



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
INSTITUTO DE TECNOLOGIA
INSTITUTO DE TRÊS RIOS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: UM OLHAR
SOBRE O MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RJ) E A SUA TERRITORIALIDADE
FACE AOS MEGAEMPREENDIMENTOS**

DANIEL NETO FRANCISCO

Sob a Orientação do Professor
Lamounier Erthal Villela

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Pública, Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ
Abril, 2016

338.98153

F819c

T

Francisco, Daniel Neto, 1991-

Controle social e políticas de desenvolvimento: um olhar sobre o município de Itaguaí (RJ) e a sua territorialidade face aos megaempreendimentos / Daniel Neto Francisco. - 2016.

234 f.: il.

Orientador: Lamounier Erthal Villela.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2016.

Bibliografia: f. 174-182.

1. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais - Itaguaí (RJ) - Teses. 2. Controle social - Itaguaí (RJ) - Teses. 3. Planejamento regional - Itaguaí (RJ) - Participação do cidadão - Teses. 4. Investimentos públicos - Itaguaí (RJ) - Teses. 5. Industrialização - Itaguaí (RJ) - Teses. I. Villela, Lamounier Erthal, 1964- II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

DANIEL NETO FRANCISCO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, área de Concentração em: Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 27 /04 /2016

Prof. Dr. Lamounier Erthal Villela
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof. Dr. Cezar Augusto Miranda Guedes
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

A minha avó Delcina Rodrigues Neto com amor, saudades e carinho.

AGRADECIMENTOS

Início aqui os meus mais sinceros agradecimentos Aquele que merece toda honra e glória, ao nosso Deus e Pai Eterno agradeço pelo sustento diário e por suas mãos estendidas sobre nós!

Agradeço também ao meus queridos pais Rosa Lemos Rodrigues Neto Francisco e Dark Dione de Carvalho, meus eternos mestres! Obrigado por tudo!

E como não agradecer a minha grande inspiradora nessa caminhada? Minha amada Evelyn Deise do Prado Santos! Amiga, companheira e sempre presente, incentivando todos os meus passos.

Faço aqui também o registro do meu carinho por esta linda Universidade, a UFRRJ me proporcionou grande aprendizado e ótimos momentos no decorrer deste mestrado. E, de semelhante forma, expressei meu carinho aos professores do PPGDT, todos de alguma forma contribuíram para a minha formação profissional e sou muito grato por isso. E em especial agradeço ao meu orientador, Lamounier Erthal Villela, que esteve comigo durante toda a construção deste trabalho e foi primordial para a minha evolução nessa jornada!

Aos meus grandes amigos de turma, sim amigos! Só posso dizer que essa turma foi um presente de Deus pra mim! Em especial aos meus amigos Carlos Alberto Sarmento e Bianca Louzada Xavier Vasconcelos. Com quem pude compartilhar muitos saberes no decorrer desta caminhada e que me ajudaram bastante a chegar até aqui com dicas, novos olhares e pensamentos sobre o assunto estudado.

Agradeço ainda a todos os integrantes do Laboratório de Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, pude compartilhar e construir novos saberes com vocês. Foi especialmente enriquecedor para mim. Em especial agradeço ao Carlos Bom Kraemer, a querida Lucimar Ferraz de Macedo e ao Marcelo de Oliveira Vidal.

Ao grande Fernando Rodrigues, sempre solicito em nos ajudar com os trabalhos burocráticos do programa, muito obrigado!

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo valioso apoio a pesquisa.

“A aprendizagem social será diretamente proporcional à abrangência da participação da sociedade no processo de planejamento, promovendo o confronto de múltiplas e diversificadas visões de mundo”. (Sérgio C. Buarque e Ricardo R. A. Lima).

“As boas obras não tornam bom o homem, mas o homem bom pratica boas obras. As obras más não tornam mau o homem, mas o homem mau pratica obras más”. (Martinho Lutero).

FRANCISCO, Daniel Neto. Controle Social e Políticas de Desenvolvimento: um olhar sobre o município de Itaguaí (RJ) e a sua territorialidade face aos megaempreendimentos. 2016. 233 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) Instituto de Ciências Aplicadas, Instituto Multidisciplinar, Instituto de Tecnologia, Instituto de Três Rios, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2016.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as ferramentas de controle social existentes no município de Itaguaí (RJ). Abordando assim, a efetividade de mecanismos de *accountability* como o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI), os conselhos comunitários locais e conselhos gestores de políticas setoriais, as ouvidorias do município e outros instrumentos institucionalizados de fiscalização e controle das ações do poder público. E tendo em vista o cenário de atração dos megaempreendimentos para a localidade, pretende-se caracterizar a estrutura de governança local e suas vias de participação e o controle popular dos atos administrativos executados pela prefeitura local. Assim como os elementos intrínsecos relativos ao controle interno, realizado pela controladoria do município; e, externo, realizado pela Câmara Municipal de Itaguaí (CMI). A partir do cenário de implantação dos megaempreendimentos no município de Itaguaí como o Porto Sudeste a planta industrial da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); e, a relevância que localidade assume nas dinâmicas dos grandes investimentos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Pode-se levantar a premissa de que o modelo de desenvolvimento com base em megaempreendimentos abre um espaço para o crescimento econômico e expansão do orçamento público. Tal pesquisa se fundamentou em pesquisa bibliográfica, telematizada; e, em pesquisa de campo. Foram realizadas 25 (vinte e cinco) entrevistas semiabertas junto aos conselheiros comunitários do município. E como resultado, foram analisados os ferramentais de controle social local, por meio da perspectiva dos conselheiros comunitários do município. Elementos do controle social local como as audiências públicas municipais foram caracterizados pelos conselheiros como instrumentos pouco efetivos. Enquanto outras vias de participação e de publicização dos atos públicos como o site da prefeitura e os órgãos de controle interno caracterizam-se como pouco dialógicos. E as ações de controle social como um todo, pouco efetivas, segundo a visão dos próprios agentes sociais. No entanto, em meio a este cenário registrou-se uma expansão das instituições voltadas para a ótica de governança participativa e do controle social. A institucionalização de novos conselhos comunitários e de Ouvidorias (do poder legislativo e executivo) demonstram que apesar dos baixos níveis de coesão territorial e social entre os megaempreendimentos, o poder público local e a sociedade civil, a participação social vem se tornando mais robusta em Itaguaí. E denúncias de improbidade administrativa, de políticas públicas má conduzidas ganham maior visibilidade em meio aos movimentos sociais de bairros, de representantes de associações; o que vem favorecendo a configuração de mobilizações sociais contra os atos de improbidade administrativa e de inércia dos controles interno e externo do poder público local.

Palavras-chave: Controle Social; Gestão Social; Megaempreendimentos.

FRANCISCO, Daniel Neto. Social control and Development Policies: a look at the municipality of Itaguaí (RJ) and its territoriality face the mega-projects. 2016. 233 p. Dissertation (Master Science in Territorial Development and Public Policy) Instituto de Ciências Aplicadas, Instituto Multidisciplinar, Instituto de Tecnologia e Instituto de Três Rios, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2016.

ABSTRACT

This research aims to analyze the tools of social control in the municipality of Itaguaí (RJ). Addressing thus the effectiveness of accountability mechanisms as the Director of Sustainable Development Plan of Itaguaí (PDDSMI), local community councils and managers of sectoral policy councils, ombudsmen of the municipality and other institutionalized monitoring instruments and control the actions of government. And in view of the mega-projects attraction scenario to the location, we intend to characterize the local governance structure and its way of participation and popular control of administrative acts performed by the local government. As the intrinsic details of the internal control performed by the controller of the municipality; and external, carried out by the city of Itaguaí (CMI). From the mega-projects of deployment scenario in Itaguaí municipality as the Sudeste Port industrial plant of Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); and the relevance that takes place in the dynamics of large investments in the metropolitan region of Rio de Janeiro (RMRJ). One can raise the assumption that the model of development based on mega-projects opens a space for economic growth and expansion of the public budget. This research was based on literature, telematic research; and field research. There were 25 (twenty five) semi-open interviews with the community of the city councilors. And as a result, we analyzed the tooling of local social control through the perspective of the community of the city councilors. Elements of local social control as municipal public hearings have been characterized by the directors as ineffective instruments. While other avenues of participation and publicity of public acts as the site of the town hall and the internal control organs are characterized as little dialogical. And the actions of social control as a whole, ineffective, according to the vision of their own social agents. However, amid this scenario it recorded an expansion of institutions devoted to the perspective of participatory governance and social control. The institutionalization of new community councils and ombudsmen (legislative and executive) show that despite low levels of territorial and social cohesion between the mega-enterprises, local government and civil society, social participation is becoming more robust in Itaguaí. And accusations of administrative corruption, poor public policies conducted gain greater visibility among the social movements of neighborhoods, representatives of associations; which has favored the setting of social mobilizations against the acts of administrative corruption and inertia of internal and external control of local government.

Key words: Social Control; Social Management; Mega-projects

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Investimentos na cidade de Itaguaí entre 2012 e 2014.....	38
Tabela 02 – Total do valor do projeto TECAR (em milhões de dólares)	50
Tabela 03 – Síntese da Participação dos Conselhos Comunitários.....	115
Tabela 04 – Síntese da Estrutura dos Conselhos Comunitários.....	117
Tabela 05 – Síntese da Coesão Territorial em Itaguaí.....	163
Tabela 06 – Síntese da Coesão Social em Itaguaí.....	166

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Concepções Teóricas acerca dos Megaempreendimentos.....	68
Quadro 02- Cidadania Deliberativa e seus Critérios de Análise.....	74
Quadro 03 - Quadro de Dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS).75	
Quadro 04 – Passos da Coleta de Dados.....	92
Quadro 05 – Passos para Obtenção dos Objetivos Específicos.....	93
Quadro 06 – Síntese das Ferramentas de Controle Social de Itaguaí.....	172

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Município de Itaguaí e região da Ilha da Madeira.....	28
Figura 02 - Arco Metropolitano e conexões viárias no Estado do Rio de Janeiro.....	35
Figura 03 – PIB Setorial de Itaguaí (em mil reais)	37
Figura 04 - Porto Sudeste e a seu Píer.....	44
Figura 05 – Traçado do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.....	45
Figura 06 - Centro de Apoio Logístico da CSN.....	48
Figura 07 - Planta da Base Logística da CSN.....	48
Figura 08 - Construção da Base Naval da Marinha em Itaguaí.....	54
Figura 09 – Evolução das Receitas de Itaguaí (2007-2013)	55
Figura 10 – Total de Transferências para o Município de Itaguaí (2008-2013)	56
Figura 11 – Impactos dos Megaempreendimentos na Ilha da Madeira.....	57
Figura 12 – Impactos na Baía de Sepetiba.....	59
Figura 13 – Manifestação na Câmara de Vereadores de Itaguaí.....	106
Figura 14 – Estrutura dos Conselhos Comunitários de Itaguaí.....	113
Figura 15 - Página Eletrônica da Prefeitura de Itaguaí PPA (2014-2017.....	131
Figura 16 - Matéria do Jornal “O Dia” sobre Licitações Ilegais em Itaguaí.....	132
Figura 17 – Página Eletrônica de Demonstrativos de Contratos da Prefeitura.....	133
Figura 18 – Imagens da Vila do Engenho e da entrada do Porto Sudeste.....	144
Figura 19 - Movimento Caras de Cavalo na Câmara de Itaguaí.....	147
Figura 20 – Manifestação em Itaguaí Divulgada na Internet.....	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Nível de Acessibilidade dos Órgãos de Controle Interno.....	97
Gráfico 02 – Execução do Controle Externo da Câmara Municipal de Itaguaí.....	99
Gráfico 03 - Nível de Conhecimento de Ferramentas de Controle Social: Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI)	104
Gráfico 04 – Nível de Abertura das Audiências Públicas de Itaguaí.....	107
Gráfico 05 - Nível de Conhecimento de Ferramentas de Controle Social: Orçamentos Participativos (OPs).....	109
Gráfico 06 – Qualidade da Estrutura dos Conselhos Comunitários.....	121
Gráfico 07 - Efetividade da Ouvidoria da Câmara Municipal de Itaguaí.....	126
Gráfico 08 - Efetividade da Ouvidoria do Poder Executivo.....	128
Gráfico 09 – Capacidade de Transparência do Portal da Prefeitura.....	135
Gráfico 10 - Existem Ferramentas de Interação <i>Online</i> no Portal da Prefeitura?	136
Gráfico 11 - Nível de Conhecimento de Ferramentas de Controle Social: Observatórios Sociais (OSs).....	140
Gráfico 12 – Nível de Acesso dos Conselheiros Comunitários as Contas Públicas.....	150
Gráfico 13 - As Contas Públicas Disponibilizadas são Compreensíveis?	151
Gráfico 14 – Canais Utilizados para Acessar as Contas Públicas.....	151
Gráfico 15 – Disponibilidade de Cursos de Capacitação aos conselheiros.....	153
Gráfico 16 – Nível de Diálogo com os Megaempreendimentos.....	154
Gráfico 17 – Nível de Participação em Estudos de Impacto Territorial.....	155
Gráfico 18 – Canais Participativos com Espaço para Fala Aberta.....	157
Gráfico 19 – Efetividade do Plano Diretor como Meio Promotor do Bem Comum.....	157
Gráfico 20 – Nível de Transparência dos Megaempreendimentos e do Poder Público...159	
Gráfico 21 - Disponibilidade das Contas Públicas para os Conselhos Comunitários..160	
Gráfico 22 - Disponibilidade das Deliberações dos Conselhos.....	160
Gráfico 23 – Efetividade dos Conselhos na construção de políticas públicas.....	161
Gráfico 24 – Efetividade da Plenária dos Conselhos Comunitários.....	162
Gráfico 25 – Composição dos Conselhos Comunitários de Itaguaí.....	164
Gráfico 26 – Relevância da Assessoria Comunitária para os Conselhos Comunitários..165	
Gráfico 27 – Efetividade do Controle Social em Itaguaí.....	166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRACCI - Articulação Brasileira contra a Corrupção e Impunidade

AMRJ – Arco Metropolitano do Rio de Janeiro

ANP – Agencia Nacional do Petróleo

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APESCA - Associação de Pescadores Artesanais

APL - Arranjo Produtivo Local

APLIM - Associação de Pescadores da Ilha da Madeira

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CC – Conselho Comunitário

CEDAE - Companhia Estadual de Água e Esgoto

CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

COMPERJ - Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro

CSA - Companhia Siderúrgica do Atlântico Norte

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DCNS - Direction des Constructions Navales et Services

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DTS - Desenvolvimento Territorial Sustentável

EBX – Grupo Eike Batista

EMGEPRON - Empresa Gerencial de Projetos Navais

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FPSO - Unidades Flutuantes de Produção, Armazenamento e Descarga

FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

GPI – Grande Projeto de Investimento

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITBI - Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO – Lei de Diretrizes Fiscais

LFL – Lei da Ficha Limpa

LLX – Logísticas Sociedade Aberta

MCCE - Movimento pelo Combate à Corrupção Eleitoral

MCLCP - Mesa de Concertação para a Luta Contra a Pobreza

MMX – Mineração e Metálicos Sociedade Aberta

MP – Ministério Público

MPX – Energia e Sociedade Aberta

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NUCLEP - Nuclebrás Equipamentos Pesados

OGX – Óleo e Gás Participações Sociedade Aberta

OP – Orçamento Participativo

OSX – Serviços Operacionais Sociedade Aberta

PDDSMI - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí

PIB – Produto Interno Bruto

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PROSUB – Programa Nacional de Submarinos Atômicos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEPE – Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação

TECAR - Terminal de Granéis Sólidos

UFEM - Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

USIMINAS - Usina Siderúrgica de Minas Gerais Sociedade Anônima

ZEN - Zona Estratégica de Negócios

ZPP-RJ – Zona de Produção Principal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1. Objeto de Pesquisa.....	21
1.1.1 Problema.....	21
1.1.2 Delimitação do Problema.....	22
1.1.3 Suposição.....	22
1.2 Objetivos.....	22
1.2.1 Objetivo Geral.....	22
1.2.2 Objetivos Específicos.....	23
2 A CIDADE DE ITAGUAÍ E SUA VOCAÇÃO COMO LOCAL DE MEGAEMPREENDIMENTOS.....	24
2.1 A Cidade de Itaguaí.....	25
2.2 Itaguaí e os Primeiros Grandes Projetos de Investimento.....	29
2.3 Os Megaempreendimentos como Modelo de Desenvolvimento Local <i>versus</i> Global.....	34
2.4 Os Recentes Megaempreendimentos em Itaguaí.....	37
2.5 A Ilha da Madeira como Epicentro dos GPIs.....	40
2.5.1 Porto de Itaguaí.....	43
2.5.2 Porto Sudeste.....	43
2.5.3 Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.....	45
2.5.4 Base Logística da CSN.....	47
2.5.5 Base Operacional da USIMINAS.....	50
2.5.6 Base Operacional da Petrobrás.....	51
2.5.7 Base Naval da Marinha e Estaleiro do PROSUB.....	52
2.6 O Impacto Territorial dos Megaempreendimentos de Itaguaí.....	54
3. APORTES TEÓRICOS: MEGAEMPREENDIMENTOS, DESENVOLVIMENTO REGIONAL, GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL	60
3.1 Conceituando os Megaempreendimentos.....	63
3.2 Aspectos Multiescalares do Desenvolvimento.....	69
3.3 A Gestão Social como via de Desenvolvimento Regional e Local.....	70
3.4 Aspectos Teóricos Acerca da Gestão Social.....	72
3.5 A Cidadania Deliberativa e suas Categorias de Análise.....	73
3.5.1 Processo de Discussão.....	76
3.5.2 Inclusão.....	77
3.5.3 Pluralismo.....	78
3.5.4 Igualdade Participativa.....	79
3.5.5 Autonomia.....	80
3.5.6 Bem Comum.....	80
3.6 Tipos de Controle dos Atos Administrativos.....	82
3.6.1 Controle Interno da Administração Pública.....	82
3.6.2 Controle Externo da Administração Pública.....	83
3.7 Controle Social: a Evolução de um Termo Sociológico.....	84

4. METODOLOGIA.....	91
4.1 Tipo de Pesquisa.....	91
4.2 Finalidade.....	91
4.3 Coleta de Dados.....	91
4.4 Tratamento de Dados.....	94
4.4.1 Tratamento das Entrevistas: Análise de Discurso.....	94
5. O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM ITAGUAÍ: DO CONTROLE INTERNO AOS MECÂNIISMOS DE CONTROLE SOCIAL.....	96
5.1 Controle Interno no Município de Itaguaí: o papel da Controladoria	96
5.2 Controle Externo no Município de Itaguaí: o papel da CMI.....	98
5.3 Instrumentos de Controle Social.....	100
5.3.1 Plano Diretor Municipal.....	101
5.3.2 Audiências Públicas.....	104
5.3.3 Orçamento Participativo.....	108
5.3.4 Conselhos Gestores Municipais.....	110
5.3.5 Conselhos Comunitários.....	112
5.3.6 Plebiscitos.....	121
5.3.7 Referendos.....	122
5.3.8 Ouvidorias Municipais.....	122
5.4 Controle Social “Ciberdemocrático”	129
5.5 Mobilizações e Movimentos Sociais: Outras Formas de Controle Social.....	137
6. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	149
6.1. Interpretação dos Critérios de Cidadania Deliberativa.....	149
6.1.1 Categoria 1 - Processo de Discussão.....	149
6.1.1.1 Qualidade de Informações.....	150
6.1.1.2 Canais de Difusão.....	151
6.1.2 Categoria 2 - Inclusão.....	153
6.1.2.1 Valorização Cidadã.....	153
6.1.3 Categoria 3 - Pluralismo.....	154
6.1.3.1 Participação de Diferentes Atores.....	154
6.1.4 Categoria 4 - Igualdade Participativa.....	155
6.1.4.1 Avaliação Participativa.....	155
6.1.5 Categoria 5 - Autonomia.....	156
6.1.5.1 Possibilidade de Exercer a Própria Vontade.....	156
6.1.6 Categoria 6 - Bem Comum.....	157
6.1.6.1 Aprovação Cidadã.....	157
6.2. Interpretação dos Critérios de Desenvolvimento Territorial Sustentável.....	158
6.2.1 Categoria Coesão Territorial.....	158
6.2.1.1 Acesso à Informação.....	158
6.2.1.2 Participação de Associações, Movimentos Sociais, Organizações e Cidadãos nos Processos de Decisão.....	161
6.2.2 Categoria Coesão Social.....	163
6.2.2.1 Reconhecimento do Cidadão sobre a Participação.....	164
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
8. REFERENCIAS.....	174

9. APÊNDICES.....	183
10. ANEXOS.....	192

1. INTRODUÇÃO

A administração pública possui dentro de suas três esferas de poder (legislativo, executivo e judiciário) órgãos que possuem a competência legal de executar o controle dos atos e fatos administrativos. Constituindo um ferramental do Estado na iniciativa de controle da ação dos órgãos públicos e dos agentes contratados para a execução de serviços ou obras públicas. Concessionárias de serviços públicos ou empresas de capital misto, instituições conceituadas como administração pública indireta, estão também sobre a égide do controle administrativo. E este pode ser exercido de forma direta ou indireta, pela fiscalização da gestão pública, ou, pela própria entidade contratada, realizando um controle institucional de suas atividades.

Não obstante, as modalidades de controle (direto e indireto) da administração pública não conferem por si só a oportunidade de inserção dos cidadãos no cotidiano da máquina estatal. Seja no acompanhamento do orçamento público ou das políticas executadas pela União, pelos Estados ou pelos municípios. E diante da dificuldade de inserção da população na coisa pública, a Declaração de Direitos do homem e do Cidadão¹, no seu artigo de nº 15, já no ano de 1789 insere dispõe que todo o cidadão tem o direito a pedir contas aos agentes públicos pela sua administração.

Notavelmente a questão do controle dos cidadãos sobre as contas públicas vem ganhando eminência desde o contexto de formulação da Constituição Federal de 1988. Segundo o artigo 74, § 2º da Carta Magna brasileira “*qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União*”. A Constituição de 1988 também voga pelo estabelecimento de algumas ferramentas de participação popular como os Conselhos Gestores e as Audiências Públicas.

Diversos instrumentos participativos foram inseridos na dinâmicas da gestão das cidades e do planejamento das políticas públicas locais. Como Estabelecido pela Lei 10.257 de 2001, o chamado Estatuto das Cidades, que orienta a implantação de processos

¹ A Declaração de direitos do homem e do cidadão é um documento que data de 1789. Criada durante a Revolução Francesa e que tornou-se um expoente no campo dos direitos humanos e sociais. Servindo como fonte de inspiração para diversos sistemas jurídicos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> Acessado em: 09 de abril de 2015.

participativos na política urbana dos municípios de médio à grande porte do Brasil. São estabelecidos também, canais de controle social como os Planos Diretores Municipais, os Conselhos Gestores (também presentes em algumas localidades na forma de Conselhos Comunitários) e os orçamentos participativos municipais. Estabelecidos como meio de estabelecer um empoderamento das comunidades locais. Estas ferramentas são estabelecidas como vias institucionalizadas e formalizadas legalmente como meios de controle social dos atos da administração pública e dos demais agentes que atuam sobre determinado território.

As relações territoriais compõem um diverso quadro de forças sociais e institucionais, públicas ou privadas, com fins lucrativos ou filantrópicos. E no geral, vale destacar que a autonomia dos lugares, incentivada principalmente pela onda neoliberal e pela crença de que “*os locais podem tudo*” (BRANDÃO, 2012, p. 39), tornou-se comum pensar em meios de “desenvolvimento local” a partir da diminuição estatal e do aumento da presença das grandes empresas. As políticas de incentivos fiscais, desregulamentação de zonas de interesse social e o crescimento de Zonas Estratégicas de negócios também tornam-se fenômenos interligados.

No entanto, a perspectiva de desenvolvimento das localidades por um prisma unicamente voltado para o crescimento econômico deixa de atender aos interesses das comunidades locais. E permeia os interesses análogos de grandes agentes em volta do mercado e do poder público. O processo de atração dos megaempreendimentos em Itaguaí também se conduziu sob tais égides, provenientes da sobreposição dos interesses individuais sobre os interesses coletivos. Principalmente nas localidades próximas a implantação de grandes projetos de investimento como o Porto Sudeste; a Base Naval de Submarinos Atômicos e o Estaleiro da Marinha do Brasil; a planta da Companhia Siderúrgica Nacional; a planta da Usina Siderúrgica de Minas Gerais S. A.; o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, a expansão do Porto de Itaguaí e o projeto da Base da Petrobrás em Itaguaí.

Os megaempreendimentos citados acima reforçam a existência de forças de ação sobre o território. Forças que configuram a paisagem territorial e a territorialidade como um todo, expressando o domínio de força sobre um processo assimétrico de planejamento e (re)produção do espaço.

Neste sentido, o fortalecimento das instâncias de participação e de controle social possuem a finalidade de expandir as possibilidades dos cidadãos de participar ativamente da vida dos municípios. Seria o exercício ao direito à cidade, ao território, e as demais

garantias fundamentais apresentadas pela Carta Magna brasileira. Onde não apenas os grupos de empresários se configuram como importantes *stakeholders*, mas também a população envolvida nos territórios em questão.

Assim, busca-se aqui analisar as vias de controle social e a governança instaurada no município de Itaguaí. E de igual forma, caracterizar os espaços de deliberação sobre o próprio território tendo em vista a sua capacidade de coesão territorial e a sua coesão social. Outros ferramentais analíticos também são agregados nesta pesquisa, buscando identificar as vias de participação e controle social que por vezes são enquadrados como instrumentos de controle social institucionalizados. As mobilizações e articulações sociais como as manifestações populares também estarão inseridas nesta análise. A partir das suas características intrínsecas de movimentos de ações da sociedade civil organizada.

Assim como o papel dos “*policy networks*”, que para Frey (2000) congregam, de forma mais informal e não institucionalizadas, uma série de demandas sociais. Estas relações informais estabelecem laços de confiança e de troca de informações. Permitindo a criação de uma rede social que se reúne para a discussão, ou para a resolução de determinado problema público. Como é o caso dos “Movimentos de Resistência”, “Movimentos Ambientais” e “Movimentos Comunitários”.

Logo, percebe-se a dimensionalidade do controle social sobre diversas óticas. Desde a ação individual e institucionalizada por Lei. Onde um cidadão pode exigir o parecer das contas públicas. Até outras esferas, que perpassam pela ótica colaborativa da racionalidade comunicativa e da gestão social. Presente em órgãos institucionalizados como os Conselhos Gestores de Políticas Setoriais, e, da mesma forma, em diversas formas associativas da sociedade civil.

1.1. OBJETO DE PESQUISA

1.1.1 Problema

Dado o contexto acima citado, como se dá o controle social no município de Itaguaí-RJ? E como estas ferramentas de controle social atuam na formulação das políticas públicas municipais, gerando canais dialógicos entre a sociedade civil, o poder público e mercado?

1.1.2 Delimitação do Problema

Este estudo analisará os instrumentos participativos e a execução de *accountability*² por meio da população local do município de Itaguaí, no período após a chegada dos megaempreendimentos entre os anos de 2007 e 2015.

Toma-se como foco o controle social local alguns instrumentos orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável da cidade de Itaguaí, os conselhos comunitários locais, e, outros canais de participação social como as audiências públicas e o orçamento participativo local.

1.1.3. Suposição

Supõem-se que as atuais políticas de desenvolvimento de Itaguaí, baseadas na atração de megaempreendimentos, não são capazes de articular suas comunidades locais. O modelo mercadocêntrico gera baixa coesão territorial e social, pois não é pautado na participação e no diálogo.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Central

O objetivo central é analisar a efetividade dos instrumentos de controle social da população da cidade de Itaguaí (RJ). E avaliar a resultante coesão social e territorial a partir dos critérios de análise de Cidadania Deliberativa e Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS).

² *Accountability* é definida por Ceneviva (2008) como: a “responsabilização da burocracia e dos representantes políticos por seus atos e omissões”. Trazendo a ideia de uma avaliação dos atos e serviços públicos por meio da participação popular.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar o município analisado; tomando como foco o modelo de desenvolvimento baseado na atração de megaempreendimentos;
- b) Observar as conjunturas organizacionais da administração pública municipal a partir dos seus instrumentos de publicização dos atos governamentais. E a atuação dos instrumentos de controle interno e externo dos atos do poder executivo de Itaguaí;
- c) Caracterizar as ferramentas de controle social que estão dispostas por meio do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI); e, por meio de outras ferramentas de controle social como as audiências públicas, os conselhos gestores municipais e os conselhos comunitários;
- d) Avaliar a efetividade dos instrumentos de controle social do município segundo os critérios de análise da cidadania deliberativa apresentados por Villela (2012), e, o referencial de Desenvolvimento Territorial Sustentável a partir dos critérios de análise de coesão social e de coesão territorial (VILLELA, *ET. AL.*, 2015).

2. O MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RJ) E SUA VOCAÇÃO COMO LOCAL DE MEGAEMPREENDIMENTOS

Este primeiro capítulo aborda a questão histórica da cidade de Itaguaí, tendo como ponto inicial de análise o estabelecimento e o desenvolvimento do município de Itaguaí e seus agentes locais. Desde a sua formação como Vila e a sua orientação agrícola até a implementação dos primeiros megaempreendimentos do município e da região da Baía de Sepetiba. O que originou desde então uma série de conglomerados industriais de grande porte como os distritos industriais de: Campo Grande, Santa Cruz e Queimados. Incluindo regiões como a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro e parte da baixada fluminense como regiões industriais dinâmicas.

O município de Itaguaí também é beneficiado com políticas industriais que abrem espaço para a geração de emprego e dinamização da economia produtiva; e, ao mesmo tempo se operacionalizam distantes das especificidades locais. Assim, nas próximas subseções observar-se-á a constituição do território de Itaguaí como um local com uma “vocacionalidade” – ainda que autoritária – para o recebimento de grandes projetos de investimento.

E desde o ano de 2007 o município vem atraindo uma série de investimentos bilionários e que inserem Itaguaí em fluxos internacionais de capital. Grande parte deste montante está destinado a implantação de um complexo logístico na Baía de Sepetiba. Aproveitando a estrutura já firmada com a construção do antigo Porto de Sepetiba. A este foram somados novos investimentos na implementação de um novo terminal de grãos sólidos, e, em seu entorno vem se fixando novos investimentos de grande porte – tanto em valores de orçamento quanto em impactos naturais, sociais e econômicos – como o Porto Sudeste, e a Base Naval da Marinha do Brasil. Atrelada ao projeto nacional de construção de submarinos atômicos com tecnologia brasileira (PROSUB).

A Petrobras (Petróleo Brasileiro S. A.), empresa de capital misto com o governo federal como acionista majoritário, também possui projetos para a região da Baía de Sepetiba. Principalmente, para o município de Itaguaí, tendo em vista a expansão das atividades de exploração dos campos marítimos de petróleo – denominados como Pré-sal – a região torna-se uma importante área logística para a operação de novas plataformas. Nos últimos cinco anos três plataformas entraram em operação em Mangaratiba, município vizinho a Itaguaí. Existe também a previsão de que uma nova plataforma entre

em operação em Itaguaí. Segundo a empresa, a plataforma FPSO – Cidade de Itaguaí terá uma capacidade de produção de 150 mil barris/dia. Tornando a cidade um ponto importante no escoamento de óleo e gás extraído na Baía de Sepetiba, seja pelo seu porto ou pelas rodovias que cruzam a cidade como o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (PETROBRAS, 2015).

O poder público local vem alcançando alguns benefícios com a possibilidade de tais empreendimentos na cidade. E vem na contramão de quase todos os municípios do Rio de Janeiro, ampliando a sua receita originada dos *Royalties* do petróleo no ano de 2015, apesar da retração dos rendimentos obtidos no setor por diversos municípios do estado.

Outras cidades do estado do Rio de Janeiro tiveram uma queda significativa no repasse de verbas dos royalties do petróleo no ano de 2015. O município de Cabo Frio por exemplo perdeu em torno de R\$ 20 milhões. Segundo matéria do Globo.com (2015) no estado do Rio de Janeiro 87 dos 92 municípios recebem repasses dos *royalties*. E estes receberam em média 305 milhões de reais a menos nos três primeiros meses de 2015. Itaguaí, como exceção, teve um aumento na sua receita do fundo em R\$ 15,9 milhões. Segundo o Relatório de Acertos da Agência Nacional do Petróleo (ANP) foi aprovado por meio da sua diretoria o reenquadramento do município de Itaguaí como uma área pertencente da Zona de Produção Principal do Estado do Rio de Janeiro (ZPP-RJ). Principalmente por causa da manutenção de pelo menos três instalações ligadas à extração de petróleo.

2.1 A CIDADE DE ITAGUAÍ

Localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), à 69 km do centro da capital. O município de Itaguaí possui uma área geográfica total de 272 km. O município está dividido em 44 bairros, uma zona de preservação ambiental, e, dividido administrativamente em dois distritos: Itaguaí e Mazomba. Conforme a Lei 3.204 de 23 de dezembro de 2013 que estabelece a disposição do município de Itaguaí.

Historicamente o município ganha eminência econômica e social no ano de 1818. Quando é elevado à categoria de Vila, sendo denominado como Vila de São Francisco Xavier de Itaguaí. (Itaguaí, 2015). O município foi estabelecido com a união de terras que anteriormente faziam parte das vilas de Angra dos Reis e da cidade do Rio de Janeiro.

O processo de emancipação da localidade ocorreu em um cenário em que Dom Pedro II via a necessidade de dar autonomia a algumas vilas e povoados (ITAGUAÍ, 2010).

Neste mesmo cenário a Vila de Itaguaí ainda tentava sanar o surto de malária que assolava a região desde a sua fundação. Outro problema local se dava pelo contexto nacional de encarecimento da mão-de-obra escrava. Fator este que foi determinante para a concentração de algumas atividades na região como o plantio do café e da cana de açúcar (OLIVEIRA, 2014).

A produção dos cafeicultores da região era escoada por meio dos Portos de Itaguaí e Mangaratiba. Aproveitando do posicionamento estratégico da Vila de São Francisco Xavier, perto do litoral, dos portos da região e da estrada que conectava Santa Cruz (atual bairro da cidade do Rio de Janeiro), até outras localidades produtoras de café como Bananal e Lorena. Pertencentes ao Vale do Paraíba Paulista.

Nos anos posteriores a 1850 existe uma aumento expressivo dos engenhos e fazendas de café. Favorecendo a localidade uma dada especialização produtiva. Porém, o ano de 1864, é uma marco para a localidade. Com a instalação da estrada de ferro D. Pedro II, que conectou a Corte as regiões do Vale do Paraíba. Fazendo assim, uma conexão direta entre os grandes cafeicultores e o Porto da cidade do Rio de Janeiro. O que gerou um declínio acentuado dos pequenos portos espalhados pelo litoral fluminense e que serviam até então como alternativas mais rápidas para o escoamento da produção. O declínio das atividades portuárias em cidades como Angra dos Reis, e, também Itaguaí, enfrentaram uma crise, pois a movimentação do seu porto, estava associada a produção de café, principalmente de cidade de Barra do Piraí, e outras da regiões produtoras de café como Vassouras e Valença.

O declínio dos pequenos portos do entorno trouxeram uma estagnação para as atividades locais, fator que foi agravado com a forte expansão dos município do Vale do Paraíba, e, a conjuntura nacional de encarecimento da mão-de-obra escrava. Somado a este cenário ainda havia a questão agravante da diminuição gradativa da população local de Itaguaí. E ao mesmo passo, a redução gradativa de homens em São Francisco Xavier. Fator que reduziu a importância política e econômica da região.

O Censo Nacional de 1872, primeira contagem sistemática da população brasileira, deixava evidente uma situação de total decadência. Restavam em Itaguaí 13.875 moradores, predominando agora os 9.072 livres sobre os 4.803 escravos. O município, que em 1840 era o decido da província em total de habitantes, caía para a vigésima quinta posição em um total de trinta e três. (ITAGUAI, 2010, p. 53).

Na década de 1870 constata-se uma continuidade no declínio das atividades agrárias das grandes propriedades de café da região. E como denota Oliveira (2014):

O último ano em que conseguimos informações sobre as propriedades do município de Itaguaí foi 1885. Notamos que não só os que se dedicam ao café têm seu número total reduzido, mas os que se dedicam a cana também. Há uma redução em todas as categorias. Demonstrando que houve uma diminuição de fazendeiros e lavradores no município de Itaguaí entre os anos de 1870 e 1885 envolvidos com os dois tipos de plantio representados nas páginas daquele anuário. Ao passo que surgem uma grande quantidade de agricultores que não tem especificado o tipo de cultura praticada. (OLIVEIRA, 2014, p. 6).

Contudo, como alternativa a crise estabelecida os produtores locais que continuaram na região passam a produzir diversas culturas. Diversificando assim o estilo da produção local que até então estava fundamentalmente enraizado nas culturas do café e do açúcar. E, passando, a um sistema de policulturas, objetivando uma maior inserção no mercado.

Percebe-se então uma nova adaptação do local as transformações engendradas pelo cenário nacional e regional. Muitos agricultores da região acentuaram o plantio de diversas culturas ao mesmo tempo em suas terras. Notando a maior necessidade da capital – Rio de Janeiro – no abastecimento de seu mercado interno. Contudo, mesmo com a sazonalidade na produção da região, Oliveira (*id.*) destaca a característica de Itaguaí como uma localidade de fazendas com produção agrícola mistas, e, ligadas a policultura. Tendo como principais culturas o feijão, a mandioca e a laranja.

Posteriormente, já década de 1930 a importância de Itaguaí é destacada com o plano de reforma agrária estabelecido pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas. Que segundo Villela, *et. al.* (2014), tinha como objetivo aumentar a produção de alimentos na região, com o intuito de abastecer a então capital do país. E, além de tudo, promover uma diminuição do adensamento da cidade do Rio de Janeiro.

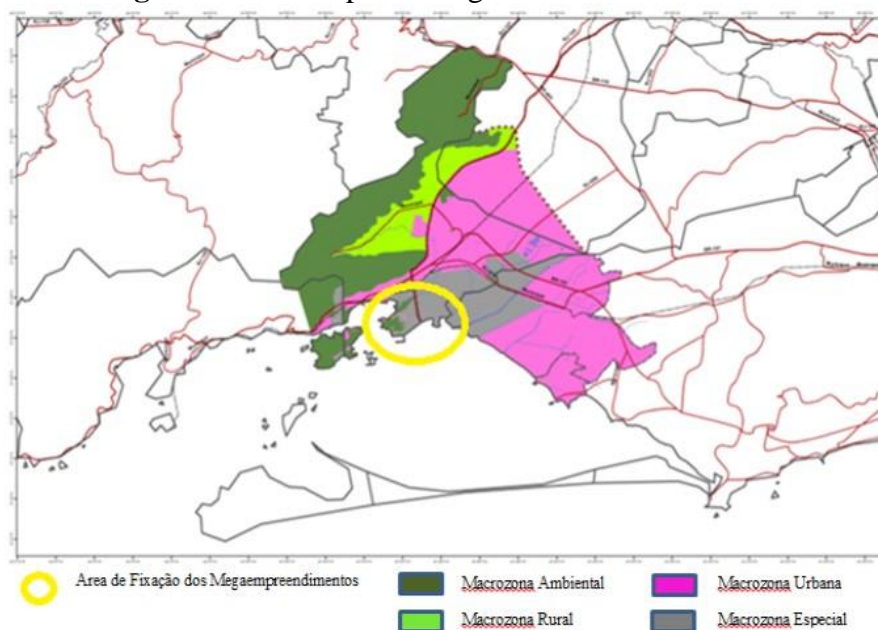
Exercendo um papel relevante no cenário de transformação da região, com a atração de uma nova classe de trabalhadores rurais para Itaguaí. Onde inseriram-se principalmente produtores agrícolas de outras regiões como: interior de São Paulo e da própria cidade do Rio de Janeiro.

Em 1939 chegavam a Itaguaí os primeiros imigrantes japoneses. Eles deixavam o estado de São Paulo vindo se instalar em Itaguaí e com seu trabalho e conhecimento da agricultura incrementaram a lavoura nesse território contribuindo para o saneamento das áreas agrícolas. Após a guerra, em 1946, chegaram novos imigrantes a Itaguaí. (ITAGUAÍ, 2015).

A nova leva de trabalhadores do campo trouxe uma dinâmica a produção agrícola do município, e, ao mesmo tempo, intensificou a relevância de Itaguaí como polo de abastecimento do mercado consumidor da cidade do Rio de Janeiro. Concomitantemente, no período dos anos 30 a localidade ainda constituiu uma série de equipamentos públicos importantes para a época, como o então Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agronômicas. Sediado nas instalações da antiga fábrica de Seda, no então distrito de Seropédica³, onde hoje situa-se a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A construção do prédio da Câmara dos Vereadores, data de 1947 e representa a consolidação de uma aparato público no município de Itaguaí.

Na figura abaixo temos a configuração espacial do município de Itaguaí e as suas macrozonas (urbana, rural, de proteção ambiental e especial – voltada para a instalação de plantas industriais. Em destaque temos a região da Ilha da Madeira, epicentro de chegada dos megaempreendimentos do município:

Figura 01. Município de Itaguaí e a Ilha da Madeira:



Fonte: Grupo SEL. Adaptado pelo autor.

³ O distrito de Seropédica torna-se um município autônomo de Itaguaí no ano de 1995. Com o decreto sancionado pelo então governador do Estado do Rio de Janeiro, Marcello Alencar (ITAGUAÍ, 2010, p. 93).

Entretanto, a prefeitura destaca a importância de Itaguaí a partir da década de 1960. Com a chegada dos primeiros grandes projetos industriais, onde o município ganha suas primeiras plantas industriais e desenvolve uma maior relevância econômica (Itaguaí, 2015). Assim, torna-se relevante uma análise dos primeiros megaempreendimentos fixados no município de Itaguaí e na região da Baía de Sepetiba, uma vez que estes contribuíram sobremaneira para a reinserção da região nas dinâmicas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

2.2 ITAGUAÍ E OS PRIMEIROS GRANDES PROJETOS DE INVESTIMENTO

Os primeiros grandes projetos de investimento da região se orientaram na esfera produtiva e ocorrem no cenário de fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro. Inseridos no bojo de um programa de desenvolvimento nacional operacionalizado de forma centralizada e conservadora. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), tendo como objetivo principal inserir novas áreas do país na escala de regiões produtivas, ou industrializadas. E, ao mesmo tempo, Cocco, *et. al.* (2001) denotam com o intuito de minimizar as grandes concentrações de espaços produtivos. Inseridos principalmente nas principais áreas metropolitanas do país.

A principal área metropolitana do país era nesse cenário, São Paulo, destacava-se pela evolutiva capacidade da região na atração de capitais. Além disto, Cano (2008) nota que o capital produtivo fixou-se na metrópole paulista por duas condições principais: a sua capacidade de inserção tecnológica e de diversificação do parque produtivo. Agregando à localidade destaque nacional.

Desta forma pode-se perceber que as desigualdades inter-regionais no Brasil tornam-se mais expressivas com o processo de industrialização vivido principalmente nas décadas de 50 e 60. Contexto em que o eixo sul do país - principalmente São Paulo - expande sua capacidade industrial. E nesse sentido Wilson Cano (2008) ainda observa que o período de domínio da relevância paulista se estende entre as décadas de 1930 à 1970. Tendo a concentração industrial o seu patamar máximo nos anos 70 (CANO, 2008; BRANDÃO, 2012).

Neste contexto a implantação do I PND (1972 - 1974) e do II PND (1975 - 1979) representaram esforços do governo federal de dinamizar a esfera produtiva da região oeste

da RMRJ. Caracterizando-se como um conjunto de ações do Estado, com o intuito de empreender um desenvolvimento das áreas mais atrasadas.

A porção oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (em especial o município de Itaguaí) ganham eminência na constituição de um modelo de desenvolvimento baseado no projeto nacional de redistribuição do crescimento econômico. Favorecendo a desconcentração produtiva das atividades industriais da capital fluminense. Giuseppe Cocco, *et. al.* (2001) ainda ressaltam que:

No Estado do Rio de Janeiro, a Bacia de Sepetiba foi um lugar privilegiado para a aplicação dos conceitos da industrialização industrializante e a promoção de uma base produtiva pesada suscetível, segundo os promotores dessa ideia, de alavancar definitivamente o desenvolvimento socioeconômico dessa região periférica. (COCCO, *ET. AL.*, p. 127).

Desta forma, alguns investimentos federais vieram para o entorno da região de Itaguaí. Como a Usina Nuclear de Angra dos Reis e o terminal portuário da Ilha Guaíba, em Mangaratiba. Ainda foram introduzidas no entorno da Baía: diversas linhas de transmissão de energia da *Light* e a Estação de Tratamento do Guandu. Introduzindo uma base estrutural para a chegada de outros grandes projetos urbanos.

No ano de 1962 instala-se na região do Saco do Engenho no bairro da Ilha da Madeira a Companhia Mercantil e Industrial Ingá S. A. empreendimento esse que operava no processamento de minério para a produção de zinco com alta pureza. Essa produção foi desenvolvida por três décadas. Com “*técnicas de operação, ambientais inadequadas [...] resíduos foram sendo acumulados no pátio da empresa formando montanhas de material tóxico a céu aberto*” (PUC - RJ, p. 38 e 40). O que trouxe ao território da Baía de Sepetiba um grande passivo ambiental, inserido em uma localidade com grande diversidade de biomas e espécies nativas. A Companhia Ingá decretou falência no ano de 1992. Segundo Bufoni e Carvalho (2009), a sua produção já se apresentava obsoleta perante os padrões produtivos e sustentáveis da época.

O então governo do Estado da Guanabara iniciou os estudos para a implantação do Porto de Sepetiba (atual Porto de Itaguaí) em 1973. Com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975 as obras do Porto ficaram sobre a responsabilidade da Companhia Docas do Rio de Janeiro. E o Porto de Itaguaí foi inaugurado no início da década de 80 (1982), e, seu objetivo central era escoar parte da produção industrial dos distritos de Campo Grande e Santa Cruz.

O Porto de Itaguaí foi estrategicamente inserido na Baía de Sepetiba, dada a sua especificidade geográfica. Além da região possuir uma barreira natural contra grandes variações do nível do mar, a Baía de Sepetiba ainda surge como uma alternativa para desafogar o trânsito de navios de grande porte da Baía de Guanabara. Além de gerar a oportunidade de um novo terminal portuário para a metrópole carioca. Possibilitando uma chegada aos terminais de carga de forma mais rápida e desviando do trânsito pesado da cidade do Rio de Janeiro em logradouros como a Avenida Brasil e a Avenida Rodrigues Alves.

Ferreira (2011) destaca que a cidade do Rio de Janeiro vinha vivenciando uma transformação gradativa. Fato comum na evolução histórica das cidades e nas suas dinâmicas econômicas. Dentre as quais está a mudança na estrutura portuária da cidade e dos bairros vizinhos ao Porto da capital fluminense. Desta forma:

(...) as mudanças tecnológicas, e de logísticas no carregamento, transporte e armazenamento – containerização – contribuíram para a obsolescência de parte de sua área. Tudo isso, juntamente com o abandono por parte do poder público, contribuiu com a obsolescência da área do porto e com o esvaziamento dos bairros vizinhos, seja no que se refere a suas atividades econômicas relacionadas ao apoio portuário, seja no que concerne à infraestrutura urbana e ao número de moradores da região. (FERREIRA, 2011, p. 40).

David Harvey (1977) observa que as mudanças nas relações econômicas das cidades são constantes; não obstante, não se realizam por acaso. Mas em grande medida pela constante busca na redução dos custos de transação das empresas. Tais transformações estão inseridas em uma dinâmica que possui variáveis importantes na conformação dos espaços urbanos. Dentre tais: a produção do trabalho, a produção da habitação, e, a produção do transporte entre a casa e o local de trabalho.

Los cambios en la localización de la actividad económica dentro de una ciudad significan cambios en la localización de las oportunidades de trabajo. Los cambios en la localización de la actividad constructora significan cambios en la localización de las oportunidades de alojamiento. Ambos cambios se encontraran probablemente relacionados con los cambios en los gastos de transporte. Los cambios en la disponibilidad de transporte influyen ciertamente sobre el costo del acceso a las oportunidades de trabajo desde el emplazamiento de las viviendas. (HARVEY, 1977, p. 58).

E no caso da cidade do Rio de Janeiro, o processo de deslocamento do capital ocorre segundo Ferreira (2011) com um crescente espraiamento de algumas plantas industriais que até então se localizavam em bairros como Vila Isabel e São Cristóvão,

próximos ao centro financeiro da cidade. As plantas industriais vão se fixando em outras localidades, como na extensão da Avenida Brasil, e, nas margens da Rodovia Presidente Dutra. Desta forma a zona oeste do Rio passa a receber uma série de investimentos industriais. Ao mesmo tempo, estabelecimentos de serviços vão se fixando em instalações industriais fechadas. Reconfigurando assim o tecido urbano e abrindo um espaço para novas formas de organização do território. E na região portuária do Rio de Janeiro também ocorreram transformações.

Com a crescente inviabilidade do Porto da capital para o transporte de alguns produtos como por exemplo, minério de ferro e outros derivados do aço, aumenta a necessidade de um novo terminal portuário. Capaz de atender ao aumento das exportações nacionais, e, de desafogar a demanda já criada para o então porto do Rio de Janeiro.

Assim, surge o projeto de implementação do então chamado Porto de Sepetiba. Projeto que se associa a uma conjuntura especial para toda a região oeste da metrópole carioca. Cocco, *et. al.* (2001) notam que toda a região no entorno de Itaguaí sofreu durante a década de 1970 um processo de suburbanização intenso. Processo decorrente da própria saturação da mancha suburbana do Rio de Janeiro. Diante tal conjuntura a região também passa a ser vista como um enclave entre grandes oportunidades de crescimento econômico e uma diversa gama de fragilidades advindas da falta de planejamento urbano, projetos de conservação ambiental e de ordenamento territorial.

A chegada de novas empresas para a zona oeste do Rio de Janeiro e em especial a implantação do Distrito Industrial de Santa Cruz, são fatores que impulsionam sobremaneira a densidade populacional na região. Multiplicando o número de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, loteamentos, construções irregulares e comunidades na região (COCCO; *ET. AL.*, 2001).

Entre os anos de 1975 e 1976 a FUNDREM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro) fez um estudo sobre o território da cidade de Itaguaí. Com o objeto de auxiliar nos processos de planejamento urbano do local executando assim, um “*planejamento contínuo e permanente*”, com a instalação de um escritório da Fundação do município (ITAGUAÍ, 2015, p. 90).

O relatório da FUNDREM sistematizou a caracterização histórica da área de Itaguaí e seu entorno:

A ocupação da região deu-se a partir da exploração de produtos primários-cultura de cítricos, inicialmente praticada nas encostas dos morros e depois estendida à baixada, a partir das obras de drenagem dos rios do vale do Guandu. (...) o estudo complementava as notas da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, ao informar que os núcleos coloniais surgidos em Itaguaí, instalados em terras do governo federal, obedeceram ao propósito predeterminado de absorver a mão de obra excedente da citricultura, decadente após a Segunda Guerra Mundial. (ITAGUAI, 2015, p. 90).

Além do cunho histórico, onde o relatório apontou determinadas especificidades da formação da localidade, a FUNDREM ainda trouxe uma análise dos serviços públicos do município. Abrangendo questões como coleta de lixo, lazer e transporte marítimo. Apontando desta forma inúmeras deficiências na prestação dos serviços públicos locais e na própria administração de Itaguaí.

Como por exemplo a desorganização do acesso marítimo do município. Questão que só foi sanada com a implementação do Terminal Portuário da Ilha da Madeira. Além da precariedade na coleta de lixo e a pouca opção de lazer. Uma vez que a localidade contava apenas com três clubes. Sendo dois dependentes da colônia japonesa local (ITAGUAÍ, 2015).

O relatório também pontuou questões satisfatórias da região, como o fácil acesso a rotas como as importantes rodovias nacionais como a BR 101. E também o fornecimento de energia elétrica no município, que se apresentava interligado ao sistema nacional de energia pela Usina de Furnas a Usina Termoelétrica de Santa Cruz. E que estaria em pouco tempo, conectada as novas Usinas Nucleares de Angra dos Reis. Os equipamentos de saúde do município também foram avaliados de forma satisfatória, levando em consideração que haviam 4 unidades de saúde (privados e públicos), somando 200 leitos para uma população de aproximadamente 55.839, segundo o Censo de 1970.

No ano de 1975 foi inaugurada a NUCLEP (Nuclebrás Equipamentos Pesados S. A.), situada no bairro de Brisa Mar, nas proximidades da Ilha da Madeira). A empresa tem a finalidade de produzir peças para as Usinas Termonucleares de Angra I e II. E atualmente ganham relevância com a construção da Usina de Angra III e com o Projeto do Programa Nacional de Submarinos Atômicos. A NUCLEP está vinculada ao PROSUB fornecendo a tecnologia necessária para a fabricação do submarino atômico nacional.

Em 1976 é implantada a Usina de Itaguaí, e, em 1987 foi iniciado o Programa Nacional de Petroquímica para o período de 1987 a 1995. Sendo que dos investimentos fixados na região entre as décadas de 70 e 80, houve uma série de passivos ambientais na

região de Itaguaí. Dentre os quais, a poluição do solo e da água na localidade da Ilha da Madeira. Passivo ambiental gerado pela utilização de metais pesados nos processos de tratamento de zinco e outras matérias altamente poluidoras.

Os megaempreendimentos tem sido objeto de estudo em diversas áreas, principalmente na área do planejamento urbano. E os conceitos que envolvem os debates em seu entorno são múltiplos, e, partem de diversas áreas do conhecimento e perspectivas teóricas. Assim, torna-se relevante uma análise teórica acerca do conceito dos megaempreendimentos como um fenômeno chave que reconfigura o espaço; e, as relações sociais, ambientais e econômicas ali existentes.

2.3 OS MEGAEMPREENDIMENTOS COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL *VERSUS* GLOBAL

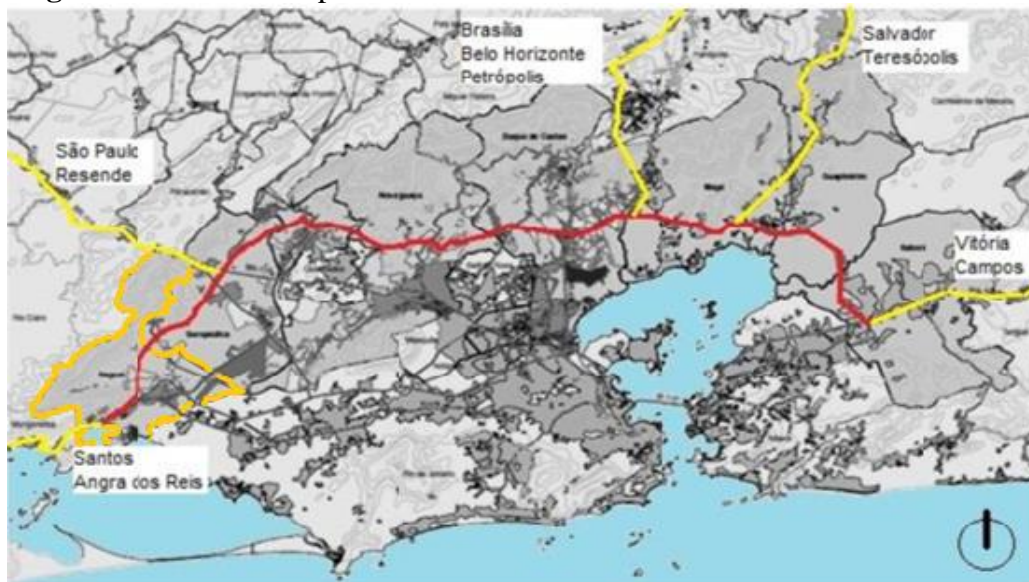
Devido ao processo de reestruturação geoeconômica do Estado do Rio de Janeiro, se ressalta a importância de Itaguaí, por ser um dos municípios que se situam na extremidade oeste da RMRJ. Sua localização estratégica e junto à Baía de Sepetiba, faz com que venha ganhando destaque e poder de influência, como um novo polo siderúrgico do Estado (OLIVEIRA; 2009). Nesse contexto, a cidade ganha notoriedade no âmbito das dinâmicas de atração e consolidação de novos investimentos que possam dinamizar sua economia.

Ao abordar a construção de megaempreendimentos no município, este estudo tangencia a noção de desenvolvimento que vem sendo construída atualmente, polarizando em seu território novos investimentos, que o consolidam como um polo logístico. Como observa Alcantara (2013) o município de Itaguaí possui grandes áreas configuradas por espaços livres. Este é outro fator que favorece a atual concentração de investimentos em seu território. Além de possuir áreas desocupadas ou não urbanizadas, o município também se favorece por se articular com importantes rodovias. Canais viários que interligam seu território a grandes metrópoles do Brasil como o Rio de Janeiro e São Paulo.

Além disso, a própria expansão das centralidades no entorno da RMRJ carioca faz com que a cidade ganhe destaque ao servir como articulação a várias localidades do estado como a Microrregião da Baía da Ilha Grande⁴. E até mesmo a Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense⁵. Ao passo que se consolida sua posição de centralidade em sua própria microrregião, a Microrregião de Itaguaí⁶.

Como pode se perceber no mapa apresentado abaixo, o município ganha destaque na RMRJ com a construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (AMRJ). O Arco se estabelece na região como uma importante conexão entre os demais municípios da metrópole carioca e os GPIs que estão se fixando no entorno do Porto de Itaguaí. A nova via se estabelece também como uma importante conexão entre o território de Itaguaí e as principais estradas interestaduais do estado do Rio de Janeiro. Além de se caracterizar como um importante dinamizador da economia fluminense, ao passo que gera uma conexão eficiente ao Porto de Itaguaí e ao complexo logístico que vem se estabelecendo na região. Favorecendo a competitividade dos produtos do estado do Rio no cenário internacional.

Figura 02. Arco Metropolitano e conexões viárias no Estado do Rio de Janeiro:



Fonte: Rego; 2011.

⁴ A Microrregião da Baía da Ilha Grande é definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), sendo formada pelos municípios de: Angra dos Reis e Parati.

⁵ A Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense é definida pelo IBGE sendo formada pelos municípios de: Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro e Volta Redonda.

⁶ A Microrregião de Itaguaí, também definida pelo IBGE, é formada pelos municípios de: Seropédica, Itaguaí e Mangaratiba. Fazendo parte da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro.

Assim, temos na figura acima o município de Itaguaí destacado de laranja, e no entorno de seu território político-administrativo situam-se algumas rodovias de destaque no cenário nacional, por fazerem a conexão terrestre com o estado de São Paulo: a Rodovia Presidente Dutra e a Rodovia Rio-Santos.

Pensar nas múltiplas escalas que envolvem os grandes projetos de investimento não é uma tarefa simples. Contudo, não se pode assumir a visão única de modelos de desenvolvimentos que se apresentam apenas como locais. Ou, de modelos desenvolvimentistas que unicamente se expressam por meio das macroestruturas globais. Esta caracterização corriqueiramente superficial pode esconder as diversas formas que os megaprojetos e padrões de desenvolvimento tem apresentado nas mais diversas realidades em que se inserem.

Daí, nesta seção, faz-se o esforço de abrir um debate sobre as multiplicidades dos agentes escalares que envolvem estes megaempreendimentos. Isto porque a ótica da governança empreendida na Ilha da Madeira revela algumas características bem particulares da localidade, seus agentes comunitários e organizações da sociedade civil. Contudo, ao mesmo tempo, apresenta também suas relações com capilaridades interempresariais e intraempresariais (DICKEN, 2010). Dispondo de conexões que se dão nas escalas global, nacional, regional e local. Por meio de redes de cooperação e/ou conflito que se entrelaçam e geram relações de poder assimétricas do sistema capitalista.

E sobre a dialética produzida por essas relações multiescalares, Swyngedouw (2010) nota que destes processos sócio espaciais derivam mutações da forma e da importância das escalas geográficas. Além disso, é por meio da relação dos agentes locais que se compõe um quadro de organização do poder. Afinal, onde paira o poder? Ele está nas instituições e na comunidade local, ou se revela na ação dos grandes empreendimentos de cunho internacional?

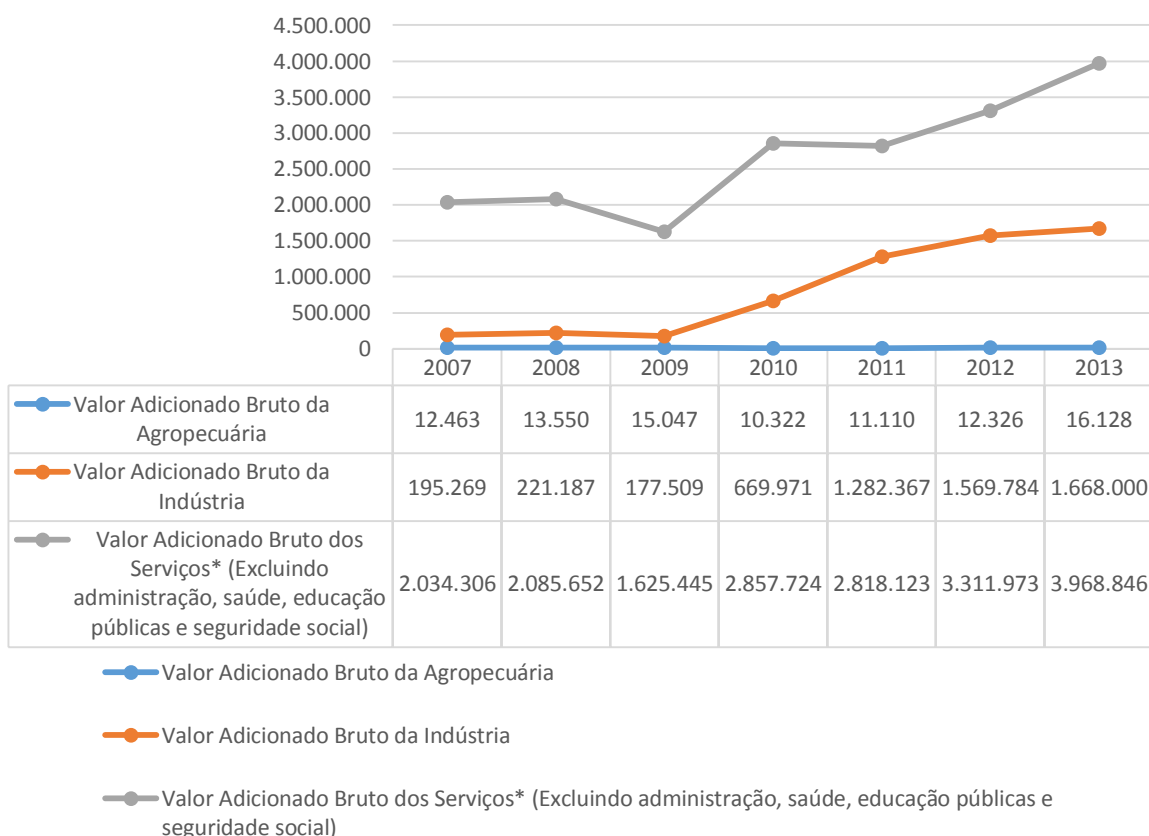
Desta forma, pensar as disputas de poder geradas pelos megaempreendimentos no bairro da Ilha da Madeira nos remete a questão da territorialidade local. E neste sentido, Robert Sack (1986) define a territorialidade como um efetivo controle de determinada área. Cabe discutir então a quem pertence o território da Ilha da Madeira, e em uma escala maior, quais agentes estabelecem a territorialidade do município de Itaguaí. Através da implementação do Plano Diretor ou da aprovação do Plano de Saneamento Básico local, existem elementos que configuram o ordenamento territorial e o modelo das políticas públicas engendradas no município.

2.4 OS RECENTES MEGAEMPREENHIMENTOS EM ITAGUAÍ

Entre os anos de 2000 à 2015⁷ o município sofreu um aumento populacional de 69.887% (de 82.030 para 119.143 mil habitantes) em decorrência da expansão do Distrito Industrial de Santa Cruz, ampliação Complexo Portuário de Itaguaí e a implementação dos megaempreendimentos do Porto Sudeste Brasil S/A e do Estaleiro naval PROSUB – EBN / Odebrecht, da nova planta da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da instalação da *ThyssenKrupp* (CSA)⁸. Segundo os dados do IBGE Cidades, Itaguaí tem um PIB total de R\$ 4.283,923, com o PIB per capita de R\$ 34.257,38, com um IDH-M⁹ de 0,715.

O gráfico abaixo demonstra a recente evolução do Produto Interno Bruto do município de Itaguaí entre os anos de 2007 e 2013:

Figura 03. PIB Setorial de Itaguaí (em mil reais):



Fonte: IBGE (2016). Adaptado pelo autor.

⁷ População estimada – IBGE (2015).

⁸ Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), situa-se no bairro de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro. Bairro este que é limítrofe com o município de Itaguaí.

⁹ IDH: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

A indústria local expandiu consideravelmente entre os anos de 2007 e 2013, apresentando uma retração apenas no ano de 2009. Ano em que a crise internacional retraiu investimentos e trouxe entraves para a produção mundial de bens e serviços. Principalmente nos setores ligados ao comércio internacional, altamente dependentes da demanda internacional.

Segundo dados da FIRJAN (2014) a região da Baixada Fluminense I¹⁰ captou um montante de 9,7 bilhões de reais durante o período de 2012 a 2014. Sendo que desta quantia, vale destacar que quase toda a sua totalidade foi empregada no município de Itaguaí. Firmando a cidade como um grande polo de investimentos. Apenas os investimentos destinados a expansão e a modernização da CEDAE¹¹ (Companhia Estadual de Água e Esgoto) na região estão inseridos em diversos municípios da região.

Na tabela a seguir são expostos alguns dos grandes projetos de investimento local que vem sendo implementados na cidade de Itaguaí em torno de uma política de desenvolvimento que agrega empresas privadas, bancos públicos como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a ação de empresas de capital misto como a Petrobrás¹².

Tabela 01 - Investimentos na cidade de Itaguaí entre 2012 e 2014:

Investimento	Setor	Objetivo	Valor Investimento entre 2012-2014 (R\$ Bilhões)
PROSUB	Construção Naval	Implantação e Construção de Embarcação	5,2
Porto de Itaguaí	Transporte/Logística	Implantação e Expansão/Modernização	1,3
Porto Sudeste	Transporte/Logística	Implantação	1,3
Terminal da Usiminas em Itaguaí	Transporte/Logística	Implantação	1,3
Siderúrgica da Gerdau (Cosigua) ¹³	Siderurgia	Expansão/Modernização	1,2

Fonte: FIRJAN (2014). Adaptado pelo autor.

¹⁰ Baixada Fluminense I: área que segundo a metodologia da FIRJAN para análise dos investimentos no estado do Rio de Janeiro, e é compreendida pelos municípios de: Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis. Abrangendo uma área total de 1.824 km² (FIRJAN, 2015b).

¹¹ A CEDAE é resultado da junção da Empresa de Águas do Estado da Guanabara (CEDAG), da Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ). Fundada no ano de 1975, e responsável pelo abastecimento e tratamento de água nos municípios conveniados do Estado do Rio de Janeiro. Fonte: CEDAE (2015). Disponível em: <http://www.cedae.com.br/>

¹² Segundo o relatório Decisão Rio 2012-2014 os investimentos da Petrobras em todo o estado do Rio de Janeiro se fixa na casa dos 107,7 bilhões de reais. E a empresa também mantém atividades na região da Baía de Sepetiba, e, na cidade de Itaguaí. Contudo, investimentos realizados não foram detalhados (FIRJAN, 2014 p. 15).

¹³ A Gerdau está situada no Distrito Industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro. Contudo o empreendimento possui como área de influência a cidade de Itaguaí e toda a região. Haja vista que os seus impactos ambientais e de escoamento da produção atingem a Baía de Sepetiba.

No que tange a esfera econômica os megaempreendimentos trazem a perspectiva de expansão da importância do município de Itaguaí como região produtiva e logística no cenário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No mesmo sentido, expande também a obtenção de tributos do governo local. O que inicialmente pode ser considerado por si só como um fator positivo e que justifica a intervenção dos megaprojetos no município.

Entretanto, os próprios efeitos positivos advindos dos megaempreendimentos podem ser contestados dada a disposição destes como um elemento que vem atraindo uma grande quantidade de pessoas para o município de Itaguaí. Aumentando assim, de forma proporcional, a demanda por serviços públicos na localidade. A saúde, a educação, o acesso ao esgotamento e a água tratada são demandas básicas que elevam a necessidade de organização da prefeitura local. Segundo o Relatório de Impactos Ambientais da Companhia Siderúrgica Nacional essa expansão das atividades econômicas na região estabelecem uma expectativa de aumento populacional do município de Itaguaí e outros municípios vizinhos como Mangaratiba, Seropédica e o bairro de Santa Cruz (pertencente ao município do Rio de Janeiro). O RIMA-CSN ainda observa que:

A divulgação de informações sobre o aumento da capacidade do Terminal e a oferta de novos postos de trabalho poderá aumentar o fluxo de migrantes, já observado atualmente na região do empreendimento. (...) Nesse cenário, prevê-se a ocorrência de um processo de mobilização de segmentos sociais, principalmente de baixa renda, oriundos de áreas economicamente mais estagnadas do estado e da RMRJ, em direção a Itaguaí ou municípios vizinhos. (CSN, 2015, p. 99).

O fluxo populacional para o município de Itaguaí incorpora a necessidade de uma melhor infraestrutura do poder público local e dos seus instrumentos de planejamento urbano. Principalmente, para as demandas locais que são históricas e se fazem presentes desde o início do processo de ocupação da região da Baía de Sepetiba (Cocco; *et. al.*, 2001). Dentre as tais, algumas demandas básicas como a necessidade de habitações regularizadas, acesso a água potável e a rede de esgoto. Além do desafio de inserir uma maior oferta de serviços públicos na localidade, a própria inclusão econômica da população de baixa renda também torna-se um fator desafiador a implementação destes projetos.

Em termos gerais, as populações mais baixas e com menor qualificação no mercado de trabalho acabam sendo inseridas em empregos temporários. Advindos principalmente da construção civil. Cocco, *et. al.* (2001) ainda denotam que grande parte

das firma da região da Baía de Sepetiba acaba recrutando uma mão de obra mais especializada do município do Rio de Janeiro.

Os grandes projetos de investimento se configuram como “enclaves territoriais” uma vez que não proporcionam a inserção da comunidade local em um processo de melhoria da qualidade substantiva de vida. Outros elementos como a coesão territorial e a oportunidade dos agentes locais participarem ativamente do controle das ações empreendidas pelo poder público e pelas grandes empresas, são outros pontos que deixam a desejar nesse processo de governança.

2.5 A ILHA DA MADEIRA COMO EPICENTRO DOS GPIs

Até meados década de 1950 a Ilha da Madeira era um complexo de pequenas ilhas que constituía o arquipélago da região. Ainda na década de 50 iniciou-se o aterramento de parte do canal do mangue existente, criando uma ligação por terra com o continente. Na primeira metade do século XX o bairro formado pelas Ilhas da região compartilhavam de um aspecto de comunidade tipicamente pesqueira e rural. Com uma economia própria e características de uma pequena “cidade autônoma” em comparação ao município de Itaguaí e demais municípios vizinhos. Tendo a região o seguinte cenário no período:

Abundantemente farta, a pesca artesanal mantinha-se como fonte básica de abastecimento na mesa do ilhéu e, sobretudo, com a alavanca da economia local, gerando mais recurso à comunidade com seu escoamento para o continente. (...) Mas nem só de peixe vivia a ilha. Dentro desse aspecto, ressalta-se também a importância da lavoura no lugar, onde sítios e pequenas chácaras davam bons resultados nos mais diversos plantios (...) (ITAGUAÍ, 2010, p. 113).

A Ilha da Madeira, passou por profundas transformações durante a década de 1950 com o aterro do canal do Mangue. A região conhecida como Saco do Engenho adquiriu novas formas. Perdendo praias, trilhas e cachoeiras (Itaguaí, 2010). A região também sofreu pressões pelo modelo de desenvolvimento projetado para o período. Modelo que firmou a localidade como um ponto estratégico para a implementação da área industrial da cidade.

Com esta movimentação dos capitais na região, e, com o surgimento de projetos governamentais para a área da Ilha, diversas transformações naturais foram realizadas na localidade. A localidade perde a sua característica natural, que até então lhe atraía uma representativa movimentação turística. Pode-se notar ainda nesse processo, uma valorização do espaço local como um novo polo logístico e produtivo do estado do Rio de Janeiro. E que vem se favorecendo por algumas características do município de Itaguaí, e, em certa medida, por algumas especificidades da região da Ilha da Madeira.

A localização favorável do bairro, próximo a cidade do Rio de Janeiro e ao amplo mercado de trabalho da RMRJ. Assim como, pela disposição estratégica do município, como já citado anteriormente. São fatores que favorecem na conversão de novos capitais (nacional e internacional) para a localidade. Firmando na região do Saco do Engenho uma significativa produção da indústria de transformação, como já foi observado na seção 2.2 deste capítulo, a chegada da Companhia Mercantil Ingá, altera a dinâmica local e gera um passivo ambiental para toda a Baía de Sepetiba.

E recentemente, o bairro da Ilha da Madeira, vem passando por mais uma série de transformações locais. A localidade foi classificada no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí, como uma região industrial, atrativa para a instalação de novas empresas e empreendimentos (Itaguaí, 2007). Principalmente aqueles que visam uma interlocução portuária (para importação ou exportação). A inserção do município na grande rede internacional de produção amplia suas conexões com diversas cadeias do setor produtivo e o aumento destes fluxos se converte em inúmeros investimentos para o território local. Nesse sentido a relação entre o local e o global, apresentada por Peter Dicken (2010) torna-se mais intensificada. Apresentando efeitos em escala, induzindo a atração de outras plantas industriais, novos armazéns, instalações portuárias, terminais multimodais e estações aduaneiras interiores. Sendo que muitos dos investimentos recém chegados a localidades também se apresentam como megaempreendimentos.

Estes e outros tipos de investimentos vem transformando a paisagem do município, assim como, suas relações socioambientais, econômicas e políticas. E estas transformações são sentidas em peso pela comunidade da Ilha da Madeira. Cocco, *et. al.* (2001) destacam ainda os problemas gerados pelo crescimento populacional não planejado da Baía de Sepetiba:

A multiplicação dos loteamentos e favelas ocupados por populações de baixíssima renda e desprovidos das infraestruturas sanitárias básicas se traduziu por um forte aumento dos despejos de lixo residencial nos rios que desaguam na Baía. (...) Além da questão do despejo de detritos nos rios da região, a urbanização da Bacia se traduziu também por uma devastação da cobertura vegetal nas áreas planas aluviais e nas encostas, onde o desmatamento provocou um aumento espetacular da produção de sedimentos que assoreiam os cursos de água e finalmente a própria Baía de Sepetiba. (COCCO, *ET. AL.*; 2001, p. 133).

A Ilha da Madeira se mostra assim como um território em profunda transformação. Sendo o palco de um processo de mudanças estruturais baseadas no estabelecimento de um modelo de “empreendedorismo urbano”. Que segundo Harvey (2005) é o processo de governança do local a partir dos interesses e consensos estabelecidos pelo mercado. Neste processo de gestão as localidades tornam-se importantes eixos do desenvolvimento em escala internacional. Uma vez que é no local que as multinacionais e transnacionais operacionalizam suas metas de competitividade internacional. Se beneficiando de empréstimos do poder público, isenções fiscais, além de outras características como ponto geográfico estratégico e mercado de trabalho.

Os elementos que fazem do local um ponto de referência e notoriedade das grandes transformações socioeconômicas e ambientais, também podem ser elencados como os desencadeadores de investimentos e produção nestas localidades. Estimulando a disputa entre os locais por investimentos (BRANDÃO, 2012). Gerando assim as chamadas “guerras fiscais” (CANO, 2008) ou “disputas interurbanas” (HARVEY, 2005). Produzindo a denominação de regiões ganhadoras e regiões perdedoras. Sendo ganhadoras, aquelas que conseguem atrair investimentos para si e, de alguma forma, estabelecem uma vantagem competitiva perante outras localidades. Firmando-se em um modelo de crescimento econômico fundamentado na acumulação de capital. Em outro ponto, as regiões perdedoras, aquelas que não possuem uma estratégia de atração de investimentos consolidada.

O bairro da Ilha da Madeira, teoricamente, pode ser teoricamente classificado como uma região ganhadora. Ao passo que vem atraindo grandes quantias de investimentos públicos e privados. Consolidando-se como um polo logístico nacional com relevância para importantes setores de exportação do Brasil como minério de ferro e seus derivados. No entanto, apesar da concentração de grandes projetos existentes na Ilha da Madeira, não se pode afirmar de antemão que a localidade é uma região ganhadora sem notar a percepção da própria comunidade que está diretamente relacionada aos megaempreendimentos. E isto será abordado nos próximos capítulos deste trabalho,

contudo, na próxima subseção, abre-se um espaço para a apresentação dos megaempreendimentos que vem se fixando no município de Itaguaí e que possuem a região da Ilha da Madeira como principal aporte territorial.

2.5.1 Expansão e Modernização do Porto de Itaguaí

Como já observado anteriormente, o Porto de Itaguaí foi construindo ainda na década de 1970, entrando em operação em 7 de maio de 1982. O Porto multimodal da região da Baía de Sepetiba agrega uma série de instalações. E este conglomerado de instalações segundo a Companhia Docas-RJ (s/d) estão dispostos da seguinte forma: um Cais Multiuso (com 810 metros de comprimento); um Píer de Carvão (com 540 metros de comprimento); um Píer de Minérios (tendo 320 metros); um Terminal de Alumina, com capacidade para 30.630 toneladas; cinco Pátios de Carvão, somando uma área de 177.000 m²; quatro Pátios de Minérios, com capacidade de armazenagem de 1.500.000t. Além de um Pátio de Uso Múltiplo, com área de 200.000 m², além de diversos armazéns para estocagem de produtos diversos.

No projeto de expansão do Porto de Itaguaí estão agregadas os investimentos de expansão do Terminal de Granéis Sólidos (TECAR), implementado pela Companhia Siderúrgica Nacional. E será apresentado detalhadamente dentro da análise dos investimentos da Companhia. Assim como o projeto de ampliação dos Berços do Porto de Itaguaí e do pátio de estocagem do terminal.

2.5.2 Construção do Porto Sudeste

Iniciaram-se no ano de 2010 as obras de construção do megaempreendimento denominado Porto Sudeste do Brasil S/A. Sobre o controle do Grupo EBX, holding brasileira que operara nos ramos do petróleo (OGX), logística (LLX)¹⁴, mineração (MMX), mineração de carvão natural (CCX), energia (MPX) e OSX (indústria *offshore*). A construção desse empreendimento é voltado para a criação de um terminal portuário privado que escoie a produção de minério de ferro extraído no estado de Minas Gerais sendo sua utilização mista (própria e alugada).

¹⁴A LLX mudou de nome no fim de 2013, quando passou a ser controlada pelo grupo EIG (*Global Energy Partners*).

No entanto, com a crise nos investimentos do grupo controlador do empreendimento (OGX), 65% do controle do megaempreendimento foi repassado para o comando da empresa holandesa *Trafigura* e para o fundo soberano de Abu Dhabi *Mubadala Development Company*. Segundo o jornal Folha de São Paulo (2014) o porto terá capacidade inicial para 50 milhões de toneladas de minério de ferro por ano. Podendo expandir a sua capacidade futuramente. A MMX – Mineração e Metálicos S.A. manteve 35% de participação no projeto.

Sua conclusão está prevista para o segundo trimestre de 2015, com investimentos na ordem de mais de R\$ 1,2 bilhões. A próxima figura apresenta a estrutura do Píer do Porto Sudeste já implantada sobre as águas da Baía de Sepetiba:

Figura 04. Porto Sudeste e o seu Píer



Fonte: Folha de São Paulo (2014).

Segundo o próprio relatório da empresa existe a possibilidade de aumento da capacidade de escoamento do Porto Sudeste já para o próximo ano (2016). O que mostra que o projeto em questão pode aumentar a pressão sobre os recursos geobifísicos da região. E ao mesmo tempo, ampliar os impactos ambientais na região da Ilha da Madeira, principalmente com o aumento do fluxo de navios de grande porte na Baía.

2.5.3 Arco Metropolitano do Rio de Janeiro

O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (AMRJ) é uma rodovia logística cujo traçado corta oito municípios da região metropolitana fluminense. Interligando dois importantes polos de desenvolvimento: o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), em Itaboraí, e o polo industrial de Itaguaí. Os demais municípios por ele atravessados são: Seropédica, Paracambi, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim. O ARMJ foi orçado em R\$ 1,3 bilhão e parcialmente inaugurado em julho de 2014 (FIRJAN, 2011).

Contando com uma extensão de 145 quilômetros, o Arco Metropolitano teve como principais empreendedores o governo federal, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); e, do governo do estado do Rio de Janeiro. Por meio da Secretaria Estadual de Obras. O projeto foi executado com um montante total de R\$ 1,3 bilhão, segundo dados da Firjan (2014b).

Na figura abaixo temos uma ilustração do traçado do AMRJ e os municípios que são cortados pela rodovia.

Figura 05. Traçado do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro



Fonte: Rego (2011).

A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) vê com boas perspectivas o projeto do novo acesso rodoviário da metrópole fluminense. E enumera alguns aspectos favoráveis a indústria do estado. Com destaque para a indústria petrolífera. Dada a oportunidade de instalação de novas unidades produtivas ligadas a cadeia petrolífera no estado do Rio de Janeiro.

(...) permitindo o acesso adequado de cargas ao Porto de Itaguaí por toda a malha rodoviária do país. A nova rodovia vai conectar, fora da zona urbana dos municípios, os cinco grandes eixos rodoviários que convergem para a cidade do Rio de Janeiro (BR-101 Norte e Sul, BR-116 Norte e Sul e BR-040) (...) De fato, o Arco passará próximo ao COMPERJ, em Itaboraí, à Reduc e ao polo gás-químico, em Duque de Caxias, e à futura base de apoio *offshore* da Petrobras, em Itaguaí. Além dos municípios cortados pela via, há também áreas disponíveis em municípios próximos, como Queimados, que também poderá se beneficiar dos impactos econômicos do Arco Metropolitano. (FIRJAN, 2014, p. 36-37).

Notoriamente a inserção do Arco Metropolitano na paisagem metropolitana insere uma vasta área da metrópole carioca como possíveis áreas produtivas. E seguindo esta diretriz, o Plano de Desenvolvimento de Itaguaí estabelece a área próxima ao Arco como uma Zona Estratégica de Negócios (ZEN) “*localizada nas áreas discriminadas: área I – entre a estrada de ferro MRS e a RJ 109 (Arco Rodoviário)*” (ITAGUAÍ, 2007, p. 11).

Nesse sentido, o novo Arco Metropolitano, analisado por Alcantara (2013), Rego (2011) e Montezuma e Cintra (2012), torna-se um agente capaz de gerar um aumento da centralidade de Itaguaí, uma vez que amplia sua importância dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Não apenas como uma localidade produtiva, mas também pela oportunidade de inserção de uma série de serviços logísticos na região. Estabelecendo conexão direta com os portos fixados na Ilha da Madeira.

Tendo em vista a inserção do AMRJ na região, percebe-se que a estrutura fundiária tende a ser transformada gradativamente. Começando pelas porções de terra que margeiam o Arco Metropolitano. A expansão urbana sem critérios ou planejamento pode, dessa forma, trazer ao território de Itaguaí novos efeitos socioeconômicos e ambientais danosos para o território local, podendo alavancar fenômenos impactantes à dinâmica do município, como a especulação imobiliária e a gradativa redução dos sistemas ecológicos.

2.5.4 Terminal Logístico da CSN

O projeto da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) é estabelecer no município um Centro de Apoio Logístico. Este centro deve contar com prédios administrativos e com centros de distribuição, com áreas para estocar os produtos da CSN e também outros, quando necessário. Apesar de estar envolvida diretamente com a expansão do Porto de Itaguaí, a Companhia ainda não apresentou o valor do projeto de investimento do Centro de Apoio Logístico da Ilha da Madeira. Sobre a construção da nova planta da CSN na região, Cocco *et. al.* (2001) destacam que a especulação em torno da chegada destes empreendimentos de grande porte surge como uma fonte de esperança em torno de um desenvolvimento regional e da criação de empregos na localidade. Mas, antes mesmo de se concretizar acaba sendo um polo atrativo para populações de baixa renda e desempregados (ou subempregados).

A base logística da CSN iniciou a sua obra de instalação no bairro da Ilha da Madeira, nas proximidades da área do Porto de Itaguaí. A empresa já disponibilizou o relatório do projeto de execução do empreendimento. Segundo o relatório que apresenta o empreendimento, os grandes portos do país se encontram em regiões altamente urbanizadas, dentre eles: Santos, Rio de Janeiro e Vitória. Outro fator relevante para o investimento da Companhia na Baía de Sepetiba é a própria dinâmica de crescimento econômico apresentada pela região da Ilha da Madeira, que vem concentrando investimentos ligados ao setor portuário. Firmando-se como uma região de conexão internacional.

A seguinte figura traz a configuração do projeto do Centro de Apoio Logístico da Companhia Siderúrgica Nacional. Que soma uma quantia de 202 milhões de reais em investimentos para a sua implantação.

Figura 06. Centro de Apoio Logístico da CSN



Fonte: CSN (2015).

O Projeto da CSN ainda agrega a implantação do Porto privado do Lago da Pedra, também na região da Ilha da Madeira, em Itaguaí. Previsto em R\$ 791 milhões, o porto da Companhia terá a capacidade de operacionalizar a logística de cargas como: minério de ferro, carvão (dentre outros insumos), e outros produtos siderúrgicos (CSN, 2015). A Base Logística da Companhia Siderúrgica Nacional tem a seguinte forma:

Figura 07. Planta da Base Logística da CSN



Fonte: CSN (2015), adaptado pelo autor.

O projeto ainda agrega a construção da retro área do Porto Lago da Pedra. Incluindo a construção do prédio administrativo do complexo logístico, a instalação do edifício institucional, vestiários, refeitório, portaria e armazém. Tendo como estimativa de investimento: 283 milhões de dólares.

Na audiência pública realizada no município de Itaguaí, para promover a discussão sobre o projeto, estavam reunidos membros do Ministério Público, do Instituto Estadual de Meio Ambiente (INEA), da Companhia Siderúrgica Nacional, representantes do governo municipal e do município de Seropédica (vizinho ao município de Itaguaí). Mas não foram registradas as falas dos representantes das associações de moradores e de membros da sociedade civil organizada da localidade. Desta forma a ata da audiência pública sobre a ampliação do porto local não expressou o teor da participação social no evento. Apesar de constar que foram realizadas 56 perguntas dos ouvintes da audiência aos membros da mesa, não consta na ata as suas dúvidas, questionamentos, reivindicações e objeções ao projeto.

A única fala presente na ata da audiência pública que levanta um ponto de análise crítica ao projeto foi a do Secretário Municipal de Meio Ambiente do município de Seropédica, Ademar Quintella. Onde fica registrado que:

O Secretário de Meio Ambiente de Seropédica, Sr. Ademar Quintella, disse que o Canal de São Francisco está com problemas de coliformes. Falou da Baixada Quaternária de Piranema, e que alguns pontos não foram citados e que Seropédica não está incluído no Estudo de Impacto Ambiental (IEA). Concluiu, ressaltando que o pó de minério se espalha nas vias públicas. (IEA, 2014, p. 2).

De uma forma mais geral, percebe-se a omissão das falas dos movimentos e das organizações populares do município que vem reivindicando mudanças no modelo de gestão implementado em Itaguaí. Onde o valor dos projetos e a sua capacidade de atração de tributos municipais se fixa como o ponto fundamental. Enquanto, outros aspectos que dizem respeito as demandas locais, não foram relatados no registro da ata da audiência pública realizada no município para a aprovação do projeto. Nos próximos capítulos a falta de inclusão e pluralismo nas esferas de decisão local serão abordadas de forma mais ampla. A Ata Sucinta da Audiência Pública do TECAR se encontra no Anexo B.

Tabela 02. Total do valor do projeto TECAR (em milhões de dólares):

CAPEX US\$ mi	Total
Expansão Tecon	166
Expansão Tecar	790 *
Centro de Apoio Logístico	202
Porto Privativo Lago da Pedra	791
Retroárea do Porto Privativo	283
Total	2.231

Fonte: CSN (2015).

* sendo que 263 milhões de dólares já foram implementados.

Somente o projeto de modernização e expansão do Porto de Itaguaí soma 2.231 bilhões de dólares. E tem um potencial agregado de expandir a cadeia de serviços logísticos e produtivos no local.

2.5.5 Terminal Logístico da USIMINAS

A Usina Siderúrgica Minas USIMINAS possui parceria na área de mineração com o grupo japonês Sumitomo Corporation. A Mineração USIMINAS é a empresa responsável pelo ramo de mineração e transporte de cargas do grupo. Esta, possui o controle administrativo do terreno do grupo na cidade de Itaguaí, próximo a Baía de Sepetiba, mas sem acesso direto ao mar. O terreno da Siderúrgica Minas em Itaguaí foi o local onde operava a Cia. Mercantil Ingá. Que operava no tratamento de metais pesados no bairro da Ilha da Madeira.

Esta propriedade foi comprada no ano de 2006 e possui 968.000 metros quadrados segundo dados do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA-USIMINAS, s/d) da empresa. O relatório ainda mostra que a localidade possui um passivo ambiental deixado pelo acúmulo de rejeitos de zinco, chumbo e outros compostos químicos que contaminaram o solo e o lençol freático da região.

A USIMINAS assumiu a responsabilidade de tratar e recuperar a área comprada. Contudo, todo o passivo ambiental deixado pela Ingá que se espalhou pela região da Baía de Sepetiba ficou de fora do projeto da empresa. O projeto de recuperação ambiental da área compreende em:

A pilha de rejeitos atual será escavada até a cota 4,5 metros e o rejeito removido será depositado e compactado, sobre uma camada material drenante que evitará o seu contato com o lençol freático. A água efluente deste processo será coletada e tratada. Também passará por tratamento a água subterrânea (...). Uma camada de material impermeável será colocada por cima do rejeito compactando, impedindo seu contato com a água da chuva e, conseqüentemente, a entrada de mais água no processo. (RIMA- USIMINAS, 2015. p. 8).

Neste sentido a configuração do espaço produtivo na Ilha da Madeira, já degradado pela operação de outras empresas no local também acaba sendo um fator tratado pela empresa e considerado em seu projeto de investimento. No entanto, moradores da localidade da Vila do Engenho relatam o pequeno investimento das empresas com a recuperação do solo e da água no bairro:

A empresa tinha como um compromisso jurídico a recuperação desse terreno da antiga Ingá, mas o que nós vemos eles fazerem aqui foi lançar uma nova camada de terra no terreno contaminado. O que na realidade não muda a situação de vulnerabilidade da região. (Morador da Ilha da Madeira 1).

Ainda não nos recomendam ter nada por aqui poço, ou retirar água daqui do bairro, e mesmo com essas ações creio que a água continua contaminada. Até porque não vimos grandes ações até o momento para que pudessem recuperar essa terreno todo. Tinha muito lixo tóxico ali e eu acho que isso ainda afeta o nosso bairro. (Morador da Ilha da Madeira 2).

A fala dos moradores aponta para uma outra realidade, onde poucos resultados concretos foram alcançados para a manutenção da qualidade de vida local. E na realidade o interesse dos megaprojetos está na manutenção do local como um território hostil para a permanência de residências.

2.5.6 Base da Petrobrás

O projeto da Base da Petrobrás em Itaguaí tem como objetivo facilitar a exploração de novos poços de exploração do pré-sal na região marítima do município. E deve desencadear a atração de outros investimentos da área de extração de petróleo para a localidade. No entanto, apesar de já contar como um empreendimento para a região, a Petrobrás ainda não divulgou os valores da obra (FIRJAN, 2014a). A nova base da Petrobrás possui um cunho estratégico importante para a área de produção energética do país, principalmente para facilitar as atividades *offshore* de extração petrolífera. Desta forma, a FIRJAN pondera que a base:

(...) de aproximadamente 10 km², impulsionará a atração da cadeia de fornecedores de bens e serviços voltados para a exploração de petróleo, gerando emprego e renda. (...) o investimento será um importante vetor de crescimento e desenvolvimento econômico de Itaguaí e da região de entorno. Embora o investimento já esteja confirmado, foi incluído como potencial porque a empresa ainda não confirmou valores e prazos (FIRJAN, 2014a, p.65).

A FIRJAN (2014a) considera o investimento do setor petrolífero um grande incentivo para a atração de novos investimentos do ramo para a região da Baía de Sepetiba. A implantação do COMPERJ (Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro) também é um estímulo à consolidação de uma ramificação da indústria petrolífera dentro do território fluminense.

No entanto, com a divulgação recente dos casos de corrupção envolvendo a Petrobras, grande parte de seus investimentos previstos foram paralisados. Alguns por ação judicial, com a interrupção de contratos administrativos. E outra parte do programa de investimentos da empresa, divulgada para o período de 2015 a 2019 foi redimensionada pela própria diretoria. Principalmente, por causa da fuga de capitais estrangeiros e a baixa do preço do petróleo no mercado global. O que representou uma redução de 32 bilhões de dólares nos investimentos do período.

A Petrobrás S. A. divulgou que: *“A partir dessas novas premissas, o valor dos investimentos para 2015 e 2016 também foram revisados, mantendo a prioridade dos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo no Brasil, com ênfase no pré-sal. (...)”* (PETROBRÁS, 2016, p. 1-2). No entanto, não foram apresentados em detalhes os projetos e os investimentos que se manterão no estado do Rio de Janeiro.

2.6.7 PROSUB

No ano de 2012, na região da praia do Saco do Engenho (bairro da Ilha da Madeira - Itaguaí), a Marinha do Brasil deu início ao programa PROSUB (Programa de Desenvolvimento de Submarinos Atômicos). Com o intuito de desenvolver submarinos de propulsão nuclear e submarinos de diesel-elétrico em uma área de extensão total de 700 metros de extensão por 14 metros de diâmetro, perfazendo um total de 103 mil m². O programa PROSUB está sendo desenvolvido em um consórcio entre as empresa francesa DCNS (*Direction des Constructions Navales et Services*) e a empresa brasileira Odebrecht.

Além da Base Naval em si o PROSUB congrega também o projeto de implantação da Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM). A UFEM já foi inaugurada no ano de 2013, segundo o relatórios da Marinha brasileira. E também está situada Ilha da Madeira, mais precisamente, ao lado da NUCLEP. Empresa que fornecerá algumas peças e subseções para a montagem dos submarinos atômicos brasileiros.

Conforme explicitado no relatório da Marinha do Brasil (2014):

(...) a instalação nuclear do SN-BR será de total responsabilidade brasileira e não terá participação francesa nesse processo. É previsto um elevado grau de nacionalização do SN-BR. No contexto do PROSUB, visando dar uma dimensão do processo de nacionalização que envolve esse grande programa, constata-se que, na UFEM, atingiu-se um índice de nacionalização de equipamentos próximo a 95%. (BRASIL, 2014, p. 1).

A UFEM já possui três submarinos em produção SBR 1, SBR 2 e SBR 3. A NUCLEP está a cargo das bases iniciais dos projetos. E os submarinos estão sendo construídos em parceria pela INC (Itaguaí Construções Navais), com 59% da participação sendo referente a Odebrecht Defesa e Tecnologia e 41% a cargo da *Direction des Constructions Navales et Services* (DCNS). Grupo francês que participou do processo de construção, participando diretamente do processo de transferência de tecnologia para a produção do Submarino Atômico. A Marinha do Brasil também participa do processo de construção dos submarinos por meio de uma empresa com controle de capital acionário pelo grupo EMGEPRON (Empresa Gerencial de Projetos Navais).

Na imagem abaixo temos a construção da Base da Marinha, na Ilha da Marinha. Destaque para as alterações na paisagem local que vem sendo promovidas pelo empreendimento. Dentre elas: a abertura do túnel de acesso ao pátio da Base da Marinha:

Figura 08. Construção da Base Naval da Marinha em Itaguaí



Fonte: Marinha (2014).

Os megaprojetos de Itaguaí vem consolidando o território do município como um polo de conexão internacional. Ligando a localidade a interesses estratégicos de escala internacional, como a inserção do Brasil na produção de tecnologia para a guarda dos recursos marítimos. Dentre eles, o Pré-sal e os novos campos de exploração de petróleo em uso que se situam na região da Bacia de Santos e da Bacia de Campos.

2.6 O IMPACTO TERRITORIAL DOS MEGAEMPREENHIMENTOS DE ITAGUAÍ

Nesta seção, abre-se espaço para a caracterização os impactos dos grandes empreendimentos que vem sendo implantados na cidade de Itaguaí nas últimas duas décadas. São frutos do modelo de planejamento urbano que se baseia na autonomia dos locais, e, no processo de mercantilização dos espaços e competição estratégica dos lugares. Visando a atração de novos investimentos produtivos, novos eventos, e de uma inserção na rede global (VAINER; 2012, 2013).

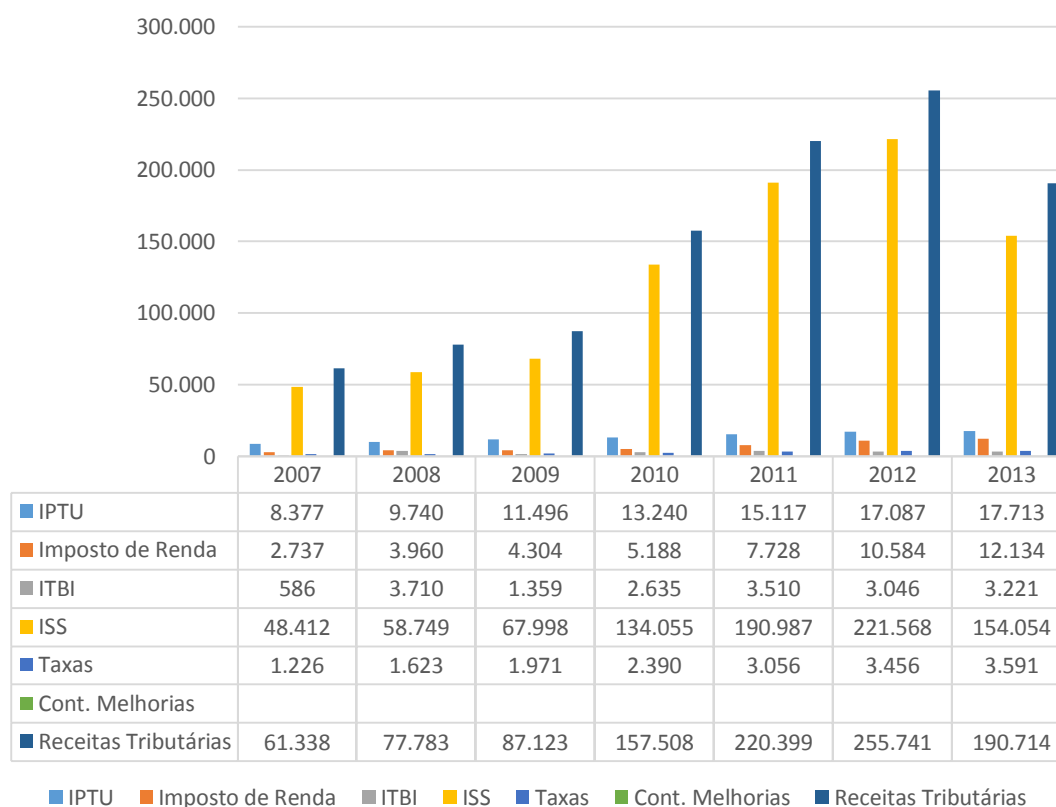
Para Brandão (2012) os grandes projetos fomentam a gestão do território como algo que não se associa a outras escalas territoriais. Trazendo a premissa de um desenvolvimento localista. Baseado nos projetos de políticas liberais, onde se preconiza a autonomia dos locais, a diminuição do controle Estatal e a gradativa inserção de dinâmicas estratégicas na gestão da coisa pública.

Sobre esse prisma, Tenório (2013) destaca que a gestão baseada nos princípios da gestão estratégica segue fundamentos como o mercadocentrismo, o individualismo metodológico e o foco nos espaços referentes à esfera privada. Fatores que corroboram para a construção de políticas públicas que não possuem princípios da cidadania deliberativa. Para Villela (2012) a cidadania deliberativa está embasada nos processos de participação pública.

No entanto, os processos de governança baseados na centralização das decisões e com o foco no mercado multiplicam-se, e, por vezes trazem consigo a justificativa de serem processos de desenvolvimento. Que visam o bem-estar geral. Onde o importante é a atração de investimentos para gerar empregos e uma atividade econômica local.

Seguindo este cenário o município de Itaguaí acaba ganhando relevância não só no cenário da RMRJ, mas também sobre todo o Estado do Rio. Pois tendo como justificativa do poder público local a busca de um desenvolvimento do município os megaempreendimentos trazem um aumento expressivo das receitas públicas. O gráfico a seguir apresenta um aumento das receitas de Itaguaí, principalmente depois de 2009, início da fixação destes megaempreendimentos no município.

Figura 08. Evolução das receitas em Itaguaí entre 2007-2013:



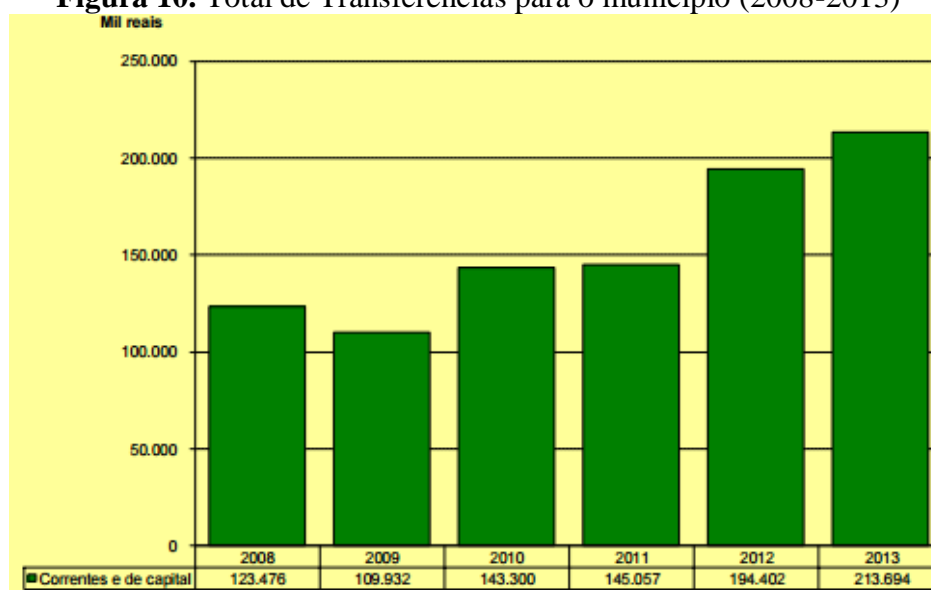
Fonte: TCE (2016). Adaptado pelo autor.

Nota-se um aumento das receitas do município, principalmente daquelas advindas das receitas tributárias e das receitas de ISS (Imposto Sobre Serviços) do município. Além de aumentos gradativos também em outras fontes de recolhimento municipal, no período entre 2007 e 2012, como por exemplo: IPTU (Imposto Territorial Urbano), ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e demais taxas municipais. No ano de 2013, nota-se a diminuição das receitas municipais advindas pelo ISS. O imposto sobre serviços incide sobre empresas privadas e profissionais liberais, e a diminuição deste denota o desaquecimento da economia local no que tange a prestação de serviços em Itaguaí em 2013, fato que está diretamente ligado ao fim de algumas obras no município como o AMRJ.

Conceitualmente receitas tributárias são as receitas advindas do recolhimento de impostos, taxas e de fundos de transmissão da União (ou estados da federação). Incluem-se também como receitas tributárias as receitas originárias que advêm da alienação de bens da máquina pública.

Os megaprojetos trazem assim, uma maior relevância da localidade no cenário produtivo e econômico da região da metrópole fluminense. A relevância do município pode ser notada com o aumento das Transferências Totais de receitas federais e estaduais para Itaguaí entre os anos de 2007 e 2013. Onde ocorreu um aumento de 73% das receitas, com expressivo aumento do Fundo de Participação dos Municípios e nos repasses de ICMS.

Figura 10. Total de Transferências para o município (2008-2013)



Fonte: TCE (2016).

Em contrapartida, os megaempreendimentos vem administrando o espaço local segundo suas demanda e interesses. E também tem recebido o aval do próprio governo, que em suas mais diferentes esferas corrobora com o projeto de transformação do espaço comunitário em uma gleba empresarial com inúmeros conflitos socioambientais.

Figura 11: Impactos dos Megaempreendimentos na Ilha da Madeira - Itaguaí:



Fonte: Alcantara (2013).

Na imagem acima temos um recorte dos impactos trazidos pela construção dos megaempreendimentos empresariais na Ilha da Madeira, impactos que não se restringem a porção continental do município, mas também afetam diretamente a Baía de Sepetiba. Área que anteriormente já sofreu com a implantação dos primeiros megaprojetos da região, e, com o processo de expansão populacional desenfreado e sem o devido planejamento urbano.

Os grandes projetos de investimento em implementação no local vem gerando um passivo ambiental histórico na Baía de Sepetiba. E a região da Ilha da Madeira, em específico, tem sido exposta a grandes transformações sociais, e que também perpassam sobre esfera econômica local. Dentre as tais mudanças, Alcantara (2013) ressalta que:

(...) com a transformação ou até mesmo a eliminação de tradicionais atividades pesqueiras e agropastoris. Os resultados indicam que a população residente e usuária do entorno da Baía de Sepetiba constitui-se em sua maioria de pescadores e descendentes de pescadores que ali se instalaram há mais de um século (...). Esta população vem sendo afetada diretamente com a instalação do Porto Sudeste e do estaleiro de submarinos nucleares da Marinha. A diminuição da área de pesca e a poluição causada pelo tráfego de navios de grande porte, por si só representam riscos à sua sobrevivência da principal atividade do lugar – a pesca artesanal. (ALCANTARA, 2013 p. 21-22).

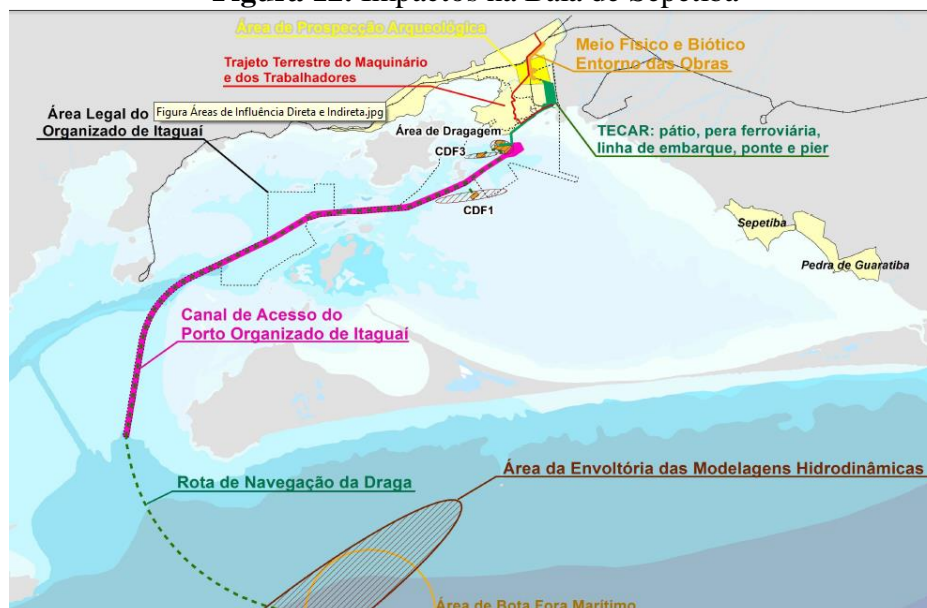
E no tocante as comunidades tradicionais locais, existem na Ilha da Madeira duas principais associações que representam os pescadores e comerciantes de pescado da localidade. A primeira é a APLIM (Associação Pesqueira da Ilha da Madeira) que conta hoje com mais de 8 mil pescadores registrados. E a segunda associação da Ilha da Madeira é a APESCA (Associação de Pescadores Artesanais) que não possui o seu quantitativo total de associados.

Além dos pescadores e suas famílias, habitantes tradicionais da região do bairro e do seu entorno, outros moradores da localidades vem presenciando no cotidiano as transformações ambientais, sociais e econômicas trazidas pelos megaempreendimentos. A destruição dos biomas locais, principalmente os manguezais e áreas alagadiças, devido a terraplanagem operacionalizada para a implantação dos grandes projetos de investimento. E ao mesmo tempo nota-se a redução da fauna e da flora remanescente dos ecossistemas da região (ALCANTARA, 2013).

No entanto, faz-se que esses biomas, no geral, exercem um papel fundamental na localidade. Promovendo o equilíbrio climático da região; gerando peixes e frutos do mar para os pescadores e comerciantes da Ilha, e, por serem em grande parte, pequenas unidades de resistência biológica dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dado o intenso processo de ocupação urbana desordenada, muitos animais e biomas da são encontrados com raridade.

A expansão do Porto de Itaguaí agrega impactos em toda a estrutura da Baía de Sepetiba. E um dos principais impactos relevantes para a Baía é o aumento no trânsito de navios de grande porte na região. Outro ponto são as áreas da Baía que estão passando por drenagens, processo que altera as dinâmicas naturais das correntes marítimas, do pescado e das estruturas dos biomas marinhos.

Figura 12. Impactos na Baía de Sepetiba



Fonte: CSN (2015).

De acordo com o Relatório de Impactos Ambientais da Companhia Siderúrgica Nacional (RIMA-CSN, 2014) o processo sinérgico de atração de grandes empreendimentos para a área da Baía de Sepetiba configura um efeito cumulativo sobre o aspecto da navegação e das condições biológicas da fauna e da flora local. O que afetou diretamente o cotidiano das comunidades locais, principalmente dos pescadores.

Apesar dos fatores positivos destacados no projeto como o aumento de tributos municipais – principalmente ISS – outros fatores devem ser levados em conta. E não apenas o aspecto econômico unicamente voltado para a arrecadação municipal. O desenvolvimento deve ser encarado de uma forma multisetorial (ROMERO, 2011; TENÓRIO, 2007); e que agregue as demandas e interesses locais fundamentando-se processos participativos e de controle social. O desenvolvimento local com cidadania defendido por Tenório (2007) segue estes princípios como fundamentos para um processo de desenvolvimento que insere questões pertinentes a saúde, educação, meio ambiente, e qualidade de vida.

Os megaempreendimentos vem modificando a paisagem do local em que vem se inserindo e também sua territorialidade. Se articulando como novas forças que representam o capital e interesses inerentes a perspectivas que vão muito mais além do que a própria dinâmica local. No entanto, com o discurso de “novos indutores do desenvolvimento local” os grandes projetos de investimento trazem consigo toda uma lógica presente no atual sistema capitalista.

3. APORTES TEÓRICOS: MEGAEMPREENHIMENTOS, DESENVOLVIMENTO REGIONAL, GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

Os estudos acerca do desenvolvimento possuem características diversas. Correntes clássicas tomam o crescimento como um sinônimo de desenvolvimento. Enquanto outros modelos teóricos voltados para uma análise crítica da realidade o tomam como algo ainda maior e mais complexo do que o simples crescimento econômico. Para o segundo grupo existe uma série de fatores inerentes para uma região ou país se desenvolver. E o objetivo deste capítulo é traçar um pouco destes pensamentos teóricos.

Em meados do século XIX um grupo de pensadores denominado de “fisiocratas” trouxe uma série de críticas ao modelo econômico mercantilista, implantado com base em altas barreiras comerciais com a finalidade de manter as balanças comerciais favoráveis. E a principal crítica a esse modelo era o seu foco em dificultar as importações dos países. O que por um lado poderia ser bom, no sentido de defender o mercado interno e as industriais nacionais, tinha como ponto negativo a negligência as importações (SOUZA, 2012).

E a política de maximização do saldo da balança comercial, trazia no âmbito do comércio internacional um problema ao passo que nenhum país deseja importar. E para teóricos como Quesnay a melhor opção seria a eliminação das restrições de importação e exportação (SOUZA, 2012, p. 58).

Deste pensamento de menores barreiras no comércio internacional para a obtenção de um desenvolvimento, deriva o pensamento liberal clássico. Onde Adam Smith defende que a ação racional dos indivíduos harmonizaria as demandas e a oferta de bens e serviços. Isto se forem garantidos princípios como: a abertura de novos mercados e a divisão social do trabalho.

De maneira geral, os modelos clássicos, pensados para solucionar o atraso econômico, fixam-se estritamente sobre a ótica da renda, fazendo a correlação direta entre desenvolvimento e crescimento econômico. Além de seguirem uma série de pressupostos onde busca-se compreender as questões econômicas a partir das escolhas e ações dos indivíduos de forma segmentada. Tomando realidades distintas a partir de modelos prontos.

Em contraponto, François Perroux (1977) nota que o conceito de desenvolvimento regional está atrelado à noção ideológica. Ponto este que pode nortear o sucesso ou o

fracasso de determinada região no que diz respeito a atração de novos investimentos. Tal perspectiva avança ao transcender a noção do desenvolvimento regional como algo natural, ou como algo que não se associa a ideia de um equilíbrio homogêneo. Porque na realidade as regiões são diferentes em seus aspectos naturais, sociais, culturais, tecnológicos e políticos. E em suas diferenças as regiões podem atrair mais ou menos determinados tipos de investimentos.

A ideia do desenvolvimento a partir de um processo natural e homogêneo é inicialmente contestada por Perroux (*op. cit.*), ao trabalhar a teoria dos Polos de Crescimento. Onde o mesmo defende que quando uma região estabelece um crescimento econômico, está também polariza capital. Firmando assim, um desequilíbrio no processo econômico do desenvolvimento inter-regional.

A teoria do desenvolvimento desequilibrado torna possível pensarmos na ação indutiva diferenciada para a consolidação econômica de áreas com menores índices de desenvolvimento. Um avanço perante as teorias que assumiam a ideia de que o desenvolvimento se apresenta como algo balanceado e que faz parte de um sistema auto regulável.

Na década de 1980 Alfred Marshall deu grande ênfase ao elemento espacial em suas análises. Destacou ainda a existência de certas vantagens regionais, onde um território pode ganhar maior eminência que outro. Podendo assim, haver um processo de crescimento diferenciado dada a localização de uma cidade ou região. Seja pela sua proximidade a um rio navegável ou a um porto. Marshall nota que estas variáveis externas as empresas podem ser determinantes para a aglomeração de unidades produtivas em um mesmo território. Uma vez que esta aglomeração pode gerar uma economia de custos (SOUZA, 2009, p. 6).

Marshall agregou ainda mais a visão dos territórios como elementos heterogêneos e dotados de características diferentes. E que oferecem diferentes níveis de custos indiretos. Os custos indiretos podem advir de legislações ambientais mais brandas ou mais severas, da capacidade de escoação de produção, da oferta de mão de obra, entre outros inúmeros fatores que propiciam disparidades inter-regionais.

Além das disparidades entre as regiões, cabe outra posição analítica no que diz respeito as conexões entre as regiões e, em um plano maior, entre as nações e continentes. As escolhas em escala local podem trazer alterações as dinâmicas nas escalas regional, nacional e internacional. Vainer (2001) observa que a cidade representa em si uma estrutura de relações de poder e é o local um importante agente de geração e apropriação

de riquezas. Visto que as unidades produtivas não estão pairando sobre a órbita global, mas sim, em determinado local A ou B.

Ao incluir nas teorias econômicas a dinâmica das regiões e dos espaços a partir de óticas diferenciadas abre-se um novo campo de reflexão mais próximo a realidade dos territórios e das transformações socioeconômicas. E configuram-se novas óticas de análise a partir das diferentes espacialidades como será apresentado na seção subsequente.

Outro elemento trazido para os debates no campo dos estudos em desenvolvimento regional são os elementos dos territórios. As configurações dos territórios, suas relações constituídas, sua paisagem, tornam-se uma visão multidimensional e multidisciplinar de se observar as regiões.

As análises sobre as configurações do território surgiram ganharam eminência com a escola italiana, durante as décadas de 1960-1970. Tendo como ponto principal em suas abordagens, os conflitos gerados por políticas que continham o intuito de expansão econômica (SAQUET, 2010). Ainda neste período outros países passam a conceber o espaço não unicamente como uma unidade física e biológica; mas, passam também a agregar outras dimensões de cunho relacional. Como as apropriações, dominações, e as relações sociais e históricas dos espaços. Fomentando estudos mais multidimensionais e embasados em outros campos, como as ciências sociais (sociologia, ciência política e antropologia).

No Brasil, mais especificadamente, a produção teórica sobre a ótica territorial ganha um cunho multidimensional principalmente a partir da década de 1990. Inserindo as “*relações econômicas, políticas e identitárias no nível da vida cotidiana*” (SAQUET, 2010, p. 19). Fato que insere o conceito da territorialidade nas pesquisas e debates da área.

Os territórios são espaços onde se estabelecem as relações de poder. Ou seja, é dentro do território que os múltiplos agentes (comunidades, empresas, Estados, instituições e organizações sociais) se relacionam. Determinam a espacialidade e a construção do espaço em questão. A partir de ações sobre a sua paisagem (aspectos naturais), e modificando também outros fatores como os aspectos socioeconômicos. David Harvey (2005) nota que tais configurações territoriais desencadeiam uma transformação da governança urbana. Isto porque a disposição das cidades e suas estruturas organizacionais dependem diretamente da forma como se desencadeia o desenvolvimento dos agentes que nela se estabelecem.

Raffestin (1993) destaca que o poder se materializa a partir da ação dos agentes. E se constituem na definição de uma territorialidade. Assim, Raffestin (*op. cit.*) apresenta:

(...) a territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do "vivido" territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens "vivem", ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas. Quer se trate de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder (...) (RAFFESTIN, 1993, p. 158).

A territorialidade expressa o poder de ação dos agentes sobre o espaço que estes configuram. Cabe aqui ressaltar então, que apesar de ser constituída como um espaço múltiplo, com representações sociais tradicionais, o município de Itaguaí, e em especial, a Ilha da Madeira, vem estabelecendo movimentos de resistência local. Para preservar a tradição local, seus recursos naturais e sociais, como poderá ser observado de forma mais profunda no próximo capítulo. No entanto, cabe a análise mais profunda da efetiva capacidade de resistência deste controle social.

3.1 CONCEITUANDO MEGAEMPREENDIMENTOS

Nesta seção será abordado o conceito de megaempreendimento. Termo que também aparece na literatura brasileira como: grandes projetos de investimentos (GPIs), grandes projetos urbanos, megaprojetos, entre outros termos. Os grandes projetos de investimento constituem-se em objetos de análise que por vezes tornam-se elementos isolados de uma pesquisa acerca do desenvolvimento regional, local, ou até mesmo nacional. Contudo, não se deve perder de vista os fatores que congregam semelhanças conceituais a estes eventos que por ora podem parecer tão diferentes entre si.

Em uma primeira análise, superficialmente, os grandes projetos e intervenções urbanas podem parecer distintos. Por ora estarem sendo retratados como o projeto de um novo estádio no Rio de Janeiro, ou, por ora estarem sendo conceitualmente abordados como projetos de revitalização de áreas portuárias. No entanto, cabe ressaltar algumas premissas sobre os GPIs.

Oliveira e Lima Júnior (2013) abrem um espaço de análise do panorama dos grandes projetos urbanos no Brasil tomando como ponto de partida a sua multidimensionalidade. Reunindo aspectos: políticos, institucionais, simbólicos, arquitetônicos-urbanísticos, fundiários, socioambientais e econômico-financeiro. Abrangendo assim uma diversidade de questões, valores e conceitos. E, criando assim, uma enorme possibilidade de análise.

Uma análise da dimensão institucional dos megaempreendimentos traz à tona os agentes envolvidos na sua elaboração e implementação, o papel do poder público na autorização deste projeto, na avaliação e, em grande parte dos casos, na viabilização dos projetos. Da mesma forma a inserção do setor empresarial e das comunidades que estão no entorno desses empreendimentos também são questões que fazem parte desta dimensão. Daí já surgem uma gama de possíveis pesquisas e observações a respeito dos grandes projetos de investimento, pois como bem denotam Oliveira e Lima Júnior (2013) normalmente ocorre nestes casos “a centralização da decisão no executivo (estadual ou municipal) e a ausência da participação popular ou de controle social” (OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2013, p. 179).

Outra dimensão inerente à lógica dos megaempreendimentos é a sua questão simbólica. As grandes intervenções urbanas contém na sua iniciativa um discurso que por vezes se pauta na autonomia dos locais. Brandão (2012) traz a observação de que seguindo a agenda neoliberal e de “gestão localista” as forças escalares são ultrapassadas. Pelo discurso hegemônico da globalização como um fenômeno inexorável, e, também pelo desmantelamento das instituições de planejamento urbano com cunho regional. Justificando a consolidação de um modelo de desenvolvimento arraigado aos insumos dos locais, as grandes corporações e empresas transnacionais tornam-se mais poderosas frente a governança local e os laços de controle social.

A terceira dimensão analítica dos GPIs está conectada a relação arquitetônica e urbanística dos projetos. Oliveira e Lima Júnior (2013) notam a estreita relação entre os grandes projetos e o seu impacto visual na localidade em que se inserem. E no que tange a produção destes empreendimentos, sobre o aspecto urbanístico. Sintetizam-se dois grupos de megaprojetos: a) aqueles que possuem (ao menos no discurso) a ideia de redefinir a teia urbana em sua totalidade. Criando novas centralidades, novas áreas turísticas ou de lazer, revitalizando regiões ou agregando localidades ao cenário urbano. Em um grupo: b) aqueles megaempreendimentos que estão completamente dissociados de todo o cotidiano da cidade. Despossuídos de uma visão geral do espaço, da paisagem, e, das relações sociais presentes neste território (OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2013, p. 182).

Outra dimensão imbricada na implementação dos GPIs é a dimensão fundiária. Isto porque em sua grande parte, os megaprojetos – sejam eles industriais ou não – acabam por operacionalizar uma transformação social na organização do espaço onde se inserem. Modificando as dimensões da territorialidade local. Engendrando desta maneira

efeitos diversos como: especulação imobiliária ou elevação valorização do preço da terra; por vezes também é gerado um aumento da demanda por serviços públicos como: água, luz, transporte, entre outros.

Ao passo que a mudança nas relações socioeconômicas locais são alteradas, é desencadeado também um processo de desterritorialização. Reconfigurando as relações de poder que se dão em dado território. Implementando um espaço voltado ao capital, a fixação dos grandes empreendimentos e as estratégias corporativas, nota-se a reconfiguração das relações de poder nestes espaços. E esse fenômeno ocorre sobre a chancela do Estado, seja ao autorizar tais empreendimentos, seja investindo dinheiro público na implantação destes. Gerando uma governança à mercê do capital e ligada à ótica de autonomia dos locais. Onde, busca-se a configuração de seus espaços, e, a territorialidade destes, norteados pelos princípios mercadológicos (HARVEY, 2005).

No caso de Itaguaí, a retirada dos meios produtivos da comunidade tradicionalmente instalada na Ilha da Madeira nada mais é do que uma forma de reconfigurar a territorialidade. Cerceando as áreas de pesca dos pescadores da região, e, dificultando a ação de movimentos organizados na localidade como a APLIM (Associação de Pescadores da Ilha da Madeira). O espaço onde antes se destinavam ações da comunidade local são apropriados pelo mercado (representado pelas grandes empresas).

A sexta esfera inserida nos grandes empreendimentos é a conexão que estes possuem com as relações socioambientais. Apresentando um panorama geral sobre a questão dos passivos ambientais produzidos pelos grandes projetos Oliveira e Lima Júnior (2013) destacam que no Brasil:

(...) é pequena a importância dada às consequências sócio-ambientais dos GPUs implantados no Brasil. Apesar das exigências da legislação brasileira – bastante completa no que se refere a estudos de impacto ambiental e ações de mitigação –, a incorporação da dimensão sócio-ambiental parece ser meramente retórica, com pouca importância para o desenho do projeto mesmo nos casos de maior abrangência e interferência no território. (OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2013, p. 183-184).

No caso de implementação dos megaempreendimentos em Itaguaí alguns dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) percebe-se a única análise a partir de técnicos e responsáveis pelo processo de licenciamento e implementação dos grandes projetos. Relatórios como o da construção do Porto Sudeste não incluem uma análise participativa das comunidade que estão diretamente envolvidas nestes processos. Acentuando o caráter

monolítico de tais políticas de desenvolvimento. O próprio documento ressalta que o aumento de navios na região torna-se um fator agravante para os pescadores da região:

A expansão das atividades no Porto incide diretamente na atividade pesqueira da região, principalmente em ser tratando da pesca artesanal, uma vez que, a essa expansão contribui para o aumento de navios na Baía e consequentemente aumentando a área de exclusão de pesca, por causa da área de segurança em torno dos navios que faz o fundeio na Baía. (RIMA – PORTO SUDESTE, s/d, p. 35).

Além deste fator o RIMA do Porto Sudeste ainda enumera uma série de impactos trazidos pelo empreendimento para o município e seus munícipes, dentre eles: a) interferência nos padrões de correntes e sedimentação da Baía de Sepetiba; b) aumento de risco de contaminação dos solos e do mar; c) alteração da qualidade do ar devido ao aumento de poluentes gasosos; d) redução de população no entorno do empreendimento; e) aumento da degradação da fauna terrestre; f) distúrbios nos biomas aquáticos com o aumento da área de influência dos navios; g) risco de aumento de acidentes com embarcações; h) transformação da paisagem local. Estes entre outros inúmeros impactos estão elencados no documento. Contudo, a dimensão sócio-ambiental é em grande parte suprimida pelo próprio poder público, que visa na apenas algumas questões que o projeto traz como: aumento das receitas municipais, e aumento das dinâmicas econômicas no município.

A sétima dimensão apresentada por Oliveira e Lima Júnior (2013) é a econômico-financeira. Os megaempreendimentos no Brasil são executados por meio de verbas públicas ou por meio da aquisição de empréstimos de órgãos públicos de fomento ao desenvolvimento. Como por exemplo o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Enquanto os custos são distribuídos por toda a população, os benefícios dos investimentos públicos favorecem mais claramente os proprietários e promotores imobiliários do que o poder público e a população local. Dada a dificuldade de avaliação do impacto dos grandes empreendimentos no processo de desenvolvimento urbano ou dos benefícios ou prejuízos intangíveis relacionados aos projetos, a disputa sobre o sucesso ou fracasso econômico dos projetos costuma situar-se muito mais no campo do discurso do que na avaliação das contas públicas. (OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2013, p. 184-185).

Dentro da dimensão econômico-financeira é notório o papel do Estado que vem fazendo parte constituinte das grandes intervenções urbanas e produtivas no Brasil, por meio da concessão de crédito aos investidores. O discurso da ação estatal por vezes paira na justificativa de incentivo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico. No entanto, pode-se perceber que em grande parte das vezes as prefeituras disputam entre si pela atração de grandes projetos, mas para que estes sejam efetivados em seus territórios as empresas privadas retiram de suas responsabilidades os riscos dos megaempreendimentos.

Lungo (2004) nota que nestes casos o poder público atua como um “facilitador” do projeto. Daí surgem as “guerras fiscais” e os verdadeiros leilões de grandes porções de terra em favor das grandes corporações. Estas políticas localistas são para Wilson Cano (2008, p. 34) uma “fragmentação econômica do território nacional”, embasada nas políticas neoliberais de diminuição do aparato de planejamento regional e das ações de intervenção do Estado.

Ainda sobre o conceito de grandes empreendimentos, Carlos Vainer observa que os megaempreendimentos podem ser classificados pela maioria dos autores: segundo “*o tamanho ou um outro indicador de porte da intervenção*” (VAINER; 2012 p. 15). No entanto, Lungo (2004) traz uma outra definição destes investimentos de grande porte e nota que o papel de atuação do Estado acaba se modificando quando estamos diante de um megaempreendimento. Isto porque, segundo Lungo (*op. cit.*), o Estado passa de ente regulador para atuar como o agente que apenas facilita a execução do projeto. Seja cedendo isenções fiscais, seja reordenando a estrutura urbana ou até mesmo a legislação vigente.

Oliveira e Lima Júnior (2013) trazem uma síntese ilustrativa sobre a apresentação conceitual do termo megaempreendimento na literatura. E apontam a existência de dois grupos analíticos distintos acerca da representação deste termo. Sendo o primeiro formado pelos “*apologistas*”, ou seja, aqueles que consideram os grandes projetos de investimento como promotores de impactos positivos. Ou, os críticos, aqueles que veem os megaprojetos como políticas que trazem grandes impactos negativos para os territórios em que são fixados. Subordinando estes locais as dinâmicas globais.

No próximo quadro são apresentados assim as principais formulações propostas por apologistas e críticos dos grandes projetos de investimento:

Quadro 01. Concepções Teóricas acerca dos Megaemprendimentos

<i>apologistas</i>	<i>Criticos</i>
Desenvolvidos em redes sociais baseadas em confiança mútua e dependentes de mecanismos de negociação e coordenação, para acomodarem diferentes interesses.	O poder de decisão sobre os GPUs é detido por atores de uma região específica do espaço social, o que os configura como elitistas e autoritários.
Baseados numa representação do espaço contemporâneo em termos de globalização e competição: decisões são tomadas em referência a escalas que ultrapassam a comunidade e o entorno imediato do projeto.	Os GPUs subordinam o local aos interesses globais.
Dependentes de uma formulação da questão urbana em torno da idéia de crise e reestruturação econômica, pelo que são voltados para a atração de investimentos e a garantia do desenvolvimento.	A ênfase na dimensão econômica desconsidera os interesses das comunidades locais (valor de uso), abre espaço para a realização dos interesses de grupos (valor de troca) dominantes e contribui para acentuar as diferenças sociais.
Pragmáticos: fundados numa leitura da realidade que recorre a formas flexíveis de tomada de decisão e ação, próprias para readaptar o projeto às circunstâncias emergentes ao longo do tempo de sua implantação.	Conservadores: desconsideram ou mesmo restringem a possibilidade de transformação social.
Baseados na premissa que irão gerar impactos positivos a difundir-se pelo espaço físico (reestruturação urbana e melhoria das condições locais de vida) e social (distribuição da riqueza socialmente produzida).	A premissa de que são benéficos para o conjunto da sociedade é tida como infundada pois os GPUs resultam em impactos negativos, sobretudo por contribuir para o acirramento da exclusão sócio-territorial.
Dedicados às intervenções físicas, tratadas como meios para a realização de estratégias de desenvolvimento.	Referidos ao estrangeiro, sem adequada inserção, também retiram o foco de políticas sociais distributivas, extensivas a toda a cidade.
Desenvolvidos com soluções sofisticadas, afinados com as tecnologias mais avançadas no mundo da globalização e apoiados em múltiplas competências e saberes.	Ao adotar tecnologias exógenas, inacessíveis para o cidadão comum e para a maior parte das empresas locais, os GPUs reproduzem localmente, as diferenças do espaço global.

Fonte: Oliveira, Lima Júnior (2013 p. 170).

Este quadro sintetiza a divergência encontrada na literatura sobre os grandes projetos. Tendo o conceito como um campo de disputas em aberto. Onde aqueles que apoiam os megaemprendimentos se fundamentam em um discurso ideológico de melhoria dos padrões de vida. E ao mesmo tempo minimizam os impactos territoriais (intervenções físicas) geradas pelos grandes projetos como meio de promoção do desenvolvimento. Em contrapartida, os críticos ao processo desencadeado pelos megaprojetos dão ênfase na análise dos impactos que estes submetem o território em que se inserem. E analisam os aspectos que estão entorno do conceitos de desenvolvimento e qualidade de vida, observando tais elementos como conceitos multisetoriais e que não se fixam apenas com o crescimento econômico.

3.2 ASPECTOS MULTIESCALARES DO DESENVOLVIMENTO

Diante das várias perspectivas em torno do termo desenvolvimento, esta seção abre um espaço para a reflexão deste conceito que é apropriado por diferentes vias de pensamento, e que por vezes é analisado em torno de escalas diferenciadas. Os estudos de desenvolvimento regional ao longo do tempo ganharam diferentes pontos de observação. Alguns com um cunho localizado, apontando fenômenos territoriais que se expressam de forma diferenciada mas que detém de certa forma características gerais. Como no caso dos estudos da chamada “Terceira Itália” (PUTNAN, 1995; BECATTINI, 1999).

Outros agregaram visões acerca do sistema interestatal e a relação econômica de países, como as abordagens da CEPAL¹⁵ (Comissão Econômica Para a América Latina). Que apontava em seus estudos a diferente inserção dos países da América Latina no comércio internacional, gerada principalmente pelas diferenças estruturais como mercado de trabalho e infraestrutura. Fator que segundo Bielschowsky (2000) torna-se decisivo para compreender as desigualdades regionais no plano das relações internacionais.

A partir desta vertente onde se toma a configuração econômica como um processo heterógeno, surgem argumentações que notam o desenvolvimento como um campo de disputas, inclusive entre as mais diferentes nações. Prebisch e Furtado, analisando em específico o caso latino-americano, ressaltam as diferenças estruturais entre os modelos de desenvolvimento empreendidos entre os países capitalistas centrais e países periféricos como o Brasil e a Argentina.

Os mercados e o próprio modelo de crescimento econômico diferenciam-se principalmente em elementos como: estrutura do mercado de trabalho e capacidade de produção e investimentos nacionais. Para Bielschowsky (2000) tais diferenças estruturais nas estruturas econômicas regionais são observadas nos debates de teóricos estruturalistas¹⁶, e estas diferenças:

¹⁵ Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL): se estruturou como uma escola teórica de pensamento econômico e social, voltada para as especificidades de médio e longo prazo dos países da América Latina, em especial Argentina e Brasil. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 20).

¹⁶ A corrente estruturalista aponta as vulnerabilidades de sistemas econômicos como o da América Latina a partir de dualidades internas em suas economias. Como a insurgência de especialização produtiva com poucas atividades de exportação, e “com baixo grau de diversificação e com complementariedade intersetorial e integração vertical extremamente reduzida”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 32). Fomentando desequilíbrio na balança de pagamentos, inflação, desemprego e conseqüentemente maior dependência.

(...) devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. (...) Para os autores cepalinos, o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana não seria uma “etapa” de um processo universal de desenvolvimento. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

Em outros estudos toma-se a dimensão local como já observado anteriormente. Seja pelo sucesso de empresas e empresários de pequenas aglomerações, que em um sistema de confiança conseguiram grandes êxitos na parte nordeste da Itália. Ou, por aqueles que buscam compreender a dinâmica de regiões ganhadoras (atrativas de investimento) ou de regiões perdedoras (que não conseguem atrair investimentos e que por vezes até perde aqueles já possuiu).

Mas geral percebe-se que a conexão entre as escalas local e global são inúmeras, e vem se intensificando mais. Assim, cabe uma análise do desenvolvimento regional/territorial sobre uma via multiescalar (BRANDÃO, 2013) e multidimensional (SACHS, 2004). A multiescalaridade do desenvolvimento se relaciona com a esfera multidimensional que envolve as escalas territoriais. Os territórios são compostos de elementos naturais (biomas, recursos naturais); sociais; políticos; econômicos e tecnológicos.

3.3 A GESTÃO SOCIAL COMO VIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL

Dentre as perspectivas que abordam o desenvolvimento regional e territorial vem alcançando iminência o da gestão social. A gestão social figura como uma nova área do conhecimento que não está pautada em um único segmento do saber, mas envolver elementos interdisciplinares como a administração e a economia. E ainda abrange aspectos teóricos de campos que também possuem um caráter interdisciplinar, como o planejamento urbano e regional e o campo das políticas públicas.

Tenório (1998) destaca que a gestão social é uma ciência de fundamentação crítica, pois retoma o pensamento a si mesma. E agrega novos olhares a realidade social em que se insere. No caso específico da gestão social, orienta-se uma perspectiva em torno da configuração de uma ação comunicativa. O que para Tenório (*op. cit.*) nada mais é do que: a “*ação racional voltada para o entendimento*” (TENÓRIO, 1998, p. 14).

Outros elementos constituintes da gestão social serão apresentados na próxima seção de forma mais detalhada.

Por hora, cabe ressaltar que o campo do planejamento territorial e a gestão social estão vinculados a uma via alternativa de gestão que congrega a dialogo dos atores locais e das instituições inseridas neste. Fundamentando-se como uma corrente teórica contrária ao ideário de gestão territorial embasado na gestão estratégica e em princípios como o da hierarquia e da tecnocracia. Na visão estratégica “*para cada problema existe a solução ótima, the best one way, perante a qual não há discrepância razoável, o que, se certo, excluiria dos antagonismos ideológicos ou de interesses*” (TENÓRIO, 1998, p. 15).

O atual modelo de desenvolvimento embasado na autonomia dos locais e na ação dos agentes econômicos e dos próprios municípios despreza a importância das instituições de planejamento urbano e suas ações interescares nos territórios. Faltando assim, uma ação convergente e estruturada em uma governança onde os agentes territoriais possam interagir e deliberar sobre as políticas que devem orientar a gestão do *locus*. E vai de encontro a um modelo de gestão estratégica; racional, instrumental e capaz de dar resposta a realidade à partir da implementação de modelos administrativos prontos.

Para Swyngedouw (2004) essa acentuação da importância e da autonomia de gestão dos locais faz parte do ideário neoliberal que tem como ponto de pauta a diminuição do aparato estatal – inclusive o orientado ao planejamento das cidades – e de desresponsabilização do Estado. O Estado já não tem como atributo garantir desta forma uma gestão pensada a partir das escalas territoriais.

Entretanto, em contraponto o que se nota é que a autonomia dos locais em torno de processos autônomos, e por vezes concorrentes de desenvolvimento, pode ser prejudicial ao estimular o que Cano (2008) denomina de “guerra dos locais”. Competição que tem como principal artifício a isenção fiscal das empresas por parte dos municípios que buscam investimentos.

Cresce assim a importância do gestor territorial, no sentido de compreender as demandas locais e na capacidade de implementar um modelo de gestão participativo e que facilite o diálogo entre empresas, comunidades tradicionais, instituições de preservação ambiental, entre outros. Para que não apenas um agente seja ouvido; e, que o modelo de desenvolvimento posto em prática seja o resultado efetivo de uma conjunção de forças.

Desta forma, Fischer (2011) observa que:

A gestão social do desenvolvimento territorial compreende problemas oriundos de alta complexidade que demandam ações convergentes de profissionais oriundos de organizações tão distintas quanto uma prefeitura, uma empresa, uma cooperativa ou um movimento associativo, o que resulta em um grupo multicultural, multi institucional de grandes diversidades, convergente nas práticas de trabalho e na gestão de diferentes escalas territoriais (FISCHER, 2011, p. 201).

A complexidade em tratar os assuntos que tangenciam as escalas territoriais trazem à tona a necessidade de se pensar em instituições e instancias que contribuam para a gestão dos territórios, das políticas públicas e das demandas insurgentes da população local. Comitês e conselhos regionais, consórcios setoriais regionais e uma série de instituições participativas de cunho regional dispõem de um caráter deliberativo e que visa a união de forças em prol de um bem comum. E além das mais diferentes configurações institucionais, percebe-se uma ampla diversidade de cenários regionais. Alguns onde a exclusão e a falta de participação social predominam e outros onde se vislumbram instrumentos e instituições onde o pluralismo de agentes sociais predomina. Cabe assim, destacar alguns pontos analíticos do campo da gestão social.

3.4 ASPECTOS TEÓRICOS ACERCA DA GESTÃO SOCIAL

O campo da gestão social vem sendo discutido conceitualmente e metodologicamente nos últimos anos, para que se possa compreender melhor quais são as principais características que definem esta área do conhecimento que desde então já se mostra tão dinâmica, ampla e ao mesmo tempo multifacetada. Afinal de contas, onde está inserida a gestão social? Na esfera pública, na esfera privada ou no ceio dos movimentos sociais?

Tal pergunta pode ser bem propositiva para um debate que tem orientado e caracterização do campo da gestão social. E trazendo uma primeira análise a partir deste ponto, Tenório (2007) observa que a gestão social deve orientar o fomento de um desenvolvimento associado aos princípios da cidadania e da *res pública* (coisa pública). Mas a participação ainda possui resistências, e muitos elencam as problemáticas relacionadas ao incremento das ferramentas colegiadas. Alguns destacam que os cidadãos não querem participar, outros afirmam que a população não está preparada, no entanto,

cabe prosseguir no fortalecimento das instancias de participação. Assim como nas suas capacidades de intermediar conflitos (CASTELLÀ e PARÉS, 2012). E a gestão social está associada a esse desafio, tanto pelo campo da formação de profissionais capazes de fomentar processos inclusivos, como pela necessidade de avaliar os processos inclusivos existentes.

Abramovay (2010) destaca a necessidade dos estudos no âmbito territorial, que estejam sobre a perspectiva de uma abordagem analítica das instituições de governança pública. Tendo como elementos relevantes pontos como a capacidade de inovação organizacional e a capacidade associativa das mais diferentes regiões. E incentivando iniciativas de inclusão econômica e social, de inserção participativa e gestão deliberada na condução dos territórios. Verifica-se na subseção adiante as características dos principais elementos conceituais da cidadania deliberativa. Assim como as seis categorias de análise da cidadania deliberativa, com as quais vem emergindo novas pesquisas sobre os processos de governança e desenvolvimento local.

3.5 A CIDADANIA DELIBERATIVA E SUAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

A cidadania deliberativa se constitui em seis elementos característicos, dentre eles: a) Processo de Discussão; b) Inclusão; c) Pluralismo; d) Igualdade Participativa; e) Autonomia e f) Bem Comum. E serve como um elemento analítico para a compreensão das relações plurais que compõe o cenário das localidades a partir dos modelos de governança local. Afinal, quem formula as políticas públicas? E quem tem o papel de avalia-las? As políticas que configuram o território incluem seus cidadãos em participações ativas?

Diante inúmeras indagações os estudos do desenvolvimento local e regional vem incorporando elementos analíticos da gestão social. Desta forma, para Tenório (2012) a cidadania deliberativa:

(...) seria aquela que por meio de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos apontaria direções que de maneira implícita ou explícita atenderiam aos direitos *marshallianos* na medida em que o diálogo favorece a liberdade individual – direito civil -, possibilita a participação na decisão – direito político – e contribui para o bem comum – direito social. (TENÓRIO, p. 22, 2012).

Tendo a cidadania deliberativa um cunho gregário, e que não deve constar como mero passo burocrático para as gestões, mas que está baseado na ideia do direito à participar e de decidir os rumos de uma comunidade (ou em escalas maiores – de uma cidade, de um estado e até mesmo de um país). A cidadania deliberativa possui alguns critérios de análise pautados em suas seis categorias: Processo de Discussão, Inclusão, Pluralismo, Igualdade Participativa, Autonomia e Bem Comum. Estas categorias estão melhores definidas em seus critérios analíticos apresentados no quadro sintético abaixo:

Quadro 02. Cidadania Deliberativa e seus critérios de análise:

Categorias	Crítérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação
	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
Autonomia: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Villela (2012, p. 39-40).

Os critérios da Cidadania Deliberativa serão apresentados a seguir de forma associada as dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) expostas por Villela, *et. al.* (2015b): Coesão Social (CS) e Coesão Territorial (CT).

Seguem as dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável no quadro abaixo:

Quadro 03. Dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS):

Cidadania Deliberativa ¹⁷	Dimensões de DTS ¹⁸	Indicadores ¹⁹	Itaguaí ²⁰
Processo de Discussão	Coesão Social	Reconhecimento do cidadão sobre a importância da participação social;	Pouco envolvimento da população local nos processos decisórios.
		Identificação de movimentos sociais e de cultura local;	Perda da identidade local e processos não inclusivos da população local. Entretanto, há processos de conscientização e movimentos sociais em curso, especialmente nos conselhos municipais.
Inclusão	Coesão Territorial	Existência de canais adequados ao acesso à informação;	A participação da sociedade fica comprometida na medida em que as informações não chegam à população, dificultando a prática dialógica dos atores sociais na formulação e implementação das políticas públicas que poderiam fazer frente aos impactos dos megaempreendimentos
Pluralismo		Existência de espaços de discussão junto ao poder público;	Os espaços de discussão entre as instituições públicas e a sociedade de fato, existem de forma incipiente e os conselheiros são pouco capazes de sobrepor essa barreira, em parte por falta de mecanismos, em parte pela falta de interesse da própria população.
Igualdade Participativa		Participação de associações, movimentos, organizações e cidadãos nos processos de decisão;	Crescente porém pouco ouvidos.
Autonomia		Acompanhamento e avaliação de políticas públicas por parte da população;	Pouco relevante, não há cultura de participação social historicamente, no território de Itaguaí. Há também dificuldade em saber seu papel e desconhecimento do Plano Diretor.
Bem estar		Igualdade de influência entre os grupos representativos nas tomadas de decisão;	Não há igualdade de influência quanto às decisões tomadas, sendo a população preterida em função de interesses privados e/ou corrupção por parte do poder público e empresários. Além disso vale destacar a tradicional centralização das decisões no poder público e a agenda governamental estabelecida sob influência dos grandes empreendimentos.

Fonte: Villela, *et. al.*, (2015b).

Assim, como apresenta o quadro acima, além dos seis elementos da Cidadania Deliberativa, inclui-se no âmbito da dimensão territorial dois novos elementos analíticos: a Coesão Social (CS) e a Coesão Territorial (CT). A Coesão Social pode ser identificada

¹⁷ HABERMAS, TENÓRIO (2008).

¹⁸ PERICO (2009).

¹⁹ PERICO (2009).

²⁰ VILLELA, *at. al.* Gestão Social e Políticas Públicas no Estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir da percepção dos conselheiros municipais, VIII ENAPEGS, 2014.

a partir de indicadores como: Reconhecimento do cidadão sobre a importância da participação social; e Identificação de movimentos sociais e de cultura local. E como indicadores de Coesão Territorial estão: a Existência de canais adequados ao acesso à informação; Existência de espaços de discussão junto ao poder público; Participação de associações, movimentos, organizações e cidadãos nos processos de decisão; Acompanhamento e avaliação de políticas públicas por parte da população e Igualdade de influência entre os grupos representativos nas tomadas de decisão.

Todos os indicadores CS e CT se relacionam diretamente com a premissa de uma gestão territorial dialógica e com o elemento teórico da Ação Comunicativa. Guerreiro Ramos (1965) preconiza a “Teoria da Ação Comunicativa” como um elemento facilitador para gestão das organizações perante atores diversificados e temas complexos. Desta forma a elaboração de processos de discussão pode facilitar a implementação de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo.

3.5.1 Processo de Discussão

Castellà e Parés (2012) conceituam os processos de participação cidadã como os processos que se configuram objetivando o planejamento concreto das políticas locais. Em determinadas situações os processos de discussão também podem ser classificados segundo o segmento a que se orientam. Por exemplo, as políticas voltadas à juventude, tende a reunir o público jovem que se insere na temática, assim como atores locais que estão diretamente ligados a temática, como professores ou pais de jovens (CASTELLÀ E PARÉS; 2012).

De acordo com Villela e Pinto (2009) a governança entre os atores deve ser estabelecida de modo que considere os indivíduos como partes formadoras de um coletivo. Desmistificando assim, a noção individualista na agenda pública, processo que por vezes se dá com o acordo entre governo local e empresas – ou empresariado – buscando celebrar pactos que se dão sob a égide da esfera econômica. E a governança dos atores envolvidos neste processo é um ponto de grande relevância. Não obstante, a governança deve ser fruto da interação dos mais diferentes agentes sociais em questão.

Para Gaudin (2007) deve ser estabelecido um contrato. Ou seja, em uma negociação, bem definida entre os agentes locais, legitimando a ação de governança gerada a partir de então como o fruto de um pacto social.

A análise do processo de discussão das instâncias de deliberação dos conselhos comunitários de Itaguaí está associada a “Coesão Social” como uma dimensão do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS). E está embasada em dois indicadores principais: a) Reconhecimento do cidadão sobre a participação, e b) Identificação dos Movimentos Sociais e da cultura local. E mais adiante serão apresentados dados relativos a pesquisa junto aos conselhos comunitários de Itaguaí no que se refere aos elementos de coesão e controle social associados aos movimentos sociais locais e a identidade local.

3.5.2 Inclusão

A categoria inclusão faz alusão à capacidade de inserção dos agentes locais nas esferas de debate público, assim como o modelo do próprio método participativo utilizado pela comunidade. De acordo com Tenório (2012, p. 39) o critério de cidadania deliberativa “inclusão” mais especificadamente três esferas: 1) Abertura dos Espaços de Decisão; 2) Aceitação Social, Política e Técnica; e 3) Valorização Cidadã. Ambas esferas se relacionam com o: *“reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político”* (op. cit.; p. 39). Além da própria articulação e valorização de tais agentes nos processos decisórios.

A inclusão participativa na esfera pública deve ser pensada a partir das diferentes realidades territoriais. E sobre a perspectiva de trazer aos espaços de discussão elementos que possam caracterizar novas modalidades de acesso, planejamento e intervenção da realidade. Giannella, *et. al.* (2011) observam que a construção de novas metodologias integrativas são fundamentais para que o processo de inclusão das arenas de debate público seja algo efetivo no Brasil.

Dada a realidade sócio educacional brasileira e as grandes diferenças culturais, os espaços que tratam de políticas públicas locais devem oferecer novas alternativas de participação e de acesso a vias já existentes e garantidas por lei como os Conselhos Gestores e Orçamentos Públicos. O desafio nessa esfera está na própria capacidade de se formular um processo participativo mais aberto, e, capaz de dar voz aqueles que não possuem um domínio racional instrumental, mas que possuem intima relação e conhecimento prático do espaço a que fazem parte. Tornam-se fundamentais:

(...) técnicas e dinâmicas cujo intuito é de ir além do domínio da racionalidade linear-instrumental e do código lógico-verbal, sendo os dois tidos, pelo paradigma dominante, como as mais refinadas, evoluídas e legítimas ferramentas para interpretarmos e operarmos na realidade ao nosso redor. (GIANNELLA, *ET. AL.*; 2011, p. 139-140).

Rompendo assim, com a ideia pragmática de uma inserção participativa uniforme, homogênea e baseada em um princípio racional-burocrático. Seja por meio de cartografias sociais, dinâmicas de grupo ou outros processos integradores diversos, se pode elaborar uma gestão participativa menos baseada na racionalidade argumentativa. E afastar-se do domínio exclusivo do tecnicismo e da instrumentalidade absoluta, abre uma gama de possibilidades aos conselhos e demais instituições que se situam no campo da cidadania deliberativa. Uma vez que abre novos espaços de diálogo e ação para agentes locais ainda não inseridos pelas instituições vigentes.

No capítulo 6 será trabalhada a perspectiva sobre a perspectiva analítica da “Valorização Cidadã”. Com o intuito de identificar se existem ações no município de Itaguaí que estimulam a participação social, e que além disto, aprimorem as habilidades dos agentes sociais envolvidos nos processos participativos. Para que eles possam exercer uma participação de qualidade e utilizando os ferramentais de orçamento público, controle social e tantos outros conhecimentos que envolvem o campo.

3.5.3 Pluralismo

O pluralismo pode ser sintetizado como a inserção do maior número possível de atores em determinado processo participativo. De acordo com Villela (2012) o pluralismo é a inserção de agentes coletivos e individuais. Incorporando assim vozes e elementos excluídos dos espaços de decisão.

Arranjos Produtivos Locais (APLs)²¹ e outras configurações locais de governança territorial vem se pautando no princípio de uma governança plural, que agrega os mais diferentes agentes ligados a esta região. Produzindo assim, uma coesão territorial, ao gerar a representatividade dos mais diferentes tipos de agentes ligado a este território.

²¹ Arranjo Produtivo Local (APL) é a denominação dada a uma aglomeração de atores e agentes econômicos e sociais (empresas, pessoas, organizações e/ou instituições) estabelecidos em uma mesma localidade que possuem em comum um conhecimento específico capaz de produzir isolada ou comunitariamente determinados bens e serviços. (CANÇADO, *et. al.*, 2013, p. 22)

A categoria pluralismo possui assim uma importante variável de análise neste estudo: a) a participação de diferentes atores suas experiências participativas nos processos deliberativos do município. E no capítulo 6 serão apresentados alguns elementos referentes as experiências e atuações dos 25 (vinte e cinco) Conselheiros Comunitários de Itaguaí.

3.5.4 Igualdade Participativa

Outro critério de análise utilizado nesta pesquisa é o da igualdade participativa. Para Macedo (2014) a igualdade participativa faz referência “*a isonomia e atuação efetiva de todos no processo de discussão*” (Macedo, 2014, p. 74). Entrando em congruência à noção de um processo decisório aberto as mais diferentes esferas sociais e de ação política.

Assim sendo, empresas, comunidades locais e governo devem configurar arranjos institucionais locais capazes de fomentar a participação dos diferentes atores territoriais, sem tolher o direito à voz e a participação. E sem gerar assimetrias no processo de participação, ao favorecer os discursos de todos os representantes (mercado, sociedade e poder público).

A igualdade participativa no contexto brasileiro por vezes aparece confundida à meras concessões de vez e voz a grupos locais, por meio de ações patrimonialistas ou jogos de interesses que se fazem por meio de atores locais. Daí emanam diversos pontos críticos que dizem respeito a participação local. Dada a assimetria de relações de poder dentro de um determinado campo (ou território). O que compromete a configuração dos segmentos sociais comunitários, e até mesmo de indivíduos que não representam uma instituição – seja uma Associação de Moradores ou um Conselho Municipal – e que ficam à margem dos processos de discussão por não se acharem preparados ou legitimados para falar em nome de sua localidade.

Como denota Gohn (2011) questões relacionadas à paridade e a representatividade dos conselhos gestores são pontos decisivos na efetividade participativa. Desta forma, pode-se considerar os três elementos fundamentais da categoria de análise Igualdade Participativa: a) Forma de escolha de representantes sociais; b) Discursos dos representantes; e c) Avaliação participativa. De tais elementos, será observada no capítulo 6 a capacidade de avaliação participativa sobre a perspectiva dos conselheiros comunitários de Itaguaí, trazendo uma caracterização de como eles enxergam as suas

ações e intervenções que se materializam em políticas públicas para o município de Itaguaí.

3.5.5 Autonomia

O princípio da autonomia associa-se diretamente a ideia de que a própria comunidade pode enumerar seus problemas, dando-lhes assim, diferentes graus de prioridade. A autonomia local não obstante, relaciona-se diretamente com a capacidade de articulação dos agentes territoriais perante suas demandas nas mais diversas esferas.

E perpassa também o nível das instituições locais. Afinal, em que medida o Conselho Comunitário desenvolve um papel articulador na comunidade e qual seria a sua capacidade de resolver as demandas trazidas pela população?

O critério analítico da Autonomia está associado a quatro elementos fundamentais: a) Origem das Proposições (de onde advém as proposições); b) Alçada dos Atores (capacidade que a administração local possui de agir sobre a problemática esboçada); c) Perfil da Liderança (a condução do processo de participação é descentralizada?); e d) Possibilidade de Exercer a Própria Vontade (procedimentos, instituições e normas que traçam a participação coletiva e individual).

No capítulo 6 o critério “Autonomia” dos processos de controle social do município de Itaguaí será abordado por meio da “Possibilidade de Exercer a própria Vontade”. Com a finalidade de traçar o potencial dos espaços de fala dos canais deliberativos do município de Itaguaí.

3.5.6 Bem Comum

Segundo Tenório o Bem Comum é “*a subordinação dos interesses individuais ao empreendimento da sociedade*” (Tenório, 2012, p. 23). No entanto, esta subordinação não é algo inerentemente condicionada aos interesses coletivos, mas tal perspectiva do bem comum deve ser construída a partir da negociação entre os agentes envolvidos no processo.

Daí ressalta-se mais uma vez, as instituições e arenas de negociação públicas, onde deve-se direcionar as demandas e as prioridades dos territórios. Estabelecendo assim, por meio da participação e da interação entre os atores locais os elementos de governança

territorial que serão aplicados em torno da configuração de um bem comum estabelecido socialmente.

Tenório (*op. cit.*) ainda destaca que a perspectiva do bem comum deve ser orientada pelos princípios republicanos. “*O que implica cidadãos ativos e comprometidos com os destinos de sua comunidade*” (*op. cit.*; p. 24). A governança baseada na república configura em um sistema político onde se exige a presença ativa de cidadãos capazes de exercer ações em prol de suas comunidades, estados, e, em caráter maior, do próprio país.

E a institucionalização da participação cidadã se insere legalmente no intuito de alicerçar direitos e deveres das comunidades sobre os seus territórios. Em uma observação mais ampla, à guisa de instituições participativas vem se ampliando na América Latina, com o objetivo maior de preparar as sociedades latino-americanas no exercício da governança participativa. No Peru, a Mesa de Concertação para a Luta Contra a Pobreza (MCLCP), é um exemplo de arranjo institucional descentralizado e que abre o diálogo entre atores civis e estatais buscando a construção de um bem comum para ambos os setores (PANFICHI, DAMMERT; 2006). E outros países como o Brasil e a Colômbia fundamentam a participação social como um pilar fundamental no processo de construção de políticas setoriais de saúde e de assistência social.

La Jara (2006) ainda destaca que outros países da América Latina abrem canais legais para a participação popular em matérias setoriais como saúde, no Brasil os artigos 198 e 204 da Constituição Federal asseguram esse direito, e em outras nações como: Equador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela a saúde também é inserida como uma matéria onde deve-se buscar a construção de um bem comum (LA JARA, 2006, p. 348).

No caso específico do Brasil, o conteúdo republicano da Constituição de 1988 garante a democracia representativa, por meio do voto direto e secreto; e também por meio da participação direta da população, por meio da chamada democracia participativa. Por ambas vias pode se convergir esforços em torno do bem comum territorial. No entanto, a perspectiva de ações participativas em políticas setoriais, abre uma gama de possibilidades de se configurar não apenas o acompanhamento na formulação e na implementação das políticas públicas, mas também, pode ser um fator decisivo para a formação de um controle social voltado para as políticas locais.

De uma forma geral o critério de “Bem Comum” estará diretamente associado ao elemento analítico: Aprovação Cidadã dos Resultados. A aceitação dos agentes locais

sobre os resultados das deliberações e resoluções realizadas em torno do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí (PDDSMI).

3.6 TIPOS DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

No que se refere ao controle dos atos administrativos do poder público, a CF de 1988 estabelece dois tipos distintos de controle. O controle interno, que pressupõe a ideia da própria administração controlar suas ações mediante o auxílio técnico de um setor dentro da sua própria gestão. Este setor responsável pelo controle interno dos atos do poder executivo em nível municipal são as chamadas controladorias. Órgãos de natureza contábil que tem o dever de auxiliar o executivo na prestação de suas contas; seja a outros órgãos e entes federativos, seja à população. E pelo controle externo; elemento que se associa a ação fiscalizadora do poder legislativo diante das ações do executivo.

Nas próximas subseções deste capítulos serão abordados de forma mais explícita as modalidades de controle dos atos administrativos, suas características específicas e delineações no contexto brasileiro. E nas próximas subseções serão apresentados também os modelos de controle baseados na ação e na formulação de instituições na esfera da sociedade civil como: o controle social por movimentos sociais, o controle social

3.6.1 Controle Interno da Administração Pública

De acordo com Meirelles, (1979, p. 145) classifica os atos administrativos internos de forma geral como aqueles que *“são os destinados a produzir efeitos no recesso das repartições administrativas, e por isso mesmo incidem, normalmente, sobre os órgãos e agentes da Administração que os expediram”*. Assim, pode-se sintetizar que o campo de atuação da Controladoria de uma prefeitura em específico, possui poder legal sobre este município em questão.

Crepaldi (2000) nota que o controle interno engloba tanto as esferas no âmbito contábil, quanto no âmbito administrativo. E tem como função interligar estes setores por meio de ações de planejamento orçamentário, a execução e o acompanhamento deste planejamento, e a avaliação das atividades executadas. Exercendo papel burocrático, as controladorias municipais e órgãos de controle interno local possuem caráter de auxílio à atividade do executivo local.

3.6.2 Controle Externo da Administração Pública

Já sobre a conceituação do controle externo da administração, existem diversos fatores básicos que justificam a necessidade de um controle que vá além da própria gestão. Um deles está embasado no princípio da configuração dos três poderes – executivo, legislativo e judiciário – e no estabelecimento de “freios” e “contra freios”. Onde os atos administrativos são fiscalizados pelo poder legislativo. No caso das esferas municipais, as prefeituras devem prestar conta de seu orçamento e suas ações ao poder legislativo, como forma de controle institucionalizado; onde, o próprio Plano Plurianual deve ser submetido a análise dos vereadores, que como representantes do povo, devem fiscalizar e verificar se existem erros nas contas públicas.

Diógenes Gasparini (2011) classifica o controle externo da administração pública como todo o ato pertinentemente legal do ente legislativo sobre o planejamento e as ações do poder executivo. O controle externo é exercido pelo poder legislativo por meio do auxílio dos órgãos de controle como os Tribunais de Contas (GASPARINI, 2011).

No âmbito federal o Tribunal de Contas da União (TCU) opera como o órgão técnico, que auxilia o legislativo na análise das contas públicas do executivo. O parecer do TCU pode inserir recomendações sobre possíveis erros técnicos na apresentação ou na contabilização das contas públicas. Mas também pode apontar a aplicação de sanções aos administradores públicos em questão, caso seja necessário. Nos níveis estaduais, existem os Tribunais de Contas Estaduais: TCE-RJ (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro), TCE-MG (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), entre outros. Estes possuem a competência de controlar os atos administrativos.

Enquanto no âmbito dos municípios a ação do controle externo é de responsabilidade das Câmaras de Vereadores, que executam o seu papel fiscalizador com o auxílio técnico dos Tribunais Estaduais. Apenas os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo possuem os chamados TCM (Tribunais de Contas Municipais). Responsáveis pela apreciação das contas das prefeituras de seus municípios. O parecer emitido pelos Tribunais de Contas é emitido para os órgãos do poder legislativo (municipais, estaduais e federal) que devem aprovar ou não as contas do executivo.

3.7 CONTROLE SOCIAL: A EVOLUÇÃO DE UM TERMO SOCIOLÓGICO

Correa (2000) observa a evolução em torno do conceito de controle social, que estava atrelado a noção de um controle do Estado sobre a população. O controle social firma-se neste cenário, como um instrumento de repressão estatal. Já na perspectiva de Gramsci, além da oposição dicotômica entre Estado e sociedade, existe um fenômeno de construção do consenso entre as classes. Onde uma acaba sendo submetida ao projeto de classe da outra. Segundo tal perspectiva:

(...) o ‘controle social’ acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade. Assim, o ‘controle social’ é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças. (CORREA, 2000, p. 68).

Correia (2000) ainda explica que a noção teórica que envolve o termo “controle social” é multifacetada. Podendo exprimir o ideal de um Estado controlador e que intervém diretamente nas configurações sociais. Ou, podendo também, abranger o referencial mais recente de controle social, que tem como pilar a capacidade da sociedade civil organizada estar intimamente relacionada com as ações do poder público em suas múltiplas esferas – municipal, estadual e federal.

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado. (CORREIA, 2000, p. 67).

O governo federal brasileiro vem incentivando a criação de um aparato que subsidie um maior nível de *accountability* e acompanhamento das questões que envolvem os recursos públicos e as políticas públicas. A iniciativa de criação do Portal da Transparência é um exemplo notório dos avanços institucionais do setor. O Portal da Transparência tem como objetivo congrega as informações fiscais e orçamentárias de todos os municípios do país. O governo federal também vê o controle social como uma forma de gestão local do Programa Bolsa Família (PBF). O Bolsa Família é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e este, insere nos municípios ligados

ao programa as Instâncias de Controle Social (ICS), onde a população pode ter acesso ao orçamento do programa, a gestão dos benefícios, e as oportunidades de capacitação e desenvolvimento oferecidas pelo programa.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) conceitua o controle social como:

(...) a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. (...) que possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do poder público. (MDS, 2015).

Já Siraque (2009) conceitua o controle social como um conjunto de ações da sociedade civil posteriormente a execução dos atos da administração pública. De tal forma, o controle social se insere no ciclo de políticas públicas na fase de acompanhamento e avaliação das ações governamentais. Diferindo-se assim, da ideia de participação social, como a inclusão dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas (planejamento e implementação das políticas).

No entanto, o controle social se revela como um elemento que também pode estar inserido nas fases do planejamento e da execução das ações governamentais. Como por exemplo, na própria atuação de conselheiros comunitários que podem atuar localmente pela implementação de suas demandas públicas, opondo-se a diretrizes governamentais – ou ao próprio jogo de poder entre a prefeitura e determinados parceiros de setores específicos. Os orçamentos participativos municipais são bons exemplos práticos da atuação comunitária em políticas públicas, uma vez que concedem a responsabilidade de pensar as demandas locais aos próprios cidadãos da comunidade.

Também podem surgir experiências de controle social no processo de implementação das políticas municipais. Como por exemplo, a partir dos conselhos gestores que possuem caráter propositivo, e, que detém a responsabilidade de aprovar ou reprovar os gastos do executivo em seus setores.

O controle social ganha uma dimensão ampla e que abrange uma diversidade institucional no âmbito dos municípios brasileiros. Haja vista que seu conceito agrega dimensões da participação social (TENÓRIO, 2012) e da cidadania deliberativa baseada na concepção republicana²² (HABERMAS, 1995). Tenório (2012) ainda elucida que os

²² A concepção republicana para Jürgen Habermas (2005) está diretamente ligada ao princípio de formação da opinião e social na esfera pública (p. 4).

valores republicanos se firmam como elementos constituintes de uma governança territorial baseada no controle social e não apenas na participação de processos eleitorais:

Portanto, são os valores republicanos, da res publica, que significam que as coisas públicas devem ser de interesse público, que devem referenciar o fazer da cidadania. O cidadão não é somente aquele que participa dos destinos da sua sociedade, do seu local, por meio de processos representativos (eleições) periodicamente praticados, mas, também, por meio de ações deliberativas que possibilitam o alcance do bem comum. (TENÓRIO, 2012, p. 33-34).

Tornando assim alguns aspectos relevantes acerca do controle social, no que tange a determinadas questões como a fiscalização e o monitoramento dos agentes sociais perante os atos administrativos. A questão da transparência vem sendo outro ponto em pauta no cenário nacional. Principalmente com a criação da Lei da Transparência que visa oferecer ao contribuinte o máximo de informações possíveis sobre as receitas e os gastos públicos. A Lei nº 12.527 de 2011, Lei de Acesso a Informação²³ (LAI), que regulamenta o acesso a informação pública possibilita novos instrumentos de acompanhamento das ações dos municípios pela *internet*.

Para Angélico (2013) o Brasil segue uma onda internacional de aperfeiçoamento das novas tecnologias para o campo da administração pública e o acesso a informação. Segundo o autor, tal processo vem ocorrendo desde a década de 1990, e se formaliza no Brasil em 2011. A LAI aproxima a questão do acesso as informações de forma bem prática, e dá destaque a importância de se oferecer informações simplificadas e de fácil compreensão geral.

A Controladoria Geral da União (CGU) tem a LAI como uma ferramenta de aprimoramento da gestão pública brasileira ao cenário de expansão do uso das ferramentas da tecnologia da informação. E, respectivamente, de fortalecimento dos aparatos de governança eletrônica no país. Onde sites e homepages de prefeituras, governos estaduais e da própria União devem oferecer informações que previnam a corrupção e que fortaleçam a democracia (CGU, 2013).

Ao pensar na praticidade da transparência, a Lei determina que o acúmulo de informações não facilita o processamento dos dados oferecidos, assim o como a

²³ Lei de Acesso a Informação (LAI) é definida pelo portal de acesso à informação do governo federal brasileiro como a norma que regulamenta desde 16 de maio de 2012 a necessidade dos órgãos públicos divulgarem suas informações à sociedade. A LAI vale para as três esferas do governo (executivo, legislativo e judiciário), e, para as instituições da União, dos Estados e Distrito Federal, assim como para os municípios. E também deve ser seguida por instituições públicas como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

compreensão da população. Desta forma, Angélico (2013) nota que: “O artigo 8º da lei específica de que forma os órgãos públicos precisam disponibilizar a informação, tanto online, como off-line. A forma como a informação deve ser disponibilizada online é em formato aberto e legível por máquinas.” (ANGÉLICO, 2013, p. 199).

Oferecer as informações públicas *online* e também *off-line* permite que todos os cidadãos possam, de alguma maneira, acessar tais informações. Mesmo aqueles cidadãos que não possuem acesso à *internet*. Outro elemento que se faz presente no processo de publicização da coisa pública é a linguagem utilizada. Muitas vezes dados técnicos referentes a assuntos complexos e densos como os do campo orçamentário não são facilmente compreendidos pela população.

Neste sentido, Corbari (2004) argumenta que a questão da linguagem das informações passadas devem ser apropriadas, produzindo uma comunicação eficaz. Mesmo diante das muitas variáveis bem mais complexas que podem gerar ruídos na transparência das informações divulgadas, como a diversa heterogeneidade de compreensão e o nível de escolaridade dos cidadãos.

Corbari (*op. cit.*) ainda destaca que o controle social não é feito “a partir da abundância de informações” (CORBARI, 2004, p. 103). Mas sim pela disponibilização de informações suficientemente claras e compreensíveis à população que a utiliza. Uma vez que grande parte da população não possui conhecimento aprofundado em questões como orçamento público, direito administrativo e outros campos do conhecimento técnico e burocrático do Estado, torna-se fundamental um aprimoramento das informações da máquina pública. Para que elas possam chegar aos cidadãos da forma mais clara e objetiva o possível.

A transparência firma-se desta forma como um elemento de base na produção de um controle social efetivo fundamentado em uma *accountability*. Teoricamente, torna-se relevante realizarmos a separação conceitual dos termos: transparência e *accountability*. Conceitos que por vezes e voltas são utilizados como sinônimos ou como elementos com significados parecidos. Em sua essência máxima, estes conceitos são associáveis, no entanto, possuem características e elementos distintos.

Abrucio (2013) nota que a transparência é um dos elementos da *accountability*. No entanto, a *accountability* está associada a capacidade de responsabilizar os administradores públicos. E uma série de aparatos estatais vem sendo programados para cumprirem esse papel com maior autonomia no Brasil, um deles é a CGU (Controladoria Geral da União). Que no geral desempenha um papel de controle interno, mas também

oferece ações de capacitação e conscientização pública acerca do controle social e a sua relevância no âmbito dos municípios.

Outras institucionalidades vem emergindo no cenário recente, algumas com cunho de iniciativa popular, como a Lei da Ficha Limpa (LFL)²⁴. Que visa dar resposta a má conduta de agentes públicos, invalidando suas candidaturas caso possuam processos por improbidade administrativa, corrupção, entre outros. De maneira geral, processos institucionais.

A Lei Complementar n° 135/2010 (LFL) já se configura como um marco da participação da sociedade civil na formulação de leis, e chegou ao Congresso Nacional, segundo Alves (2014) com a corroboração de 1,5 milhão de cidadãos. E busca aprimorar o processo de candidatura a cargos eletivos no Brasil, impossibilitando que pessoas que estejam respondendo judicialmente a processos administrativos ou éticos-profissionais se candidatem a cargos públicos. Assim como aqueles que renunciaram cargos públicos para fugir de processo administrativo.

Esse movimento da sociedade civil é um processo de controle social baseado na esfera legislativa e que firma princípios fundamentais para uma candidatura pública. Um marco importante ao estabelecer em Lei uma demanda social com a finalidade de proteger a máquina pública de pessoas envolvidas em processos de corrupção, improbidade administrativa e outros.

Além disso, a LFL inova na seara do direito eleitoral ao formalizar a inelegibilidade de políticos que renunciam seus mandatos com a finalidade de fugir de um processo de cassação. De acordo com elaboradores da Lei Complementar: *“quem renuncia ao mandato na esteira de uma denúncia de corrupção, não o faz por livre vontade de dispor da condição de detentor de cargo eletivo”* (ALVES, 2014, p. 37).

Produzir um elemento legislativo que impede a fuga da responsabilidade do gestor público de suas ações perante a esfera pública torna ainda mais consolidado o controle social no tocante à responsabilização dos agentes públicos em seus atos. E vem de encontro a um anseio popular de reconfigurar os elementos do direito à candidatura política.

²⁴ A Lei da Ficha Limpa (LFL) segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) criada por meio de iniciativa popular objetivando combater a corrupção. De acordo com a LFL não podem se candidatar a cargos públicos: a) condenados por corrupção eleitoral; b) os demitidos da administração pública por processo administrativo ou judicial; c) os condenados à suspensão de seus direitos políticos por improbidade administrativa; entre outros. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/registro-de-candidaturas/lei-da-ficha-limpa> Acessado em: 01 de outubro de 2015.

Prática que fortalece a democracia em suas diferentes esferas. Tanto a democracia participativa, dada a mobilização e participação da sociedade civil; como também a democracia representativa, que é legitimada pela população que aprova a Lei da Ficha Limpa como uma ferramenta de diminuição da corrupção. E envolve movimentos sociais como o Movimento pelo Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Articulação Brasileira contra a Corrupção e Impunidade (ABRACCI) em torno de um processo construtivo de controle social participativo (DION; *ET. AL*, 2012).

A *accountability* está estritamente relacionada com a capacidade de responsabilização dos atos de agentes públicos, assim como, das institucionalidades criadas para o controle da esfera pública. O controle social toma nesse caso em específico uma articulação sistêmica entre a sociedade civil e o Estado. O que corrobora para a conceituação do termo controle social segundo Correa (2000) como “*a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população*” (CORREA, 2000, p. 67). O acesso à informação se torna uma premissa fundamental para que as comunidades possam lutar por suas demandas.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU)²⁵ a efetividade do controle social, em suas mais diversas instâncias e ferramentas, está diretamente ligada a capacidade de articulação da sociedade. A participação popular e o acompanhamento dos atos do poder público são fundamentais no aprimoramento deste modelo de gestão participativa.

A configuração do modelo de gestão pública transparente e participativa está embasada como um princípio da administração pública no Brasil, tendo como elemento de conexão o ato de publicização das ações do setor público. Tornar os atos administrativos conhecidos é uma premissa do conceito que hoje conhecemos como transparência dos atos administrativos.

Meirelles (2004) conceitua a publicidade como ato fundamental para a ação do poder público seja válida e possa assim gerar as devidas consequências jurídicas:

²⁵ Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão central de controle interno da administração pública brasileira. Atua também na correção de documentos e contas públicas, na área de ouvidoria, além de executar ações para prevenir a corrupção e estimular a transparência dos atos públicos. (CGU, 2015, p. 16).

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento do ato; é requisito de eficácia e moralidade. (MEIRELLES, 2004. P. 93).

De certa forma o requisito da publicidade dos atos e fatos da esfera pública já se configuram como um elemento, ainda que bem primário, de controle social. Uma vez, que se exige a publicação das ações do governo seja no Diário da União, ou em outro veículo informativo, abre-se uma via de comunicação com a sociedade como um todo. No entanto, a disponibilização das informações a partir de informativos como o Diário da União ou a publicação da chamada de licitações ou pregões públicos em jornais não cobre a necessidade de interação entre a administração pública e a sociedade como um todo. Daí destacam-se outros meios relacionais entre a esfera pública e a sociedade; dentre eles, os instrumentos de controle social.

4. METODOLOGIA

4.1 TIPO DE PESQUISA

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, uma vez que não possui uma série de regras precisas ou um padrão para uma série de casos (GEWANDSZNAJDE; ALVES-MAZZOTTI, 1998). Flick (2009) ainda observa que as pesquisas de cunho qualitativo tornam-se relevantes para o campo das relações sociais, pois estas são relacionadas a diversas esferas e fenômenos. Tendo assim uma capacidade analítica mais específica para cada estudo de caso.

4.2 FINALIDADE

Esta pesquisa é de cunho exploratório-descritivo e se esforça na apresentação geral das formas de controle social empreendidas no município de Itaguaí. A partir das relações existentes entre os atores locais. Tendo em sua finalidade a compreensão de conceitos e ideias, objetivando a possibilidade de uma melhor compreensão sobre as dinâmicas que se operacionalizam na ótica da participação local e da efetiva ação dos atores locais na construção de políticas de desenvolvimento. O que abre espaço para uma caracterização mais específica sobre o modelo de desenvolvimento empreendido em Itaguaí, assim como, a disposição do controle social dos agentes envolvidos nesse processo.

4.3 COLETA DE DADOS

E para que hajam outros subsídios teóricos nesta análise é fundamental que sejam apresentados também outros dados que subsidiem tais discussões. Dessa forma foram elaboradas entrevistas com representantes dos 25 (vinte e cinco) conselhos comunitários de Itaguaí. Agentes diretamente envolvidos na construção dos espaços participativos locais.

Foram realizadas também outras entrevistas como: com representante do Ministério Público em Itaguaí e com representantes das Ouvidorias Públicas do poder legislativo e do poder executivo. Agentes que possuem papel determinante em instituições que possuem a alçada de exercer o controle externo e o controle social na localidade. E tornam-se assim, fundamentais na identificação das relações dos atores em torno da governança local, e na observação do processo de fixação dos megaempreendimentos no município.

Outra perspectiva trabalhada foi a análise do papel de agentes sociais da comunidade da Ilha da Madeiral, localidade onde vem se concentrando os novos empreendimentos. Ressalta-se a importância de observar, por meio de

Todas as entrevistas realizadas foram semiestruturadas, tendo como escopo enriquecer a análise qualitativa, explorando as diferentes posições de distintos agentes sociais (conselheiros comunitários, ouvidores públicos, movimentos de classe, de pressão popular, entre outros) notando a territorialidade estabelecida entre a população de Itaguaí e a chegada dos megaempreendimentos. Desta forma pode-se sintetizar os passos da coleta de dados no seguinte quadro:

Quadro 04. Passos da Coleta de Dados

Meios de coleta	Critérios		
	Aonde obtê-los	Quando	Como organizá-los
Bibliográfica	Livros, revistas, artigos e dissertações e teses referentes ao tema abordado.	2014-2016	Referencial Teórico
Documental	Atas das reuniões dos Conselhos Comunitários; Ofícios e relatórios; Plano Diretor do Município de Itaguaí; Plano Diretor da Baía da Sepetiba;	2007-2016	Destacando nestes documentos as falas e pontos específicos que respondam os objetivos da pesquisa.
Telematizada	Sites de instituições de pesquisa como IBGE, TCE-RJ, FIRJAN, entre outros.	2014-2016	Extrair os pontos e informações relevantes para o objeto da pesquisa.
Pesquisa de campo	Aplicação de roteiro de entrevista e questionário com os conselheiros comunitários.	2015-2016	Elaboração de roteiro das entrevistas e do questionário buscando criar temas e perguntas que estejam inseridas nas questões trazidas pelos critérios de análise do desenvolvimento territorial sustentável. Anotações e gravações em áudio e vídeo das aplicações do roteiro de entrevista transcrevendo e destacando as informações relevantes.

Fonte: Macedo (2014), adaptado pelo autor.

Os passos descritos anteriormente subsidiaram a obtenção dos objetivos específicos deste trabalho. Passos estes, fundamentais na produção e na obtenção dos resultados apresentados, assim como, na análise do objetivo central deste estudo. E o quadro a seguir, pode apresenta os passos realizados para o alcance dos objetivos específicos aqui apresentados:

Quadro 05. Passos para Obtenção dos Objetivos Específicos

Objetivos Específicos	Critérios		
	Aonde obtê-los	Quando	Como organizá-los
Caracterizar o município analisado; tomando como foco o modelo de desenvolvimento baseado na atração de megaempreendimentos	Livros, revistas, documentos, relatórios e artigos	2014-2015	Referencial Teórico abordando os principais elementos teóricos inseridos na pesquisa.
Observar as conjunturas organizacionais da administração pública municipal a partir dos seus instrumentos de publicização dos atos governamentais. E a atuação dos instrumentos de controle interno e externo dos atos do poder executivo de Itaguaí	Matérias de jornais, revistas, pesquisa de campo	2015-2016	Destacando as matérias de jornais e revistas que abordam pontos específicos a respeito dos instrumentos de controle social do município de Itaguaí. E por meio de pesquisa de campo, orientada a partir dos questionários semiabertos.
Caracterizar as ferramentas de controle social que estão dispostas por meio do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI); e, por meio de outras ferramentas de controle social como as audiências públicas, os conselhos gestores municipais e os conselhos comunitários	Pesquisa de campo	2015-2016	Tabulação dos dados obtidos junto as entrevistas com os 25 representantes dos Conselhos Comunitários de Itaguaí. E análise do discurso dos entrevistados no que tange aos elementos dos instrumentos de controle social local.
Avaliar a efetividade dos instrumentos de controle social do município segundo os critérios de análise da cidadania deliberativa apresentados por Villela (2012), e, o referencial de Desenvolvimento Territorial Sustentável a partir dos critérios de análise de coesão social e de coesão territorial (VILLELA, ET. AL., 2015)	Pesquisa de campo	2015-2016	Tabulação dos dados obtidos junto as entrevistas com os 25 representantes dos Conselhos Comunitários de Itaguaí. E análise do discurso dos entrevistados no que tange aos elementos dos instrumentos de controle social local.

Fonte: Realizado pelo autor.

Os dados coletados em pesquisa de campo foram tabulados e são apresentados nos capítulos 5 e 6. De semelhante forma, os discursos captados pelos conselheiros comunitários entrevistados, que somam-se a nossas análises a respeito dos instrumentos de controle social do município de Itaguaí.

4.4 TRATAMENTO DE DADOS

Para o tratamento dos dados coletados foram elaboradas duas fases distintas de tratamento de dados sendo: a análise e a interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo. De acordo com Gil (1987) a fase de tratamento dos dados deve subsidiar as bases informacionais necessárias para que se possa responder a problemática levantada na pesquisa.

4.4.1 Tratamento das Entrevistas: Análise de Discurso

As entrevistas são de maneira geral um importante elemento de coleta de dados nas pesquisas do campo das ciências sócias. E a análise crítica de discurso se destaca como um elemento de tratamento de dados, dada a sua metodologia voltada para a compreensão mais aprofundada de determinadas especificidades dos discursos coletados em campo. Sob tal perspectiva a busca de ideias, valores, percepções e conjunturas locais é favorecida através de uma análise mais refinada das argumentações dos entrevistados sobre o objeto em análise. Gaskell (2008) ainda destaca que:

O emprego da entrevista qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes é o ponto de entrada para o cientista social que introduz, então, esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos atores em termos mais conceituais e abstratos (...) o objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos (GASKELL, 2008, p. 65).

A Análise Crítica de Discurso (ACD), de acordo com Santos, *et. al.* (2015), rejeita a naturalização dos processos sociais por vezes contida nos estudos fundamentados das teorias positivistas. E revelando características intrínsecas aos campos territoriais, e, das relações sociais, como a disputas de poder e de dominação. Ao mesmo tempo a ACD mostra-se como um método de inserção de uma análise crítica estruturada pela corrente dos Estudos Organizacionais Críticos de Vieira e Caldas (2006), que busca uma análise pautada em contraponto a racionalidade científica. A teoria critica se baseia na ação transformadora e aposta na não-neutralidade da ciência sobre a realidade. Assim, Vieira e Caldas (2006) destacam:

(...) orientação para a emancipação do homem na sociedade. Permite compreender a sociedade e agir. Não se limita a compreender o mundo, mas examina-o visando possibilidades. (...) O teórico crítico mantém e realimenta seu comportamento crítico frente a tudo que existe, sem se conformar com o que é dado como descrição do real. (...) A teoria crítica não admite a neutralidade positivista por achá-la parcial. Nesta, a distinção entre cientista e cidadão é um pressuposto básico, enquanto naquela é uma impossibilidade lógica (VIEIRA E CALDAS, 2006, p. 62).

De tal forma, no caso específico desta pesquisa, a AD contribui substancialmente na observação do controle social e do cenário de governança territorial conformado no município de Itaguaí. Aproximando a realidade institucional que envolve Conselhos Comunitários, comunidade local, prefeitura e empresas do campo teórico; confrontando teoria e prática e reconstruindo a realidade observada. A análise de discurso utilizada no tratamento de dados coletados baseou-se na perspectiva de Bardin (1977). Com a utilização do método de análise categorial, técnica mais comum para a interpretação de discursos. Onde busca-se identificar as perspectivas dos entrevistados por meio do desmembramento de suas falas em unidades analíticas.

As entrevistas foram categorizadas de acordo com os objetos de análise do estudo, dentro dos diversos instrumentos de controle social: orçamentos participativos, conselhos comunitários, conselhos gestores, audiências públicas, manifestações e mobilizações sociais. E também, de acordo com os elementos analíticos ligados aos critérios de análise de cidadania deliberativa e desenvolvimento territorial sustentável: Processo de Discussão, Inclusão, Pluralismo, Igualdade Participativa, Autonomia, Bem Comum, Coesão social e Coesão Territorial.

5. O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM ITAGUAÍ: DO CONTROLE INTERNO AOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO

Neste capítulo serão apresentadas as análises dos mecanismos de controle interno (Controladoria Municipal de Itaguaí) e controle externo (Câmara Municipal de Itaguaí). E os instrumentos de controle social inseridos na dinâmica do município: plano diretor, audiências públicas, orçamento participativo, conselhos gestores municipais, conselhos comunitários, plebiscitos, referendos, ouvidorias municipais, controle social “ciberdemocrático”, e, mobilizações sociais e outras formas de controle social.

5.1 Controle Interno no Município de Itaguaí: o papel da Controladoria

Os órgãos de controle interno em escala municipal estão diretamente ligados à execução dos interesses e premissas levantadas pela administração pública local. São subordinados ao chefe do executivo (prefeitos), e suas equipes gestoras. Tendo assim, compromisso direto com a técnica e a execução do orçamento planejado.

De acordo com Abramo (2004) está aí o problema do controle interno dos atos administrativos. Pois possuem poder de ação consultivo, e são subordinados à gestão em exercício. Tendo assim, pouca efetividade sobre atos administrativos antes de suas execuções. E o papel dos instrumentos de controle interno tornam-se ainda mais escassos quando não operam em conjunto com os órgãos de controle social.

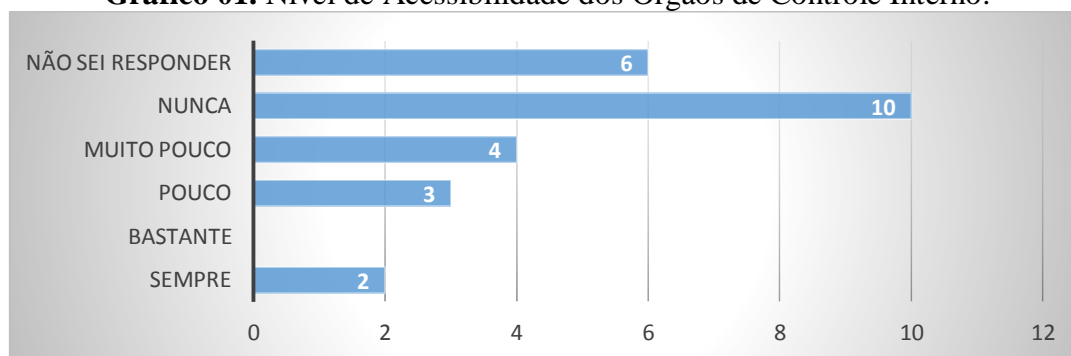
A partir da atuação do controle interno do município de Itaguaí, nota-se que existe pouca relação prática com a execução dos instrumentos de controle interno e controle social. Mas o controle interno está diretamente relacionado aos órgãos de controle externo, uma vez que tais departamentos devem prestar contas dos atos da administração local ao poder legislativo municipal. E a mesma coisa ocorre nas outras esferas (estadual e federal), onde os organismos responsáveis pelo controle interno devem submeter as contas do executivo para a análise do poder legislativo. Contudo, a dinâmica do controle interno ainda está distante das esferas do controle social e das ferramentas de gestão pública. Apesar das iniciativas da Lei de Acesso à Informação e a própria Constituição, que garantem o direito dos cidadãos de obter informações das contas públicas. Mas nas escalas locais o que se nota é que ainda falta muito para que as contas públicas sejam realmente acessíveis para os cidadãos.

Mesmo com as exigências do Ministério Público de Itaguaí e de outros órgãos de controle dos atos públicos como o Tribunal de Contas do Estado, a transparência em nível local ainda possui pouca força prática perante os aspectos de interesse político. No entanto, a gestão do poder executivo vem sendo cobrada institucionalmente à ampliar sua interação com a população. Como destaca o representante do MPRJ:

Além do que temos no portal oficial da prefeitura estamos cobrando alguns pontos importantes das contas públicas e principalmente das receitas e despesas já realizadas. As notas empenhas, e tudo o que é de compromisso da administração pública, todas as informações devem estar mais acessíveis aos munícipes. E nós estamos cobrando para que isso aconteça o mais rápido o possível (REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE ITAGUAÍ, 2015).

Além da pouca publicidade dos atos públicos, a controladoria municipal de Itaguaí apresenta poucas informações a respeito do seu funcionamento por meio do portal oficial da prefeitura. E de acordo com os conselheiros comunitários locais, os órgãos de controle interno da prefeitura são pouco acessíveis aos conselhos comunitários locais. O gráfico abaixo sintetiza esse cenário:

Gráfico 01. Nível de Acessibilidade dos Órgãos de Controle Interno:



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico acima apresenta o nível de acessibilidade dos órgãos de controle interno da prefeitura de Itaguaí segundo a percepção dos conselheiros comunitários locais. E 10 (dez) conselheiros (40%) afirmaram que a controladoria e a contabilidade da prefeitura são órgãos nunca acessíveis. Enquanto 4 (quatro) notaram que os órgãos de controle interno são muito pouco acessíveis e outros 3 (três) notaram que os mesmos possuem um acesso pouco efetivo. E apenas 2 (dois) conselheiros comunitários afirmaram ter um acesso sempre efetivo aos órgãos de controle interno do poder executivo local. No geral, outros

6 (seis) conselheiros (24%) não souberam responder ou preferiram não dar uma resposta a essa questão por nunca terem buscado o acesso a esses órgãos.

De forma preliminar pode-se apontar a pouca acessibilidade dos órgãos de controle interno, pelo menos para os conselhos comunitários locais. Fator negativo para a construção de um controle social efetivo e plural, haja vista que instituições como a Controladoria do Executivo deveria fomentar a participação e o acesso da população as contas públicas.

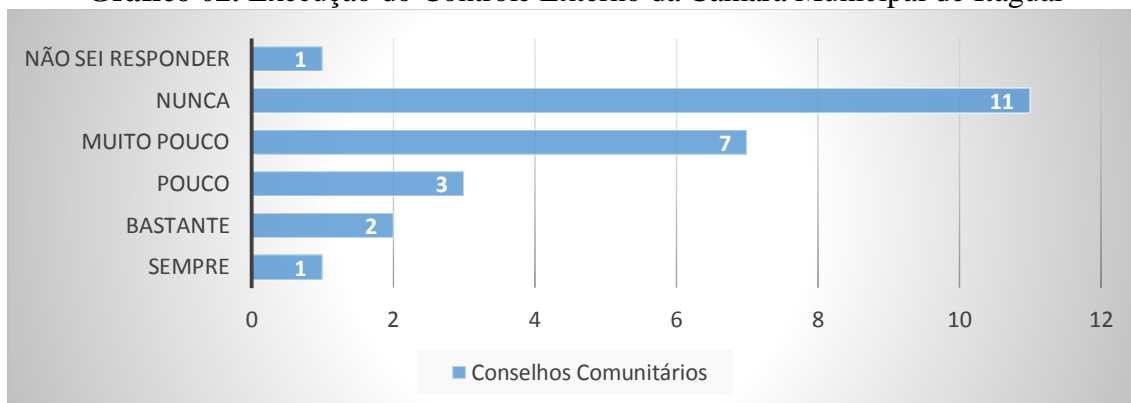
5.2. Controle Externo no Município de Itaguaí: o papel da Câmara Municipal

A efetividade do controle externo da Câmara de Vereadores de Itaguaí foi discutida pelos agentes locais, haja vista que mesmo com o parecer negativo do TCE-RJ sobre as contas da gestão do ex-prefeito Luciano Mota (ex filiado ao PSDB), a Câmara do Município só votou pela cassação do chefe do executivo depois que houve uma forte mobilização popular. Uma das entrevistadas que esteve envolvida nas manifestações da CMI salientou a relevância desse processo no âmbito municipal:

Na verdade não tínhamos ideia de todos os mandos e desmandos que vinham acontecendo em Itaguaí. Não era só superfaturamento de obra, como a Câmara indicava. A gente foi descobrindo com provas apresentadas no MP que haviam inúmeros funcionários fantasmas; superfaturamento de compras; um monte de coisas estava fora do lugar. E a organização de um movimento pressionando a Câmara Municipal foi o único caminho que encontramos pra acabar com essa estória que nunca era resolvida. (Entrevistado 1).

E com o objetivo de caracterizar melhor o papel da Câmara Municipal de Itaguaí como instrumento de controle externo no município, foi questionado aos 25 (vinte e cinco) conselheiros comunitários: “A Câmara Municipal de Vereadores exerce a sua função executando o controle externo das ações da prefeitura?”. E foi obtido o seguinte resultado:

Gráfico 02. Execução do Controle Externo da Câmara Municipal de Itaguaí



Fonte: Elaborado pelo autor.

Onde 44% dos conselheiros entrevistados notaram que a Câmara dos Vereadores nunca exerceu a sua função de controle externo das ações do poder executivo. Outros 28% afirmaram que o controle externo da CMI é muito pouco efetivo. E atentaram para as alianças que são construídas entre a prefeitura e a Câmara para que ambos sejam beneficiados, deixando de lado a integração com a população e suas demandas.

Outros 3 conselheiros (12%) afirmaram que o controle externo da CMI é pouco efetivo. Enquanto somente 2 conselheiros (8%) notaram que o controle externo da Câmara de Itaguaí é bastante efetivo. E apenas 1 conselheiro (4%) caracterizou a ação da CMI como sempre efetiva na condução do controle externo dos atos públicos municipais. Outro conselheiro não soube opinar sobre a efetividade do controle externo da Câmara de Itaguaí.

De acordo com o representante do MP, existem ações civis do Ministério Público de Itaguaí movidas contra a Câmara dos Vereadores. Onde se apuram denúncias de improbidade administrativa e superfaturamento de licitações e contratos.

(...) existem dois inquéritos para averiguar a reforma do jardim da Câmara dos Vereadores de Itaguaí que custou muito mais do que o razoável para a sua realização. Assim como as reformas anuais do prédio da Câmara dos Vereadores, que em si é um prédio novo, mas que vem recebendo uma grande quantia de verbas para reformas. Essas situações que fogem à normalidade de uso dos recursos públicos já tem sido investigadas. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

Cabe destacar que a CMI corrobora para a manutenção de um controle externo frágil, ligado diretamente aos interesses políticos dos próprios vereadores e de seus partidos. E, mantendo pouca legitimidade em suas ações. O que amplia a relevância e o

potencial do controle social como elemento de inclusão dos interesses populares nas agendas do município.

Neste sentido, nas próximas seções e subseções serão abordadas as ferramentas de controle social que vem emergindo na contemporaneidade. E também a própria evolução do conceito de controle social sobre a ótica dos estudos territoriais e do campo da gestão social.

5.3 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

O processo de redemocratização no Brasil, iniciado na década de 1980, traz ao debate da esfera pública a necessidade de se gerar uma reorganização da máquina administrativa do Estado. E contemplou algumas demandas introduzidas pela participação de grupos sociais e organizações populares que se inseriram no processo de formulação da Constituição Federal de 1988. Durante a formulação da constituinte nacional foram incluídas uma série de atores e segmentos da sociedade brasileira. Muitos desses, já impulsionados anteriormente com o processo da reforma sanitária dos anos 1970. A multiplicação dos espaços de deliberação e de articulação dos movimentos sociais favoreceu a instrumentalização de um aparato participativo no país, com a criação de elementos que primam pelas políticas desenvolvidas nos territórios.

No ano de 1990, é estabelecida a Lei nº 8.142, que torna-se o marco legal para implementação das conferências de saúde. Um instrumento participativo que têm como objetivo gerar proposições e diretrizes para as políticas do setor, abrindo um amplo campo de diálogo entre a sociedade civil e a administração pública; e, favorecendo a gestão compartilhada e a elaboração de políticas públicas mais localizadas. Gohn (2011) afirma que estes instrumentos participativos que se constituem nas mais diversas escalas da federação são importantes instrumentos de consonância de grupos de interesses e de obtenção das demandas das localidades. A proposição de demandas a partir da lógica da cidadania reitera a perspectiva de políticas mais plurais, desenvolvidas tendo em foco os territórios.

Como denota Gohn (2011) o processo de abertura das esferas públicas para um modelo de democracia mais participativa ocorreu também em países da Europa Mediterrânea, durante a década de 1970. E durante a década de 1980 esse processo

ocorreu em países do Leste Europeu, na antiga União Soviética e em países da América Latina.

No caso brasileiro, em específico, foram inseridas diversos canais de governabilidade social. De tal modo Estado, comunidades, e organizações sociais tornam-se elementos fundamentais no processo de construção das políticas públicas brasileiras (Carvalho, 2013). Esta abertura participativa inclui as *policies arenas*, que segundo Frey (2000), se constituem como espaços de deliberação e de decisão de questões com cunho público.

A redefinição da esfera pública fomentada pelo processo da constituinte e de inserção dos movimentos sociais, legitima a introdução dos conselhos gestores municipais como uma ferramenta de descentralização das políticas. Trazendo os debates de ação da esfera pública para a ótica municipal. A gestão de recursos e repasses do governo federal, e o próprio processo de planejamento e implementação das políticas públicas passou a ser fundamentado em princípios dialógicos (COSTA, 2008). Firmando a importância dos processos colegiados e que se apresentem em atos de participação direta.

5.3.1 Plano Diretor Municipal

O Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257 de 10 de junho de 2001) classifica o Plano Diretor como um instrumento primordial no planejamento urbano e na construção das diretrizes das políticas de expansão dos municípios brasileiros. Porém, os Planos Diretores municipais possuem fragilidades estruturais em sua fase de produção. Em grande parte dos municípios brasileiros os Planos acabam seguindo diretrizes orientadas pelos interesses das elites locais (em especial políticos e empresários). E pactuando-se apenas como um mero acordo burocrático, uma vez que é exigido por lei. Deixando de incluir na sua fase de elaboração um processo transparente e participativo que envolva a sociedade civil local.

Dada a dificuldade de inclusão e pluralidade em grande parte das experiências dos Planos Diretores no Brasil, Villela, *et. al.* (2014) notam que:

A elaboração do plano diretor pode ou deveria implicar, ao mesmo tempo, um processo destrutivo, com a ruptura dos padrões de desenvolvimento do “status quo” e rearranjo das relações de poder, e outro construtivo, com a idealização de uma nova realidade urbanística. (...) O Estatuto da Cidade contém normas de ordem pública e de interesse social, que propõem regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único), objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. (VILLELA; *ET. AL.*, 2014, p. 66-67).

Na realidade grande parte dos planos municipais acabam normatizando ou regulamentando acordos entre grupos de interesses, e, deixam em segundo plano o princípio de uma reforma urbana pautada sobre a deliberação popular. O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí por exemplo, é analisado por Macedo (2014) como um instrumento distante das realidades locais do município de Itaguaí e conseqüentemente, distante das demandas sociais.

Em entrevista junto a conselheiros comunitários de Itaguaí algumas falam se somam em um mesmo sentido:

O Plano Diretor é uma arma que eles usam contra nós. Na verdade nós nunca fomos ouvidos sobre a nossa realidade e não participamos da construção desse Plano. Ficamos sabendo da existência dele quando ele já estava pronto e para ser aprovado. Só aí que fomos ouvidos, para aprovar o Plano que nunca construímos. (Representante 1).

O Plano já começou errado quando foi constituído de forma consultiva e não participativa. Na época eu fui totalmente contra, mas fui minoria; e grande parte da população ou até mesmo dos líderes comunitários nem foram ouvidos. Não fomos ouvidos mas depois aprovaram o plano com o interesse de liberar a atração das empresas da Ilha da Madeira para cá. (Representante 2).

Os interesse econômicos vem se sobrepondo aos interesses e demandas da coletividade local e como pode-se notar a partir dos discursos acima. O Plano Diretor nesse cenário torna-se um mero elemento de efetivação e legitimação dos interesses mercadológicos sobre o próprio direito à cidade e a configuração do espaço social. A população não participou ativamente da construção do PDDSMI.

A ideia dos Plano Diretores como elementos de construção participativa se associa ao conceito de direito à cidade, apresentado por David Harvey (2013), segundo ele:

O direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais. (...) O direito à cidade, como comecei a dizer, não é apenas um direito condicional de acesso aquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (...). (HARVEY, 2013, p. 32-33).

Isto porque os planos diretores e as ferramentas de gestão do território devem servir para a (re)produção dos direitos civis e para que se possam ser asseguradas as garantias de moradia, educação e esporte; assim como dos demais direitos garantidos pela nossa Constituição. A reconfiguração da cidade – e por que não dos territórios – deve estar a cargo da população que neles habita.

No entanto, nota-se que os Planos municipais por vezes apenas se consolidam como meros instrumentos burocráticos. E replicam em seus conteúdos a materialização de modelos de gestão tecnocráticas que se dissociam das realidades e demandas das cidades. Como no caso do município de Itaguaí onde o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDDSMI) tornou-se um mero artifício burocrático para que o município conseguisse a autorização para a implantação de megaempreendimentos em seu território.

O PDDSMI não é reconhecido pelos representantes dos Conselhos Comunitários do município e, em grande, muitos nem sabe se este existe de fato. Comprovando assim que o plano municipal foi estabelecido como um simples acordo entre o capital e a prefeitura local. O que não congrega a participação social da população em sua constituição:

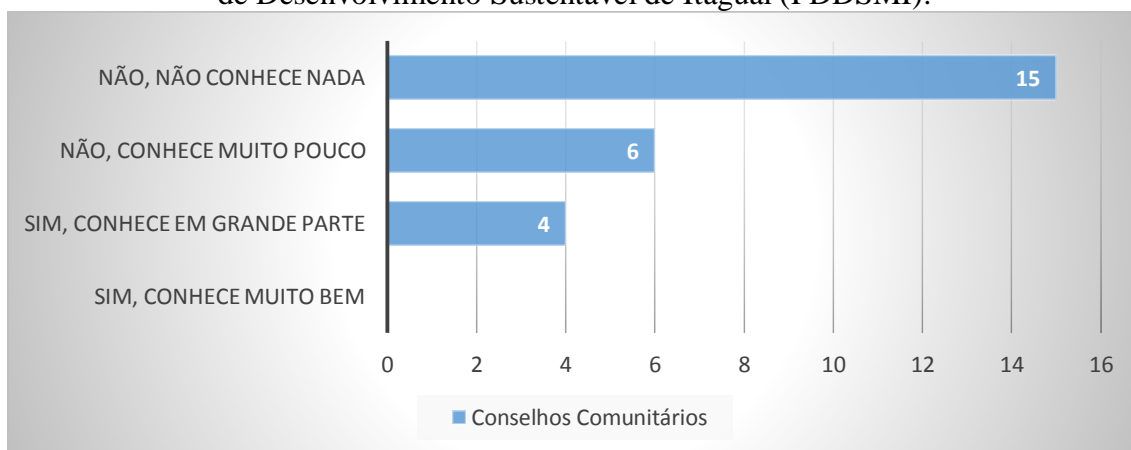
Não, na verdade; realizam as suas ações e depois eles apresentam a comunidade o que foi feito. Quando na verdade deveria ser o contrário. O conselho deveria participar da construção dessas ações. (...) (Representante 1).

Os conselhos não são ouvidos nessas questões, infelizmente ficamos a margem das tomadas de decisão da prefeitura. Nós raramente somos convidados a aprovar esses planos, como aconteceu com recentemente com o Plano de Saneamento Básico onde fomos convidados a participar dois dias antes da plenária de aprovação do Plano. (Representante 2).

Os Planos Diretores, apesar de se constituírem como importantes elementos participativos, e que possuem o potencial de inserir as comunidades locais no planejamento de seus territórios. No entanto, em grande parte dos municípios existe o distanciamento técnico nos processos de planejamento e de gestão dos Planos Diretores, Planos de Saneamento, Estudos de Zoneamento Territorial; no geral são instrumentos pouco participativos e pouco inclusivos. Como se percebe nas falas dos conselheiros entrevistados acima, os processos de tomadas de decisão em Itaguaí são realizados em grande parte pela própria prefeitura. E os conselhos comunitários acabam tendo o papel de aprovar as ações projetadas pelo poder público.

No gráfico abaixo temos a ilustração do nível de conhecimento da população de Itaguaí sobre a conselheiros ferramenta do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI), sobre a perspectiva dos 25 (vinte e cinco) conselheiros comunitários entrevistados:

Gráfico 03: Nível de Conhecimento de Ferramentas de Controle Social: Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI):



Fonte: Elaborado pelo autor.

Apenas 4 conselheiros comunitários (16%) afirmaram que a população de Itaguaí conhece em parte o PDDSMI. Enquanto outros 6 conselheiros (24%) afirmaram que a população local conhece muito pouco sobre o Plano Diretor do município. E a grande maioria dos conselheiros comunitários (60%) ressaltaram que a população não conhece nada a respeito do PDDSMI. O que demonstra o nível de distanciamento da população no que diz respeito aos instrumentos de gestão do território como o Plano Diretor Municipal.

5.3.2 Audiências Públicas

Para Fontes; *et. al.* (2013) as Audiências Públicas (APs) possuem um aspecto pontual e, não inserem a população em uma participação ativa e com poder discricionário. Isto porque o poder público pode aprovar ou não as propostas levantadas pela comunidade. No que tange a efetividade de suas ações representativas, as APs acabam firmando-se como espaços de legitimação dos atos da máquina estatal.

Como alguns entraves das audiências públicas como uma via de deliberação inclusiva e efetiva, Freitas; *et. al.* (2013) consideram que estas possuem uma série de regras no processo participativo. Dentre elas “*a determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, entre outras*” (Freitas; *et. al.*, 2013, p. 10). E por vezes toda a configuração do processo de participação acaba reprimindo a ação efetiva de determinados grupos sociais.

No caso específico de Itaguaí, a inclusão das audiências públicas no processo de debate sobre a implantação dos megaempreendimentos vem firmando-se como um mero processo burocrático onde a prefeitura expõe suas ações à comunidade. Sem representar um canal de inclusão dialógica. Pode-se observar essa questão pela “Ata Sucinta da Audiência Pública da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN”. Documento registrado na audiência que se realizou no dia dezoito de dezembro de dois mil e quatorze (18/12/2014), onde aprovou-se a expansão do Terminal de Granéis Sólidos do Porto de Itaguaí (Anexo B).

Apesar de terem sido registrados o número de cinquenta e seis falas de agentes sociais, não foi introduzida na ata da audiência municipal nenhuma parte destas falas. E, nem foi apresentada qualquer alteração no projeto, na sua implementação e/ou avaliação. Isso demonstra que mesmo com o processo de debate gerado na audiência pública, o poder público local e a empresa continuam tomando suas decisões de forma alheia aos interesses locais. O processo da audiência pública neste caso torna-se um mero cumprimento do dispositivo jurídico que exige esta ação por parte da prefeitura e da empresa. Mas a audiência como um todo acaba não sendo um espaço participativo efetivamente.

No caso em específico do município de Itaguaí, percebe-se que a configuração das audiências públicas disponibiliza pouca capacidade de participação efetiva na construção de políticas públicas locais. Neste sentido alguns representantes de conselhos comunitários de Itaguaí destacam que as audiências públicas são conduzidas de forma pouco deliberativa na localidade:

(...) hoje há um questionamento do município quanto a prestação de contas do último trimestre ou quadrimestre do ano passado, onde me parece que houve uma audiência pública para a aprovação destas contas, mas a audiência não ocorreu na forma que a lei prevê, ou aconteceu entre aspas. E não ocorreu essa prestação de contas e deveria ter havido. (...) Agora, se você olhar como é prestado contas em uma audiência pública de prestação de contas daqui do município é melhor você não ir ou então nem tentar compreender. Porque se você não tiver um conhecimento contábil ou de gestão de contas públicas, você realmente não vai entender. Pro leigo, pro cidadão comum, fica muito difícil compreender. (Representante 1).

Ah, não! Outro dia houve a prestação de contas da saúde e eu até participei, só que eu fiquei lá boiando. Se a gente não tiver um conhecimento prévio sobre aquilo não adianta nada. A única coisa que a gente consegue compreender é que os serviços não são aquilo que deveriam ser (...) (Representante 2).

No geral, percebe-se que a capacidade de agregar a comunidade local é pouco disseminada no município, e nesse sentido alguns conselheiros comunitários ainda destacam que só são chamados para participar das deliberações quando isto é exigido por Lei. Trazendo assim, pouca eficiência na própria inserção participativa, onde as audiências públicas referendam as decisões dos líderes políticos e dos grandes empresários da região. O que implica em um desânimo por parte da população local na inserção dos debates e pautas trazidos pela administração pública.

Na imagem abaixo temos a manifestação de moradores do bairro de Piranema em uma Audiência Pública em Itaguaí que tratava sobre um assunto diretamente ligado a eles. Na ocasião os moradores pediam a ajuda do poder público para regulamentar a proibição da passagem de veículos de carga pelas ruas do bairro.

Figura 13. Manifestação na Câmara dos Vereadores de Itaguaí:

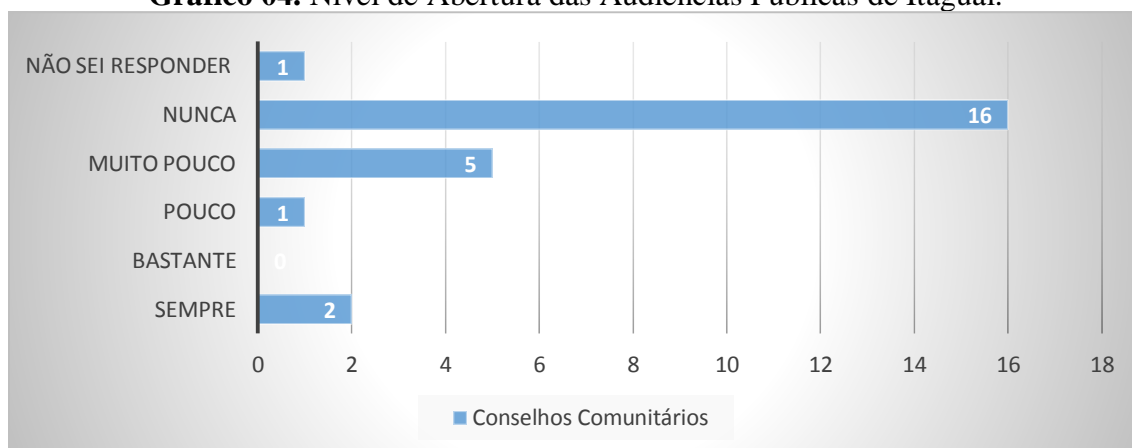


Fonte: Elaboração Própria.

Na imagem acima temos uma manifestação pacífica que ocorreu durante a audiência municipal que tratou sobre a definição de áreas abertas ou não ao transporte de caminhões pesados. Alguns bairros sofrem com a movimentação constante e desregulamenta de caminhões. Muitos caminhões que operam na região estão ligados os funcionamento dos areais que ficam no bairro de Piranema, principal afetado pela livre circulação de veículos pesados.

De acordo com a percepção dos conselheiros comunitários do município as Audiências Públicas possuem o seguinte nível de abertura para debates e construções coletivas:

Gráfico 04. Nível de Abertura das Audiências Públicas de Itaguaí:



Fonte: Elaboração Própria.

Em grande parte, 16 (dezesseis) conselheiros notam que as audiências públicas em Itaguaí nunca se configuram como espaços para a discussão e a construção de projetos de forma corroborativa. Outros 5 (cinco) conselheiros afirmam que estes espaços são muito pouco abertos como espaços de discussão e construção coletiva. Enquanto 1 (um) conselheiro afirma que as audiências públicas locais são pouco abertas e com poucos espaços de discussão. E outros 2 (dois) conselheiro destacam que as audiências são elementos que sempre trazem abertura de diálogo e espaço de construção coletiva. E 1 (um) conselheiro preferiu não responder, alegando que não conhece os espaços das audiências públicas em Itaguaí.

No geral, se destaca a maioria das falas dos conselheiros que afirmam que as audiências públicas não são espaços de construção coletiva, mas sim de referendar as decisões já arquitetadas pelo poder público. E teriam apenas meros espaços de fala para

a comunidade, que segundo os mesmos, não é ouvida. As audiências públicas figuram-se assim como instrumentos pouco participativos, especialmente no que tange a sua capacidade deliberativa.

5.3.3 Orçamento Participativo

A Constituição Federal de 1988 repassou para os municípios brasileiros a competência de operacionalizar os recursos financeiros a partir de uma nova gama de responsabilidades. O que fomentou em um processo de descentralização administrativa, onde as municipalidades tornam-se mais autônomas na confecção de seus orçamentos. E dada esta possibilidade, o município de Porto Alegre²⁶ (RS) seguiu a tendência de outros municípios que já vinham implementando a configuração de orçamentos participativos locais no cenário nacional. Lages e Joinville (SC), Boa Esperança (ES) e Osasco são os primeiros movimentos de OP no Brasil, na década de 1970, ainda no período do regime militar (CARLOS, 2015, p. 54).

No entanto a experiência do município gaúcho vigente entre os anos de 1990 e 1995 se mantém como um marco institucional da participação cidadã no país, e logo, alcança um patamar de referência internacional (AVRITZER, 2008). O Orçamento Participativo de Porto Alegre ganha notoriedade em um cenário de fortalecimento das vias de participação ativa da sociedade na produção de políticas públicas.

Os OPs (Orçamentos Participativos) segundo Teixeira e Albuquerque (2006) possuem uma estrutura bem similar na grande maioria dos municípios do Brasil. E no geral respeitam algumas datas que são estabelecidas em Lei para a realização dos orçamentos municipais.

(...) estão metodologicamente pautados por um “ciclo”, que parece caracterizar a maioria dos processos de Orçamento Participativo conhecidos no Brasil. Este ciclo, que se repete anualmente, inicia-se no primeiro semestre de cada ano e tem como ponto culminante a entrega do Projeto de Lei Orçamentário Anual (LOA) à Câmara de Vereadores, em setembro (ou outubro, em alguns municípios). Seu início é a divulgação e convocação de reuniões nos bairros, ou regiões, seguindo-se a realização das plenárias. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 185-186).

²⁶ O Orçamento Participativo chega a Porto Alegre com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à prefeitura e também pela própria tradição histórica do partido em processos associativos e gestão deliberada. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 184).

No município de Itaguaí não existe Orçamento Participativo, o que por si só demonstra a incipiência das instâncias participativas, e, ao mesmo tempo, do controle social local. Alguns representantes dos Conselhos Comunitários do município ainda destacam que:

(..) essa é uma questão interessante, deveríamos ter algo pra que os bairros pudessem focar na ação direta dos seus problemas mais sérios. Mas não temos isso aqui em Itaguaí ainda. (Entrevistado 1).

Não temos orçamentos participativos aqui não. E quem nos dera termos um dia algo assim! Mas por enquanto não temos nem recursos pra manter a estrutura dos nossos conselhos. Tudo o que fazemos é sem nenhuma ajuda. (Entrevistado 2).

Tudo o que eles querem é que a gente não tenha nenhuma autonomia, porque enquanto continuamos dependentes deles pra tudo o que vamos fazer nos nossos bairros a gente acaba tendo que manter relações com eles. E acaba que tudo funciona na base da troca e do apoio. Se tivermos um orçamento essa dependência diminui e isso é tudo o que governo nenhum quer. (Entrevistado 3).

O que se evidencia é o caráter pouco inclusivo que os conselhos comunitários possuem no que diz respeito ao orçamento local. Além de não possuírem verbas os CCs também não possuem nenhum poder discricionário sobre as contas públicas. Não podendo elencar assim questões dentro de suas comunidades para que estas sejam atendidas por um orçamento arquitetado participativamente.

Na realidade grande parte dos conselheiros de Itaguaí não conhecem o papel do Orçamento Participativo, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 05. Nível de Conhecimento de Ferramentas de Controle Social: Orçamentos Participativos (OPs):



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre os 25 (vinte e cinco) conselheiros comunitários entrevistados 8 (oito) (32%) disseram que não possuem nenhum conhecimento sobre os OPs, enquanto outros 5 (cinco) (20%) afirmaram conhecer um pouco o projeto dos orçamentos participativos. E 4 (quatro) (16%) disseram possuir um conhecimento médio, enquanto outros 3 (três) (12%) declararam conhecer bastante e outros 5 (cinco) (20%) declararam conhecer muito os projetos de OPs.

5.3.4 Conselhos Gestores Municipais

Os conselhos gestores são um importante canal que simboliza este processo como instituições legítimas que fazem a conexão entre a esfera pública e a esfera social. Mas outras ferramentas de participação direta também foram introduzidas nesse processo. Dentre elas, estão os plebiscitos, referendos e audiências públicas. Instrumentos de controle social que vão ao encontro da lógica da dialogicidade e da inserção dos segmentos sociais na condução da coisa pública.

Para Bravo e Menezes (2011) os conselhos devem ser elementos que auxiliem na execução do controle social. Tendo a configuração deste controle um escopo maior do que a simples luta pelos direitos já conquistados, mas abrangendo também novas lutas a partir dos interesses dos agentes coletivos que nele se inserem. Os conselhos gestores de políticas setoriais se inserem como canais relevantes para o controle social territorial no andamento de políticas locais, assim como no planejamento do orçamento das secretarias municipais.

Alguns conselhos municipais como os de saúde foram instituídos por lei com o objetivo de serem instâncias deliberativas onde a população deve aprovar ou não o orçamento de gastos da pasta. A perspectiva

Diante tal cenário a questão da representatividade participativa dos conselhos gestores municipais ganha evidência nos debates teóricos. Borba e Lüchmann (2010) observam que os conselhos municipais exercem um papel de *“articulação setorial e/ou temática que se dedicam ao controle das ações governamentais e à formulação de políticas públicas”* (BORBA E LÜCHMANN, 2010, p. 231). E é por meio da representação nas deliberações dos conselhos que se pode consolidar um espaço plural e aberto as demandas da sociedade.

O município de Itaguaí conta com alguns importantes conselhos gestores municipais como o de saúde e o de educação. Importantes pela sua capacidade de aprovar ou não o orçamento de suas pastas, e, além disso, ambas as instâncias deliberativas possuem caráter deliberativo, normativo e fiscalizador. E podem sugerir pautas, acompanhamento de políticas locais e a formulação de outras ações no município.

No entanto, o município ainda vem fortalecendo suas instâncias participativas locais. Até o ano de 2012 o município contava com apenas 8 (oito) conselhos setoriais: 1) Conselho Municipal de Saúde; 2) Conselho Municipal de Assistência Social; 3) Conselho Municipal do Idoso; 4) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; 5) Conselho Municipal de Educação; 6) Conselho Municipal de Alimentação Escolar; 7) Conselho Municipal do Idoso; e 8) Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). No ano de 2015 foi reinstituído o Conselho de Direitos Urbanos e Rurais de Itaguaí (CEDUR), que surge com o intuito de estabelecer uma instância de gestão participativa municipal voltada para as políticas de planejamento urbano.

Mas grande parte destes conselhos municipais foram instituídos pela necessidade do município de manter o repasse de verbas da União. A Lei Federal nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990, por exemplo, regulamenta o repasse de verbas para os setores de saúde dos municípios brasileiros com a conselhos gestores de saúde instituídos. Essa prerrogativa fomenta a configuração de canais participativos, contudo, não garante a representatividade popular, como nota Gohn (2011). Porém a existência dos conselhos nas escalas municipais já se torna um avanço social e institucional no processo de democratização da política e da esfera pública como um todo. E diante a configuração de um processo de formalização de instituições deliberativas se consolidam também a representação social e a ação participativa no âmbito dos municípios.

E no que diz respeito a representatividade em Itaguaí, alguns conselheiros comunitários destacam que:

Eu participo, além do conselho comunitário, como suplente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e como conselheira no Conselho de Educação. (...) Também faço parte da Comissão Municipal de Direitos Humanos e Acessibilidade de Itaguaí. E o que eu vejo é que cada vez mais a gente ganha força com as reuniões e vamos ganhando nome e capacidade de ser ouvidos, tanto aqui, quanto nas conferências estaduais e federal. (Entrevistado 1).

Tem 5 anos que eu participo ativamente do Conselho de Saúde, e sou representante no Conselho Estadual de Saúde. Com a ação do conselho comunitário a gente consegue fazer uma ponte com as necessidades que vem aparecendo nos bairros, na plenária, e o nosso contato com os conselhos gera um canal importante para levar a participação da comunidade para esses outros conselhos. (Entrevistado 2).

Os conselhos comunitários tem fortes ligações com os conselhos de saúde, educação, de alimentação escolar (...) Alguns participam diretamente e outros participam as vezes. (Entrevistado 3).

Os conselhos gestores de Itaguaí funcionam de forma estritamente ligada ao que acontece nos conselhos comunitários. Alguns representantes da sociedade civil atuam em ambas as esferas e se relacionam de forma direta com as deliberações geradas nos conselhos setoriais de políticas públicas. E sobre as discussões dos conselhos municipais:

Ainda temos que evoluir bastante... mas temos um espaço bom. Quem busca informações sobre o município, as ações da secretaria, o que vem chegando de novo aqui; tudo isso é discutido no conselho de saúde. E quem se envolve pode cobrar com a gente. (Entrevistado 1).

Infelizmente falta informação e canais diretos com a população. Estou buscando um meio de abrir uma página do conselho municipal no site da prefeitura, mas isso é uma luta grande que estamos tendo. Mas na medida do possível quem se interessa vem e participa, pelo *facebook*, ou lá nas reuniões do conselho. (Entrevistado 2).

De acordo com a fala dos entrevistados os conselhos gestores e os conselhos comunitários figuram como espaços de troca e que em certa medida se complementam. Demandas que chegam aos conselhos comunitários são levadas pelos seus representantes para outras instituições, como é o caso dos conselhos gestores locais. O que forma uma rede articulada, onde alguns atores sociais executam ações em diferentes níveis, ora como conselheiros, ora como representante da sociedade civil e em outros momentos se tornam interlocutores de debates em esferas estaduais e até nacional.

5.3.5 Conselhos Comunitários

Outra classificação bem próxima a dos conselhos gestores é a dos Conselhos Comunitários (CC). Estes tendem a desenvolver um papel semelhante no sentido de promover um espaço de diálogo entre as esferas privadas e pública. Ao trazer um histórico dos CC do município de São Paulo, Gohn (2011) observa a sua criação está atrelada ao contexto de expansão das mobilizações da sociedade civil, ainda na década de 1970.

Não obstante, anteriormente a este processo de formalização dos Conselhos Comunitários como instituições de deliberação pública, a prefeitura do município de São Paulo já tinha constituído (entre 1969-1973) alguns conselhos para fiscalizar suas ações em segmentos de políticas de bem-estar social. Tratavam-se no entanto de meros gabinetes ligados ao executivo municipal, e não tinham um caráter de inclusão participativa da sociedade civil (GOHN, *op. cit.*).

E somente no ano de 1975 os Conselhos Comunitários de São Paulo ganham um caráter mais efetivo:

Os representantes das Sociedades Amigos de Bairros presentes ao evento reivindicaram a criação de um “quarto poder”, composto de representantes das organizações populares, com autoridade para interferir na política municipal. Em 1979, o Decreto n. 16.100 da prefeitura de São Paulo criou os conselhos comunitários. (GOHN, 2011, p. 75).

Os CC do município de Itaguaí possuem a seguinte estrutura administrativa:

Figura 13. Estrutura dos Conselhos Comunitários de Itaguaí:



Fonte: Macedo (2014).

Os Conselhos Comunitários de Itaguaí possuem uma estrutura bem ampla, onde além da comissão diretoria formada pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretário Executivo e Secretário de Administração e Finanças; os CCs ainda contam com 10

coordenadorias. As coordenadorias nascem a partir da ideia de estabelecer uma conexão direta entre os conselhos e as secretarias municipais de Itaguaí. Como mostra a figura acima, a estrutura dos conselhos comunitários visa implantar coordenadorias setoriais de: saúde, meio ambiente e agricultura, segurança social, planejamento, educação e cultura, indústria comércio e turismo, transporte, obras e urbanismo, promoção e ação social e de desenvolvimento local sustentável.

Contudo, em grande parte dos conselhos comunitários essa estrutura não é completamente ativa, e em grande parte apenas a Comissão Diretora funciona efetivamente. De acordo com alguns conselheiros comunitários existe a dificuldade de envolver tantas pessoas na estrutura dos CCs, porque na grande maioria das vezes as pessoas não querem participar do cotidiano dos conselhos.

Se a gente fosse ter toda a estrutura que deveria ter no conselho a gente tinha que ter pelo menos umas 55 pessoas. 5 em cada coordenadoria e mais 5 na diretoria do conselho. Mas nós só conseguimos mobilizar o pessoal do bairro assim no início, quando tínhamos até mais de 60 pessoas participando. Hoje temos apenas a diretoria envolvida e mais alguns coordenadores e vices-coordenadores. (...) Temos essa dificuldade de mobilizar as pessoas pra participar ativamente (...). Por isso mantemos uma média de uns 20 membros hoje. (Entrevistado 1).

O nosso conselho conta atualmente com 12 membros ativos. No geral é muito complicado ter toda a estrutura do conselho ativa porque não temos incentivos para que isso aconteça. E apesar de tudo até que nós temos uma estrutura muito boa aqui, as coordenadorias funcionam e quando não podemos atender por meio das coordenadorias eu mesmo faço outras funções como entregar ofícios e participar de reuniões com secretarias. (Entrevistado 2).

Aqui no nosso conselho hoje temos só 2 pessoas envidas, eu e o nosso secretário, e nós temos dado continuidade as atividades aqui no Jardim América. Alguns outros membros participam mas estão um pouco afastados porque a ação nos conselhos não é remunerada e muitos trabalham ou possuem outras coisas para fazer e por isso ficam mais distantes. (...) Mas dependendo das reuniões nós temos entre 15 e 30 pessoas participando, mas isso não é sempre. (Entrevistado 3).

E pode-se notar a partir dos relatos dos conselheiros comunitários acima, as estruturas dos CCs em Itaguaí possuem uma estrutura diversa. Apesar da estrutura oficial dos CCs oficial estabelecer a participação de pelo menos 55 membros, na prática poucos conselhos conseguem manter a participação efetiva de pelo menos 50% desta estrutura oficial. No geral grande parte dos CCs (52%) possuem uma participação de até 10 membros de forma permanente. Enquanto 32% possuem uma participação de 11 até 20 membros, e 16% dos conselhos comunitários possuem uma participação ativa de 21 até 30 membros.

No entanto, nenhum conselho comunitário de Itaguaí registrou uma participação interna com mais de 30 pessoas. O que mostra que a configuração dos conselhos sofre sérios entraves na prática. Os principais entraves na participação social dos CCs segundo os próprios conselheiros, são: a falta de estímulos do poder público local em investimento (autonomia e infraestrutura dos conselho), e a consequente falta de resultados daqueles que participam ativamente. Tal cenário é resumido na tabela abaixo, que aponta o nível de participação dos Conselhos Comunitários de Itaguaí. Onde grande parte dos conselhos (52%) possuem de 1 a 10 participantes ativos.

Tabela 03. Síntese da Participação dos Conselhos Comunitários

Conselhos Comunitários De Itaguaí	Número de Participantes Ativos	% Participantes Ativos	Número de Participantes em média nas reuniões	% Participantes Em médias nas reuniões
Entre 1 e 10 Participantes	13	52%	11	44%
Entre 11 e 20 participantes	8	32%	9	36%
Entre 21 e 30 participantes	4	16%	3	12%
Entre 31 e 40 participantes	0	0%	2	8%
Entre 41 e 50 participantes	0	0%	0	0%
Entre 51 e 60 participantes	0	0%	1	4%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar das dificuldades encontradas pelos conselhos comunitários na efetivação do controle social local, destaca-se como ponto positivo o crescimento dos conselhos comunitários no município que em 2009 eram 9. Os primeiros CCs foram implantados na gestão do ex-prefeito Carlos Bussato Júnior, que utilizou o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, para criar o desenho institucional dos conselhos em Itaguaí.

Na época foram instituídos 09 (nove) conselhos: de Piranema, Brisamar, Coroa Grande, Santa Cândida, Teixeira, Chaperó, Ilha da Madeira, Parque Primavera e Raiz da Serra. Esses Conselhos uniram-se em Assembleia Geral e constituíram a Plenária, que é a forma de representação e gestão de todos os Conselhos (...). Assim, O Poder Público Municipal para dar legibilidade ao processo, regulamentou o Art. 7º do Plano Diretor, Lei 2.608 de 10/04/2007, instituindo através do Decreto No. 3.310 de 29/10/2007, o Sistema de Participação das Comunidades Organizadas de Itaguaí na Gestão Democrática da Política Urbana Municipal, composto e integrado pelos Conselhos Comunitários e pela Plenária, órgão de representação e articulação dos Conselhos comunitários de Itaguaí. Em seus quatro artigos, o Decreto faz da Plenária e dos Conselhos Comunitários, parceiros preferenciais na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas municipais. (MACEDO, 2014, p. 14-15).

No ano de 2014 o município de Itaguaí contava com 20 conselhos comunitários. E em 2016 o município conta com 24 conselhos comunitários formalmente institucionalizados, tendo registros, documentos de formalização e atas de reuniões. Itaguaí ainda conta com um conselho comunitário em formação, o do bairro Jardim Weda. O que mostra que as iniciativas das comunidades vem crescendo, mesmo com toda a dificuldade apresentada no cenário local nos últimos anos contra a estrutura dos CC.

Outras iniciativas locais recentemente emergiram no cenário municipal como o conselho dos bairros Bela Vista e Parque Paraíso, criado há um ano e meio. Ou como o conselho do bairro Raiz da Serra, que vem sendo reconfigurado no último ano. A localidade de Raiz da Serra vinha apresentando dificuldades na manutenção das reuniões do conselho local por falta de integrantes e recentemente as atividades do conselho foram retomadas.

Os CCs institucionalizados do município de Itaguaí lutam ainda para que possam ter uma estrutura independente do poder público e que possibilite a ação dos seus agentes no controle social, e no processo de configuração das políticas públicas locais. Ademais, ainda são inúmeras as questões que envolvem a autonomia dos conselhos comunitários. Inclusive sobre a própria questão da sede dos conselhos, grande parte estão em locais cedidos por moradores, igrejas ou instituições e organizações sociais do município. Outros 3 (três) funcionam em espaços cedidos pela Administrações Regionais da prefeitura de Itaguaí. Até recentemente o Conselho Comunitário de Chaperó também estava alocado em uma sala da Administração Regional, mas atualmente o conselho está funcionando na casa de integrantes de sua diretoria.

Abaixo o quadro XX sintetiza a estrutura dos Conselhos Comunitários de Itaguaí a partir de: a) seu tipo de sede, b) periodicidade das reuniões e c) registros das atas e deliberações:

Tabela 04. Síntese da estrutura dos Conselhos Comunitários

Conselhos Comunitários de Itaguaí (RJ)	Sede Própria?	Periodicidade das Reuniões		Atas Registras?	
Sim		Mensalmente	17	Sempre	21
Não	22	Bimestral ou Trimestrais	5	Nunca	2
Administrações Regionais	3	Sem periodicidade	3	Quase Sempre	2

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima traz um panorama da estrutura precária dos CCs do município, onde nenhum conselho possui uma sede própria, outros 22 (vinte e dois) funcionam em espaços cedidos por integrantes dos conselhos, igrejas, sede de associações de moradores e outras instituições. E outros 3 (três) se encontram alocados dentro da própria estrutura do poder público, o que representa uma falta de autonomia dos conselhos, haja vista que se mantem à mercê das vontades e interesses do poder público local.

Apesar de apresentarem uma estrutura física precária os conselhos comunitários tem desenvolvido uma boa organização administrativa interna e grande parte das unidades do município possuem periodicidade nas reuniões (88%) e atas sempre (ou quase sempre) registradas (92%). Mas é importante ressaltar que os CCs ainda possuem a necessidade de constituir espaços deliberativos acessíveis as suas populações, plurais, e com reuniões com mais periódicas. 12% dos CCs não possuem periodicidade em suas reuniões, e outros 20% possuem reuniões bimestrais ou trimestrais.

Contudo, Macedo e Villela (2012) destacam ainda que “*o grande desafio de examinar os pontos a serem superados, potencializando as iniciativas de gestão, somando com eficiência, diálogo e atendimento das demandas sociais*” (MACEDO e VILLELA, 2012, p. 17). O que potencializa a capacidade de controle social efetivo dos conselhos comunitários municipais, haja vista que a Plenária dos Conselhos é um canal de articulação dos conselheiros e suas demandas. E além de tudo é uma via participativa institucionalizada pelo decreto municipal.

Mas os conselheiros locais afirmam que apesar de ser um canal participativo muito importante, porque através da Plenária o poder público pode elencar todas as demandas de cada comunidade. Sendo assim uma conexão direta com a população, mas que na realidade:

Nem sempre conseguimos ser ouvidos pela Plenária dos Conselhos, infelizmente. Porque ali a gente faz a nossa parte de expor os nossos problemas, mas daqueles papéis que são gerados ali acaba que nada é feito. A Assessoria dos Conselhos não consegue dar resposta. Igual agora, pra eu ter resposta de uma questão nossa lá da comunidade eu mesmo tive que ir a prefeitura e levar uns três ofícios; e só agora tive uma resposta. (Entrevistado 1).

A Plenária dos Conselhos gera um diagnóstico das demandas municipais e repassa a prefeitura e as devidas secretarias, no entanto, em grande parte das vezes os conselheiros comunitários não possuem o retorno destas questões. E alguns conselheiros observam que:

A Plenária acaba se comprometendo muito mais com os interesses da prefeitura porque ela está totalmente voltada para a prefeitura. E com isso ficamos prejudicados, não temos respostas nem da prefeitura e nem da Plenária. (...) Porque a Plenária não pode cobrar do prefeito! Onde já se viu poder cobrar do seu chefe? Isso não existe e nem vai existir. (Entrevistado 1).

Nós defendemos a separação da Plenária dos Conselhos e da Assessoria Comunitária porque os conselhos comunitários não podem funcionar dentro da prefeitura. Eu sempre bati nesta tecla e isso é fundamental para que as novas lutam possam ser ouvidas de forma mais rápida. Assim como os conselhos que funcionam nas administrações regionais ficam submetidos as vontades da prefeitura a nossa plenária não é nossa! (Entrevistado 2).

A Plenária dos Conselhos é segundo Macedo (2014) parte constituinte do Sistema de Participação das Comunidades Organizadas de Itaguaí na Gestão Democrática da Política Urbana Municipal. E tem como finalidade: *representar, integrar, articular e coordenar os conselhos comunitários do município de Itaguaí* (MACEDO, 2014, p. 16).

Outro elemento que compõe a gestão dos conselhos comunitários em Itaguaí é a Assessoria Comunitária. Órgão que esteve inserido no projeto de implementação dos CCs do município. Até o ano de 2015 a Assessoria dos Conselhos esteve diretamente ligada ao governo, mantendo-se dentro do próprio prédio da prefeitura, no entanto, o prefeito Wesley Pereira vem buscando distanciar a Assessoria do cenário governamental. Com o intuito de que o órgão possa ser um canal mais independente, e, mais próximo das esferas sociais. Esta era uma demanda de alguns conselheiros que viam a inserção direta da Assessoria Comunitária no poder público como uma forma de manter sobre os olhos do executivo as ações dos conselhos comunitários.

Os CCs possuem outras diversas demandas locais e estas variam de localidade para localidade. Mas no geral, alguns setores tornam-se demandas comuns como: saúde, educação e assistência social. No entanto, alguns bairros possuem demandas específicas

como o caso da Ilha da Madeira e Brisamar, que vem sendo áreas diretamente afetadas pelos megaempreendimentos. Ou como o centro do município onde uma das principais demandas da população é a mobilidade urbana.

Os conselhos comunitários de Itaguaí possuem no geral uma estrutura muito precária pois em grande parte estão funcionando em locais cedidos dentro de suas comunidades. Alguns em igrejas, outros em espaços comunitários, e, até mesmo nas casas de moradores envolvidos nos trabalhos.

E por terem um caráter plural e que apresenta as características intrínsecas de cada localidade do município, os CCs podem ser elementos relevantes na construção de uma territorialidade mais plural dentro de Itaguaí. A partir das demandas de cada comunidade deve-se trabalhar na implementação de políticas que mitiguem os problemas detectados pela população. Mas para que essa interação possa existir, os conselhos comunitários devem ser capazes de fomentar discussões públicas sobre as suas localidades, e, o mais importante, serem ouvidos pelas empresas e pelo poder público.

No entanto, na prática, os próprios megaempreendimentos recém chegados ao município mostram que esse diálogo com os conselhos comunitários no geral é algo incipiente e muitas vezes inexistente. Alguns conselheiros comunitários dos bairros mais afetados pela implantação dos megaprojetos afirmam que:

As empresas chegaram e não tínhamos muito o que fazer na realidade. Mas apesar de se manterem distantes as novas empresas trouxeram muitos problemas aqui, principalmente com a obra. Como o número de trens, a poeira, e a questão da pesca que foi muito afetada aqui na região porque hoje em dia não tem mais como pescar por aqui. (Entrevistado 1).

O nosso bairro foi colocado à baixo literalmente. (...) Na parte da Vila do Engenho várias casas foram sendo compradas pela Porto Sudeste. No início eles ainda estavam pagando pouquíssimo pelas casas. Depois, quando houve uma resistência do pessoal em vender as outras casas eles aumentaram as propostas, mas não foi nada muito organizado. Teve gente que saiu com muito e gente que saiu com muito pouco. Mas a Porto Sudeste não tinha o interesse de conversar, tanto que até hoje tem alguns moradores cercados pelas obras do porto lá do outro lado da Ilha. (Entrevistado 2).

O Arco Metropolitano tinha um projeto inicial que era de passar por cima da estrada que dá acesso ao nosso bairro. Mas com as obras eles começaram a construir um pedaço do Arco bem no nível da nossa estrada. Ia acabar com ela, e nós íamos ser muito prejudicados tendo que fazer um caminho mais longo pra entrar aqui. (...) Mas conseguimos reverter isso, só que os buracos da obra do Arco estão espalhados na entrada do bairro. E aquela passagem nos deixou uma sensação de insegurança porque a região tem tido assaltos ali. (Entrevistado 3).

Os megaempreendimentos trouxeram impactos diretos e indiretos para as comunidades de Itaguaí. Algumas se beneficiaram com o aumento na oferta de emprego, contudo, em grande parte dos bairros, nota-se que os impactos negativos se sobrepõem aos impactos positivos. A Ilha da Madeira teve grande parte de sua população retirada da localidade para a construção da área do Porto Sudeste, além de receber outros impactos como a destruição de parte do manguezal do bairro. Na área onde se aterrou o manguezal foram construídas a linha de ferro que oferece acesso ao Porto Sudeste e a nova estrada para o bairro da Ilha da Madeira. A nova estrada é mais ampla, contemplando o maior fluxo de pessoas e cargas na localidade, e faz a conexão com a Base de Submarinos Atômicos e o Porto Sudeste.

No entanto, outras localidades também sofreram impactos com os megaprojetos, bairros como Santa Cândida, Leandro, Mazombinha e Rio Preto foram cortados pelo Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. E ao mesmo tempo, sofrem com os danos deixados pela obra que deixou em péssimas condições os acessos a estas localidades.

Alguns conselheiros ainda destacam que apesar dos impactos negativos na localidade os megaempreendimentos não tem se comprometido em gerar contrapartidas sociais. O que deveria ser uma obrigação para compensar os impactos territoriais gerados na região. Uma vez que a implantação dos grandes projetos reflete diretamente na dinâmica social dos bairros em sua volta, e nas suas estruturas geobiofísicas.

Moradores do bairro destacam que os megaprojetos ainda não materializaram nenhuma ação compensatória aos danos ambientais e sociais gerados na região:

No início fomos procurados pela Porto Sudeste. Eles queriam saber se tínhamos algum projeto social aqui na comunidade e se o conselho tinha algum projeto nessa área. E nos foi pedido um projeto para que pudesse atender alguma demanda local. Mas depois dessa aproximação não fizeram mais nenhum contato. (Entrevistado 1).

Eles ficaram apenas na promessa. Até hoje nada foi cumprido e não temos garantia de que vamos ter algum projeto ou parceria. A Marinha é que tem um projeto para que a comunidade possa conhecer a Fábrica de Submarinos e até tem um programa de recrutamento de jovens para trabalhar lá. Mas não temos nenhuma parceria em projeto social. (Entrevistado 2).

E mesmo no âmbito do município conselheiros locais de outros bairros, observam que nenhum projeto ou parceria foi firmada com as comunidades locais e/ou com os projetos já existentes no município. Os conselhos de Itaguaí sofrem assim uma dualidade: ao mesmo tempo que vem ganhando forças como meios de deliberação e de controle

social, os conselhos municipais não vem conseguindo adquirir melhores condições de infraestrutura. De maneira geral os conselheiros entrevistados classificaram a qualidade da estrutura dos conselhos como:

Gráfico 06. Qualidade da Estrutura Física dos Conselhos Comunitários:



Fonte: Elaboração própria.

Para 10 (dez) conselheiros comunitários (40%), os conselhos possuem uma estrutura física ruim. Outros 28% (7 – sete) conselheiros afirmaram que os conselhos comunitários de Itaguaí possuem uma infraestrutura péssima. E outros 5 (cinco) (20%) conselheiros afirmaram que a estrutura física dos conselhos do município é razoável. E somente 3 (três) conselheiros (12%) afirmaram que a estrutura dos conselhos de Itaguaí é boa. Torna-se importante ainda ressaltar que nenhum conselheiro classificou a infraestrutura dos conselhos como excelente.

5.3.6 Plebiscitos

De acordo com Altman (2010) diversos países da América Latina seguem concomitantemente este processo de expansão das suas vias participativas e de deliberação democrática. Denota ainda que as “*Iniciativas Populares de Ley (IPL)*” firmam-se como verdadeiras ferramentas de gestão da agenda pública, e não apenas como um instrumento de participação direta. Porque além de gerarem uma pauta a ser discutida, os processos de inclusão de iniciativas populares podem alterar todo o andamento dos tramites no legislativo. A capacidade de impactos das participações cidadãs por meio das iniciativas populares é muito grande ao passo que são legítimas a ponto de mudar o processo legislativo, mas possuem como limitação a sua conexão com o processo tradicional ligado ao voto unitário.

Altman (2010) ainda observa que de maneira mais geral, nas esferas federais, os plebiscitos estão inseridos na perspectiva direta de alteração do *status quo* determinado pelo sistema de governo. Estes em escala macro, em geral nas esferas de poder da União e dos estados. No entanto, os plebiscitos obrigatórios podem ser classificados ou não como meios de democracia direta. Isto porque a ação coletiva em torno deles por vezes é inexistente. E estes só se dão por pressões políticas ou grupos de interesses, sem a ação de segmentos representativos da sociedade civil.

Em termos gerais os plebiscitos buscam conhecer se determinada população deseja a aprovação ou a reprovação de algum ato administrativo já executado. Promovendo-se como um meio de confirmação ou não de um ato do poder público.

5.3.7 Referendos

Já os referendos, constituem-se como ferramentas de participação direta onde o poder público, depois de já ter executado um ato, questiona popularmente a legitimidade deste ato. Tendo assim, um processo de consulta reverso. No entanto, mesmo nos casos em que há o referendo, se o projeto de lei não for aprovado pela população, o Congresso não pode aprová-lo.

Plebiscitos e referendos também são canais da democracia representativa. Mas não estão diretamente ligados a ótica da gestão municipal e das unidades federativas em menor escala. Pois abrangem, de uma maneira geral, consultas nas esferas estaduais e federal.

5.3.8 Ouvidorias Municipais

As ouvidorias municipais possuem um caráter de formalizar o processo de participação cidadã a partir de fundamentos como o anonimato e a isonomia na condução dos processos investigativos. E se configuram como um conjunto de instituições projetadas para facilitar o processo de controle social e para que haja meios cabíveis dos órgãos e poderes públicos procederem investigações internas sobre determinadas denúncias trazidas pela comunidade. No geral, as ouvidorias municipais estão presentes em todas as esferas administrativas do Estado: municípios, estados, distrito federal e União.

De Mario e Moretti (2007) notam que as primeiras ouvidorias municipais do Brasil com o objetivo de tornar-se um canal entre a população e a gestão pública surgem na década de 1980. E se configuram como um novo mecanismo de participação, inserido no processo de reabertura democrática do país. Ao mesmo tempo, as ouvidorias públicas formulam novas possibilidades de execução da participação direta dos cidadãos. E deslindam como uma garantia institucional de que a população poderá ser ouvida pelo poder público.

Como anteriormente relatado, as Ouvidorias são órgãos que se constituem em um canal de interlocução entre o cidadão e poder público. Apenas para elucidar, na prática, o cidadão procura a Ouvidoria após ter percorrido todas as instâncias possíveis sem ter encontrado alguma resolução ao seu problema, assim como também o faz nos casos em que é mal atendido por um servidor público, quando lhe é prestado um serviço de má qualidade, ou quando tem conhecimento de algum crime cometido no âmbito da administração pública para denunciá-lo. (DE MARIO E MORETTI, 2007, p. 2).

As ouvidorias não são instituições de primeiro atendimento, ou que estão orientadas para a resolução de problemas de cunho particular. Mas sim ao atendimento de questões com cunho público, assim como aquelas que não podem ser resolvidas pelo servidor ou instituição que gerou tal demanda.

Cabe destacar ainda que o papel desempenhado pelas ouvidorias associa-se diretamente a pelo menos dois elementos fundamentais: sua estrutura e a sua autonomia. A autonomia das ouvidoria deve ser preservada para que as denúncias chegadas à instituição possam ser averiguadas sem a convergência de interesses pessoais, ou partidários; e, que possam encaminhadas devidamente para os órgãos competentes. Que devem trazer as devidas respostas de acordo com cada denúncia aberta.

A estrutura das ouvidorias torna-se um elemento importante para o seu funcionamento porque as atividades das ouvidorias devem ser executadas de forma independente das demais secretarias e órgãos do poder público. E o seu arranjo físico deve favorecer a atuação dos ouvidores em suas funções.

Sobre a implementação das ouvidorias municipais no Brasil, De Mário (2011) destaca:

(...) não se pode dizer que esteja presente uma perspectiva concreta de universalização de direitos, mas, mesmo nos casos em que a atividade da ouvidoria se limita à captação, compilação e repasse de reclamações sobre o andamento dos serviços prestados pela municipalidade, sua implantação tem lógica e significado. Evidentemente, existe a expectativa de que seu papel não seja assim limitado e que sua implantação possa contribuir de forma efetiva para uma distribuição do acesso ao serviço público de qualidade. (DE MÁRIO, 2011, p. 52).

O município de Itaguaí possui três ouvidorias que representam os poderes locais: executivo, legislativo e judiciário. A ouvidoria mais antiga do município é do Ministério Público, ligada ao poder judiciário e que possui um histórico como instituição ativa no processo de controle social local. Principalmente no que tange ao recebimento de denúncias de improbidade administrativa e corrupção.

A ouvidoria do Ministério Público tem um papel importante na ação do controle social, tanto aqui em Itaguaí quanto na grande maioria dos municípios. Porque uma das funções do MP é realmente investigar quaisquer denúncias anônimas ou não que chegam até nossa. E um grande potência da nossa ouvidoria é a possibilidade de se acionar os devidos meios jurídicos para a resolução do caso. (...) O controle social e o Ministério Público estão diretamente alinhados; é um processo concomitante uma vez que uma das nossas missões é proteger o patrimônio público assim como os direitos sociais já garantidos constitucionalmente. (REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

A ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi regulamentada pela Lei nº 6.451 de 2013, porém já existe como um canal de comunicação com a população em geral desde 2005. Cabe ainda ressaltar que a ouvidoria não possui apenas o papel de receber denúncias; mas também permite que os cidadãos gerem reclamações, pedidos de informações, críticas, elogios. De acordo com o representante do Ministério Público em Itaguaí a ouvidoria do MP ainda soma uma série de funções, recebendo denúncias ligadas a diversas questões:

Não apenas denúncias ligadas a corrupção ou improbidade administrativa, mas também recebemos denúncias de infrações ao Código de Defesa do Consumidor, a crimes ambientais, a irregularidades na prestação de serviços públicos e a violações dos direitos humanos – aí cabem as agressões a idosos, crianças e deficientes físicos; pedofilia; casos de violência sexual; entre outros casos. (REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

Já as ouvidorias da Câmara Municipal de Itaguaí (CMI) e a da prefeitura são mais recentes. Respectivamente estão em funcionamento desde 1º de março de 2015 e 10 de julho de 2015. Tendo ainda um pequeno período de atuação mas se inserindo em perspectivas bem distintas no panorama do município.

A Ouvidoria da CMI abre-se como um canal institucional onde “*qualquer cidadão pode apresentar sugestões, críticas e reclamações por intermédio do órgão. As queixas sobre serviços públicos municipais e estaduais serão prontamente repassadas aos órgãos competentes*” (NOSSA CÂMARA, 2015, p. 6). O que representa um avanço institucional na composição de canais de controle social. E que viabiliza a participação social em processos de denúncias e de pressão por melhorias na oferta de bens e serviços públicos.

E sobre a função e o objetivo de atuação da Ouvidoria da CMI, destaca-se ainda que:

A Ouvidoria não tem o objetivo de resolver problemas privados, ou entre particulares, para isto existe o Procon (Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor). A atuação da Ouvidoria está orientada para atender as demandas coletivas e que possuem esse fim público (...). Um exemplo é a dificuldade de todo um bairro na não realização da coleta de lixo, ou no mal atendimento de serviços como luz e água. Nestes casos temos o papel de averiguar a denúncia e entrar em contato com a concessionária do serviço público, para que possam resolver a questão. (OUVIDORIA CÂMARA MUNICIPAL, 2015).

Cabe ainda destacar que a Ouvidoria da Câmara ainda está aberta para oferecer um retorno as demandas trazidas pelos cidadãos. Como observa o representante da Ouvidoria da CMI: “*buscamos dar o retorno das reclamações e denúncias feitas pelos moradores dentro do prazo de até 60 dias*”. Dentro dos 60 dias de prazo a Ouvidoria tenta resolver a questão trazida pelo contribuinte averiguando por exemplo a prestação do serviço de coleta de lixo junto a empresa responsável. E, gerando posteriormente o devido retorno a esta demanda.

Contudo, grande parte dos conselheiros comunitários do município veem a Ouvidoria da CMI como uma ferramenta nada efetiva na construção do controle social local. O gráfico abaixo mostra a percepção dos 25 (vinte e cinco) conselheiros comunitários sobre o papel da Ouvidoria da Câmara Municipal de Itaguaí como uma ferramenta ativa de controle social:

Gráfico 07. Efetividade da Ouvidora da Câmara Municipal de Itaguaí:



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

No gráfico acima pode-se notar que 10 (dez) conselheiros (40%) classificam o controle externo da Câmara dos Vereadores como algo nada efetivo. Outros 8 (oito) conselheiros (32%) classificam o controle externo da Câmara como algo pouco efetivo. O que ressalta a falta de segurança dos atores sociais do município com a capacidade de execução do controle externo como uma ferramenta ativa na luta por seus direitos e pela vigilância aos atos do poder executivo.

Outros 3 (três) conselheiros (12%) afirmam que o controle externo realizado pela Câmara Municipal de Itaguaí é muito efetivo. E 1 (um) conselheiro comunitário (4%)

Em grande parte, os conselheiros municipais destacam o papel de inércia da ouvidoria do poder legislativo municipal diante de uma série de denúncias de corrupção da Câmara de Vereadores. Outro caso que abalou a credibilidade da Câmara foi o envolvimento de ações da casa em processos de investigação do Ministério Público. Fator que diminui a sensação de confiança da população local na própria ouvidoria da CMI, que está diretamente relacionada a estes casos.

Já a ouvidoria do poder executivo foi instituída pela Lei Municipal nº 3.327 de 2015 (Lei disponível no Anexo C). Segundo o Art. 2º da lei que dispõe sobre a estruturação da Ouvidoria do poder executivo de Itaguaí:

A Ouvidoria tem como principal objetivo ser uma atividade institucional de caráter mediador, pedagógico, instrumental, estratégico e fiscalizador, que acolhe as manifestações dos cidadãos não solucionadas por outros canais de atendimento, podendo representar aos órgãos públicos, e, ainda, identificar as tendências para recomendar e orientar a organização administrativa, de modo à fomentar a promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços públicos, com transparência e imparcialidade (...). (LEI Nº 3.327, 2015).

A ouvidoria do executivo de Itaguaí emergiu como uma resposta aos escândalos de corrupção e improbidade do poder executivo local. O então prefeito Wesley Pereira, que assumiu a prefeitura no dia 31 de março de 2015, buscou dar respostas institucionais aos problemas evidenciados pelos agentes locais e pelo próprio Ministério Público do estado do Rio de Janeiro.

A primeira Ouvidora Geral da Ouvidoria do Executivo foi Sueli Fernandes. A ouvidora do município de Itaguaí esteve diretamente envolvida no processo de cassação do último prefeito (Luciano Mota), e, conquistou reconhecimento na cidade na luta pela votação da Câmara Municipal no escândalo de improbidade e corrupção da prefeitura. Em entrevista a mesma notou que:

Eu tinha atuado em várias frentes... eu subi em palanque contra os desmandos da última gestão, consegui provas que foram anexadas ao último processo aberto no Ministério Público, busquei trazer a população para discutir sobre o assunto (...). E no geral a minha acabou sendo muito pessoal, e hoje eu busco atuar de outra forma. Não sou política mas o meu cargo aqui me exige ter um diálogo direto com os secretários do município e com o gabinete do prefeito. (...) Esse é o papel do ouvidor-geral, ser essa ponte entre as denúncias dos cidadãos e o governo. (Entrevista realizada com Sueli Fernandes, em 13 de outubro de 2015).

Por ter tido uma atuação direta no processo de saída do último prefeito, muitos do município associam a figura da ouvidora a um papel de atuação por interesses próprios. E, tendo pouca relação com os interesses coletivos. Contudo, o que se pode notar com a atuação da ouvidora durante os cinco primeiros meses da ouvidoria é que a instituição já tem obtido um papel relevante na configuração do controle social dentro do município.

A ouvidoria tem executado inúmeras investigações de irregularidades dentro do poder executivo: funcionários fantasmas em escolas municipais e em postos de saúde; movimentação de veículos pesados dentro do bairro de Piranema; serviços públicos mal prestados, entre outros. De acordo com a ouvidora não existe um setor em específico que tenha maiores denúncias, mas no geral, grande parte dos casos trazidos à ouvidoria envolvem má conduta de funcionários públicos.

E para que haja a constatação de tais irregularidades a ouvidoria possui um efetivo interno de 12 pessoas. Quando a ouvidoria foi instituída, em 10 de julho de 2015, seu corpo técnico foi registrado no Art. 5º da Lei 3.327 (disponível no Anexo C) sendo composta de: 1 Ouvidor Geral; 1 Ouvidor Substituto, 1 Chefe de Gabinete, 1 Diretor Técnico, 1 Diretor de Expediente e 4 Assessores de Expediente. Nota-se que a ouvidoria

já conta com 7 Assessores de Expediente. O que segundo a ouvidora geral, decorre pela grande demanda de incursões trazida pela grande quantidade de denúncias.

No geral, a ouvidoria tem que buscar a veracidade dos fatos denunciados, para então prosseguir com o pedido de esclarecimentos sobre o ocorrido junto à secretaria municipal responsável pelo assunto. Logo, assuntos ligados a desvios de materiais na saúde, são encaminhados para que o secretário municipal de saúde ofereça as devidas explicações. E essa comunicação da ouvidoria é realizada por meio de ofícios que buscam a devida resposta aos questionamentos trazidos pelos cidadãos.

Quando o ofício da ouvidoria dirigido às secretarias não é respondido de forma satisfatória, a ouvidoria dirige-se diretamente ao chefe do poder executivo. Buscando sanar tal questionamento. No anexo D apresenta-se um modelo do ofício da Ouvidoria do poder executivo de Itaguaí direcionado ao prefeito do município.

No geral os conselheiros comunitários de Itaguaí notam a Ouvidoria do Executivo como um elemento favorável para o exercício do controle social local. Quando perguntado se: “Na sua opinião a Ouvidoria do executivo é uma ferramenta efetiva na construção do Controle Social em Itaguaí?”. O gráfico abaixo sintetiza o quadro de respostas dos conselheiros entrevistados:

Gráfico 08. Efetividade da Ouvidoria do Poder Executivo:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode se notar no gráfico acima, 7 (sete) (28%) dos conselheiros comunitários afirmam que a ouvidoria do poder executivo exerce um papel bastante efetivo para o controle social no município. Outros 5 (cinco) (20%) conselheiros afirmam que a ouvidoria é muito efetiva como um canal de controle social. Outros 5 (cinco) (20%) dos conselheiros entrevistados notam que o papel da ouvidoria é pouco efetivo; e outros

4 (quatro) (16%) conselheiros classificaram a ouvidoria como um órgão nada efetivo na execução do controle social. E outros 4 (quatro) (16%) conselheiros não souberam responder.

Apesar de ser uma instituição com pouco tempo de funcionamento, a ouvidoria de Itaguaí se apresenta como um elemento que desempenha um papel relevante segundo a fala de alguns conselheiros comunitários. O que de maneira geral é um bom avanço na gestão de uma governança municipal mais eficiente e dialógica.

5.4 CONTROLE SOCIAL “CIBERDEMOCRÁTICO”

O controle social apresenta características multifacetadas e multidisciplinares. E atualmente um dos ramos que vem crescendo é o do controle social por meio das ferramentas de governo eletrônico, baseado na utilização das Tecnologias da Informação (TICs).

Ferramentas como os sites municipais, estaduais e até mesmo da União são cada vez mais utilizados para fazer a interlocução entre a esfera pública e a sociedade. De maneira geral, também tornam-se cada vez mais usuais as vias de controle social por meio da internet. Lévy (2005) afirma que o desenvolvimento do espaço de comunicação por meio do ciberespaço abre uma ampla agenda de novas práticas políticas. Tanto para as comunidades territoriais, que por hora passam a interagir em redes; quanto para os agentes públicos, que vislumbram novas possibilidades de formulação, implementação e avaliação de suas políticas.

Diante da internet são elencados novos delineares da esfera pública, seja pela oportunidade de se acompanhar o quadro dos gastos públicos, ou pelo próprio acompanhamento crescente das ações do poder público em seus mais diversos níveis. Não obstante, segue também uma desterritorialização do espaço público. Para Lévy (*op. cit.*) a criação dos sites – e do ciberespaço de uma maneira geral – produzem um deslocamento da esfera pública para as comunidades e espaços virtuais. Espaços que não possuem limites físicos e nem fronteiras administrativas.

Lévy (2005) ainda destaca que:

O ciberespaço é muito mais inclusivo do que todos os outros meios de comunicação anteriores. (...) O ciberespaço não somente permite que qualquer um se exprima, como autoriza um grau de acesso à informação superior a tudo aquilo que se podia experimentar antes. (...) Essa acessibilidade da informação, essa disponibilidade de dossiês complexos ou especializados, a possibilidade de dialogar, notadamente em comunidades virtuais, com os melhores especialistas, faz com que as elites clássicas do poder público percam boa parte de seus privilégios (LÉVY, 2005, p. 375-376).

O ciberespaço vem sendo marcado como um cenário de avanço e empoderamento dos cidadãos, com o crescente incremento das ferramentas de *accountability on-line*. Também apresentadas na literatura como ferramentas de “cibergoverno” ou de “governo eletrônico” (BRAGA, *ET. AL.*, 2008; DINIZ, *ET. AL.*, 2009).

No Brasil, a Lei da Transparência é o marco legal que exige que os municípios brasileiros devem oferecer a divulgação atualizada de seus atos administrativos. E disponibilizar vias de comunicação telefônica e eletrônica, conforme disposto no art. 2º da Lei 12.527 (BRASIL, 2015).

As possibilidades de interseção entre a população e o Estado se multiplicam, em um contexto onde os sites governamentais devem não apenas oferecer serviços básicos como segunda via de tributos, a prestação de contas, mas também ampliar as formas de controle social que balizam o processo de configuração de novos espaços de participação pública e governança. Braga, *et. al.* (2008) afirmam que a gestão pública vem ganhando um arcabouço institucional voltado para os serviços ligados as tecnologias da comunicação (TICs).

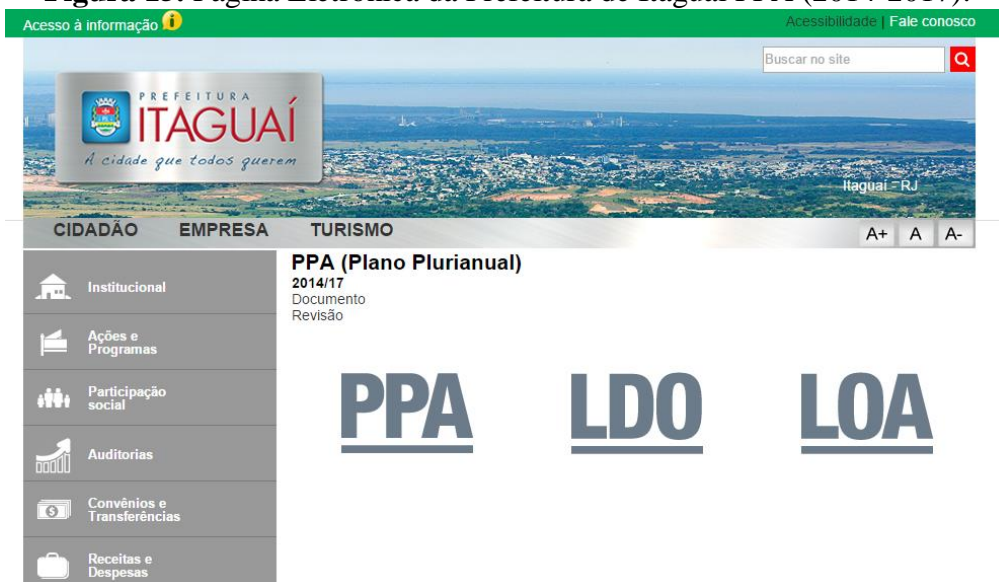
A transparência firma-se na Constituição brasileira como um fundamento da administração pública. Inserida no artigo de número 37 da Carta Magna, a transparência é um princípio constitucional e que exerce um papel importante na concepção de um controle social a partir da lógica da governança territorial. Principalmente no que diz respeito aos gastos executados pelo setor público.

Grupos de pressão social vem se formando, não apenas por meio da internet. E a Lei de Acesso à Informação (LAI), já citada anteriormente possui um papel de destaque como fruto de uma mobilização popular em torno de melhoria das condições de transparência e *accountability* no Brasil. De acordo com Abrucio (2013) a exigência legal por uma maior disponibilização das informações públicas tende a gerar uma reorganização dos municípios do país, e, conseqüentemente das administrações públicas locais, que no geral, ainda estão despreparadas para disponibilizar as devidas informações públicas à sociedade.

No caso em específico do município de Itaguaí, um levantamento dos registros apresentados no site oficial da prefeitura nos mostra como ainda é incipiente o sistema de transparência local. Apesar da página eletrônica da prefeitura disponibilizar *links* de acesso dos cidadãos as contas públicas, grande parte desses *links* não possuem informações – ou estão fora do ar, ou em construção – o que limita em grande parte o acesso à informação das contas do município.

Uma das ferramentas informacionais mais completas do site da prefeitura de Itaguaí é a do Plano Plurianual (PPA). Que traz informações sobre as contas do município para o quadriênio de 2014 à 2017. Abaixo temos uma ilustração da *homepage* do poder executivo de Itaguaí que disponibiliza informações do PPA:

Figura 15. Página Eletrônica da Prefeitura de Itaguaí PPA (2014-2017):



Fonte: Itaguaí (2015).

Ao mesmo tempo o site da prefeitura ainda apresenta poucos recursos para o exercício do controle social local. Ferramentas como a de licitações ou de contratos administrativos possuem poucas informações e se encontram em período de reconfiguração. Tais debilidades impossibilitam o livre acesso dos cidadãos interessados

Segundo representante do Ministério Público de Itaguaí o poder executivo local já foi cobrado anteriormente pela sua não adequação as leis de Transparência e de Acesso à Informação. E destaca ainda que:

Um ponto que batemos na tecla é a necessidade do executivo local apresentar de forma clara para a população quais são os servidores municipais que recebem a “Remuneração de Pessoal”. Bonificação concedida pela prefeitura que gratifica determinados servidores por seus serviços prestados. No geral este é um grande problema porque ninguém tem o conhecimento devido de quais são os servidores que recebem esta bonificação, porque ou desde quando a recebem. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

As licitações e contratos, contas de remuneração de pessoal, entre outros elementos informativos ainda não foram inseridos no site da prefeitura, seguindo um direcionamento de pouca inclusão participativa. Haja vista que não oferece as ferramentas necessárias para que um cidadão acompanhe até mesmo a estrutura das secretarias de governo. E sem tais informações segue frágil o formato de governança, que não congrega a participação local.

Figura 16. Matéria do Jornal “O DIA” sobre Licitações Ilegais em Itaguaí:



Fonte: O Dia (2015).

A matéria acima faz referência as licitações irregulares implementadas pelo poder executivo de Itaguaí durante a gestão do ex-prefeito Charlinho (Carlos Bussato Júnior). E se relacionam com a pouca publicização dos contratos firmados pela prefeitura ainda

na década passada. O que emanou em uma série de investigações e ações do Ministério Público referente as contas públicas ligadas aos processos de licitação do município.

De maneira geral os demonstrativos contábeis e de contratos e licitações da prefeitura de Itaguaí não estão disponibilizados para que a população local acompanhe a gestão das contas públicas locais. Como nota-se na figura abaixo, o site do poder executivo municipal não segue os padrões exigidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI):

Figura 17. Página de Demonstrativos de Contratos da Prefeitura:



Fonte: ITAGUAÍ, (2015b).

Pode-se perceber pela figura acima que não existe nenhuma informação disponibilizada na *homepage* oficial da prefeitura sobre os contratos celebrados pela prefeitura de Itaguaí no ano de 2015. E em uma série de ícones disponíveis da barra lateral de navegação do site da prefeitura não se consegue acesso as informações contidas na *homepage* inicial. Na imagem acima, temos a página (não encontrada ou não existente), assim como em outros subitens como: Evolução das Receitas do PPA; Compras e Suprimentos; entre outros.

A falta de informações públicas corrobora para a pouca governança local, uma vez que torna mais difícil o acesso de conselheiros comunitários e de agentes da sociedade civil as contas públicas. Na visão de alguns dos representantes dos Conselheiros Comunitários de Itaguaí existe pouca divulgação no que tange as contas públicas municipais:

Não. E pouco sabemos sobre as contas do município, mesmo com esse problema todo que envolveu a investigação do Tribunal de Contas sobre as contas do último prefeito (o Luciano Mota), não ficamos sabendo de muita coisa se não por aquilo que sai nos jornais. (Representante 01).

O site não tem nada que possa nos informar mesmo. E eles não querem mesmo que a gente saiba de nada, por isso, quando queremos buscar essas informações temos que correr atrás. (...) Eles só apresentam essas contas quando precisam da nossa aprovação no Conselho de Saúde, ou quando envolve qualquer coisa que tem que ter aprovação pra manter verba. Se não for assim, não ficamos sabendo de nada (Representante 02).

Na verdade existe um desconhecimento de muitas questões que envolvem o setor público de Itaguaí e que não estão apenas na esfera do poder executivo local. A Câmara dos Vereadores do município também oferece pouca publicidade de seus atos. O que corrobora para a manutenção de poucos instrumentos de controle social e *accountability*.

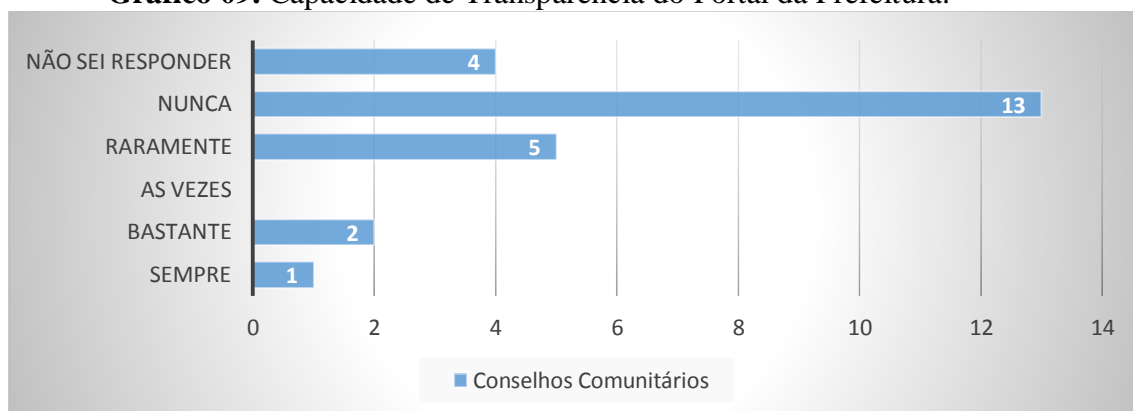
A fiscalização do MP nas denúncias de improbidade administrativa e superfaturamento das contas públicas tornam-se elementos de grande relevância no exercício ativo do controle social e da *accountability* no município de Itaguaí. Onde a partir de uma denúncia fundamentada em registros, qualquer cidadão pode atuar diretamente na abertura de um inquérito investigativo. Que pode se tornar um processo judicial.

Esse papel ativo do Ministério Público no exercício do controle social expande os recursos institucionais para assegurar a boa condução da coisa pública. E facilita a implementação de um modelo de governança territorial mais equitativo, baseado na ação ativa dos agentes sociais locais com base em princípios como a autonomia, a inclusão e o bem comum.

No entanto, para que o controle social possa se fazer mais ativo, ainda que por meio de instituições como o MP, as ferramentas de controle social se apresentam como elementos fundamentais para gerar um empoderamento territorial. Empoderamento que envolve a obtenção de maiores informações sobre os atos e as contas públicas.

O site oficial da prefeitura de Itaguaí não congrega importantes ferramentas para a publicização razoável dos atos e contas públicas, e além disso, estabelece poucos canais de interação *online* com a população local. Como é possível se constatar por meio do gráfico abaixo:

Gráfico 09. Capacidade de Transparência do Portal da Prefeitura:



Fonte: Elaboração própria.

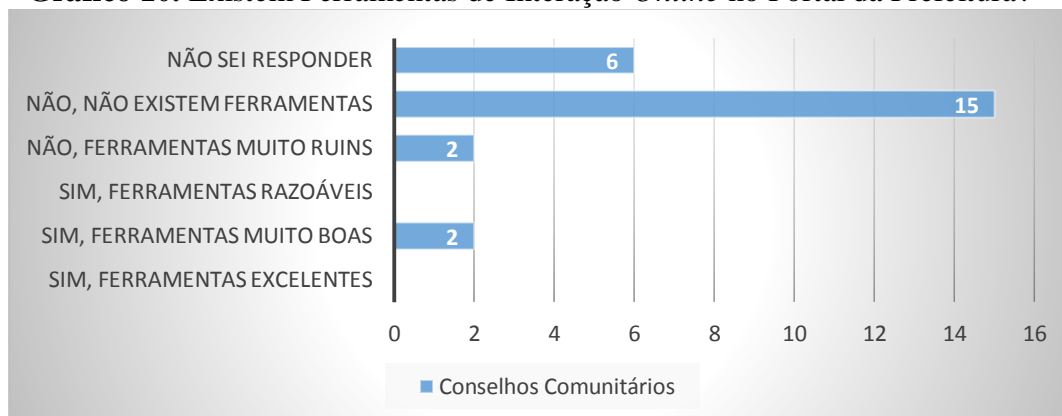
Ao perguntar aos conselheiros comunitários de Itaguaí se: “O Portal da prefeitura ajuda a ficar à par das contas do município?”. Foi detectado o baixo nível de transparência e disponibilidade dos atos do poder executivo local. Dos 25 (vinte e cinco) conselheiros entrevistados, 13 (treze) alegam que o portal oficial da prefeitura nunca oferece as contas do município. Outros 5 (cinco) conselheiros afirmam que a página da prefeitura raramente auxilia no controle social local das contas públicas.

E apenas 2 (dois) conselheiros afirmaram que o *site* da prefeitura ajuda bastante os conselhos comunitários a ficar à par das contas públicas. Enquanto somente 1 (um) conselheiro notou que a página da prefeitura sempre oferece as contas do município. Outros 4 (quatro) entrevistados não souberam responder.

No geral é possível destacar o baixo nível de transparência na homepage oficial do poder executivo de Itaguaí, onde 52% dos entrevistados consideram que nunca foram implementadas ações concretas na disponibilização dos gastos municipais. A informação contida segundo grande parte dos entrevistados se limita as previsões de arrecadação e de despesas (não especificadas), e a exposição das peças orçamentárias do município (PPA, LDO e LOA). O que no geral não oferece subsídio para o controle das contas da prefeitura por parte dos conselhos comunitários.

Foi questionado também se: “Existem ferramentas de participação e interação *online* no site da prefeitura?”. E por meio deste questionamento traçou-se o nível de interação participativa do site da prefeitura de Itaguaí segundo a percepção dos conselheiros comunitários locais. Assim, identificou-se que:

Gráfico 10. Existem Ferramentas de Interação *Online* no Portal da Prefeitura?



Fonte: Elaboração própria.

Pelo gráfico anterior é possível perceber que 15 (quinze) dos conselheiros comunitários entrevistados afirmam que o *site* da prefeitura não disponibiliza ferramentas de interação/participação *online*. Ou seja, 60% dos entrevistados observam que o portal do poder executivo de Itaguaí não oferece ferramentas de interação com a população. E outros dois conselheiros (8%) afirmaram que o portal da prefeitura oferece ferramentas muito ruins de interação. E apenas dois conselheiros (8%) afirmaram que o portal da prefeitura oferece ferramentas muito boas de integração com a população.

Outros 24% (seis conselheiros) não souberam responder a esta questão. Ou por não utilizarem o site da prefeitura com assiduidade, ou por não compreenderem quais seriam as ferramentas de gestão participativa online.

O portal da prefeitura de Itaguaí também não oferece elementos de serviços *online* como: a matrícula *online*, ou como a consulta prévia de alvarás provisórios. Tornando o *site* pouco efetivo na disponibilização de serviços à comunidade. Ao mesmo tempo, apresenta poucos recursos para o exercício do controle social local, assim como para a interação entre os cidadãos e o governo. Ferramentas como a de licitações ou de contratos administrativos possuem poucas informações e se encontram em período de reconfiguração. E tais debilidades impossibilitam o livre acesso dos cidadãos interessados em questões fundamentais para o exercício do acompanhamento dos atos públicos.

5.5 MOBILIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS: OUTRAS FORMAS DE CONTROLE SOCIAL

Os movimentos sociais estão diretamente associados aos novos modelos de gestão pública adotados pelos países latino-americanos como um todo. Obviamente que com contextos, grupos e configurações diferentes países como Argentina, Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela vem firmando novas formas de controle social e participação socioterritorial.

Além das experiências de gestão social elucidadas por Tenório (2007, 2012); e, Villela (2012) – onde se baliza a ideia de uma gestão pautada na deliberação. A deliberação e a congruência de agentes territoriais firma-se assim como uma possível via de implementação de políticas públicas nas esferas locais.

Na Argentina algumas mobilizações sociais que datam da década de 1990 estão diretamente associadas aos movimentos que fazem pressão as políticas adotadas na esfera econômica do país. Palomino, *et. al.* (2006) destaca que alguns destes grupos são: os Movimentos de Trabalhadores de Empresas Recuperadas (MNER)²⁷, as organizações de desempregados e as assembleias de bairro. Os movimentos de trabalhadores argentinos tem proporcionado uma série de ações e projetos, inclusive com a parceria das Assembleias de bairros. Desenvolvendo reuniões nas praças, ruas e outros espaços públicos. Gerando uma amplo debate comunitário em diversas localidades do país. Dentre suas ações na área da assistência social estão: assistência as demandas da comunidade próxima à área de influência de cada assembleia, grupos de apoio escolar, entrega de cestas de alimentos, entre outras ações.

Em outras áreas o Movimento de Trabalhadores de Empresas Recuperadas vem atuando na distribuição de medicamentos genéricos, projetos de feiras artesanais, redes comerciais solidárias de produtos das empresas recuperadas, e, mais especificadamente na área do controle social o MNER vem atuando em mobilizações nacionais de apoio à recuperação de empresas do país, marchas contra políticos, meios de comunicação e empresas que despedem seus funcionários em massa (PALOMINO, *ET. AL.*; 2006, p. 329).

²⁷ Os Movimentos de Trabalhadores de Empresas Recuperadas (MNER) integram empresas de diversos setores e formas organizacionais, no entanto, grande parte são cooperativas que lutam para que o Estado lhes conceda fábrica falidas para que eles possam continuar trabalhando. Palomino, *et. al.* (2003).

As assembleias e movimentos de trabalhadores atuam territorialmente e não possuem um centro coordenador ou de gestão hierarquizada. As assembleias são independentes e buscam promover uma autonomia das localidades face a escassez de determinados serviços públicos em suas comunidades. Face tal perspectiva territorial, as assembleias e os movimentos de trabalhadores ganharam força por conhecerem as demandas de suas comunidades e por interagirem diretamente com a realidade em que se inseriram.

Já no caso brasileiro, os movimentos sociais tiveram um período de grande atuação durante a formulação da reforma sanitária. E como já citada anteriormente, também exerceram um papel ativo na formulação da Constituinte, na década de 1980. E grande parte dos segmentos sociais participantes da Reforma Sanitarista²⁸ passam a fazer parte constituinte do processo de descentralização das políticas públicas de saúde. Lutando por maiores espaços de atuação e representação dentro da esfera pública.

E as pautas dos movimentos sociais se mantem no período final do Regime Militar no Brasil, lutando por eleições livres e com legítimos representantes oriundos da própria sociedade civil (GOHN, 2011). Mas o debate não se limitou a busca pela participação, pelo contrário, os movimentos da sociedade civil organizada buscavam ainda a institucionalização de canais efetivos de participação.

O debate ampliou-se logo para a qualidade da participação e da capacidade de uma participação social qualificada, mobilizando novos agentes ligados a movimentos pluriclassistas – de pessoas do campo, de mulheres, de comunidades tradicionais – assim como de ONGs, centrais sindicais e partidos de esquerda. E foram instituídas novas arenas participativas (GOHN, 2011).

Na atualidade, os movimentos e organizações sociais dispõem de uma série de iniciativas que vai além dos conselhos gestores e de instrumentos de controle social como os orçamentos participativos municipais. Outras iniciativas recentes mostram a vitalidade dos movimentos sociais em mobilizações como a da Lei da Ficha Limpa (LFL). E não apenas leis como a da Ficha Limpa surgem como resultado do processo de luta de movimentos sociais no Brasil. Mas também a replicam-se novas iniciativas públicas de setores da sociedade civil, como a Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social. Que segundo Dion, *et. al.* (2012):

²⁸ Movimento Sanitarista (MS) foi liderado principalmente por profissionais da área de saúde e questionavam o modelo preventista adotado pelo Estado, assim como a falta de acesso a uma saúde pública universal (ALMEIDA, 2010, p. 140).

(...) tem tomado corpo no contexto brasileiro a partir de 2005, como promotora de transparência nas ações governamentais e do controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos. A experiência pioneira nessa frente ocorreu no município paranaense de Maringá, a partir da Sociedade Eticamente Responsável – S.E.R. Maringá, que, em 2006, motivada por escândalo de corrupção na cidade, criou o Observatório Social de Maringá (OSM), como ferramenta de controle social, fomento à cidadania e participação popular. A atuação do OSM foi reconhecida pela FINEP como Tecnologia Social do Prêmio Inovação, em sua etapa regional, em 2008. (DION; *ET. AL.*; 2012, p. 69).

A iniciativa ganha eminência de tecnologia social e ao mesmo tempo se consolida como uma instituição que tem como escopo o exercício do controle social local sobre as contas públicas. E vem facilitando o processo de acompanhamento dos gastos municipais em uma série de municípios, formando uma rede de controle socioterritorial presente em diversos estados do país. Sendo que grande parte dos observatórios de controle social estão fixados no estado do Paraná.

Os observatórios sociais operam em rede, articulando as demandas do município, e implementando metodologias de análise e de indicadores de políticas públicas semelhantes nos municípios onde atua. No entanto, a gestão empreendida nestas localidades é orientada pelos princípios de uma governança territorial, ao unir sociedade local, segmentos empresariais e o poder público. Segundo Dion, *et. al.* (2012) os observatórios:

(..) dedicam-se ao combate à corrupção, à melhoria da qualidade da gestão pública, à avaliação da qualidade de programas governamentais e à construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida. Entre as principais atividades desenvolvidas está o acompanhamento das compras públicas, analisando jurídica e tecnicamente os procedimentos licitatórios do município (Prefeitura e Câmara Municipal) desde a instauração até a entrega, utilizando metodologias semelhantes e contando com o suporte da Rede. (DION; *ET. AL.*; 2012, p. 69).

No entanto, grande parte dos municípios brasileiros ainda não dispõem de observatórios sociais. E muitas destas localidades nem mesmo conhecem o papel dos observatórios sociais dentro do cenário deliberativo e de expansão das instituições sociais. Em Itaguaí por exemplo, grande parte dos conselheiros comunitários nunca ouviram falar na experiência dos observatórios.

Dos 25 (vinte e cinco) conselheiros entrevistados 17 (dezessete), ou 68%, afirmaram que não conhecem nada sobre a funcionalidade dos OS. Enquanto 4 (quatro) conselheiros afirmaram conhecer um pouco (16%); 2 (dois) afirmaram ter um

conhecimento médio sobre o tema (8%). E apenas 2 (dois) conselheiros (8%) alegaram ter muito conhecimento sobre os Observatórios Sociais.

Gráfico 11. Nível de Conhecimento de Ferramentas de Controle Social: Observatórios Sociais (OSs):



Fonte: Elaborado pelo autor.

Alguns conselheiros comunitários ainda destacam que as últimas gestões municipais não favoreciam a construção de novas ações por parte dos conselhos. E em grande parte o discurso dos mesmos ganha o mesmo tom:

Não. Não conheço esse tipo de modelo participativo e na verdade nunca tinha ouvido falar antes. (Entrevistado 1).

Bem; já ouvi alguma coisa sobre esses observatórios mas eu não sei te falar o que eles fazem na verdade. Mas sei que por aqui em Itaguaí não temos esses observatórios não. (Entrevistado 2).

Eu sei que alguns municípios possuem esses Observatórios Sociais como facilitadores do trabalho dos seus conselheiros. Mas infelizmente não temos nada assim emplacado aqui, o que conseguimos é por nós mesmos. (...) Até em relação as reivindicações que a nossa comunidade tem, se a gente não buscar pessoalmente a prefeitura não temos resposta. (Entrevistado 3).

O que evidencia a pouca exploração de ferramentas no campo social para o aprimoramento do exercício da gestão social e territorial no município. A pouca importância dada aos conselhos comunitários torna-se evidente não apenas na pouca estrutura oferecida para o funcionamento dos mesmos pela prefeitura. Mas soma-se a este cenário o pouco incentivo para o desenvolvimento das instancias participativas dos CCs.

Outra experiência de relevância para o campo da gestão deliberativa são os programas instituídos pelo governo federal sob os moldes territoriais, principalmente, no escopo de políticas de desenvolvimento rural. Tais iniciativas corroboram na inclusão da

ideia do controle social nas fases de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento territorial, e, se configuram como movimentos de organização social no âmbito de seus territórios.

Ações participativas também se inserem nas localidades rurais, como é o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Articulada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). São para Zani (2012) a adoção de instrumentos de planejamento e autogestão dos territórios rurais. Configuram-se como mais um elemento do processo de descentralização da administração pública brasileira que tem como finalidade a abertura de espaços deliberativos nos municípios onde serão desenvolvidas as políticas.

A faceta do desenvolvimento local pensado a partir da escala local é um elemento fundamental segundo Tenório (2007) porque tem como ponta de lança a produção de espaços participativos nos territórios em questão. E ao mesmo tempo, põe em evidencia a consolidação de um modelo de gestão que funcione com base no diálogo e na governança territorial.

As políticas públicas pensadas a partir da perspectiva territorial abandonam segundo Abramovay (2010) o horizonte estritamente setorial das política governamentais. Assim, políticas agrícolas já não são pensadas estritamente sobre a ótica dos agentes produtores. Mas passa a agregar ao debate setorial novos atores envolvidos como a cadeia de distribuição de alimentos ou agentes envolvidos no processo de compra da merenda escolar. Por outro lado, a ótica territorial também redefine as visões tradicionais sobre os limites e processos de definição das unidades territoriais. Abramovay (*op. cit.*) destaca que os limites dos territórios já não são mais operacionalizados a partir de suas características geográficas, mas sim pelas relações sociais entre os atores de determinada região. O que amplia as instituições de governança pública.

A abertura de novos agentes na produção das políticas setoriais vem delineando um novo quadro institucional no Brasil, com um arcabouço cada vez maior de instituições a agencias de promoção à participação popular nos mais diversos segmentos da sociedade. No setor de políticas agrícolas, já citado logo acima, podem ser enumeradas outras iniciativas de inclusão da participação de novos agentes territoriais, como por meio da definição de Colegiados Territoriais para a condução de uma gestão social nas políticas locais de desenvolvimento rural. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), por meio do MDA, vem incitando a configuração de arenas deliberativas por meio da política de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs).

O estado do Rio de Janeiro possui três Territórios da Cidadania: O Território da Baía da Ilha Grande²⁹, o Território do Noroeste Fluminense e o Território do Norte Fluminense. O município de Itaguaí se insere no contexto do Território da Baía da Ilha Grande, juntamente com os municípios de: Seropédica, Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty e Rio Claro.

Villela, *et. al.* (2015a) notam que a implementação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial na localidade está diretamente relacionado com o cenário de fragilidade dos agentes sociais da região perante a chegada dos megaempreendimentos. Os produtores rurais do município vem perdendo espaço para a chegada dos grandes projetos, que vem estimulando a saída dos agricultores de suas áreas de cultivo para trabalhar na construção civil e em outras oportunidades de emprego com baixa qualificação.

Outra parcela de agricultores locais tem saído de suas regiões tradicionais e deixando de lado as atividades de agricultura familiar e de subsistência. Fenômeno identificado no bairro da Ilha da Madeira; e que vem afetando também a pesca artesanal da localidade.

E dado o cenário de fragilidade das instituições o projeto tem objetivo de desenvolver cursos de capacitação e formação voltado principalmente para as mulheres de áreas rurais do município. Com o intuito de fomentar a participação destas em Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Para que possam estabelecer diretrizes para o desenvolvimento territorial sustentável, e, fomentem políticas para o campo e para a agricultura familiar (VILLELA, *ET. AL.*, 2015a).

Os megaempreendimentos mantem uma relação pouco coesa territorialmente com os agentes e organizações sociais de Itaguaí. De acordo com as falas de alguns conselheiros comunitários, em algumas localidades existe ainda o benefício do recrutamento de trabalhadores para atuar nas obras do Porto Sudeste, na expansão do Porto de Itaguaí e nas obras da Base de Submarinos da Marinha. Porém, em outras localidades, como na Ilha da Madeira, os megaprojetos não estimulam o recrutamento de cidadãos da localidade. Como notam alguns representantes do Movimento de Resistência da Ilha da Madeira:

²⁹ O Território da Baía da Ilha Grande (BIG) foi criado pelo: “Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial” proposto pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres. (VILLELA, *ET. AL.*; p. 2, 2015a).

As empresas aqui não ficham a gente e não possuem interesse que a gente consiga nada porque assim não ficaremos aqui na Ilha. E é isso que eles querem (...). Temos poucas opções de emprego por aqui, até porque não temos muito estudo. (...) Da pesca também não dá pra viver por aqui, a gente pesca mas é lá na área da restinga, porque só lá que dá pra achar peixe. (Entrevistado 1).

Eu trabalhei dois anos e três meses na obra do Porto, mas depois que a obra foi acabando eles foram demitindo quem já não era mais importante. (...) A ordem na Porto Sudeste é não pegar ninguém daqui da área. Eles não querem manter a gente aqui e fazem de tudo para que essa área seja só deles. Sem casas, sem moradores(...). (Entrevistado 2).

O movimento aqui é de trabalhadores de outros bairros, de outras cidades e nós não temos vez por aqui. A gente só consegue emprego fora daqui da Ilha porque agora que acabaram a maioria das obras eles não precisam mais da gente. (Entrevistado 3).

Como pode-se destacar pelas falas acima de moradores da Ilha da Madeira, os megaempreendimentos atualmente utilizam de uma política de pouca interação com a população local. Até porque em grande parte o interesse das empresas é que a localidade seja uma área apenas industrial. Para isso, algumas empresas como a Porto Sudeste não contratam mão de obra da localidade.

E ainda sobre os impactos dos megaempreendimentos nas comunidades de Itaguaí, alguns bairros foram mais afetados por estarem diretamente associados ao local de implantação, como é o caso da Vila do Engenho.

Abaixo temos algumas imagens da comunidade que fica dentro da Ilha da Madeira, na entrada da área do Porto Sudeste. E pode-se notar a transformação do espaço local, inicialmente de residências e moradias, mas que recentemente passou a ter finalidades ligadas ao setor logístico. Tornando-se área do Porto Sudeste:

Figura 18: Imagens da Vila do Engenho e entrada do Porto Sudeste:



Fonte: Elaboradas pelo autor.

Nas imagens acima nota-se algumas casas abandonadas em áreas que atualmente são do empreendimento do Porto Sudeste. Na localidade da Vila do Engenho, dentro da Ilha da Madeira. Onde ainda restam cerca de 30 famílias que são representadas pelo Movimento de Resistência da Ilha da Madeira. Formado por moradores que não aceitaram a proposta de indenização oferecida pela empresa e se organizaram para se manterem em suas casas.

As imagens acima mostram a precariedade dos logradouros e a baixa condição de vida neste local. Os problemas causados pelos megaempreendimentos são inúmeros e os moradores organizados no Movimento de Resistência tiveram que recorrer ao Ministério Público do município para que lhes fosse garantido o mínimo de serviços de água e luz na região. Segundo a fala de agentes locais as empresas atuam juntas para a expulsão dos moradores:

Em 2011 nós chegamos a ficar quase três meses sem água em casa. Eles cortaram a tubulação de água que passava lá na entrada, perto do novo viaduto e jogaram a tubulação de água para o Porto passando lá por trás. E nisso nós ficamos sem água esse tempo todo. Tivemos que nos reunir e ir atrás dos nossos direitos porque senão não teríamos água até hoje. (Entrevistado 1).

Aqui nós tínhamos escola e posto de saúde, era um lugar calmo, mas tudo mudou muito. Não temos mais o nosso bairro de antes. A escola e o posto daqui foram destruídos e agora ficam lá do outro lado da Ilha. Aqui no Engenho não tem mais nada, só caminhão e gente passando. (Entrevistado 2).

Não querem a gente aqui. Isso é um fato! Já cortaram nossa luz, nossa água, e sempre temos problemas com os caminhões fazendo barulho de noite, com a poeira de obras, de escórias (...). Por algum tempo nem o ônibus estava vindo aqui dentro mais. Ele passava pelo viaduto e diziam que não tinha que entrar aqui porque aqui era área privada. (Entrevistado 3).

É possível destacar as inúmeros impactos negativos dos megaempreendimentos em todas as falas dos moradores da Ilha da Madeira. Mesmo daqueles que não foram diretamente afetados com as mudanças na Vila do Engenho. O que ressalta a pouca efetividade do PDDSMI em efetivar a modelo de desenvolvimento baseado no bem-comum. Diante a fala de outros conselheiros comunitários o problema se repete, a população local é pouco ouvida e os processos de construção de políticas públicas são insulados burocraticamente por decisões de técnicos e secretários.

Diante tal cenário, muitos conselheiros acabam se mobilizando em movimentos sociais de cunho local e regional. Alguns associados a movimentos de classe como a CUT (Central Única dos Trabalhadores), MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) ou o SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação). E outros, a movimentos sociais como a APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais). De acordo com a posição de alguns conselheiros de Itaguaí, os movimentos sociais e as mobilizações funcionam como importantes ferramentas de pressão ao poder público:

As vezes quando cobramos alguma coisa na prefeitura como representantes de um sindicato a gente acaba sendo atendido mais rápido. (Entrevistado 1).

A minha atuação no conselho comunitário é ligada ao MST porque a nossa comunidade nasceu em uma invasão. E aí acaba que o nosso papel é duplo. A gente atua no conselho, mas não deixamos de fazer nossas manifestações. Já fizemos protestos porque não tínhamos o recolhimento de lixo e a nossa ação deu mais certo do que os pedidos pelo conselho. (...) Então dependendo do que a gente precisa a gente muda a estratégia. (Entrevistado 2).

O que mostra que as mobilizações sociais são um elemento relevante no processo de controle social em suas mais diferentes perspectivas. Seja na cobrança por melhorias na prestação de serviços públicos, seja na pressão por conta de má condutas dos agentes públicos. Os movimentos sociais firmam-se como pontos fundamentais na execução do controle popular. Diante as denúncias de improbidade administrativa e corrupção na gestão do ex-prefeito Luciano Mota, alguns grupos organizados pressionaram a cassação

do prefeito pela Câmara dos Vereadores. Como exposto anteriormente, no início deste capítulo a Câmara Municipal não vinha executando o seu papel como órgão de controle externo dos atos da prefeitura. E notando a cooptação do legislativo municipal pela prefeitura, um grupo de servidores públicos se organizou na busca pela cassação do então prefeito.

O grupo foi alcunhado como Movimento Cara de Cavalo e fazia menção ao escândalo de um vereador local que apoiava o então prefeito. O mesmo estava sobre investigação por ter sido beneficiado pelos esquemas de desvios públicos e ter comprado um haras com o dinheiro desviado dos cofres do município.

Em contrapartida, foi organizada uma ação para pressionar a ação da Câmara contra a inércia instaurada pelo acordo entre o prefeito da época e alguns vereadores locais. De acordo com a fala de uma das manifestantes:

O escândalo já tinha ganhado proporções enormes. Mas a Câmara estava fazendo de conta que não havia nada demais. O Tribunal de Contas tinha apresentado as irregularidades, o Ministério Público já tinha apresentado provas dos desvios e da máfia no serviço de recolhimento de lixo. Mas eles continuavam arrastando o caso (...). E resolvemos juntar quem não concordava com a situação e aparecer para incomodar, porque só incomodando eles que a gente teria algum resultado. Mas mesmo assim, demorou (...) tivemos mais um monte de atos em frente à Câmara e na praça. E no fim conseguimos desmontar esse esquema. (Representante das Mobilizações na Câmara).

Como destaca a representante das Mobilizações na Câmara de Itaguaí foram inúmeras ações e atos públicos até que os vereadores favoráveis à cassação se tornassem maioria. Na figura abaixo temos uma das primeiras mobilizações civis para pressionar os vereadores locais pelo não arquivamento do processo e da Comissão Especial Processante que julgava o caso.

Figura 19. Movimento Caras de Cavalo na Câmara de Itaguaí:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Outras ações do grupo ganharam repercussão e tornaram-se símbolo de luta por melhoria na transparência dos atos públicos e no controle externo do legislativo local. Legislativo que teria a função primordial de fiscalizar os atos impróprios da administração local. Foram realizadas mobilizações como “Acampamentos” em frente à Câmara Municipal de Itaguaí (CMI) e até “Lavagem da entrada da Câmara”. Com o intuito de não deixar o caso cair no esquecimento e de agilizar a apuração das irregularidades.

Grande parte dos envolvidos nas manifestações da CMI eram servidores públicos municipais descontentes com o aumento de casos de funcionários fantasmas, desvios de verbas da saúde e com as licitações irregulares. Que vinham diminuindo a qualidade dos serviços públicos prestados em Itaguaí e ao mesmo tempo favoreciam o enriquecimento ilícito de vereadores, servidores comissionados e do próprio ex-prefeito de Itaguaí.

A figura abaixo apresenta a manchete de um jornal online da época e dá destaque aos manifestantes com vassouras na mão, pedindo a limpeza da Câmara Municipal:

Figura 20. Manifestação em Itaguaí divulgada na *Internet*:

Moradores fazem manifestação em frente à Câmara Municipal de Itaguaí

POR ANA CLÁUDIA GUIMARÃES 21/05/2015 12:48



Foto | foto do leitor

Fonte: O GLOBO (2015).

No geral os movimentos das representações sociais ganham um papel de destaque na configuração do controle social local. Por meio de uma ampla gama de ações – manifestações, greves, atos públicos – são elementos que trazem para a agenda local as demandas dos mais diferentes segmentos sociais. Os sindicatos, organizações trabalhistas e de representação social possuem um papel histórico na formulação de pautas no cenário político brasileiro.

Os movimentos engajados com a chamada Reforma Sanitarista no Brasil, auxiliaram na composição dos novos mecanismos de participação institucionalizados na Constituição Federal de 1988 (GOHN, 2011). Além da implementação dos conselhos gestores, e outras vias participativas e representativas como os próprios as próprias eleições. Os movimentos sociais também alteraram as regras do controle social e da forma de se conduzir a gestão pública no país.

No caso específico do município de Itaguaí a ação dos segmentos populares e de representação da sociedade tiveram o papel de pressionar as ações da Câmara Municipal, e, do próprio poder executivo. O que configura como um importante agente do controle social territorial, ao estabelecer novas formas de pressão para controlar a ação dos políticos locais.

6. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo serão apresentados os elementos coletados por meio das entrevistas junto aos conselheiros comunitários do município de Itaguaí. E a partir da ótica dos 25 (vinte e cinco) conselhos comunitários locais, estabelece-se aqui uma análise dos critérios de participação deliberativa: a) Processo de Discussão; b) Inclusão; c) Pluralismo; d) Igualdade Participativa; e) Autonomia e f) Bem Comum; e, dos critérios de governança territorial: a) Coesão Territorial e b) Coesão Social.

6.1. INTERPRETAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE: CIDADANIA DELIBERATIVA

Com base no questionário semiestruturado (apresentado no Apêndice I) foram realizadas 34 (trinta e quatro) perguntas aos conselheiros dos 25 (vinte e cinco) conselhos comunitários de Itaguaí. Tendo como escopo central desenvolver uma caracterização dos diferentes instrumentos de controle social e coesão territorial disponíveis no município, assim como a percepção dos conselheiros sobre a efetividade de tais elementos.

Nas subseções abaixo serão apresentadas as categorias de análise (segundo as definições teóricas anteriormente apresentadas). E os critérios de análise escolhidos para a direcionar as o questionário, a aplicação das entrevistas e a análise dos resultados.

6.1.1 Categoria 1 - Processo de Discussão

Como já apresentado anteriormente a categoria “Processo de Discussão” pode ser avaliada segundo uma série de critérios de análise. Os canais de acesso à informações públicas ou a interação das instâncias participativas locais podem ser elementos avaliados dentro dos processos de discussão local. Mas foi desenvolvida nesta subseção uma análise a partir do critério “Qualidade da Informação”. Onde buscou-se identificar a percepção dos conselheiros locais sobre a diversidade, a clareza e a relevância das informações apresentadas pelo poder público local, tendo em vista se tais informações fomentam um bom controle social dos atos públicos.

6.1.1.1 Qualidade da Informação

Para apresentar um panorama da qualidade das informações prestadas, foram realizadas 2 (duas) perguntas sobre as informações captadas pelos conselhos comunitários locais. Por meio da pergunta: “O seu conselho comunitário tem acesso as contas públicas do município?”.

Gráfico 12. Nível de Acesso dos Conselhos Comunitários as Contas Públicas:



Fonte: Elaborado pelo autor.

No gráfico acima torna-se notável que predominantemente os conselhos comunitários de Itaguaí veem o acesso as contas públicas como algo: ruim 8 (oito) (32%), ou péssimo 7 (sete) (28%). Enquanto 5 (cinco) conselheiros (20%) afirmaram que o conselho comunitário possui um acesso razoável as contas públicas; e outros 3 (três) (12%) notaram que o acesso é bom. E apenas 2 (dois) (8%) conselheiros afirmaram ter acesso total as contas da esfera pública.

E além da capacidade de exposição das prestações de contas, os entrevistados foram questionados sobre o grau de compreensão perante os demonstrativos apresentados pela prefeitura por meio da pergunta 02: “E na sua opinião as prestações de contas da prefeitura são compreensíveis?”.

Gráfico 13. As Contas Públicas Disponibilizadas são Compreensíveis?



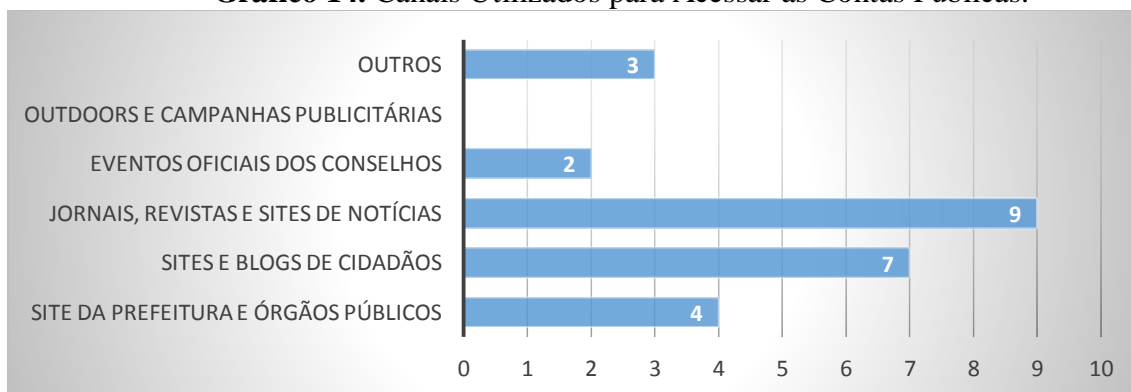
Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante a percepção dos conselheiros comunitários do município, 12 (doze) (48%) destacaram que as contas disponibilizadas pela prefeitura não são nenhum pouco compreensíveis. Enquanto 4 (quatro) (16%) notaram que as contas disponibilizadas são muito pouco compreensíveis, e outros 5 (cinco) (20%) conselheiros afirmaram que as contas são razoavelmente compreendidas. E outros 4 (quatro) (16%) conselheiros destacaram que as contas disponibilizadas pela prefeitura são bastante compreensíveis. No entanto, nenhum conselheiro local disse que as contas são totalmente compreensíveis.

6.1.1.2 Canais de Difusão

Sobre o critério de análise: “Canais de Difusão” focou-se na identificação dos meios e instituições que promovem a igualdade participativa e o controle social local. Para isso, foi realizada a pergunta: “Por quais canais você mais acompanha as contas públicas?”.

Gráfico 14. Canais Utilizados para Acessar as Contas Públicas:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os canais mais acessados pelos conselheiros comunitários para a obtenção de informações sobre as contas públicas são os jornais, revistas e *sites* que acompanham e trazem informações sobre a região. Nove conselheiros (36%) afirmaram utilizar estes canais de acesso. Enquanto outros 7 (sete) (28%) disseram que buscam tais informações em *sites* e *blogs* de cidadãos e páginas privadas de cidadãos envolvidos no cenário da política local. Outros 4 (quatro) (16%) conselheiros disseram que possuem acesso as contas públicas por meio do *site* da prefeitura e outros órgãos públicos. E 2 (dois) (8%) conselheiros locais acompanham as contas públicas por meio dos eventos oficiais dos conselhos comunitários. Os outros 3 (três) (12%) conselheiros restantes afirmaram utilizar outros canais para ter acesso as contas públicas: 2 (dois) por meio de conversas e 1 (um) por meio de informações obtidas pelas rádios.

Ressalta-se aqui o papel relevante dos *sites* de notícias publicitários, e, também dos *sites* e *blogs* de cidadãos e páginas privadas que surgem como elementos importantes na expansão do acesso as informações. E que aparecem como canais mais importantes que o próprio *site* oficial da prefeitura.

Na visão de alguns entrevistados alguns grupos do *facebook* auxiliam na publicização de acontecimentos diários do município. E possuem um caráter especial por ser um veículo bastante aberto, onde eles mesmo também podem denunciar coisas do cotidiano de seus bairros, de seus conselhos e do quem acontecendo no município. Algumas denúncias ganham repercussão no município por meios de canais de difusão mais abertos e informam a população local sobre casos de: uso indevido de bens públicos (carros da prefeitura utilizados em feriados ou fins de semana). E denúncias de superfaturamento em compras de bens e serviços públicos e até em salários, como é exposto no Anexo G. Onde um servidor comissionado da Câmara Municipal de Itaguaí que vinha recebendo R\$ 22.783,72 (em salário líquido)³⁰. E foi denunciado primeiramente pelas redes sociais com a iniciativa de munícipes, e vem sendo objeto de investigação pelo MP.

³⁰ O salário bruto – sem desconto de imposto de renda e contribuição social – era de R\$ 32.806,31.

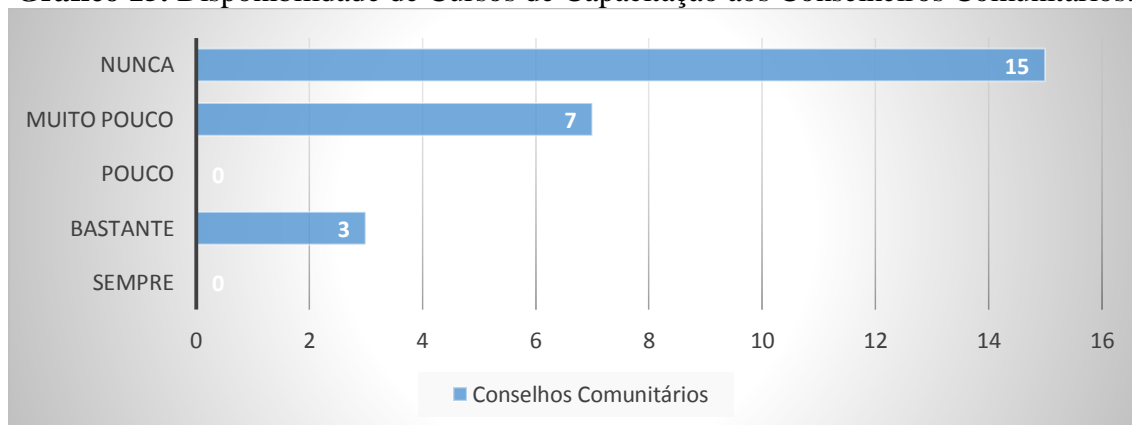
6.1.2 Categoria 2 - Inclusão

Para a análise da categoria “Inclusão” foi analisado o processo de “Valorização Cidadã”, tendo como objetivo identificar o nível de ações executadas pela prefeitura de Itaguaí no sentido de qualificar a participação local.

6.1.2.1 Valorização Cidadã

O elemento da valorização cidadã pode ser discutido por uma série de vieses e pontos analíticos. Tenório (2007) propõe a análise do critério da Valorização Cidadã a partir da “valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância de sua participação”. Contudo, toma-se aqui um outro ponto analítico para este critério, tendo como base a capacidade do poder público local de qualificar a participação dos agentes sociais locais envolvidos nos processos dialógicos. Foi desenvolvida assim, a seguinte pergunta: “A prefeitura disponibiliza cursos de capacitação para os conselheiros comunitários exercerem suas ações?”.

Gráfico 15. Disponibilidade de Cursos de Capacitação aos Conselheiros Comunitários:



Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com o gráfico acima 15 (quinze) conselheiros comunitários de Itaguaí (60%) afirmam nunca terem tido nenhum tipo de capacitação por parte da prefeitura. Enquanto outros 7 (sete) conselheiros (28%) afirmaram que já aconteceram algumas poucas ações de capacitação, mas que foram realizadas em gestões anteriores. Dentre estas ações, alguns destacam que em sua grande maioria os cursos foram iniciativas da gestão do governo Charlinho, criador dos conselhos comunitários no município. E outros 3 (três) conselheiros comunitários (12%) destacam que houveram bastante iniciativas de

capacitação. E nenhum conselheiro afirmou a incidência de cursos de capacitação constantes no município.

6.1.3 Categoria 3 – Pluralismo

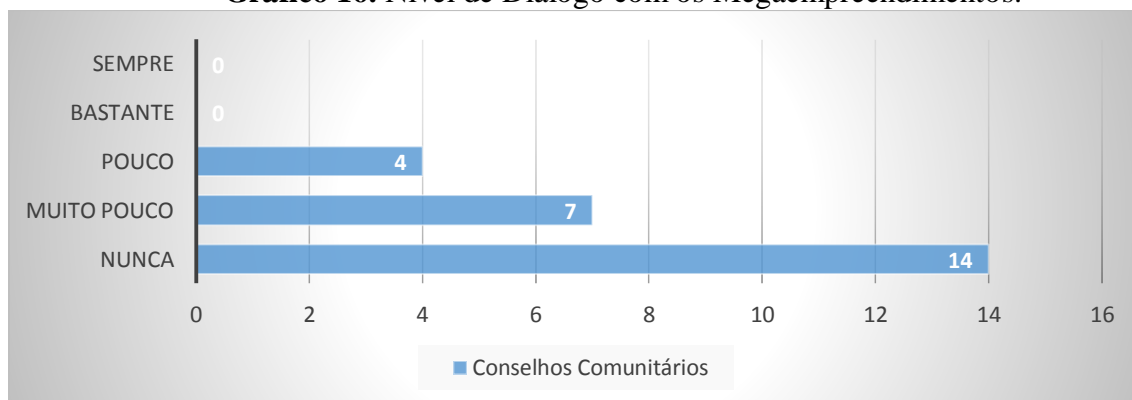
Sobre a categoria Pluralismo, foi desenvolvida uma análise a partir do critério analítico: “Participação de Diferentes Atores”. Com o intuito de identificar a pluralidade das are

6.1.3.1 Participação de Diferentes Atores

O critério de análise “Participação de Diferentes Atores” tem como objetivo identificar a participação de associações, movimentos e instituições nos processos deliberativos. Assim como a participação de agentes organizados e não organizados. No entanto, traçou-se outro panorama de observação, buscando identificar o nível de diálogo entre as grandes empresas locais e os conselhos comunitários.

Realizou-se assim a pergunta: “O Conselho Comunitário dialoga com as grandes empresas? Se sim, como tem se dado essa relação?”. E o seu resultado está sistematizado no gráfico abaixo:

Gráfico 16. Nível de Diálogo com os Megaempreendimentos:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Onde 14 (quatorze) dos conselheiros entrevistados (56%) disseram que o diálogo com as megaempresas de Itaguaí nunca ocorreu. E outros 7 (sete) conselheiros comunitários (28%) afirmaram ter tipo um diálogo muito pouco efetivo e outros 4 (quatro) (16%) notaram que o diálogo com os megaempreendimentos é pouco efetivo.

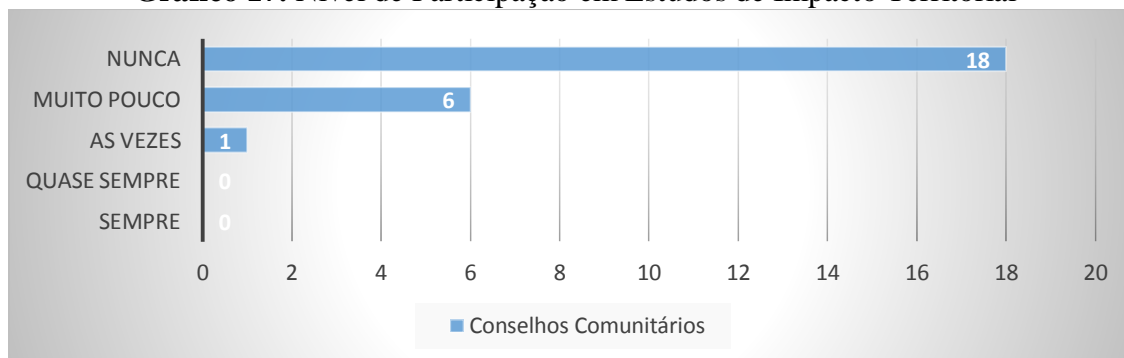
6.1.4 Categoria 4 - Igualdade Participativa

No que tange a categoria “Igualdade Participativa” buscou-se evidenciar a “Avaliação Participativa”, tendo como principal ponto de análise a inserção dos conselheiros comunitários do município nos processos de estudos territoriais. Uma vez que a inserção dos conselheiros no acompanhamento dos instrumentos de políticas territoriais seria um ponto norteador das transformações implementadas na localidade.

6.1.4.1 Avaliação Participativa

A Avaliação Participativa está diretamente relacionada com a capacidade de concretizar a participação social nas políticas de determinado território. Neste sentido, buscou-se avaliar essa inserção dos agentes locais a partir da seguinte questão: “Existe a participação dos conselheiros comunitários e de outros movimentos sociais do município em estudos de impacto territorial gerados pelos megaempreendimentos?”.

Gráfico 17. Nível de Participação em Estudos de Impacto Territorial



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como aponta o gráfico acima, o nível de participação dos conselheiros comunitários e agentes locais é um fenômeno inexistente. No geral 18 (dezoito) conselheiros locais (72%) afirmaram que os conselhos comunitários e outros movimentos sociais do município nunca participam de estudos de impacto territorial. Outros 6 (seis) conselheiros entrevistados (24%) afirmaram que os conselhos e os movimentos locais são muito pouco ativos nos processos de estudo de impactos territoriais. E somente 1 (um) conselheiro (4%) afirmou que as vezes existe a participação dos agentes locais nos estudos de impactos territoriais.

Em grande parte das vezes os entrevistados notaram que a participação social em Itaguaí só é concreta quando existe a necessidade de se aprovar um Plano ou uma política municipal por meio dos conselhos gestores, como por exemplo o orçamento dentro do Conselho Municipal de Saúde. Mas a participação nos processos de estudos territoriais e de reconfiguração espacial ainda são elementos distantes. E que ainda envolvem grande domínio técnico e de interesses políticos.

6.1.5 Categoria 5 - Autonomia

De acordo com a categoria de cidadania deliberativa: “Autonomia”, buscou-se analisar a “Possibilidade de Exercer a Própria Vontade”. Tendo como foco de análise as instituições, procedimentos e normativas gerais que permitem o exercício político no município de Itaguaí.

6.1.5.1 Possibilidade de Exercer a Própria Vontade

Sobre o critério “Possibilidade de Exercer a Própria Vontade” Tenório (2007b) destaca a importância das instituições, normas e regras permitirem o exercício da participação em seus níveis individuais e coletivos. Nesse sentido, coube avaliar o espaço de participação por meio da questão: “Existem no município canais com espaço para a fala aberta dos cidadãos?”. Tendo no gráfico abaixo a seguinte síntese das respostas:

Gráfico 18: Canais Participativos com Espaço para Fala Aberta:



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico acima sintetiza a percepção dos conselheiros comunitários de Itaguaí sobre a existência de espaços de fala aberta para os cidadãos do município. E no geral grande parte dos conselheiros consideram que o município possui espaços de fala em poucas vezes 8 (oito) (32%), e na maioria das vezes 8 (oito) (32%). Enquanto 5 (cinco) (20%) conselheiros consideram que nunca existiram espaços de fala aberta e outros 4 (quatro) (16%) consideram que o município sempre dispõem de canais participativos abertos para a fala de cidadãos.

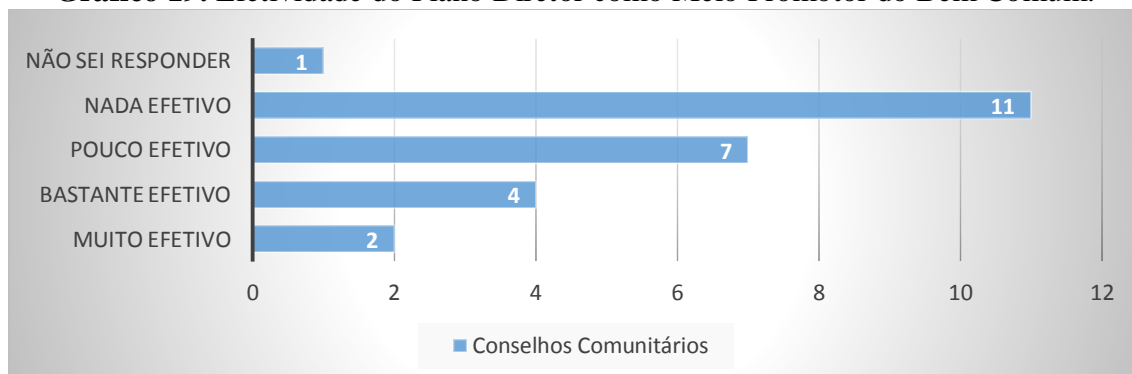
6.1.6 Categoria 6 - Bem Comum

O indicador analisado dentro da categoria “Bem Comum” foi o nível de “Aprovação Cidadã”. A partir deste temos o nível de Aprovação dos Conselheiros Comunitários no que diz respeito ao modelo de desenvolvimento estabelecido pelo Plano Diretor do município de Itaguaí (PPDSMI).

6.1.6.1 Aprovação Cidadã

Buscou-se avaliar o nível de aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí como um meio de promoção do bem comum no município. Tal resultado foi encontrado por meio da pergunta: “O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável veio traçar um modelo de desenvolvimento baseado no bem-comum, você concorda que essa afirmativa é?”. Onde foi registrada a aprovação do Plano Diretor local na promoção do bem comum:

Gráfico 19. Efetividade do Plano Diretor como Meio Promotor do Bem Comum:



Fonte: Elaboração Própria.

Dos 25 (vinte e cinco) conselhos comunitários 11 (onze) (44%) afirmam que o modelo de desenvolvimento implementado pelo atual Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável não é nada efetivo na produção do bem comum. Enquanto 7 (sete) (28%) conselheiros observaram que o PDDSMI é pouco efetivo na promoção do bem comum no município. Outros 4 (quatro) (16%) conselheiros afirmaram que o PDDSMI vem sendo bastante efetivo na produção do bem comum, e apenas 2 (dois) (8%) conselheiros disseram que o Plano Diretor de Itaguaí vem traçando um modelo muito efetivo na promoção do bem comum.

6.2. INTERPRETAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE: DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL:

No que diz respeito aos critérios de governança territorial os elementos: a) Coesão Territorial, e, b) Coesão Social foram analisados a partir dos indicadores de: Acesso a Informação; Participação de Associações, Movimentos Sociais, Organizações e Cidadãos nos Processos de Decisão.

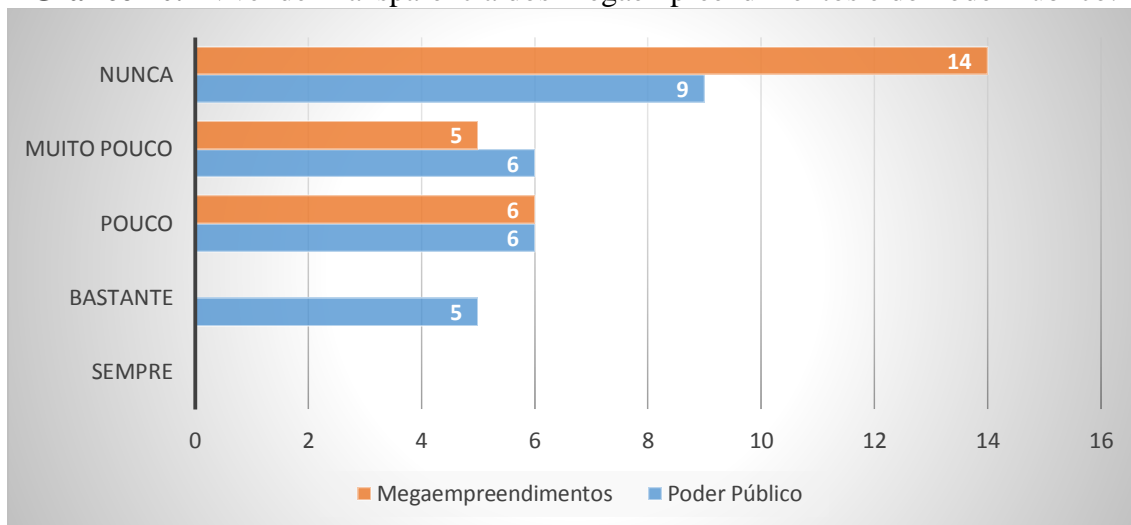
6.2.1 Categoria 1 - Coesão Territorial

Dentro da categoria de Coesão Territorial os indicadores escolhidos para avaliar a capacidade efetiva de controle social e inclusão participativa no âmbito da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas locais foram: a) Acesso à Informação e b) Participação de Associações, Movimentos Sociais, Organizações e Cidadãos nos Processos de Decisão.

6.2.1.1 Acesso a Informação

Por meio deste critério de análise foram identificados os níveis de abertura informacional dos megaempreendimentos e do poder público local para com os conselhos comunitários de Itaguaí. Foi realizada assim, a seguinte pergunta: “O poder público presta esclarecimento de suas ações para a comunidade? E os megaempreendimentos prestam esclarecimento de suas ações no município?”. E dos resultados desta pergunta foi elaborado o gráfico abaixo:

Gráfico 20. Nível de Transparência dos Megaempreendimentos e do Poder Público:



Fonte: Elaboração Própria.

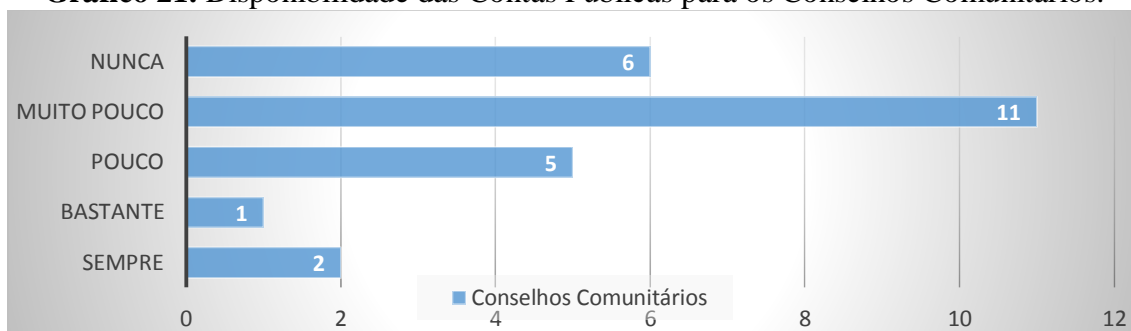
E visualizando o gráfico acima nota-se em um primeiro momento a falta de acessibilidade e de transparência dos megaempreendimentos do município. Grande parte dos conselheiros, 14 (quatorze) (56%), afirmam que as grandes empresas recém chegadas ao município nunca prestam esclarecimento de suas ações no território. Outros 5 (cinco) (20%) conselheiros notam que a acessibilidade as informações dos megaempreendimentos são muito pouco ocorrentes.

Em contrapartida, o poder público local que deveria auxiliar no processo dialógico e de transparência no território, não executa de forma eficaz o esclarecimento das ações dos grandes projetos e da própria esfera pública. O que corrobora para um pacto de exclusão dos agentes sociais das esferas decisivas que tangenciam as novas ações sobre o município e a sua territorialidade.

No gráfico acima, pode-se notar que 9 (nove) (36%) conselheiros afirmam que o poder público nunca presta esclarecimento de suas ações à comunidade local. Enquanto outros 6 (seis) (24%) conselheiros notam que os esclarecimentos do poder público são muito pouco efetivos. Em grande parte alguns destacam em suas falas que grande parte das ações da prefeitura não são discutidas pela sociedade. A prefeitura informa apenas depois que a ação já até aconteceu.

Já no que tange a própria disponibilidade das contas públicas para a atuação dos conselhos comunitários, grande parte dos entrevistados destacam que as contas do município são muito pouco disponíveis. O que pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 21. Disponibilidade das Contas Públicas para os Conselhos Comunitários:



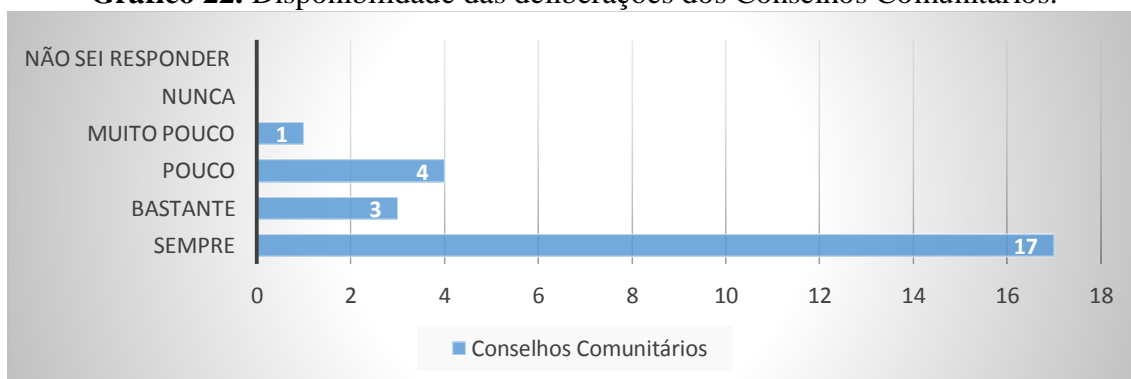
Fonte: Elaboração Própria.

Para chegar a tal resultado, foi realizada a seguinte pergunta aos conselheiros comunitários: “As contas públicas estão disponíveis para os conselhos comunitários?”. E como fica aparente no gráfico acima, grande parte dos conselheiros classificam a disponibilidade das contas públicas como: muito pouco 11 (onze) (44%), ou nunca (6) (24%) disponíveis aos conselhos de Itaguaí. Outros 5 (cinco) (20%) conselheiros afirmam que as contas públicas são pouco acessíveis; enquanto 1 (um) (4%) afirma ser bastante acessível e outros 2 (dois) (8%) sempre disponíveis.

A falta de informações disponíveis aos conselhos comunitários incide em um processo de baixa coesão territorial uma vez que o próprio poder público deixa de cumprir a sua missão de agregar a comunidade local em suas decisões e oferecer pleno acesso as contas públicas. Como é orientado na Lei de Acesso à Informação.

Ainda foi perguntado aos conselheiros em que grau: “As deliberações e resoluções dos conselhos comunitários são disponibilizadas para a população? E por quais meios?”. Onde se identificou o nível de disponibilidade das deliberações e resoluções dos CCs:

Gráfico 22. Disponibilidade das deliberações dos Conselhos Comunitários:



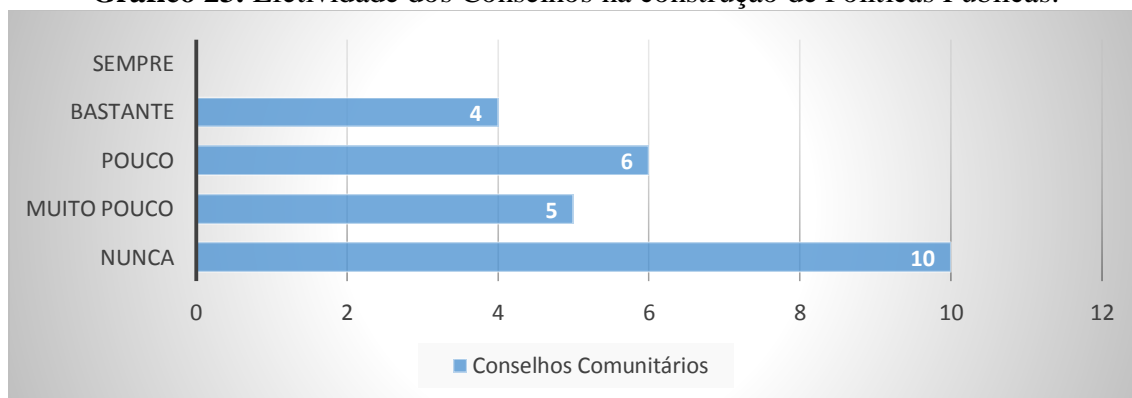
Fonte: Elaboração Própria.

Grande parte dos conselheiros comunitários, 17 (dezessete) (68%) afirmaram que as deliberações e resoluções dos conselhos são sempre disponibilizadas para as comunidades de Itaguaí. Outros 3 (três) (12%) notam que as resoluções dos conselhos são bastante abertas as suas comunidades. E 4 (quatro) (16%) afirmam que em poucas vezes o conselho comunitário consegue disponibilizar suas deliberações para a população local. E somente 1 (um) (4%) conselheiro nota que as deliberações do seu conselho são muito pouco abertas a população.

6.2.1.2 Participação de Associações, Movimentos Sociais, Organizações e Cidadãos nos Processos de Decisão

No critério de análise “Participação de Associações, Movimentos Sociais e Cidadãos nos Processos de Decisão” identificou-se três elementos fundamentais: o nível de efetividade dos conselhos comunitários; e, a efetividade da Plenária dos Conselhos. O primeiro questionamento realizado aos entrevistados neste sentido foi: “Você considera a participação dos conselhos comunitários efetiva na construção de políticas públicas em Itaguaí?”. E a partir desta pergunta foi elaborado o seguinte gráfico:

Gráfico 23. Efetividade dos Conselhos na construção de Políticas Públicas:



Fonte: Elaboração Própria.

No gráfico anterior temos a representação da efetividade dos conselhos comunitários como ferramentas construtora de políticas públicas em Itaguaí. No geral 10 (dez) (40%) conselheiros afirmam que os conselhos comunitários nunca possuem ações efetivas na configuração de políticas públicas. Outros 5 (cinco) (20%) conselheiros afirmaram que a efetividade dos conselhos comunitários é muito pouca na construção das

políticas municipais. Outros 6 (seis) (24%) conselheiros destacam que os conselhos exercem pouca efetividade nesse sentido, enquanto 4 (quatro) (16%) conselheiros afirmam que os conselhos atuam bastante na efetivação de políticas públicas.

Em outro plano, buscou-se identificar a efetividade das Plenárias dos Conselhos Comunitários, também chamada no município como “Conselhão”. Foi elaborada então a seguinte pergunta: “A reunião da plenária dos conselhos (“Conselhão”) é ativa na construção de políticas públicas?”. E o gráfico abaixo representa a síntese das respostas dos conselheiros entrevistados:

Gráfico 24. Efetividade da Plenária dos Conselhos Comunitários:



Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico acima apresenta o nível de efetividade da Plenária dos Conselhos Comunitários de Itaguaí. No entanto, 9 (nove) (36%) conselheiros afirmam que o Conselhão é uma instância participativa que nunca exerceu efetiva ação nas políticas públicas do município. Outros 9 (nove) (36%) conselheiros destacam que apenas em poucas vezes o Conselhão torna-se efetivo na produção de políticas municipais.

No geral outros 4 (quatro) (16%) conselheiros notaram que na maioria das vezes a Plenária dos Conselhos torna-se uma ferramenta efetiva na construção de políticas para a localidade. E apenas 1 (um) (4%) conselheiro afirma que o conselho comunitário é sempre uma instância efetiva de participação e de construção de políticas para Itaguaí. E outros dois (dois) conselheiros não souberam responder tal questionamento.

E de maneira geral, pode se sintetizar o panorama da coesão territorial observado neste estudo, a partir da percepção dos conselheiros comunitários de Itaguaí:

Tabela 05. Síntese de Coesão Territorial em Itaguaí:

Acesso a Informação			Nunca	Muito Pouco	Pouco	Bastante	Sempre
	Nível de Transparência	Megaempreendimentos	56%	20%	24%	0%	0%
	Poder Público	36%	24%	24%	20%	0%	
	Disponibilidade das Contas Públicas aos Conselhos Comunitários	24%	44%	20%	4%	8%	
	Disponibilidade das Deliberações dos Conselhos Comunitários	0%	4%	16%	12%	68%	
Participação de Associações, Movimentos Sociais, Organizações e Cidadãos nos Processos de Decisão			Não Sei Responder	Não Nunca	Sim, Poucas Vezes	Sim, na Maioria das Vezes	Sim Sempre
	Efetividade da Plenária dos Conselhos Comunitários		8%	36%	36%	16%	4%
	Efetividade dos Conselhos Comunitários na Construção de Políticas Públicas no Município		40%	20%	24%	16%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da tabela acima temos uma visão geral do nível de coesão territorial no município de Itaguaí por meio dos dois critérios de análise utilizados: 1) Acesso a Informação e 2) Participação de Associações, Movimentos Sociais, Organizações e Cidadãos nos Processos de Decisão. Onde nota-se a fragilidade dos instrumentos de transparência de ação – tanto dos megaempreendimentos quanto do poder público local. Assim como a frágil efetividade da Plenária dos conselhos comunitários e a falta de efetividade dos CCs como instrumento de planejamento e gestão de políticas para o município.

Não obstante, a disponibilidade das deliberações dos conselhos comunitários por parte dos conselheiros é um ponto positivo no quadro geral de coesão territorial local. Onde grande parte dos CCs (68%) tem apresentado continuamente seus resultados, deliberações e reuniões para as suas comunidades.

6.2.2 Categoria 2 - Coesão Social

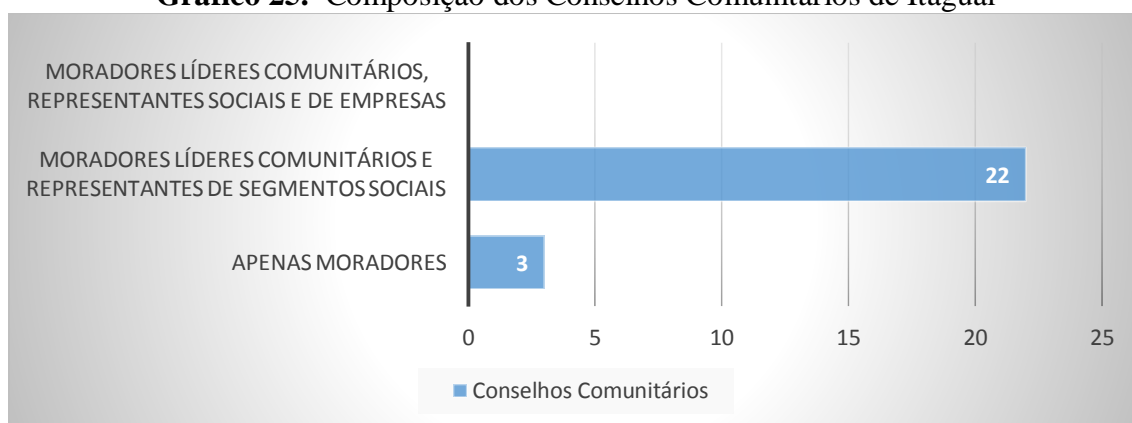
Dentro da categoria analítica de Coesão Social buscou-se identificar a composição dos conselhos comunitários; a relevância da Assessoria Comunitária como órgão que acompanha os conselhos comunitários do município. E também o nível de efetividade geral do controle social produzido por todas as instâncias e instrumentos participativos de Itaguaí. Analisados como elementos integrantes do critério: “Reconhecimento do Cidadão sobre a Participação”.

6.2.2.1 Reconhecimento do Cidadão sobre a Participação

A partir do critério “Reconhecimento do Cidadão sobre a Participação” buscou-se identificar a percepção dos conselheiros locais sobre o processo de participação em que estão inseridos. Levantou-se assim, três elementos chave: característica dos participantes dos CCs, a relevância da Assessoria Comunitária para estes cidadãos e a efetividade do controle social em Itaguaí segundo os próprios conselheiros.

Inicialmente foi elaborada a questão: “Quais os segmentos da sociedade que compõem o seu conselho comunitário?”. Onde identificou-se a composição dos conselhos comunitários locais.

Gráfico 25. Composição dos Conselhos Comunitários de Itaguaí



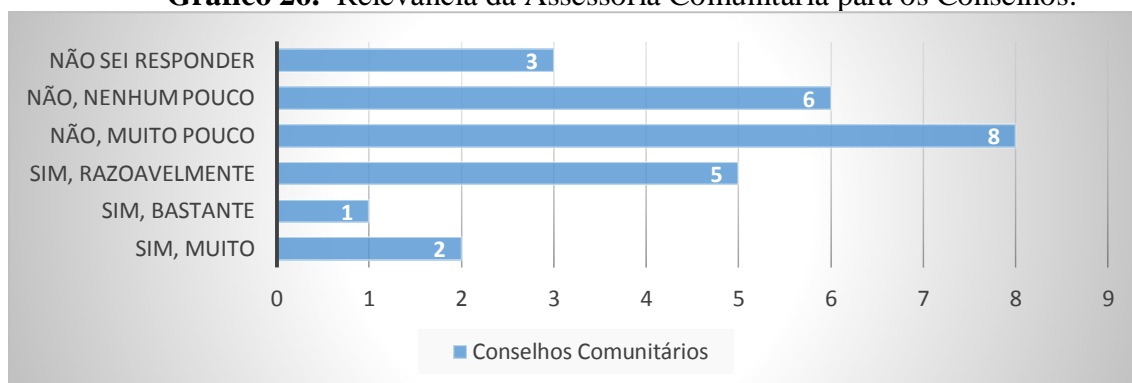
Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico anterior caracteriza a composição dos conselhos comunitários de Itaguaí, onde percebe-se a predominância dos conselhos formados por moradores e líderes comunitários e representantes de outras instituições sociais. Onde 88% dos CCs de Itaguaí possuem em sua composição a presença de líderes comunitários, representantes sociais e de organizações do terceiro setor local. Os outros 12% dos CCs são compostos unicamente por pessoas que se classificam apenas como moradores. Alguns trabalham como autônomos, como professores, outros são aposentados; e no geral não possuem conexões direta com instituições sociais ou empresariais do município.

Nenhum conselho de Itaguaí apresenta porém a atuação de representantes empresariais. E apresenta assim a pouca coesão social no município, uma vez que as empresas não participam dos espaços de debate dos conselhos comunitários. No geral, percebe-se que os megaempreendimentos e os empresários no geral possuem outros canais de contato com o poder público e permeiam de forma mais direta a configuração da territorialidade local.

Outra pergunta realizada aos conselheiros foi: “A Assessoria Comunitária é um órgão que auxilia o funcionamento do Conselho Comunitário e na sua relação com a prefeitura?”. Onde buscou-se identificar a relevância da Assessoria Comunitária para os CCs.

Gráfico 26. Relevância da Assessoria Comunitária para os Conselhos:



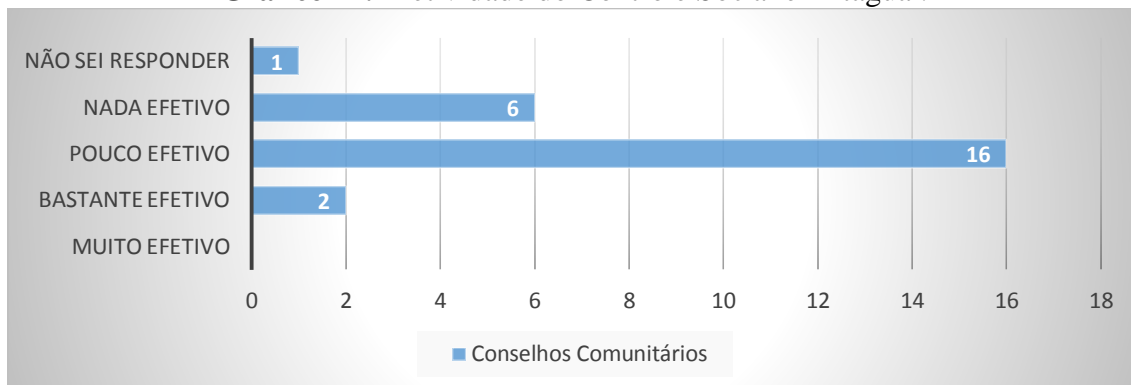
Fonte: Elaboração Própria.

Para 8 (oito) (32%) conselheiros comunitários de Itaguaí a Assessoria Comunitária dos conselhos executam um papel muito pouco relevante. Outros 6 (seis) (24%) conselheiros afirmam que a Assessoria Comunitária não é nada efetiva com um órgão de acompanhamento das ações dos CCs. 5 (cinco) (20%) conselheiros comunitários afirmam que a Assessoria Comunitária é um órgão razoavelmente relevante, e, 1 (um) (4%) conselheiro nota que a Assessoria é um elemento bastante relevante na assistência aos conselhos comunitários de Itaguaí. Já os outros 3 (três) (12%) conselheiros locais restantes não souberam opinar a respeito da relevância da Assessoria Comunitária no município.

Diferentes falas dos conselheiros expõem que na prática do controle social a Assessoria Comunitária acaba não executando o seu papel principal, que seria auxiliar os CCs nas suas organizações administrativas. A Assessoria Comunitária tem ficado diretamente ligada à prefeitura nas últimas gestões. O que caracteriza mais um ponto negativo na constituição da coesão social em Itaguaí.

Por fim foi avaliado o nível do controle social de acordo com a percepção dos conselheiros comunitários. Por meio do questionamento: “Você acredita que o Controle Social em Itaguaí é algo?”. Traçou-se o seguinte panorama do controle social local:

Gráfico 27. Efetividade do Controle Social em Itaguaí:



Fonte: Elaboração Própria.

A grande maioria dos conselheiros comunitários: 16 (dezesesseis) ou 64% consideram que o controle social no município de uma forma geral é pouco efetivo. E outros 6 (seis) ou 24% dos conselheiros comunitários observaram que o controle social é algo nada efetivo no município. Outros 2 (dois) ou 8% dos conselheiros afirmaram que o controle social em Itaguaí é bastante efetivo. E 1 (um) conselheiro (4%) preferiu não responder a questão.

E temos o seguinte panorama de coesão social local:

Tabela 06. Síntese de Coesão Social em Itaguaí:

Composição dos Conselhos Comunitários de Itaguaí	Moradores, Líderes Comunitários, Representantes sociais e de empresas		Moradores, Líderes Comunitários, Representantes sociais		Apenas Moradores	
	0%		88%		12%	
Relevância da Assessoria Comunitária para os Conselhos	Sim, Muito	Sim, Bastante	Sim, Razoavelmente	Não, Muito Pouco	Não, Nenhum Pouco	Não sei Responder
	8%	4%	20%	32%	24%	12%
Efetividade do Controle Social em Itaguaí	Muito Efetivo	Bastante Efetivo	Pouco Efetivo	Nada Efetivo	Não sei Responder	
	0%	8%	64%	24%	4%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Onde pode se evidenciar a baixa efetividade de espaços de acompanhamento da participação local, como a Assessoria Comunitária. Já os CCs possuem uma dualidade, formada pelo amplo grau de abertura participativa entre moradores, líderes de associações, instituições de cunho social (com inclusão de debates nas comunidades e publicização de ações pelos conselheiros), mas não foi detectada a participação de representantes ligados ao setor empresarial do município.

As ferramentas de controle social são diversas e possuem uma ampla gama de atuação no âmbito municipal. Cabe assim, ressaltar a importância de análises que favoreçam as especificidades de cada uma destas vias participativas. A fim de avaliar de forma mais clara seus avanços e limitações.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral este estudo buscou analisar a efetividade dos instrumentos de controle social da população do município de Itaguaí. E aferir a coesão social e territorial que se apresenta como resultado das ações dos instrumentos locais de controle dos atos públicos, em especial entre os anos de 2007 e 2015. Período em que a localidade ganha relevância dentro da RMRJ por atrair megaempreendimentos como o Porto Sudeste, a Planta do PROSUB e a unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas.

Contudo, verifica-se que a expansão econômica do município não se reflete em uma melhoria substancial da qualidade efetiva dos instrumentos de controle social local e de gestão participativa das políticas locais. Ou mesmo, nos meios de integração e coesão social e acessibilidade as informações dos atos do poder executivo local.

Por meio dos critérios de análise de governança territorial utilizados neste estudo indica-se que o modelo de crescimento econômico baseado em megaempreendimentos não configura em uma melhoria nos aspectos de coesão social e de coesão territorial. Ao avaliar os elementos de coesão social buscou se compreender três dimensões: a composição dos conselhos comunitários; a relevância da Assessoria Comunitária como um órgão que acompanha a ação dos conselhos comunitários; e, a efetividade do controle social em Itaguaí.

A partir destes três elementos pode-se destacar que 88% dos conselhos comunitários de Itaguaí são formados por moradores, líderes comunitários, representantes de segmentos e organizações sociais diversas. No entanto, não foi observada a participação de representantes de empresas do município nos CCs. Já no que tange ao papel da Assessoria Comunitária para os conselheiros locais, destaca-se que 32% notam a Assessoria como um instrumento muito pouco relevante no acompanhamento das ações dos conselhos comunitários locais. Outros 24% destacam que o papel da Assessoria Comunitária é nenhum pouco relevante.

E como um panorama geral da efetividade do controle social local, 64% dos conselheiros comunitários de Itaguaí destacaram que o controle social no município é algo pouco efetivo. Principalmente pela pouca capacidade que o governo local possui em atender as demandas dos CCs e da Plenária dos Conselhos de Itaguaí, uma vez que as suas deliberações não se convertem em políticas públicas para o município.

Sobre a ótica do critério de coesão territorial, buscou-se compreender o nível de articulação dos mais diferentes atores territoriais (megaempreendimentos, poder público e sociedade civil). Nesse sentido, 36% dos conselheiros locais notaram que nunca se configuram canais de transparência entre os atos do poder público de Itaguaí e a sociedade civil local. Outros 56% dos conselheiros destacaram que os megaempreendimentos nunca oferecem canais de transparência de seus atos no município. Já no que diz respeito à disponibilidade das contas públicas para os CCs, 44% dos conselheiros afirmaram que são muito pouco disponíveis e outros 24% afirmaram que as contas públicas nunca são disponibilizadas para os conselhos do município. O que mostra a fragilidade dos instrumentos de coesão territorial entre o poder público municipal, os megaempreendimentos e a sociedade civil local.

E de maneira geral, a efetividade da Plenária geral dos conselhos comunitários de Itaguaí é destacada como uma ferramenta pouco efetiva para 36% dos conselheiros entrevistados. E outros 40% notam que os conselhos comunitários nunca exercem um papel efetivo como instância promotora de políticas locais. O que demonstra o quadro de fragilidade das instâncias participativas, não pelo seu espaço de fala e participação; mas sim pela a sua efetividade como canais de promoção de políticas locais, ou de acompanhamento e avaliação das políticas municipais já existentes.

A região da Baía de Sepetiba como um todo possui uma característica histórica como localidade atrativa para a inserção de megaprojetos. Desde a implantação de grandes plantas produtivas como a NUCLEP e outros megaempreendimentos que estavam associados ao Plano Nacional de Desenvolvimento I e II. Estes grandes projetos trouxeram uma série de passivos ambientais ao município de Itaguaí, e em especial, à região da Ilha da Madeira. E se somaram aos processo de expansão urbana da região metropolitana fluminense. E este estudo, caracterizou o município de Itaguaí e o seu modelo de desenvolvimento baseado na atração de megaempreendimentos.

O município de Itaguaí vem concentrando grandes quantias de investimentos. Firmando-se como um polo centralizador destes megaempreendimentos no estado do Rio de Janeiro. Processo que além de aumentar a relevância do município nas dinâmicas produtivas e logísticas do estado, ainda agrega um aumento das receitas municipais advindas de impostos de serviços, circulação e de produção.

Além disso, os megaempreendimentos também exercem outros impactos sobre a localidade. Impactos que não se configuram apenas na esfera econômica, mas que se extrapolam para as esferas ambiental e social. Modificando a configuração da paisagem

e do espaço do município. Assim como a sua territorialidade por meio de intervenções espaciais dos megaempreendimentos, que abrem espaço para uma reconfiguração de espaços tradicionais como a Ilha da Madeira. E que vem desarticulando instituições locais, como a associação de pescadores locais e a comunidade do bairro. Algumas influências dos megaempreendimentos se dão de forma direta, a partir da desocupação de habitantes da localidade. Em outras ações, os megaprojetos operacionalizam um processo de reconfiguração da territorialidade na região. A partir de ações sobre o sistema ambiental local e sobre as relações sociais existentes na localidade.

A expansão do Porto de Itaguaí e a implantação de outros investimentos bilionários como o Porto Sudeste e a Planta Logística da CSN possuem uma estimativa de aumento do tráfego marítimo na Baía de Sepetiba. Impacto que além de ser diretamente ambiental, também se reflete na dinâmica pesqueira da região. Com efeitos de limitação da área de pesca na Baía, e, ainda, diminuição das populações aquáticas da região. E projetos como o AMRJ, abrem a prospecção de crescimento da mancha urbana do município em direção as áreas que até então são de uso agropastoril. Estas regiões já vem recebendo pressões especulativas, o que deve aumentar com o expansão da população residente do município.

Cabe salientar ainda que o nível de controle social local expresso pelas ferramentas do município ainda são em grande parte pouco efetivas. Buscou-se observar neste estudo os instrumentos de controle interno (Controladoria do poder executivo local) e de controle externo (Câmara Municipal de Itaguaí). E nota-se, pela percepção dos próprios representantes dos conselhos comunitários do município, que os instrumentos locais de controle interno como a Controladoria do Executivo não é capaz de dialogar com as demandas dos conselhos quanto as contas públicas.

Nem mesmo a CMI consegue executar o papel de órgão de controle externo dos atos do poder executivo. Uma vez que a busca por alianças políticas locais fazem com que a Câmara e a prefeitura municipal tornem-se coniventes e omissos diante seus próprios interesses de domínio e manipulação das estruturas administrativas locais. O que corrobora para a inércia do poder legislativo diante as denúncias de improbidade administrativa e de corrupção executadas por funcionários públicos locais e pelo Ministério Público do Rio de Janeiro.

Diante tal impasse o controle social local teve grande relevância como instrumento de pressão para retirar da inércia os canais institucionais de controle externo da prefeitura. Foram organizadas manifestações, mobilizações sociais no âmbito do município com o intuito de pressionar a Câmara Municipal da Itaguaí à votar pela cassação do prefeito investigado por corrupção.

Os movimentos sociais vem desempenhando um papel muito relevante na construção do controle social em Itaguaí como o “Movimento de Resistência da Ilha da Madeira” e o “Movimento Caras de Cavalos”. Com ações pressionando a ação da Câmara de Vereadores, e a prefeitura; além de acionar outras instituições como o MPRJ para a execução de um controle judicial dos ações de improbidade administrativa e corrupção dentro do município. Ações que vem resultando em uma expansão das vias de controle dos atos públicos por meio de ouvidorias institucionalizadas por leis municipais (tanto no poder legislativo quando executivo).

Outros instrumentos de controle social local são as recentes ouvidorias municipais (do poder executivo e do poder legislativo). Ambas, apesar de funcionarem de forma diferenciada, são mais um elemento que prova o fortalecimento das instituições participativas e de controle social dentro do município de Itaguaí. A ouvidoria da prefeitura inclusive, foi avaliada pelos conselheiros entrevistados como um instrumento bastante efetivo na construção do controle social local.

A capacidade destas novas ouvidoria de dar respostas a sociedade é um outro elemento que envolve uma análise mais profunda sobre os seus funcionamentos. Mas, cabe ressaltar o avanço institucional da implantação das ouvidorias municipais em Itaguaí. Como resposta dos órgãos locais as inúmeras denúncias de irregularidades que vem ocorrendo na administração pública local. Fato é que vem se ampliando as vias de comunicação entre a sociedade e a esfera pública, o que por si só pode ser visto como um avanço na qualidade do controle social territorial.

Essa melhoria na capacidade de organização das instâncias de controle social também pode ser notada a partir dos conselhos comunitários, que vem sendo replicados para outras comunidades de Itaguaí que ainda não possuíam um órgão de deliberação para os seus moradores. Apesar das dificuldades em infraestrutura e capacitação, pode-se destacar que a estrutura administrativa dos conselhos comunitários vem se expandindo em Itaguaí, e em grande parte deles as reuniões são periódicas (88%). Em 84% dos CCs as atas de reuniões são sempre registradas.

No geral existe um variado cenário de instâncias de controle social em Itaguaí: como as audiências públicas municipais, os conselhos comunitários e os conselhos gestores setoriais. Mas o município não conta com outros instrumentos já utilizados em alguns municípios como os Observatórios Sociais ou Orçamento Participativo. Iniciativas que podem expandir a participação efetiva no município.

No geral o panorama do controle social em Itaguaí pode ser sintetizado a partir de dois ângulos distintos: a) Nível de Participação Efetiva³¹ e b) Grau de Abertura Participativa nos espaços deliberativos³².

Quadro 06. Síntese das Ferramentas de Controle Social de Itaguaí:

Ferramentas de Controle Social	Nível de Participação Efetiva	Grau de Abertura Participativa
Assessoria Comunitária	Inexistente	Médio
Audiências Públicas	Baixo	Baixo
Conselhos Comunitários	Baixo	Alto
Conselhos Gestores Setoriais	Médio	Alto
Observatórios Sociais	-	-
Orçamentos Participativos	-	-
Ouvidoria do Executivo	Bastante	Bastante
Ouvidoria do Legislativo	Baixo	Inexistente
Plano Diretor (PDDSMI)	Inexistente	Inexistente
Plenária dos Conselhos	Baixo	Alto

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que tange aos critérios de cidadania deliberativa analisados, os processos de discussão possuem como canais de difusão de informações públicas mais utilizados: jornais, revistas e sites de jornais da região; além disso, *blogs*, páginas eletrônicas de cidadãos envolvidos no cenário local também são elementos utilizados para a captação de informações. Enquanto 48% dos conselheiros comunitários notam que as informações disponibilizadas pela prefeitura não são nenhum pouco compreensíveis.

Outros elementos como inclusão e pluralismo nos processos decisórios apresentam como resultados pouca disponibilidade de cursos de capacitação aos conselheiros para a atuação nas instâncias deliberativas. E, além disto, o diálogo (em parcerias ou ações conjuntas) com os megaempreendimentos são para 28% dos conselheiros: muito pouco efetivos. E para outros 56% dos conselheiros entrevistados: inexistentes. Ainda de acordo com os critérios de análise de cidadania deliberativa, ao

³¹ O Nível de Participação Efetiva levou em conta a percepção dos conselheiros no que tange a construção de ações públicas no município a partir da participação dos agentes locais.

³² O Grau de Abertura Participativa nos espaços deliberativos levou em consideração a percepção dos conselheiros no que diz respeito aos espaços abertos para fala e discussões em cada via participativa.

analisar os critérios de bem comum, notou-se que o PDDSMI é para 44% dos conselheiros, um instrumento nada efetivo para a promoção do bem comum no município de Itaguaí.

Já sobre os critérios de desenvolvimento territorial sustentável (DTS) apresentados anteriormente: coesão territorial e social, evidencia-se que a governança local está firmada predominantemente a partir das relações de poder entre o poder público e as grandes empresas. Panorama que confirma a suposição inicialmente levantada por meio desta pesquisa, uma vez que as políticas de atração de megaempreendimentos não são capazes de articular coesão territorial e social. Pois não são ações pautadas pela transparências dos atos públicos, participação social e diálogo com a comunidade local.

No entanto, a expansão de vias de publicização dos atos públicos; de *accountability* e controle social; e, de deliberação a partir da ótica da gestão social devem ampliar o espaço dos representantes sociais neste cenário de governança territorial. A institucionalização de novos conselhos comunitários em Itaguaí é um exemplo desta expansão dos canais de controle social. Assim como a criação de canais baseados na participação popular para a execução do controle dos atos da administração pública local, como as manifestações e movimentos que pressionam a ação do MP e da CMI. Ou até mesmo, das iniciativas de transparência dos atos públicos em canais na *internet*.

8. REFERÊNCIAS:

ABRAMO, C. W. **Prevenção x punição para o controle do setor público.** Revista do TCU jun. 1 (101). 2004. p. 7-12

ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais.** In: VIEIRA, P. F.; [ET. AL.] (Orgs.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Florianópolis: APED, 2010.

ABRUCIO, F. **Democratização do Estado no Brasil, Transparência e Accountability.** In: JUNQUEIRA, L. A. P.; [ET. AL.] (Orgs.). Gestão social: mobilizações e conexões. 1º Ed. São Paulo: LCTE, 2013.

AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **Relatório de Acertos Realizados na distribuição dos Royalties. Mês de Crédito: Janeiro, 2015.** Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?id=594> Acessado em: 17 de abril de 2015.

ALCANTARA, D. de. **Itaguaí e Seropédica: Nós nas Redes, conflitos e transformações na paisagem.** In O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. TÂNGARI V., REGO A. e MONTEZUMA, R. (org.). Rio de Janeiro: PROARQ- FAU-UFRJ (CD-ROM), 2013.

ALMEIDA, D. R. de. **Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil.** In: AVRITZER, L. A Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

ALTMAN, D. **Plebiscitos, referendos e iniciativas populares em América Latina: mecanismos de control político o politicamente controlados?** Perfíles latinoamericanos, v. 18 n. 35, 2010. p. 9-34.

ALVES, S. **Lei da Ficha Limpa: consequências para a Administração Pública.** Foco: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio, v. 7, n. 2. 2014. p. 32-43.

ANGÉLICO, F. **Panorama Global da Transparência.** In: JUNQUEIRA, L. A. P.; [ET. AL.] (Orgs.). Gestão social: mobilizações e conexões. 1º Ed. São Paulo: LCTE, 2013.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, Campinas. v. 14, n. 1, 2008. p. 43-64

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977

BECATTINI, G. **Os Distritos Industriais na Itália.** In COCCO, G.; URANI, A. & GALVÃO, A. P. (orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália.* Rio de Janeiro, DP&A Editora, 1999 p. 45-58.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha.** In: BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil.** In: Legislação Administrativa. 7. Ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

_____. Decreto nº 7724, 16 maio de 2012. Regulamenta a **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, 16 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. **Lei de Acesso a Informação.** Lei de Acesso a Informação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. **A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global** – 2 ed. – Campinas: Unicamp, 2012.

BRAVO, M. I. D. S.; MENEZES, J. D. **Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade.** Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius. 2011.

BUFONI, A. L.; CARVALHO, M. da S. **Ativo financeiro ou passivo ambiental? O caso da Companhia Mercantil e Industrial Ingá na Baía de Sepetiba.** Pensar Contábil, v. 11, n. 44, 2009.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005.** São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo.** Vitória: EDUFES. 2015 p. 221.

CARVALHO, J. M. de. **Lei de Acesso à Informação: repercussão na Escola Superior de Guerra.** Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Rio de Janeiro: 2013. p. 75

CASTELLÀ, C.; PARÉS, M. **Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade.** In: TENÓRIO, F. G. Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise 2012.

CENEVIVA, R. **Avaliação e accountability no setor público: um vínculo possível e desejável.** Revista Alcance, v. 14, n. 1, p. 07-26, 2008.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 2º Ed. Brasília: 2010.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU. 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf Acessado em: 01 de outubro de 2015.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e pratica**. São Paulo: Atlas, 2000.

COCCO, G; *et. al.* **A cidade estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL (CSN). **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Terminal de Granéis Sólidos (TECAR)**. Março, 2014. Disponível em: <http://rj.rap.gov.br/terminal-portuario-usiminas/#more-528> Acessado em: 20 de nov. de 2014.

CORBARI, E. C. **Accountability e controle social**. Desafio à Construção da Cidadania. 2004.

CORREIA, M. V. C. **Que controle social**. Os conselhos de saúde como instrumento. **Rio de Janeiro: Fiocruz**, 2000.

DE MÁRIO, C. G. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

_____; DE SOUSA MORETTI, R. **Ouvidorias públicas municipais no Brasil: possibilidades e desafios**. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Camila_De_Mario/publication/43308859_Ouvidorias_pblicas_municipais_no_Brasil__possibilidades_e_desafios/links/0fcfd50fe964604f85000000.pdf Acessado em: 08 de jun. 2015.

DICKEN, P. **Mudança Global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial** / Peter Dicken; tradutor: Teresa Cristina Felix de Sousa. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 632.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B., PRADO, O. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. Revista de Administração Pública, 43 (1), 2009. p. 23-48

DION, G. A.; DAHMER, J.; SCHOMMER, P. C.; SPANIOL, E. L. **Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de controle social**. Revista Pensamento & Realidade. v. 27, nº 2. 2012. p. 56-79

DOCAS-RJ. **Relatório do Porto de Itaguaí**. 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Decisão Rio 2014 – 2016**. Disponível em: <http://firjan.gov.br/decisionrio> Acessado em: 18 de março de 2015.

_____. **Decisão Rio 2012-2014**. 2011. Disponível em: <http://firjan.gov.br/decisionrio> Acessado em: 18 de junho de 2014.

_____. **Representação Regional Baixada I**. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE92593A8810125A7F8642E3797.htm> Acessado em: 11 de maio de 2015.

FERREIRA, A. **A cidade do século XXI: segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011. p. 324.

FISCHER, T. **Gestão social do desenvolvimento territorial como campo de educação profissional**. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. (Orgs.). *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**; tradução Joice Elias Costa. – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Eike acerta venda de 65% do Porto Sudeste**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/09/1339696-eike-acerta-venda-de-65-do-porto-do-sudeste.shtml> Acessado em: 20 de abril de 2014.

FREY K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e políticas públicas*. v. 10, n. 21. 2000.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra 1974.

G.1 GLOBO.COM. **Queda nos repasses dos royalties do petróleo é sentida em cidades do Rio de Janeiro**. <http://globo.com/rede-globo/bom-dia-brasil/v/queda-nos-repasses-dos-royalties-do-petroleo-e-sentida-em-cidades-do-rj/4116259/> Acessado em: 17 de abril de 2015.

GASKELL, G. **Entrevistas Individuais e grupais**. In: BAUER, M.; GASKELL, G. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som*. Petrópolis: Vozes, 2002.

GAUDIN, J. P. **Gouverner par contrat**. 2° Ed. Paris: Press de Sciences 2007.

GEWANDSZNAJDER, F.; ALVES-MAZOTTI, A. J. **O Método nas ciências naturais e sociais**. São Paulo: Pioneira. 1998.

GIANNELLA, V.; ARAÚJO, E. T.; NETA, V. M. de O. **As Metodologias Integrativas como caminho na ampliação da esfera pública**. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. (Orgs.). *Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, v. 1. 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4º Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

HABERMAS, J. **Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa**. Polis. Revista Latinoamericana. (10). 2005.

HARVEY, D. **A liberdade da cidade**. In: MARICATO, E.; *ET. AL.* (Orgs.). Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1º Ed. São Paulo: Boitempo. 2013.

_____, *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI, 1977.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produto Interno dos Municípios. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330200&search=rio-de-janeiro|itaguaí|infograficos:-informacoes-completas> Acessado em: 20 de março de 2016.

ITAGUAÍ. **Site da Prefeitura – Plano Plurianual (2014-2017)**. Disponível em: <http://www.itaguaí.rj.gov.br/acesso-a-informacao.php?pagina=ppa> Acessado em: 18 de setembro de 2015a.

_____, Site da Prefeitura – **Contratos**. Disponível em: http://e-gov.betha.com.br/transparencia/01014-002/con_contratos.faces Acessado em: 23 de setembro de 2015b.

_____, **Lei Municipal nº 3.327 de 10 de julho de 2015**. Dispõe sobre a estruturação da Ouvidoria Pública do Poder Executivo do Município de Itaguaí e dá outras providências.

_____. **Coletânea de nossas memórias: Itaguaí a cidade do Porto**. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. 1º Ed. 2010.

_____. **Lei Municipal 2.608 de 10 de abril de 2007**. Lei que institui o Plano Diretor do Município de Itaguaí.

_____. **A Cidade**. Disponível em: <http://itaguaí.rj.gov.br/pmi/cidade-2/> Acessado em: 26 de mar. 2015.

LA JARA; F. H. de. **A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina**. In: DAGNINNO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

LÉVY, P. **Pela ciberdemocracia**. In: MORAES, D. (Org.). Por uma outra comunicação. 3º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LUNGO, M. *Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana*. Cadernos IPPUR-UFRJ, 2004. p. 11-29

MACEDO, L. F. de A. **Atuação dos Conselhos Comunitários no Acompanhamento e Participação Cidadã no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí – RJ.** Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGDT/UFRRJ. Seropédica, 2014a.

_____; *et. al.* **Construção da Participação Cidadã no Desenvolvimento Local: Uma Análise da Gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí-RJ.** Revista Interdisciplinar de Gestão Social. v. 3, n. 2, 2014b. p. 105-114

_____; *et. al.* **A Fragilidade da Atuação dos Conselhos Comunitários na Condução do Plano Diretor de Itaguaí–RJ–Uma Situação de Alerta ao Desenvolvimento Sustentável.** Revista de Ciências da Administração, v. 1, n. 3, 2015. p. 134-148

MARINHA DO BRASIL. **PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos: Construção do estaleiro e Base naval.** Brasília / DF. 2011. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/acessoainformacao/pdf/snbr.pdf> Acessado em: 06 de jun. 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MONTEZUMA, R. C. M.; CINTRA, D. **O Arco Metropolitano: Um marco da transformação da paisagem.** IN: TÂNGARI, V. R., *et. al.* (org.) O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro – Integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação. Rio de Janeiro: PROARQ-FAU-UFRJ, 2012.

NOSSA CÂMARA. **Informativo Oficial da Câmara de Itaguaí - Moradores de Itaguaí já podem contar com os serviços da Ouvidoria da Câmara.** Ed. 26, ano 3. p. 6, 2015.

O DIA. **Efeitos da Sanguessuga.** Matéria do Jornal O Dia de 29 de setembro de 2015.

O GLOBO. **Moradores fazem manifestação em frente à Câmara Municipal de Itaguaí.** Matéria do Jornal O Globo de 21 de maio de 2015. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/moradores-fazem-manifestacao-em-frente-camara-municipal-de-itaguaui-567072.html> Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS L. JR., P. **Grandes projetos urbanos: Panorama da experiência brasileira.** In: CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. (Org.). Grandes projetos urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. 1ed. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda. e Editorial Café de las Ciudades. 2013, p. 167-190.

OLIVEIRA, M. F. R. **São Francisco Xavier de Itaguaí: Estrutura agrária e a crise da mão de obra escrava na segunda metade do século XIX. (1850-1900).** In: XVI Anpuh-Rio. Rio de Janeiro. 2014.

PALOMINO, H.; *ET. AL.*. **A política e o político nos movimentos sociais na Argentina.** In: DAGNINO, E.; *ET. AL.* (Orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra: Unicamp, 2006.

PANFICHI, A.; DAMMERT, J. L. B. **Oportunidades e limitações da participação cidadã no Peru. A Mesa de Concertação para a Luta Contra a Pobreza.** In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PERROUX, F. **O conceito de pólo de crescimento.** Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR. 1977. p. 145-156.

PETROBRAS. **Navio-plataforma Cidade de Itaguaí chega ao Brasil para integração de módulos.** Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/navio-plataforma-cidade-de-itagua-i-chega-ao-brasil-para-integracao-de-modulos.htm>
Acessado em: 15 de março de 2015.

_____. **Ajustes no Plano de Negócios e Gestão 2015-2019.** Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/apresentacoes/plano-de-negocios-e-gestao>
Acessado em: 22 de fevereiro de 2016.

PUC-RJ. Cia Mercantil e Industrial Ingá. **Certificação digital nº 0812382/CA.** Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/Tesesabertas/081238210_cap_03.pdf >, acesso em: 22 de novembro 2014.

PUTNAN, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, A. G. **A redução sociológica.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1965.

REDE AMBIENTE PARTICIPATIVO (RAP). **Ata Sucinta da Audiência Pública da empresa Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, para ampliação da capacidade de movimentação de granéis sólidos (TECAR), município de Itaguaí – 18/12/2014.** Disponível em: <http://rj.rap.gov.br/rj-csn-itagua-i/> Acessado em: 20 de abril de 2015.

REGO, Andrea Queiroz. **O Arco Metropolitano e Prospecções sobre as Centralidades Urbanas da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.** IN: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

SACK, R. **Human Territoriality.** Cambridge: Cambridge Press University. 1986.

SAQUET. M. A. **Abordagens e concepções de território.** 2º Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA R. de F. (Orgs.). **Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, v. 1. 2011.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____, **Desenvolvimento Econômico**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SWYNGEDOUW, E. *¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento*. V. R. FERNÁNDEZ & C. BRANDÃO (cord.). Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila. 2010. p. 47-76.

TEIXEIRA, A. C. C.; ALBUQUERQUE, M. do C. **Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático**. In: DAGNINO, E.; *ET. AL.* (Orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra: Unicamp, 2006.

TENÓRIO, F.G. **Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

_____, **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública (RAP). v. 32, n. 5. 1998. p. 7-23.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Unijuí: Unijuí, 2007a.

_____. (Coord.). **Gestão Social e metodologia e casos**. 5º Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007b.

_____. **Escopo Teórico**. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCU-RJ). **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. 2014. Disponível em: http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1?p_auth=zvqMmeE1&p_p_id=estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet_doSearch=doSearch&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet_javax.portlet.action=doSearch Acessado em: 26 de fevereiro de 2016.

USINA SIDERÚRGICA DE MINAS GERAIS. (USIMINAS). **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA-USIMINAS**. s/d.

VAINER, C.; OLIVEIRA, F.; LIMA JÚNIOR, P. de N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos In: OLIVEIRA, F. (Org.) [et. al]. **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 11-23

_____. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** Anais: Encontros Nacionais da ANPUR. v. 9, 2001.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. **Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista**. Revista de Administração de Empresas. v. 46, n. 1. 2006. p. 59-70

VILLELA, L. E; PINTO, M. C. S. **Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecção do Estado de Rio de Janeiro**. Revista de Administração Pública – RAP. RJ set/out, 2009.

_____; GUEDES, C. A. M.; VIDAL, M. de O.; FRANCISCO, D. N. **Desenvolvimento versus crescimento: as contradições no município de Itaguaí – RJ**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense. 2014. p. 61-78

_____; GUEDES, C. A. M.; VIDAL, M. de O. **Diferentes Modelos de Crescimento Itaguaí - RJ/Brasil e Província de Imbabura/Equador**. XV Encuentro de Geógrafos de América Latina, Havana. 2015a.

_____; *ET. AL.* **A Participação das Mulheres em Atividades Rurais nos Municípios de Seropédica e Itaguaí (RJ): Pesquisa e Extensão para a Capacitação em Gestão Social na Agricultura Familiar Visando o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. 5º Encontro Mineiro de Pesquisadores em Gestão Social, Lavras. 2015b.

ZANI, F. B. **O programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais pela ótica da cidadania deliberativa**. In: TEMÓRIO, F. G. (Org.). Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO PARA CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE ITAGUAÍ (RJ):

Nome do Conselho:

Nome do Representante Entrevistado:

Número de Integrantes do conselho:

Número de Participantes Ativos do conselho:

Número de Participantes em Média nas reuniões:

Data:

01. Quais os segmentos da sociedade que compõe o seu conselho comunitário? (Ex. associações de moradores, líderes comunitários, empresas, etc.):

- Apenas moradores
- Moradores, líderes comunitários e outros representantes sociais
- Moradores, líderes comunitários, representantes sociais e empresas locais

Obs:

02. O seu conselho comunitário tem acesso as contas públicas do município?

- Acesso Total
- Acesso Bom
- Acesso Razoável
- Acesso Ruim
- Acesso Péssimo

03. E na sua opinião as prestações de contas da prefeitura são compreensíveis?

- Sim, totalmente
- Sim, bastante
- Sim, razoavelmente
- Não, muito pouco
- Não, nenhum pouco

04. Existe a participação dos conselheiros comunitários e de outros movimentos sociais do município em estudos de impacto territorial gerados pelos megaempreendimentos?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

Obs:

05. A população local conhece o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguaí (PDDSMI)?

- Sim, conhece muito bem
- Sim, conhece parcialmente
- Não, não conhece muito bem
- Não, não conhece nada

Obs:

06. Como é a relação do conselho comunitário com a prefeitura de Itaguaí?

- Muito boa; Boa; Razoável; Ruim; Péssima.

Por que?

07. A Assessoria Comunitária é um órgão que auxilia o funcionamento do Conselho Comunitário e na sua relação com a prefeitura?

- Sim, totalmente
- Sim, bastante
- Sim, razoavelmente
- Não, muito pouco
- Não, nenhum pouco
- Não sei responder

Obs:

08. O Conselho Comunitário dialoga com as grandes empresas? Se sim, como tem se dado essa relação?

09. Os empreendimentos têm firmado alguma parceria com os atores sociais da localidade?

10. O seu conselho possui sede própria? Com qual periodicidade acontecem as reuniões do seu conselho? As reuniões possuem atas registradas?

11. Na sua opinião como é a estrutura dos conselhos do município?

- Muito boa; Boa; Razoável; Ruim; Péssima.

Por que?

12. Os conselheiros comunitários da sua localidade possuem conhecimentos básicos em questões como: informática, orçamento público ou políticas públicas?

13. A prefeitura disponibiliza cursos de capacitação para os conselheiros comunitários exercerem suas ações?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

14. Você considera a participação dos conselhos comunitários efetiva na construção de políticas públicas em Itaguaí?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

15. Em que área o seu conselho comunitário tem atuado mais efetivamente?

16. O poder público presta esclarecimento de suas ações para a comunidade? E os megaempreendimentos prestam esclarecimento de suas ações no município?

Poder Público

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

Empresas

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

17. As contas públicas estão disponíveis para o maior número possível de cidadãos?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

18. E por quais canais você mais acompanha as contas públicas?

- Site da prefeitura e órgãos públicos
- Sites e blogs de cidadãos
- Jornais, revistas e sites notícias
- Eventos oficiais do conselho comunitário
- Outdoors e outros meios publicitários
- Outros

19. O site da prefeitura ajuda a ficar a par das contas do município?

- Muito
- Bastante
- As vezes
- Raramente
- Nunca
- Não sei responder

20. Você considera que as audiências públicas do município são espaços de debate e construção coletiva?

- Sim, sempre
- Sim, bastante
- Sim, pouco
- Sim, muito pouco
- Não, nunca
- Não sei responder

21. Existem ferramentas de participação e interação *online* no site da prefeitura?

- Sim, ferramentas excelentes
- Sim, ferramentas muito boas
- Sim, ferramentas razoáveis
- Não, ferramentas muito ruins
- Não, existem ferramentas
- Não sei responder

22. As deliberações e resoluções dos conselhos comunitários são disponibilizadas para a população? Por quais meios?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca
- Não sei responder

Obs:

23. Os órgãos de controle interno da prefeitura de Itaguaí são acessíveis aos conselheiros comunitários?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca
- Não sei responder

24. E os conselheiros comunitários compreendem os documentos e registros dos órgãos de controle interno?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca

25. A Câmara Municipal de Vereadores exerce a sua função executando o controle externo das ações da prefeitura?

- Sempre
- Bastante
- Pouco
- Muito Pouco
- Nunca
- Não sei responder

26. Na sua opinião a Ouvidoria da Câmara Municipal de Itaguaí é uma ferramenta ativa na construção do Controle Social em Itaguaí?

- Muito efetivo
- Bastante efetivo
- Pouco efetivo
- Nada Efetivo
- Não sei responder

27. A reunião da plenária dos conselhos (“Conselhão”) é ativa na construção de políticas públicas?

- Sim, sempre
- Sim, na maioria das vezes
- Sim, poucas vezes
- Não, nunca
- Não sei responder

28. As reuniões do Conselho são registradas para que a comunidade tenha acesso a esses registros?

- Sim, sempre
- Sim, na maioria das vezes
- Sim, poucas vezes
- Não, nunca
- Não sei responder

29. Na sua opinião a Ouvidoria do executivo é uma ferramenta ativa na construção do Controle Social em Itaguaí?

- Muito efetivo
- Bastante efetivo
- Pouco efetivo
- Nada efetivo
- Não sei responder

30. Você acredita que o Controle Social em Itaguaí é algo:

- Muito efetivo
- Bastante efetivo
- Pouco efetivo
- Nada efetivo
- Não sei responder.

31. O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável veio traçar um modelo de desenvolvimento baseado no bem-comum, você concorda que essa afirmativa é:

- Muito efetivo
- Bastante efetivo
- Pouco Efetivo
- Nada Efetivo
- Não sei responder.

32. Existem no município canais com espaço para a fala aberta dos cidadãos?

- Sim, sempre
- Sim, na maioria das vezes
- Sim, poucas vezes
- Não, nunca
- Não sei responder

33. Qual é o seu nível de conhecimento sobre as ferramentas de Controle Social:

I- Orçamentos Participativos

- Nenhum
- Pouco
- Médio
- Bastante
- Muito

II - Observatórios Sociais

- Nenhum
- Pouco
- Médio
- Bastante
- Muito

34. E na sua opinião, qual é o nível de conhecimento da população do município a respeito do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itaguai (PDDSMI):

- Nenhum
- Pouco
- Médio
- Bastante
- Muito

APÊNDICE II. QUESTIONÁRIO PARA AS OUVIDORIAS DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ:

Entrevistado:

Cargo na Ouvidoria:

1- Qual é a origem da Ouvidoria no município de Itaguaí (RJ)? E como se deu o seu histórico no local?

2- Quantas pessoas trabalham na ouvidoria de Itaguaí?

3- Em média quantos atendimentos são realizados mensalmente pela Ouvidoria?

4- Quais são as demandas da população mais recorrentes em relação a Ouvidoria? (Cite as 5 mais recorrentes)

5- As informações recebidas pela Ouvidoria do município seguem para aonde? (Explique um pouco desse tramite. Todas as reclamações/informações são levadas?)

6- Existe um retorno da população quanto as suas demandas que são ouvidas?

7- Na sua opinião, o papel da Ouvidoria municipal em Itaguaí é:

- () Nada Relevante
- () Pouco Relevante
- () Razoável
- () Bastante Relevante
- () Muito Relevante

Observe por que:

8- Existe uma localidade que procura mais o serviço da Ouvidoria?

9- Em média qual é o perfil dos usuários da Ouvidoria? (Sexo, média de idade, entre outras informações possíveis).

APENDICE III - QUESTIONÁRIO PARA REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

1- Como o Ministério Público vem atuando em casos de denúncia de desvios de recursos público no município?

2- Os referidos processos foram abertos por iniciativa de representante da sociedade civil, ou por alguma instituição local? (Se por instituição qual? Câmara, OAB, etc..)

3- Os munícipes tem acesso a estes processos aqui no MP e podem fazer o acompanhamento destes processos?

4- O MP atua em conjunto com algum outro órgão ou instituição? (Se sim, qual)

5- Na sua opinião, qual é o grau de atuação do Ministério Público de Itaguaí no combate a corrupção no município?

- () Muito atuante
- () Atuante
- () Razoável
- () Pouco atuante
- () Nada atuante

Por que?

6- O Ministério Público oferece cursos de capacitação ou campanhas de orientação aos Conselheiros do município?

7- O Ministério Público possui alguma parceria no município com o objetivo de incentivar um maior controle social da população local?

8- Como funciona o processo de apuração de uma denúncia no MP? Esse processo segue em sigilo? (Se sim, até em que estágio?)

Anexo A - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí – Lei nº 2608 de 10/04/2007:

LEI Nº 2608 DE 10 DE ABRIL DE 2007

ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 2.585, DE 10 DE OUTUBRO DE 2006, QUE INSTITUI O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º - Fica alterada a Lei Complementar nº2.585, Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí – RJ, que passa a ter seguinte redação.

Art. 2º - O Plano Diretor, abrangendo a totalidade do território, é o instrumento básico da política do desenvolvimento urbano do município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA) incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS GERAIS

Art. 3º - A política urbana deve pautar pelos seguintes princípios:

- I. Função social da cidade;
- II. Função social da propriedade imobiliária;
- III. Manutenção do equilíbrio ambiental;
- IV. Gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental;

Art. 4º - As funções sociais da cidade no município de Itaguaí correspondem ao direito à cidade para todo cidadão, o que compreende os direitos a terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura e ao lazer.

Art. 5º - A propriedade imobiliária cumpre sua função social quando, respeitadas as funções sociais da cidade, for utilizada para:

- I. Habitação;
- II. Atividades econômicas geradoras de emprego e renda;
- III. Proteção do meio ambiente;
- IV. Preservação do patrimônio histórico e cultural.

Art. 6º - A manutenção do equilíbrio ambiental é o desenvolvimento local socialmente justo, sustentável e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para a população atual e as futuras gerações.

Art. 7º - A gestão da política urbana se fará de forma democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento.

Art. 8º - A política urbana tem como objetivo:

- I. Ampliar a participação direta do cidadão objetivando consolidar o processo de gestão democrática, visando transformar Itaguaí em cidade sustentável;

- II. Sensibilizar, conscientizar e mobilizar os munícipes, as comunidades e as instituições da Sociedade objetivando incrementar cada vez mais a participação dos cidadãos nas discussões nos debates e nos processos decisórios que tenham relação com o crescimento da cidade e o desenvolvimento sustentável do município;
- III. Formular e implementar políticas públicas municipais que priorizem o uso da terra para o benefício da coletividade, que assegurem o desenvolvimento local sustentável, que proporcionem a qualidade de vida, a justiça social e o acesso às oportunidades, que enfatizem a preservação e a reabilitação do patrimônio cultural, natural e paisagístico, mediante aplicação eficiente, eficaz e criteriosa dos recursos públicos;
- IV. Implantação de políticas públicas municipais que assegurem os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas comunidades, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis;
- V. Priorizar no contexto das políticas públicas municipais de transporte à inserção de normas e diretrizes que viabilizem a acessibilidade e o deslocamento das pessoas com restrição de mobilidade, através da adaptação dos sistemas de transporte, consagrando o princípio de acesso universal à cidade;
- VI. Ampliação dos serviços de saúde para atendimento a todos os segmentos sociais;
- VII. Ampliação de rede municipal de educação infantil objetivando a universalização do acesso;
- VIII. Desenvolver políticas de segurança pública;
- IX. Desenvolver políticas públicas municipais específicas e peculiares para as características diferenciadas das comunidades;
- X. Implantar áreas de lazer e espaços verdes;
- XI. Evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos que ofereçam riscos para a população;
- XII. Associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os municípios vizinhos, contribuindo para a gestão integrada.

**TÍTULO II
DOS OBJETIVOS E
DAS DIRETRIZES SETORIAIS DA POLÍTICA URBANA**

**CAPÍTULO I
DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

Art. 9º - A política de desenvolvimento econômico e social tem como objetivo:

- I. Promover o desenvolvimento sustentável do município;
- II. Reduzir as desigualdades sociais, com melhoria da qualidade de vida da população;
- III. Proteção ao meio ambiente e preservação das características peculiares das comunidades;

Art. 10º - Para a consecução dos objetivos devem ser observadas as seguintes diretrizes:

- I- Definir e assegurar espaços nos quais se possam desenvolver atividades econômicas geradoras de oportunidades de trabalho, emprego e renda;
- II- Priorizar a integração e a articulação programáticas com órgãos dos níveis de governo estadual, federal e internacional, estimular e fomentar as parcerias com as empresas praticantes da responsabilidade social corporativa;
- III- Implantação de planos, programas e projetos de capacitação, qualificação, habilitação e formação profissional na comunidade;
- IV- Priorizar no contexto das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, a elaboração e proposição de medidas para a articulação de políticas de finanças solidárias, difusão e fortalecimento dos empreendimentos de auto-gestão;
- V- Viabilizar através do aporte de recursos municipais e de parcerias e alianças estratégicas com órgãos do Estado e da União, e Empresas Privadas para a implantação e implementação do microcrédito produtivo orientado;
- VI- Implantação de políticas públicas municipais de educação voltadas para o desenvolvimento local sustentável;
- VII- Implementar e viabilizar políticas públicas nas áreas de desenvolvimento social e econômico, na concepção e formatação de programas e projetos de apoio técnico e financeiro às micros e pequenas empresas, aos empreendedores comunitários e aos segmentos sociais excluídos do mercado de trabalho e da cadeia produtiva e na implantação de Arranjos Produtivos Locais (APL);
- VIII- Priorizar a implantação de cursos de capacitação e formação técnica e tecnológica para atender a demanda de mão-de-obra especializada decorrente dos empreendimentos que serão realizados e instalados nas áreas portuárias, siderúrgicas, pesqueiras e outras;
- IX- Fortalecer o segmento do turismo, explorando economicamente o potencial do território para esse fim.

CAPÍTULO II DA HABITAÇÃO

Art. 11º - A Política Municipal de Habitação tem como objetivos:

- I. Garantir o acesso a terra urbanizada e à moradia, ampliando a oferta de habitação de interesse social, melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda;

- II. Garantir a sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais, por intermédio das políticas de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental.

Art. 12º - Para a consecução dos objetivos deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- I. Promover a regularização fundiária nas áreas urbanas e rurais ocupadas por assentamentos informais e ou irregulares;
- II. Instituir e implementar políticas públicas municipais de habitação, integradas às políticas estadual e nacional, que assegurem o direito à moradia como direito social básico e que incorpore, além da edificação, o direito à infra-estrutura e serviços urbanos;
- III. Priorizar ações e medidas, através de planejamento urbano e gestão que assegurem à comunidade: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos sanitários, coleta e disposição final de resíduos sólidos, serviços de transporte coletivo e infraestrutura urbana;
- IV. Assegurar o apoio e o suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população para produzir ou melhorar sua moradia;
- V. Promover o acesso a terra, por meio do emprego de instrumentos que assegurem a utilização adequada das áreas vazias e subutilizadas;
- VI. Facilitar o acesso da população de baixa renda, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo ou investimento de recursos orçamentários a fundo perdido e subsídio direto, pessoal, intransferível na aquisição de imóvel ou na locação social;
- VII. Buscar alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação ambiental e intervenções urbanísticas;
- VIII. Recuperar ambientalmente as áreas legalmente protegidas ocupadas por moradia, não passíveis de urbanização e de regularização fundiária;
- IX. Agilizar a aprovação dos empreendimentos de habitação popular, estabelecendo acordos de cooperação técnica entre os órgãos envolvidos.

Art. 13º - Com base nos objetivos e diretrizes enunciados nesta lei, o Poder Executivo Municipal elaborará o Plano Municipal de Habitação, contendo no mínimo:

- I. Diagnóstico das condições de moradia no município;
- II. Identificação das demandas por região e natureza das mesmas;
- III. Objetivos, diretrizes e ações estratégicas para a Política Municipal de Habitação definida nesta lei;
- IV. Definição de metas de atendimento da demanda, com prazos, priorizando as áreas mais carentes;

- V. Articulação com planos e programas estaduais e federais.

CAPÍTULO III
DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL, NATURAL E
PAISAGÍSTICO

Art. 14º - A política municipal de patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico tem como objetivos:

- I. Aproveitar o potencial turístico do patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico;
- II. Registrar e preservar as edificações de importância histórica e cultural;
- III. Conscientizar a população sobre a importância do patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico da cidade;
- IV. Compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da identidade cultural, natural e paisagística.

Art. 15º - Para a consecução dos objetivos deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- I- Delimitar as áreas a serem protegidas em caráter permanente, no sentido de redirecionar as formas de ocupação que ameaçam esse patrimônio;
- II- Apoiar e incentivar, através da rede pública e privada de ensino e das entidades e associações comunitárias, práticas, ações e iniciativas que acentuem a importância da educação ambiental, formal e não formal, como requisito indispensável das políticas públicas municipais voltadas para a preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico, enfatizando praias, ilhas, manguezais, cachoeiras, nascentes, a mata atlântica e as plantas nativas;
- III- Promover a ampla articulação e integração com os órgãos pertinentes do Estado e da União, visando uma fiscalização efetiva e sistemática para preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico nas comunidades e áreas adjacentes;
- IV- Implementar políticas públicas que viabilizem a gestão sustentável do patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico;
- V- Implementar políticas públicas que viabilizem parcerias com os órgãos do Estado, União e com empresas privadas praticantes da responsabilidade social e com organizações internacionais e ambientalistas;
- VI- Identificação e mapeamento do patrimônio histórico, cultural natural e paisagístico visando o manejo adequado de sua preservação e utilização nos parâmetros da sustentabilidade;
- VII- Elaborar lei específica sobre a Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural, Natural e Paisagístico.

CAPÍTULO IV DO SANEAMENTO AMBIENTAL INTEGRADO

Art. 16º - A política de saneamento ambiental integrada tem como objetivo:

- I. Manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, alcançando níveis crescentes de salubridade.

Art. 17º - Para a consecução dos objetivos deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- I. Garantir serviços de saneamento ambiental a todo o território municipal;
- II. Complementar a rede coletora de águas pluviais e o sistema de drenagem nas áreas urbanizadas do território, de modo a minimizar a ocorrência de alagamentos;
- III. Elaborar e implementar sistema de gestão de resíduos sólidos;
- IV. Implantar e promover a manutenção do sistema de drenagem pluvial, por meio de sistemas físicos naturais e construídos;
- V. Promover a educação ambiental como instrumento para sustentação das políticas públicas ambientais, buscando a articulação com as demais políticas setoriais;
- VI. Promover a qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, por meio do planejamento e do controle ambiental;
- VII. Promover a recuperação ambiental das áreas degradadas;
- VIII. Implementar programas de reabilitação de áreas de risco;
- IX. Incorporar às políticas setoriais o conceito da sustentabilidade e as abordagens ambientais;
- X. Promover o controle das cargas poluidoras difusas originadas dos lançamentos indevidos de resíduos sólidos e de ligações clandestinas de esgotamentos sanitários;
- XI. Estabelecer normas com vistas ao monitoramento e controle do tratamento de resíduos e efluentes de qualquer natureza, provenientes de empreendimentos potencialmente geradores de poluição;
- XII. Conscientizar a população, através da educação sobre a importância do saneamento ambiental integrado.

Art. 18º - Para alcançar o objetivo de promoção do saneamento ambiental integrado, deve ser elaborado o Plano de Gestão e Saneamento Ambiental, como instrumento de gestão.

CAPÍTULO V DA MOBILIDADE URBANA

Art. 19º - A política da mobilidade urbana tem como objetivo:

- I- A articulação e integração dos componentes estruturadores da mobilidade: trânsito, transporte, sistema viário, educação de trânsito e integração regional – de forma a assegurar o direito de ir e vir, com sustentabilidade, e considerando a melhor relação custo-benefício social.

Art. 20º – Para a consecução dos objetivos deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- I. Prover e regulamentar o transporte urbano motorizado ou não;
- II. Prover o transporte marítimo;
- III. Priorizar a acessibilidade dos cidadãos: pedestres, ciclistas, pessoas com necessidades especiais;
- IV. Priorizar o transporte coletivo sobre o individual;
- V. Definir a hierarquia viária urbana identificando os principais eixos de circulação, de forma a orientar a priorização de investimentos;
- VI. Considerar as questões de logística empresarial no sistema de mobilidade urbana, garantindo a fluidez no transporte de cargas e mercadorias, visando o desenvolvimento econômico;
- VII. Implementar avanço tecnológico-ambiental nos componentes do sistema;
- VIII. Articular o Sistema de Mobilidade Urbana municipal com o regional e o estadual, existente e planejado;
- IX. Viabilizar o transporte aéreo.

Art. 21º - O Sistema de Mobilidade é apresentado no Mapa de Sistema Viário, Anexo V desta lei.

Art. 22º - A malha viária municipal é composta por:

- I. Rodovia Federal BR-101(Rodovia Rio-Santos);
- II. Rodovia Estadual RJ-075; Rodovia Estadual RJ-125; Rodovia Estadual RJ – 099;
- III. Rodovia Estadual Projetada RJ – 109 (Arco Rodoviário);
- IV. Rodovias Municipais (IG);
- V. Ferrovia MRS; Ferrovia Supervia.

Parágrafo único - Considerou-se, para fins de elaboração desta Lei, a futura implantação do Arco Rodoviário no município, tendo em vista o impacto na estrutura viária, bem como na conformação da ocupação urbana.

Art. 23º - A hierarquização viária no município de Itaguaí fica composta por vias arteriais, vias setoriais 1, vias setoriais 2, vias setoriais 3, vias coletoras, vias locais e vias de pedestres, assim definidas:

- I. **Vias Arteriais:** Principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional, com corredores comerciais, de serviço e de transporte;
- II. **Vias Setoriais 1:** São eixos de ligações entre regiões, municípios vizinhos, área central e áreas periféricas, possuindo integração e articulação com o sistema viário principal;
- III. **Via Setorial 2:** Eixo de ligação entre a BR 101 e a localidade da Mazomba até encontrar a cota 100;
- IV. **Via Setorial 3:** Ligação entre a BR 101 e o Complexo Portuário;
- V. **Vias Coletoras:** caracterizam-se por vias de pequena e média extensão integradas ao sistema viário principal, que já concentram tráfego local e o comércio e serviço de médio porte e de atendimento à região;
- VI. **Vias Locais:** São as demais vias do município (IG);
- VII. **Vias de Pedestres:** São vias públicas bloqueadas total ou parcialmente ao tráfego de veículos prioritárias a circulação de pedestres.

Art. 24º - Os terrenos com testada para as vias acima nomeadas e indicadas no Mapa de Sistema Viário, Anexo V, parte integrante desta lei, com profundidade de 60,00m contados do alinhamento predial, deverão obedecer aos critérios de uso do solo contidos nos Quadros de I a VI do Anexo II, parte integrante desta lei.

TÍTULO III DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Art. 25º - A Política de Ordenamento Territorial tem como objetivos:

- I. Promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos habitantes, com base no princípio da função social da propriedade;
- II. O desenvolvimento sustentável do município.

Art - 26º - Para consecução dos objetivos deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- I. Redefinir o espaço urbano da comunidade objetivando a disponibilização de áreas estratégicas para instalação dos serviços de atendimento direto ao cidadão; proporcionando acessibilidade aos bens e serviços essenciais;
- II. Redefinir e estabelecer alternativas para viabilização de investimentos públicos e disponibilização de áreas para construção de equipamentos comunitários nos setores da assistência social, da saúde, da educação infantil, biblioteca pública, unidade de recreação e lazer integrados, desenvolvimento cultural, fomento ao esporte de integração comunitária e inclusão social e unidade de ensino técnico e tecnológico;

- III. Promover estudos e adotar medidas técnicas e legislativas que previnam os danos provocados por grandes projetos e empreendimentos de impacto ambiental na área da comunidade e no seu entorno;
- IV. Manter as características, específicas das comunidades, principalmente no que concerne ao patrimônio natural e a paisagem fisiográfica, conservando o seu perfil social, econômico e cultural;
- V. Regularizar as edificações erguidas em locais inadequados e efetivar a regularização fundiária objetivando a recomposição e a organicidade do tecido urbano, visando superar os processos que colaboram para a irregularidade;
- VI. Promover a fiscalização sistemática e a criação de leis específicas para as áreas destinadas a implantação de empreendimentos de grande impacto ambiental;

CAPÍTULO I DO MACROZONEAMENTO

Art. 27º - O Macrozoneamento fixa as regras fundamentais de ordenamento do território, tendo como referência às características dos ambientes natural e construído.

Art. 28º - O território do município fica dividido em quatro macrozonas, conforme delimitado no Mapa de Macrozoneamento, Anexo III, parte integrante desta lei:

- I. Macrozona Urbana;
- II. Macrozona Rural;
- III. Macrozona de Proteção Ambiental;
- IV. Macrozona do Complexo Portuário.

Art. 29º - A delimitação da Macrozona Urbana tem como objetivos:

- I. Controlar e direcionar o adensamento urbano, em especial nas áreas mais urbanizadas, adequando-o à infra-estrutura existente;
- II. Promover a ocupação de vazios urbanos existentes no território municipal, evitando a descontinuidade espacial.

Art. 30º - A delimitação da Macrozona Rural tem como objetivos:

- I. Garantir a produção agrícola no município;
- II. Inibir a expansão da malha urbana;
- III. Promover o desenvolvimento do Eco-turismo na região.

Art. 31º - A delimitação da Macrozona de Proteção Ambiental tem como objetivos:

- I. Garantir proteção dos recursos naturais;

- II. Garantir a proteção das áreas de preservação permanente, impedindo que novas ocupações ou atividades impróprias comprometam a sua integridade;
- III. Promover a recuperação das áreas de preservação permanente, comprometidas pelas atividades irregulares.

Art. 32º - A delimitação da Macrozona do Complexo Portuário tem como objetivos:

- I. Aproveitar o potencial industrial portuário caracterizado no município, mediante a expansão da área industrial e portuária na região próxima aos corredores marítimos e viários existentes e projetados, a fim de atrair novos investimentos;
- II. Promover a recuperação da área ocupada pela empresa CIA Ingá Mercantil, na Ilha da Madeira.

CAPÍTULO II DO ZONEAMENTO

Art. 33º - O zoneamento institui as regras gerais de uso e ocupação do solo para cada uma das zonas em que se subdivide o município, visando garantir a ocupação equilibrada do território.

Art. 34º - A divisão das zonas referidas no artigo anterior encontram-se no Mapa de Zoneamento, Anexo IV, parte integrante desta Lei.

SEÇÃO I DA MACROZONA URBANA

Art. 35º - A macrozona urbana caracteriza-se pela ocupação consolidada decorrente da expansão do centro tradicional da cidade, nas ocupações ocorridas ao longo da BR 101 e das rodovias estaduais, bem como pelos vazios urbanos existentes entre elas, os quais serão induzidos à ocupação de forma a promover a continuidade da malha existente.

Art. 36º - A Macrozona Urbana fica dividida em:

- I. **Zona Residencial 1 (ZR-1):** áreas pouco ocupadas ou vazias, com pouca infraestrutura urbana, localizadas no entorno da região do Santa Cândida e Teixeira, onde as características de baixa densidade devem prevalecer, por se situarem próximas à zona rural;
- II. **Zona Residencial 2 (ZR-2):** áreas pouco ocupadas ou vazias, predominantemente residenciais, referentes a loteamentos aprovados e parcialmente ocupados, onde serão priorizadas a criação de Áreas de Interesse Social (AIS);
- III. **Zona Residencial 3 (ZR-3):** áreas predominantemente residenciais ocupadas ao longo da rodovia BR 101 e em uma faixa estreita onde a proximidade com áreas de preservação impedem um maior adensamento;
- IV. **Zona Residencial 4 (ZR-4):** área mais adensada da cidade correspondente à consolidação do centro tradicional, onde os usos são mais diversificados, com eixos comerciais definidos ao longo de vias mais importantes. A infraestrutura existente deverá ser otimizada, por meio do adensamento e verticalização. Nesta área serão priorizados os investimentos na infraestrutura básica;

- V. **Zona Especial da Coroa Grande (ZE-CG):** refere-se à ocupação na orla do Saco da Coroa Grande, onde as atividades turísticas, pesqueira e de proteção ambiental serão incentivadas, porém, com uma previsão de melhorias na infra-estrutura básica;
- VI. **Zona Especial da Ilha da Madeira (ZE-IM):** ocupação situada na porção oeste da Ilha da Madeira, incluído o loteamento Industrial Ingá onde as atividades turísticas, de pesca e de proteção ambiental serão incentivadas mantendo as características naturais da localidade;
- VII. **Zona Especial da Ilha de Itacuruçá (ZE-IT):** pequenas porções de área ocupadas no interior da Ilha de Itacuruçá, onde se pretende aos poucos reverter o uso, diminuindo a densidade devido à fragilidade ambiental da região;
- VIII. **Zona Industrial (ZI):** área situada no início do principal acesso ao município, junto ao trevo do cruzamento entre as rodovias BR 101 e RJ 099, onde será estimulada a consolidação das atividades industriais existentes;
- IX. **Zona de Serviços (ZS):** são as áreas limdeiras à Rodovia BR 101, onde as atividades não deverão prejudicar o tráfego nem gerar situações que possam colocar em risco a segurança dos cidadãos;
- X. **Zona de Expansão Urbana (ZEU):** área compreendida entre a Rodovia Estadual RJ – 099, a Ferrovia MRS e o limite com o Município de Seropédica, reservada para a ampliação da área urbana. Recomenda-se que esta área seja ocupada quando as demais zonas estiverem ocupadas. Os parâmetros de uso e ocupação do solo serão definidos pelo órgão competente de acordo com as necessidades, baseado em estudo específico;
- XI. **Zona de Parques (ZP):** área de interesse de implantação de parques urbanos: trecho compreendido por uma faixa ao longo do canal que divide as zonas ZR4 e a ZIP, área no entorno da antiga estação ferroviária, entre o canal do Trapiche e o Canal do Viana e uma faixa de 100m entre a BR-101 e RJ-014 e a zona ZIP;
- XII. **Zona Estratégica de Negócios(ZEN):** localizada nas áreas discriminadas: área 1 – entre a estrada de ferro MRS e a RJ 109(arco rodoviário); área 2 – entre a RJ 099 e os limites com os municípios de Seropédica e Rio de Janeiro, vizinha a zona portuária (ZIP); área 3 – entre a Ferrovia MRS, o limite com o município de Seropédica e a RJ 109(Arco Rodoviário);

Parágrafo único – O Poder Executivo poderá criar outros parques no município, de acordo com as necessidades ambientais e sociais.

SEÇÃO II DA MACROZONA RURAL

Art. 37º - A Macrozona Rural corresponde à área do município destinada ao desenvolvimento sustentável, por meio de atividades agrícolas, turísticas, extrativistas, visando melhorar as condições de vida da população residente nessas áreas, protegendo e respeitando as características ambientais e culturais tradicionais.

Art. 38º - A Macrozona Rural fica subdivida em:

- I. **Zona Residencial Rural:** áreas situadas na zona rural, destinada a Residências os quais deverão manter suas características e dimensões originais ou diminuir a densidade, evitando o comprometimento das características rurais locais;
- II. **Zona Rural:** áreas destinadas ao desenvolvimento agrícola sustentável da região, compreendida entre a RJ 109 (Arco Rodoviário) e a ZPP.

SEÇÃO III DA MACROZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Art. 39º - A Macrozona de Proteção Ambiental corresponde às áreas com interesse de proteção e recuperação do meio ambiente.

Art. 40º - A Macrozona de Proteção Ambiental fica subdividida em:

- I. **Zona de Preservação Permanente (ZPP):** corresponde às áreas acima da cota 100 metros e as áreas definidas pela legislação federal como de preservação permanente, entre outras:
 - a) Ao longo de 30,00 (trinta) metros de rios ou de qualquer curso d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, desde o seu nível mais alto em faixa marginal;
 - b) Nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "cursos d'água", qualquer que seja sua situação topográfica, num raio mínimo de 50,00 (cinquenta) metros de largura;
 - c) Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- II. **Zona de Proteção de Áreas Verdes (ZPAV):** áreas consideradas de interesse de proteção pelas características ambientais, onde deverá ser garantida a baixa densidade.

SEÇÃO IV DA MACROZONA DO COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO

Art. 41º - A Macrozona do Complexo Industrial e Portuário corresponde à região onde está instalado o Porto de Itaguaí, o Terminal de Containers, o Terminal de Carvão e as demais empresas integrantes do complexo.

Art. 42º - A Macrozona Industrial e Portuária se divide em:

- I. **Zona Industrial e Portuária (ZIP):** Zona exclusivamente industrial voltada às atividades portuárias já existentes;
- II. **Zona de Recuperação da Ingá (ZREC):** corresponde à área onde funcionou a empresa CIA Ingá Mercantil, deixando graves danos ambientais à região e ao município como um todo.

Parágrafo único - A delimitação da ZREC, contida no item II desse artigo, deverá ser objeto de estudo mais aprofundado para o dimensionamento correto da área a ser recuperada.

**TÍTULO IV
DOS PARÂMETROS PARA O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

**CAPÍTULO I
DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO**

**SEÇÃO I
DO USO DO SOLO**

Art. 43º - O uso do solo fica classificado em:

- I **USO HABITACIONAL:** Edificações destinadas à habitação permanente ou transitória, dividindo-se em:
- 1 **HABITAÇÃO UNIFAMILIAR:** edificação isolada destinada a servir de moradia a uma só família;
 - 2 **HABITAÇÃO COLETIVA:** edificação ou conjunto de edificações compostas por duas ou mais unidades residenciais autônomas, agrupadas verticalmente e com áreas de circulação interna comuns à edificação ou agrupadas horizontalmente com um acesso comum ao logradouro público.
 - 3 **HABITAÇÃO DE USO INSTITUCIONAL:** edificação destinada à assistência social, onde se abrigam estudantes, crianças, idosos e necessitados, tais como: albergue, alojamento estudantil, asilo, convento, seminário, internato e orfanato, etc.
 - 4 **HABITAÇÃO TRANSITÓRIA:** edificação com unidades habitacionais destinadas ao uso transitório, onde se recebem hóspedes mediante remuneração, subdividindo-se em:
 - 4.1 **HABITAÇÃO TRANSITÓRIA 1:** hotel, apart-hotel, pensão, pousada, etc;
 - 4.2 **HABITAÇÃO TRANSITÓRIA 2:** motel, etc.
- II **USOS COMUNITÁRIOS:** espaços, estabelecimentos ou instalações destinadas à educação, lazer, cultura, saúde, assistência social, cultos religiosos, com parâmetros de ocupação específicos, dividindo-se em:
- 1 **EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS 1:** atividades de atendimento direto, funcional ou especial ao uso residencial, tais como: ambulatório, assistência social, berçário, creche, hotel para bebês, biblioteca, estabelecimentos de ensino educacional infantil e estabelecimentos de ensino especial.
 - 2 **EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS 2:** atividades que impliquem em concentração de pessoas ou veículos, níveis altos de ruídos e padrões viários especiais, e usos de cultura e lazer, de ensino e saúde, tais como: auditório, boliche, casa de espetáculos artísticos, cancha esportiva, centro de recreação, centro de convenções, centro de exposições, cinema, museu, piscina pública, sede de clube cultural, esportivo e recreativo, teatro, casa de culto e templo religioso.

Estabelecimentos de ensino de primeiro e segundo graus, hospitais, maternidade, pronto socorro e sanatório.

- 3 **EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS 3:** atividades de grande porte que impliquem em concentração de pessoas ou veículos, não adequadas ao uso residencial, sujeitas a controle específico, tais como: autódromo, kartódromo, centro de equitação, hipódromo, circo, parque de diversões, estádios, campus universitário e estabelecimentos de ensino superior, aeroporto e heliponto.

III **USOS COMERCIAIS E DE SERVIÇOS:** atividades pelas quais fica definida uma relação de troca visando o lucro e estabelecendo-se a circulação de mercadorias, ou atividades pelas quais fica caracterizado o préstimo de mão de obra ou assistência de ordem intelectual social ou religiosa, dividindo-se em:

- 1 **COMÉRCIO E SERVIÇO VICINAL:** atividade comercial varejista de pequeno porte, de utilização imediata e cotidiana, entendida como um prolongamento do uso residencial ou atividades profissionais e serviços pessoais de pequeno porte não incômodas ao uso residencial, tais como: açougue, armazinhos, farmácia, floricultura, casa lotérica, mercearia, quitanda, papelaria, padaria, lanchonete, panificadora, pastelaria, relojoaria, sorveteria, escritório de profissionais autônomos, salão de beleza, barbearia, agência de serviços postais, consultórios.

- 2 **COMÉRCIO E SERVIÇO DE BAIRRO:** atividade comercial varejista e de prestação de serviços de médio porte destinadas ao atendimento de determinado bairro ou zona, tais como: academias, agência bancária, borracharia, pizzaria, restaurante, comércio de material de construção, comércio de veículos e acessórios, oficina mecânica.

- 3 **COMÉRCIO E SERVIÇO SETORIAL:** atividade comercial varejista e de prestação de serviços, destinadas a um atendimento de maior abrangência, tais como: centros comerciais, clínicas, edifícios de escritórios, lojas de departamentos, super e hipermercados.

- 4 **COMÉRCIO E SERVIÇO ESPECÍFICO:** atividade peculiar cuja adequação à vizinhança e ao sistema viário depende de análise especial, dividindo-se:

4.1 **COMÉRCIO E SERVIÇO ESPECÍFICO 1:** posto de abastecimento, comércio varejista de combustíveis, comércio varejista de derivados de petróleo;

4.2 **COMÉRCIO E SERVIÇO ESPECÍFICO 2:** cemitério, capela mortuária.

IV **USOS INDUSTRIAIS:** atividades pelas quais resultam a produção de bens pela transformação de insumos, dividindo-se em:

- 1 **INDÚSTRIA TIPO 1:** atividades industriais compatíveis com uso residencial, não incômodas ao entorno.

- 2 **INDÚSTRIA TIPO 2:** atividades industriais compatíveis ao seu entorno e aos parâmetros construtivos da zona, não geradoras de intenso fluxo de pessoas e veículos.

- 3 **INDÚSTRIA TIPO 3:** atividades industriais em estabelecimento que implique na fixação de padrões específicos, quanto às características de ocupação do lote, de acesso, de localização, de tráfego, serviços urbanos e disposição dos resíduos gerados.

**SUBSEÇÃO I
DOS USOS GERADORES DE IMPACTO À VIZINHANÇA E DOS
EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO**

Art. 44º - Usos geradores de impacto à vizinhança são todos aqueles que possam causar alteração significativa no ambiente natural ou construído, a pessoas e animais, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica, quer se instalem em empreendimentos públicos ou privados, os quais serão definidos como “empreendimentos de impacto”.

Art. 45º - São considerados empreendimentos de impacto:

- I. Edificações destinadas ao uso residencial com mais de 50 (cinquenta) unidades habitacionais ou quando estiverem situadas em terrenos com área igual ou superior a 10.000,00 m² (dez mil metros quadrados);
- II. Demais edificações para fins não residenciais cuja área total seja igual ou superior a 2.000,00 m² (dois mil metros quadrados).

Art. 46º - São considerados empreendimentos de impacto, independente da área construída:

- I. Shopping centers;
- II. Centrais de carga;
- III. Centrais de abastecimento;
- IV. Estações de tratamento;
- V. Terminais de transporte;
- VI. Transportadoras;
- VII. Garagens de transporte de passageiros;
- VIII. Cemitérios;
- IX. Presídios;
- X. Postos de serviço com venda de combustível;
- XI. Depósitos de inflamáveis, tóxicos e equiparáveis;
- XII. Hipermercados;
- XIII. Casas noturnas;
- XIV. Estações rádio-base;
- XV. Indústrias;
- XVI. Hospitais;
- XVII. Aeroporto;
- XVIII. Heliporto;
- XIX. Usinas.

Art. 47º - A instalação de empreendimentos de impacto no município ficará condicionada à aprovação pelo Poder Executivo, do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme disposto no Capítulo IX do Título IV, desta lei.

**SEÇÃO II
DA OCUPAÇÃO DO SOLO**

Art. 48º - São parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo:

- I. Coeficiente de aproveitamento: fator estabelecido para cada uso nas diversas zonas, que multiplicado pela área do terreno, define a área máxima construída admitida nesse mesmo terreno;
- II. Taxa de ocupação: percentual expresso pela relação entre a área de projeção da edificação ou edificações sobre o plano horizontal e a área do lote ou terreno onde se pretende edificar;
- III. Altura da edificação: dimensão vertical máxima da edificação, expressa em metros, quando medida a partir do seu ponto mais alto até a cota do contra piso – do pavimento térreo da edificação;
- IV. Dimensões do lote: estabelecida para fins de parcelamento do solo e ocupação do lote e indicada pela testada e área mínima do lote;
- V. Taxa de permeabilidade: percentual da área do terreno que deve ser mantido permeável;
- VI. Recuo frontal: distância mínima perpendicular entre a fachada da edificação incluindo o subsolo e o alinhamento frontal da edificação existente ou projetado;
- VII. Afastamento das divisas: distância mínima perpendicular entre a edificação e as divisas laterais e de fundos do terreno, determinada pela relação entre a altura da edificação e o índice estabelecido no Anexo I, parte integrante desta lei.

Art. 49º - Os parâmetros mínimos para as zonas são os contidos nos Quadros I a XIV do Anexo I, parte integrante desta lei.

Parágrafo único - Os terrenos com testadas para as vias definidas no Artigo 23 do Capítulo V e indicadas no Mapa de Sistema Viário, Anexo V, parte integrante desta lei, com profundidade de 60,00 m (sessenta metros), terão seus parâmetros de uso e ocupação do solo definidos nos Quadros I a VI, do Anexo II, parte integrante desta lei.

TÍTULO V DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Art. 50º - Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, poderão ser adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:

- I. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- II. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo;
- III. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
- IV. Áreas de Interesse Social (AIS);
- V. Transferência do Direito de Construir;
- VI. Operações Urbanas Consorciadas;
- VII. Consórcio Imobiliário;
- VIII. Direito de Preempção;
- IX. Direito de Superfície;
- X. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;

CAPÍTULO I
DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU
UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Art. 51º - São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do artigo 182 da constituição Federal e dos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana.

Parágrafo único - O proprietário do imóvel que for considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado que não promover o seu adequado aproveitamento estará sujeito à aplicação sucessiva dos seguintes instrumentos:

- I. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II. Imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo;
- III. Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Art. 52º - Lei municipal específica estabelecerá regras para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, entre as quais:

- I. Notificação do proprietário do imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, observada a legislação federal aplicável;
- II. Prazo e forma para apresentação de defesa por parte do proprietário;
- III. Suspensão do processo para análise de eventual solicitação de consórcio imobiliário;
- IV. Órgão competente para, após apreciar a defesa, decidir pela aplicação do parcelamento, ocupação ou utilização compulsória do imóvel;
- V. Prazos para o cumprimento do dever de parcelar, edificar ou utilizar o solo urbano, observando, no que couber, a legislação federal aplicável;
- VI. Situações que representam o cumprimento do dever de parcelar, edificar ou utilizar o solo, inclusive para fazer cessar a aplicação do IPTU progressivo, quando for o caso;
- VII. Majoração progressiva da alíquota do IPTU progressivo no tempo.

Art. 53º - As obrigações de parcelamento, edificação ou utilizações previstas serão transferidas em caso de transmissão do imóvel nos termos da legislação federal aplicável.

CAPÍTULO II
DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Art. 54º - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos na lei municipal específica, prevista no artigo 49 desta lei, o município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar conforme o caso.

§1º. A progressividade das alíquotas será estabelecida na lei municipal específica prevista no artigo 49 desta lei, observando os limites estabelecidos na legislação aplicável.

§2º. É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas ao IPTU progressivo no tempo.

CAPÍTULO III DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 55º - Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá, de acordo com a conveniência e oportunidade, proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, de acordo com o que dispõe a legislação federal aplicável.

Parágrafo único - Até efetivar-se a desapropriação, o IPTU progressivo continuará sendo lançado na alíquota máxima, o mesmo ocorrendo em casos de impossibilidade de utilização da desapropriação com pagamentos em títulos.

CAPÍTULO IV DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 56º - O Poder Executivo Municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local o direito de construir previsto na legislação urbanística municipal, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II. Quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III. Acumulação de águas pluviais com a finalidade de diminuição do impacto da vazão a jusante;
- IV. Implementação de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e promoção da habitação popular.

Art. 57º - Lei municipal definirá as áreas, dentro da Macrozona Urbana que serão passíveis de receberem potencial construtivo dos imóveis previstos no artigo anterior.

CAPÍTULO V DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Art. 58º - As operações urbanas consorciadas são um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, ampliando os espaços públicos, melhorias de infra-estrutura e sistema viário em uma determinada área urbana.

§1º. Cada operação urbana consorciada será criada por lei municipal específica, contemplando, no mínimo:

- I. Delimitação da área a ser atingida;
- II. Finalidade da operação;
- III. Programa básico de ocupação da área;
- IV. Programa de atendimento econômico e social para população de baixa renda afetada pela operação, quando couber;
- V. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;
- VI. Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§2º Poderá ser contemplada na lei, entre outras medidas, a regularização de usos, construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, mediante contrapartidas dos beneficiados.

Art. 59º - As operações urbanas consorciadas terão pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I. Implementação de programas de habitação popular e de regularização fundiária;
- II. Ampliação e melhoria da rede estrutural de circulação viária;
- III. Valorização, recuperação, preservação e criação de patrimônio ambiental;
- IV. Implantação de infra-estrutura de saneamento básico;
- V. Implementação de programas de desenvolvimento sócio-econômico da geração de emprego e renda.

CAPÍTULO VI DO CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

Art. 60º - Fica facultado aos proprietários de qualquer imóvel, inclusive os atingidos pela obrigação de que trata o artigo 48, propor ao Poder Executivo Municipal o estabelecimento de consórcio imobiliário.

§1º. Entende-se consórcio imobiliário como a forma de viabilizar a urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao município seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§2º. O valor das unidades imobiliárias a ser entregue ao ex-proprietário do terreno será correspondente ao valor o imóvel antes da execução das obras.

Art. 61º - O consórcio imobiliário aplica-se tanto aos imóveis sujeitos à obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar nos termos desta lei, quanto àqueles por ela não abrangidas, mas necessários à realização de intervenções urbanísticas previstas nesta lei.

Art. 62º - Os consórcios imobiliários deverão ser formalizados por termo de responsabilidade e participação pactuada entre o proprietário urbano e a municipalidade, visando à garantia da execução das obras do empreendimento, bem como das obras de uso público.

CAPÍTULO VII DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

Art. 63º - O Poder Executivo Municipal poderá exercer o direito de preempção para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, sempre que o município necessitar de áreas para:

- I. Regularização fundiária;
- II. Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III. Constituição de reserva fundiária;
- IV. Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII. Criação de unidades conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 64º - Lei municipal delimitará as áreas em que incidirá o Direito de Preempção no município.

Art. 65º - O Poder Executivo Municipal deverá notificar o proprietário do imóvel localizado em área delimitada para o exercício do direito de preempção, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da vigência da lei que a delimitou.

CAPÍTULO VIII DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Art. 66 - Lei municipal disciplinará a utilização do direito de superfície em imóveis públicos municipais, atendidos os seguintes critérios:

- I. Concessão por tempo indeterminado;
- II. Concessão para fins de:
 - a) Viabilizar a implantação de infra-estrutura de saneamento básico;
 - b) Facilitar a implantação de projetos de habitação popular e de proteção ou recuperação de áreas de preservação;
 - c) Viabilizar a implementação de programas previstos nesta lei;
 - d) Viabilizar a efetivação do sistema de mobilidade para estruturação do município;
 - e) Viabilizar ou facilitar a implantação de serviços e equipamentos públicos;
 - f) Facilitar a regularização fundiária de interesse social;
 - g) Viabilizar a implantação de projetos de geração de emprego e renda.

CAPÍTULO IX DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Art. 67º - Os empreendimentos que causarem grande impacto urbanístico e ambiental, definidos na Subseção I, da Seção I, do Título IV desta lei, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser apreciado pelos órgãos competentes da Administração Municipal.

Art. 68º - O EIV deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e seu entorno, devendo incluir, no que couber, a análise e proposição de solução para as seguintes questões:

- I. Adensamento populacional;
- II. Uso e ocupação do solo;
- III. Valorização imobiliária;
- IV. Áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental;
- V. Equipamentos urbanos, incluindo consumo de água e de energia elétrica, bem como geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes de drenagem de águas pluviais;
- VI. Equipamentos comunitários, como os de saúde e educação;
- VII. Sistema de circulação e transportes, incluindo, entre outros, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque;
- VIII. Poluição sonora, atmosférica e hídrica;
- IX. Vibração;
- X. Periculosidade;
- XI. Geração de resíduos sólidos;
- XII. Riscos ambientais;
- XIII. Impacto sócio-econômico na população residente ou atuante no entorno.

Art. 69º - O município poderá exigir a adoção de medidas compensatórias e mitigadoras como condição para expedição da licença ou autorização, objetivando adequar o empreendimento ou atividade ao cumprimento das funções sociais da cidade.

Art. 70º - A elaboração e apreciação do EIV, incluindo a fixação de medidas compensatórias e mitigadoras observarão:

- I. Diretrizes estabelecidas para a área de influência do empreendimento ou atividade;
- II. Estimativas e metas, quando existentes, relacionadas aos padrões de qualidade urbana ou ambiental fixados nos planos governamentais ou em outros atos normativos federais, estaduais ou municipais aplicáveis;

- III. Programas e projetos governamentais propostos e em implantação na área de influência do empreendimento ou atividade.

Art. 71º - As medidas compensatórias não poderão ser utilizadas para flexibilizar parâmetros urbanísticos ou ambientais além do limite admitido pela legislação aplicável.

Art. 72º - Será dada publicidade aos documentos integrantes do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que ficarão disponíveis para consulta no órgão municipal competente por qualquer interessado.

Art. 73º - A elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO X DAS ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL

Art. 74º - As Áreas de Interesse Social – AIS – são as prioritariamente destinadas à implementação da política habitacional do município, e de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda, incluindo os previstos nesta lei, reguladas por normas próprias de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Art. 75º - As Áreas de Interesse Social poderão ser instituídas em locais já ocupados por população de baixa renda, que apresentem irregularidades urbanísticas e precariedade de infra-estrutura e de equipamentos públicos ou em áreas onde se pretenda promover a habitação popular, destinada prioritariamente à população reassentada das áreas de risco, de preservação, inseridas em programas municipais, estaduais ou federais.

Parágrafo único - A localização e a delimitação de Áreas de Interesse Social se dará por ato do Poder Executivo Municipal.

Art. 76º - O município promoverá apoio técnico para a regularização fundiária a pessoas de baixa renda.

- I. Índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura urbana, quando não for possível a aplicação dos índices e parâmetros urbanísticos correspondentes ao local em que se situe;
- II. Forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;
- III. Ocupantes de Áreas de Interesse Social que se tratarem de áreas já ocupadas, através da ajuda na elaboração de plantas e fornecimento de informações disponíveis.

Art. 77º - Ato do Poder Executivo estabelecerá parâmetros específicos de urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano para cada Área de Interesse Social, quando for o caso, contendo, pelo menos:

Art. 78º - As Áreas de Interesse Social poderão ser estabelecidas em locais já urbanizados ou a serem urbanizados, decorrendo, entre outros casos de:

- I. Liberação de áreas para habitação popular através de negociação entre o Poder Público e os seus proprietários, inclusive nos programas ou projetos de regularização fundiária de imóveis;

- II. Concentração de imóveis não utilizados, não edificados ou subutilizados em um mesmo setor destinado a fins habitacionais;
- III. Existência de glebas apropriadas ao parcelamento do solo para fins urbanos;
- IV. Novos loteamentos voltados à habitação popular, inclusive naqueles promovidos pelo Poder Público;
- V. Iniciativas de empresas que queiram prover habitações a seus funcionários.

Parágrafo único - As unidades habitacionais previstas no item V, não poderão se situar na ZI, na ZEU e na ZIP ou próximas a áreas que abriguem atividades incompatíveis com as áreas residenciais.

Art. 79º - Não serão declaradas Áreas de Interesse Social, aquelas situadas em locais vedados para a ocupação nos casos previstos nesta lei e pela legislação federal, estadual ou municipal.

Art. 80º - Os moradores de áreas de risco ou de áreas passíveis de recuperação ambiental estarão sujeitos a reassentamento, a fim de garantir a segurança da população residente no local e na vizinhança ou a preservação ambiental.

Art. 81º - A implantação de Áreas de Interesse Social deverá ser precedida de diagnóstico que contenha, sempre que possível: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e, no caso de ocupações já existentes, a caracterização socioeconômica da população residente.

Parágrafo único - Toda e qualquer intervenção urbanística, especialmente aquelas necessárias à recuperação física da área, quando da implantação de Área de Interesse Social, deverá ser submetida à análise e aprovação do município.

TÍTULO VI DA GESTÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO I DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Art. 82º - O Poder Executivo Municipal implantará o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão com os seguintes objetivos:

- I. Assegurar o cumprimento da função social da cidade, em consonância com os princípios e objetivos gerais previstos nesta lei;
- II. Promover a redução das desigualdades sociais e regionais no município;
- III. Assegurar a gestão democrática da cidade e garantir a ampliação e a efetivação dos canais de participação da sociedade no planejamento e na gestão do desenvolvimento urbano e ambiental do Município;
- IV. Instituir mecanismos permanentes para implementação, revisão e atualização do Plano Diretor Municipal, articulando-o com o processo de elaboração e execução do orçamento municipal;

- V. Instituir processo de elaboração, implementação e acompanhamento de planos, programas, lei e projetos urbanos, assim como sua permanente revisão e atualização.

Art. 83º - São atribuições do Sistema Municipal Planejamento e Gestão:

- I. Coordenar o planejamento do desenvolvimento urbano e ambiental do município;
- II. Coordenar a implementação do Plano Diretor Municipal e os processos de sua revisão e atualização;
- III. Elaborar e coordenar a execução integrada de planos e programas e projetos necessários à implementação do Plano Diretor Municipal, articulando-os com o processo de elaboração e execução do orçamento municipal;
- IV. Monitorar e controlar a aplicação dos instrumentos previstos nesta lei;
- V. Instituir e integrar o sistema municipal de informação do desenvolvimento urbano e ambiental;
- VI. Promover a melhoria da qualidade técnica de projetos, obras e intervenções promovidas pelo Poder Executivo Municipal;
- VII. Promover e apoiar a formação de colegiados comunitários de gestão territorial, ampliando e diversificando as formas de participação no processo de planejamento e gestão urbana e ambiental.

Art.84º - Comporão o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão:

- I. Os órgãos da administração direta e indireta envolvidos na elaboração de estratégias e políticas de desenvolvimento urbano e ambiental.

Art. 85º - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão de Itaguaí será coordenado pelo Secretário Municipal de Planejamento, responsável pela articulação e implementação do desenvolvimento urbano e ambiental.

Parágrafo único - Cabe à coordenação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão:

- I. Coordenar as ações necessárias para o atendimento dos objetivos definidos no artigo 81;
- II. Articular ações entre os órgãos municipais da administração direta e as entidades da administração indireta integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão e entre outros órgãos e entidades governamentais e não governamentais;
- III. Propor a celebração de convênios ou consórcios para a viabilização de planos, programas e projetos para o desenvolvimento urbano e ambiental;
- IV. Convocar os órgãos integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão;
- V. Convocar reuniões intersetoriais;
- VI. Promover entendimentos com municípios vizinhos, podendo formular políticas, diretrizes e medidas comuns que abranjam a totalidade ou parte de seu território, baseadas nesta lei, destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais

comuns, bem como firmar convênios ou consórcios com este objetivo, sem prejuízo de igual articulação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro;

- VII. Organizar e manter o sistema municipal de informação;
- VIII. Propor modificações na estrutura administrativa municipal para a incorporação dos objetivos, diretrizes e medidas previstas nesta lei;
- IX. Divulgar as decisões do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão de forma democrática para toda a população do Município.

Art. 86º - Cabe aos órgãos de administração direta e indireta integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão:

- I. Apoio técnico de caráter interdisciplinar, na realização de estudos destinados a dar suporte a Secretaria de Planejamento;
- II. Levantamento de dados e fornecimento de informações técnicas relacionadas à área de atuação específica, destinadas a alimentar o sistema municipal de informação;
- III. Integração em grupos de trabalho ou comissões técnicas responsáveis pela elaboração e implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e ambiental.

Art. 87º -No âmbito do Plano Diretor compete à Secretaria Municipal de Planejamento:

- I. Acompanhar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano e ambiental;
- II. Propor medidas e opinar sobre as demais propostas relativas à atualização, complementação e revisão do Plano Diretor Municipal;
- III. Zelar pela aplicação da legislação municipal relacionada ao planejamento e desenvolvimento urbano e ambiental;
- IV. Conduzir o processo de participação da população no planejamento e na gestão da cidade;
- V. Propor, apreciar e opinar sobre a formulação de políticas, planos, leis, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano e ambiental do Município;
- VI. Propor a criação de áreas de especial interesse e opinar sobre as demais propostas, garantindo ampla oportunidade de participação da população residente;
- VII. Propor a instituição de programas para a realização de ações de regularização fundiária e urbanística;
- VIII. Opinar sobre a programação de investimentos que viabilizem as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental;
- IX. Promover debates sobre matérias de interesse do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, inclusive sobre temas propostos por setores da sociedade;

- X. Propor ao órgão coordenador do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão a realização de estudos e pesquisas de interesse para o desenvolvimento urbano;
- XI. Opinar sobre a concessão de licença submetida a Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, nos termos desta lei e da lei de uso e ocupação do solo;
- XII. Opinar sobre a aplicação dos seguintes instrumentos indutores do desenvolvimento urbano e ambiental:
 - a. Consórcio imobiliário;
 - b. Outorga onerosa do direito de construir;
 - c. Operação urbana consorciada.
- XIII. Opinar quanto à desafetação e ao uso privativo de bens de uso comum do povo.

CAPÍTULO II DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

Art. 88º - O Sistema de Informações Municipais se constitui em um instrumento para:

- I. Apoiar a implantação do planejamento do desenvolvimento urbano;
- II. Auxiliar no controle e avaliação da aplicação desta lei e da legislação complementar;
- III. Orientar a permanente atualização do Plano Diretor Municipal e dos processos de planejamento e gestão municipal;
- IV. Propiciar o estabelecimento de iniciativas de democratização da informação junto à sociedade.

Art. 89º - O Poder Executivo Municipal deverá criar um sistema municipal de informações atendendo as diretrizes desta lei, especialmente as Diretrizes Setoriais da Política Urbana, e considerando as seguintes medidas:

- I. Adotar a divisão administrativa em bairros como unidade territorial básica para agregação da informação;
- II. Implantar cadastro técnico, multifinalitário, que integre informações de natureza imobiliária, tributária, judicial, patrimonial, ambiental e outras de interesse para a gestão municipal, inclusive sobre planos, programas e projetos;
- III. Implantar e manter atualizado, permanentemente, o sistema com informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o município, progressivamente georeferenciadas em meio digital;
- IV. Buscar a articulação com cadastros estaduais e federais existentes.

Art. 90º - Deverá ser estabelecido um fluxo contínuo de informações entre os órgãos integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão.

Art. 91º - O Poder Executivo Municipal dará ampla publicidade a todos os documentos e informações produzidos no processo de elaboração, revisão, aperfeiçoamento e implementação do Plano Diretor Municipal.

TÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 92º - O Poder Executivo encaminhará a Câmara Municipal, em até 02 (dois) anos após a aprovação desta lei:

- I. Projeto de lei do Plano Municipal de Habitação;
- II. Projeto de lei do Plano de Gestão e Saneamento Ambiental;
- III. Projeto de lei das Áreas de Interesse Social (AIS);
- IV. Projeto de lei para aplicação do IPTU Progressivo no Tempo;
- V. Projeto de lei delimitando áreas em que incidirá o Direito de Preempção;
- VI. Projeto de lei regulando o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança;

Art. 93º - O Sistema de Informações Municipais deverá ser criado, estruturado e apresentado publicamente no prazo de 1 (um) ano, contado da vigência desta lei.

Art. 94º - Enquanto não for criado e implantado o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, atuará como órgão de gerenciamento a Secretaria Municipal de Planejamento.

Art. 95º - O Plano Diretor Municipal deverá ser revisto no prazo máximo de 10 (dez) anos, contados da data de sua publicação ou na ocorrência de fato que torne necessária sua revisão.

§ 1º. Considerar-se-á cumprida a exigência prevista no *caput* deste artigo com o envio do projeto de lei por parte do Poder Executivo a Câmara Municipal, assegurada a participação popular.

§ 2º. O disposto neste artigo não impede a propositura e aprovação de alterações durante o prazo previsto neste artigo.

§ 3º. Qualquer proposição de alteração ou revisão do Plano Diretor Municipal deverá ser formulada com a participação direta do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão.

Art. 96º - Fica assegurada a validade das licenças e dos demais atos praticados antes da vigência desta lei, de acordo com a legislação aplicável à época.

Parágrafo único - Extinguindo-se os efeitos do ato, por qualquer motivo, qualquer novo requerimento deverá ser apreciado à luz desta lei.

Art.97º - Revogam-se as disposições em contrário, especificamente a seguinte lei:

- I. Lei nº 2585, de 10 de outubro de 2006.

Art.98º - A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Anexo B - Ata Sucinta da Audiência Pública da Empresa Companhia Siderúrgica Nacional - CSN



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Secretaria de Estado do Ambiente
Comissão Estadual de Controle Ambiental
Instituto Estadual do Ambiente

ATA SUCINTA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA EMPRESA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL – CSN, PARA AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE MOVIMENTAÇÃO DE GRANEIS SÓLIDOS (TECAR), MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ – 18/12/2014.

1
2
3
4
5 Aos dezoito dias do mês de dezembro de dois mil e quatorze foi realizada a Audiência Pública
6 do processo de licenciamento ambiental nº E-07/2011.639/2008, referente à ampliação da
7 capacidade de movimentação de minério de ferro do Terminal de Movimentação de Granéis
8 Sólidos – TECAR, localizado na Estrada da Ilha da Madeira s/n – Porto de Itaguaí, Ilha da
9 Madeira, Município de Itaguaí. A Audiência foi realizada no Salão de Festa Cochicho Festas,
10 situado na Rua Coronel Macedo Soares nº 19, Centro, Município de Itaguaí. Iniciou-se às
11 19h10min e teve a seguinte composição das mesas: 1) Mesa Diretora: Mauricio Couto César
12 Júnior – Presidente, Ana Cláudia dos Santos Campos – Secretária, Denise Flores Lima –
13 Coordenadora do Grupo de Trabalho do INEA, e Leticia Moraes do Reto – Suplente da
14 Secretária; 2) Mesa do Empreendedor: Cássio Cirino e Raphael Turri, representantes da
15 empresa Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, e Cláudia Barros, representante da
16 empresa ECOLOGUS. 3) Cosme Giovanni Kede, Secretário de Meio Ambiente e Janaína
17 Hart, representante do Ministério Público Estadual. Após as saudações iniciais e os
18 esclarecimentos em relação à dinâmica da realização de Audiências Públicas, foi executado o
19 Hino Nacional. Foi entregue à mesa, para ciência, carta do Instituto Boto Cinza, encaminhada
20 à Procuradoria da República. O Sr. Presidente agradeceu a presença do Vereador Vaguinho.
21 Iniciando a fase de apresentações, a Sra. Denise Flores do INEA explicou os procedimentos
22 do licenciamento ambiental e apresentou o histórico do processo administrativo. Em seguida,
23 o Sr. Raphael Turri mostrou o histórico da CSN, que representa um marco da industrialização
24 brasileira, sendo uma empresa integrada e autossuficiente para produção de aço. Falou que o
25 minério de ferro e seus derivados estão entre os três principais itens de exportação brasileira,
26 que o Brasil é o segundo maior produtor desta matéria prima e que exporta grande parte da
27 sua produção para países como China e Japão. Disse que a ampliação do TECAR trará
28 benefícios socioeconômicos principalmente para a população local e para as comunidades
29 localizadas no entorno do Porto. Na prática, haverá melhoria na logística e na modernização
30 dos processos operacionais, sem a necessidade de aumentar o tamanho da área operacional
31 do TECAR, com exceção das obras para ampliação da ponte ferroviária sobre o Rio Caçã. Em
32 seguida exibiu um vídeo, que foi explicado pelo Sr. Cassio Cirino. Ele falou sobre as
33 obras de infraestrutura terrestre dentre elas a construção da 3ª ponte ferroviária sobre o Rio
34 Caçã; a adequação da pera ferroviária; a construção do Viaduto Rodoviário Norte, e a
35 implantação da 2ª linha de embarque para o minério, entre o pátio e o pier, e Infraestruturas
36 aquáticas, que consistem na ampliação do Pier de atracação em 160m, na adequação nos
37 berços e instalações de novos equipamentos, na dragagem de 1,5 milhão de m³ de
38 sedimentos para obras de expansão do pier, e na disposição do material dragado em bota
39 fora oceânico. Dando continuidade à apresentação do RIMA, a Sra. Cláudia Barros citou o
40 Plano Diretor de Itaguaí e, disse que o Porto de Itaguaí está localizado, na costa Norte da
41 Baía de Sepetiba e, que sua localização é privilegiada em relação à distância de importantes
42 áreas produtoras e industrializadas do Brasil situadas nas regiões Sudeste e Centro Oeste.
43 Ressaltou que, em relação às alternativas locais, o Porto do Rio não tem espaço para
44 armazenar a granel. Descreveu os meios físico e biótico das áreas de influência direta e
45 indireta do empreendimento, destacou os aspectos socioambientais, relacionando os
46 impactos decorrentes da implantação do projeto e as medidas mitigadoras de controle para
47 cada um. Apresentou os Planos e Projetos Ambientais e concluiu pela viabilidade ambiental
48 do empreendimento. Em seguida, houve um intervalo de 15 (quinze) minutos. Logo após, o
49 Presidente da Mesa passou a palavra para o Secretário de Meio Ambiente de Itaguaí, Sr.
50 Giovanni Kede, que agradeceu a presença de todos e falou que a Secretaria não tem



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Secretaria de Estado do Ambiente
Comissão Estadual de Controle Ambiental
Instituto Estadual do Ambiente

51 nenhuma proposta em relação à ampliação. Destacou a da pesca criminosa como o pior
52 impacto e pediu para deixar registrado que o Governador deveria criar um Decreto em relação
53 à proibição da pesca da sardinha. Logo depois entregou um ofício endereçado à CECA e fez
54 sua leitura. Em seguida, foi passada a palavra à Promotora, Sr.^a Janaina Hart, representante
55 do Ministério Público Estadual, que vem acompanhando o processo de licenciamento. Foram
56 apontados alguns pontos que estão sendo analisados por sua equipe técnica que
57 posteriormente serão encaminhados ao INEA. A Mesa Diretora recebeu 56 (cinquenta e seis)
58 perguntas escritas, direcionadas para os componentes das mesas, as quais foram
59 respondidas a contento. Todos os participantes que se inscreveram durante a Audiência e
60 aqueles que solicitaram o uso da palavra foram atendidos. O Secretário de Meio Ambiente de
61 Seropédica, Sr. Ademir Quintella, disse que o Canal de São Francisco está com problemas
62 de coliformes. Falou da Baixada Quaternária de Piranema, e que alguns pontos não foram
63 citados e que Seropédica não está incluído no EIA. Concluiu, ressaltando que o pó de minério
64 que se espalha nas vias públicas. Logo após, o Presidente lembrou que quaisquer
65 contribuições referentes à Audiência Pública poderão ser encaminhadas, no prazo de 10
66 (dez) dias, ao INEA – Rua Sacadura Cabral nº 103 – térreo, Saúde, município do Rio de
67 Janeiro, telefone 2334-5342, ou à CECA – Avenida Venezuela nº 110 – 5º andar, Saúde,
68 município do Rio de Janeiro, telefones 2334-5905 e 2334-5676, conforme consta do folheto
69 distribuído aos presentes. O Senhor Presidente agradeceu a presença de todos e encerrou a
70 sessão às 23h01min. Nada mais tendo a informar, encerrei a presente Ata.

71

72 Em 29/12/2014

73

74

75 _____
76 Maurício Couto César Júnior
Presidente da Mesa

75 _____
76 Ana Cláudia dos Santos Campos
Secretária da Mesa

Anexo C – Lei Municipal nº 3.327 de 10 de julho de 2015:

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

LEI Nº 3.327 DE 10 DE JULHO DE 2015.

**DISPÕE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DA
OUVIDORIA PÚBLICA DO PODER
EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O PREFEITO MUNICIPAL DE ITAGUAÍ;

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu Sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a Ouvidoria Pública do Poder Executivo do Município de Itaguaí, como órgão autônomo da administração pública Municipal, tendo por objetivo geral assegurar, de modo permanente e eficaz, a preservação dos princípios da, moralidade e eficiência dos atos e agentes da Administração Pública Direta e Indireta e das entidades privadas de qualquer natureza que operem com recursos públicos municipal, de modo a assegurar os direitos e interesses dos cidadãos em relação à prestação dos respectivos serviços.

Art. 2º A Ouvidoria tem como principal objetivo ser uma atividade institucional de caráter mediador, pedagógico, instrumental, estratégico e fiscalizador, que acolhe as manifestações dos cidadãos não solucionadas por outros canais de atendimento, podendo representar aos órgãos públicos, e, ainda, identificar as tendências para recomendar e orientar a organização administrativa, de modo a fomentar a promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços públicos, com transparência e imparcialidade e de forma personalizada no auxílio ao controle da qualidade interna dos serviços destinados à comunidade em geral.



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

1

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

Art. 3º. Para consecução dos seus objetivos a atuação da Ouvidoria dar-se-á sempre que o ato ou omissão dos órgãos da Administração venham a causar danos ao erário ou ferir os direitos de qualquer cidadão, mediante provocação de qualquer interessado.

Parágrafo Único. Faz-se imprescindível para a protocolização dos atendimentos, o fornecimento de endereço, meio de contato e identificação do interessado, garantido o sigilo quando assim requer o caso ou for solicitado pelo demandante.

Art. 4º Para o desempenho de suas atribuições é assegurado à Ouvidoria Pública do Poder Executivo Municipal:

I - Plena autonomia de ação;

II- Livre acesso e trânsito em qualquer repartição ou órgão da Administração Municipal, direta e indireta, para obtenção de dados e informações;

III- Direito à vista para exame, com prazo certo para devolução, de processos administrativos, e de quaisquer papéis e documentos;

§1º Obrigam-se as autoridades de órgãos da Administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal a fornecer, em caráter de urgência, sob pena de responsabilização, todas as informações, documentos, processos e certidões solicitadas pela Ouvidoria com vistas à análise de fatos pela mesma;

§2º As atividades da Ouvidoria poderão ser desenvolvidas de forma descentralizada, por meio das Ouvidorias Setoriais e de agentes indicados para atuarem nos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal.



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

2

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

Art. 5º A Ouvidoria Pública do Poder Executivo do Município de Itaguaí, integrará a estrutura administrativa geral como órgão autônomo diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, contando com a seguinte estrutura:

QUANTIDADE	NOMECLATURA	SÍMBOLO
01	Ouvidor Geral	OG
01	Ouvidor Substituto	OS
01	Chefe de Gabinete	DAS-1
01	Diretor Técnico	DAS-1
01	Diretor de Expediente	DAS-1
04	Assessor de Expediente	DAS-2

§1º Os cargos de Ouvidor Geral e Ouvidor Substituto serão equiparados em direitos e obrigações aos cargos de Secretário e Subsecretário Municipal, respectivamente.

§2º As Diretorias Técnica e de Expediente, bem como a Assessoria de Expediente, constituirão funções de confiança não podendo seus titulares participar de nenhum conselho, comissão ou trabalhos especiais, individuais ou em grupos, alheios à Ouvidoria.

Art. 6º À Ouvidoria, como um órgão de controle social da qualidade do serviço público, compete:

I- Facilitar o acesso gratuito e direto a qualquer cidadão por qualquer meio formal ou informal na garantia de seus direitos;

II- Orientar e esclarecer aos cidadãos e entidades sobre seus próprios direitos redirecionando-os demandantes a outros órgãos, se for o caso;

III- Estabelecer um meio de interlocução direto e impessoal entre os cidadãos e o Poder Público Municipal para receber e processar denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados ilegais, arbitrários, desonestos, ou que contrariem o interesse público,



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguai.rj.gov.br

[Handwritten signature]
3

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

praticados por servidores públicos do Município, empregados da Administração Indireta, agentes políticos, ou por pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam funções paraestatais, mantidas com recursos públicos;

IV- Verificar a pertinência das reclamações e denúncias, propondo aos órgãos da Administração, resguardadas as respectivas competências, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal;

V- Manter sigilo, quando solicitado, sobre as reclamações ou denúncias, bem como sobre sua fonte, providenciando, junto aos órgãos competentes, proteção aos denunciantes;

VI- Promover a observação das atividades, em todo e qualquer órgão da Administração, sob o prisma da obediência às regras da impessoalidade, publicidade e moralidade com vistas à proteção do patrimônio público;

VII- Propor estudos, projetos e ações, em conjunto com outros órgãos da Administração Municipal, visando a melhoria da qualidade e produtividade, que contribuam para a modernização da gestão administrativa;

VIII- Propor, com recurso ex-officio ao Prefeito Municipal, o arquivamento das denúncias que se revelarem inconsistentes ou infundadas, mediante despacho fundamentado;

IX- Comunicar ao órgão da administração direta competente para a apuração de todo e qualquer ato lesivo ao patrimônio público de que venha a ter ciência em razão do exercício de suas funções, mantendo atualizado arquivo de documentação relativo às reclamações, denúncias e representações recebidas.

X- Diligenciar junto aos órgãos da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, visando obter informações e esclarecimentos a respeito das comunicações dirigidas à Ouvidoria, podendo solicitar vistas de todo e qualquer procedimento administrativo em curso ou



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

11
4

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

arquivado por prazo suficiente para a sua reprodução.

XI- Manter permanentemente o cidadão informado quanto às providências adotadas em face de suas manifestações e dos seus resultados.

XII- Cientificar o Chefe do Poder Executivo Municipal das demandas de seus cidadãos, como órgão autônomo de controle interno e fiscalizador da prestação de serviços públicos.

XIII- Representar aos órgãos públicos caso presentes indícios de atos lesivos, irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária, propondo a instauração e sindicâncias, inquéritos e auditorias, sempre que cabíveis, como também recomendando aos órgãos da Administração as medidas necessárias à defesa dos direitos dos cidadãos;

XIV- Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, reclamações e sugestões recebidas, garantindo o sigilo da fonte das informações, quando couber ou for solicitado.

XV- Atuar em defesa da administração, procurando subsidiar o atendimento de reivindicações de servidores, exercendo um controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou de negligências interpessoais.

XVI- Promover a realização de pesquisas, seminários e cursos sobre assuntos relativos ao exercício dos direitos e deveres do cidadão perante a administração pública;

XVII- Receber sugestões de aprimoramento, solicitações, críticas, elogios e pedidos de informação;

XVIII- Receber, registrar e apurar reclamações ou denúncias que lhes forem dirigidas, quanto à atuação do Poder Público Municipal de forma a mediar conflitos na busca de solução eficazes, interagindo com órgãos e setores competentes, acompanhando seus trâmites de forma atenta e impessoal até final solução e decisão;



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

5

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

XIX- Encaminhar ao Chefe do Poder Executivo relatórios estatísticos com os tipos de manifestações mais frequentes, por local, períodos de tempo e avaliação qualitativa dos resultados; fluxograma das atividades da ouvidoria e informações dos casos que tiveram reconhecido impacto na gestão ou relevâncias por outros motivos.

Parágrafo Único. É vedada à Ouvidoria Pública desempenhar ações de assistencialismo e paternalismo;

Art. 7º A Ouvidoria manterá serviço telefônico gratuito, urnas coletoras invioláveis, balcão de atendimentos e meios de atendimento eletrônico, destinados a receber as comunicações, denúncias, reclamações e solicitações garantindo a confidencialidade e sigilo da fonte de informação, classificados quanto ao seu conteúdo da seguinte forma:

I- Elogio - Demonstração de apreço, reconhecimento ou satisfação sobre o serviço prestado ou relativo a pessoas que participaram do serviço/atendimento.

II- Denúncia - Devidamente acatadas como suposições até que sejam apuradas, compreendida por:

a) Comunicação de irregularidades ocorridas na administração pública Municipal ou de exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos e funções.

b) Comunicação de infrações disciplinares ou prática de atos de corrupção, ou improbidade administrativa, que venham ferir a ética e a legislação.

III- Solicitação - Manifestação em que o objeto e o sujeito são claramente definidos, de forma individual ou coletiva.



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

6

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

IV- Informação - Pedido previsto na Lei Nacional de Acesso à Informação.

§1º O pedido de acesso à informação deverá conter:

- I - Nome do requerente;
- II - Número de documento de identificação válido;
- III- Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida;
- IV- Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

§ 2º Considera-se:

I- Informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II- Documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III- Informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV- Informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada;

V- Autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VI- Integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino.

Art. 8º Para alcançar seus objetivos os procedimentos em trâmite na



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

7

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ

Ouvidoria se submeterão aos seguintes prazos:

05 (cinco) dias úteis - Protocolização, autuação e despacho do Ouvidor.

08 (oito) dias úteis - Comunicação do despacho do Ouvidor ao interessado com cientificação do prazo final de 30 (trinta) dias para resposta e encaminhamento ao órgão estrutural correspondente à demanda para cientificação e providências, que se manifestará em 05 (cinco) dias úteis;

15 (quinze) dias - Para mediação e apuração dos fatos demandados.

30 (trinta) dias - Decisão e resposta.

Parágrafo Único. A Ouvidoria encaminhará ao Chefe do Poder Executivo relatórios estatísticos quinzenais contendo o número de manifestações por assuntos, localidades e órgãos estruturais demandados e mensais contendo os respectivos atendimentos e níveis de satisfação, pesquisa de opinião, sugestões e recomendações.

Art. 9º Esta Lei reorganiza a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, ficando as despesas oriundas de sua execução, à conta de dotação orçamentária própria a respectiva suplementação.

Art. 10º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ITAGUAÍ, 10 de julho de 2015

WESLEI GONÇALVES PEREIRA ..

PREFEITO


Autoria: Poder Executivo



Rua Amélia Louzada, 277 - Centro - Itaguaí - RJ - CEP: 23815-180
Tel.: (21) 2688-1136 / 2688-1236 - www.camaraitaguaí.rj.gov.br

8

Anexo D - Modelo de Ofício da Ouvidoria do Poder Executivo:

	<p>GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ OUVIDORIA PÚBLICA - OPPEMI -</p> <p>Rua General Bocaiúva, 615 Salas 301/3012</p>
---	---

Itaguaí, 06 de Novembro de 2015

Ilustríssimo Senhor Prefeito

Considerando a recém-criada **OUVIDORIA PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ/RJ** através da Lei nº 3.327/2015, pelo que tem tentado mediar conflitos entre a População e o Poder Executivo Municipal.

Vimos informar a nossa dificuldade de obter uma resposta, ainda que negativa do senhor secretário municipal de Educação e Cultura (), tal fato está criando grande constrangimento e antipatia entre os contribuintes e o Governo Municipal.

Considerando objetivos e prazos conforme artigos abaixo:

Art. 2º - A Ouvidoria tem como principal objetivo ser uma atividade institucional de caráter mediador, pedagógico, instrumental, estratégico e fiscalizador, que acolhe as manifestações dos cidadãos não solucionados por outros canais de atendimento, podendo representar aos órgãos públicos, e, ainda, identificar as tendências para recomendar e orientar a organização administrativa, de modo a fomentar a promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços públicos...

Art. 3º - Para consecução dos seus objetivos a atuação da Ouvidoria dar-se-á sempre que o ato ou omissão dos órgãos da Administração venham a causar danos ao erário ou ferir os direitos de qualquer cidadão, mediante provocação de qualquer interessado.

Art. 4º - Para o desempenho de suas atribuições é assegurado à Ouvidoria Pública do Poder Executivo Municipal.

I - Plena autonomia de ação;

II - Livre acesso e trânsito em qualquer repartição...

Art. 8º - para alcançar seus objetivos os procedimentos em trâmite na Ouvidoria se submeterão aos seguintes prazos:

05 (cinco) dias úteis protocolização, atuação e despacho do Ouvidor

08 (oito) dias úteis, comunicação do despacho do Ouvidor ao interessado...

15 (quinze) dias para mediação e apuração dos fatos demandados.

30 (trinta) dias – Decisão e resposta.

Cumprir informar, que inúmeras tentativas de buscar uma resposta para as demandas da população foram infrutíferas, inclusive tentativas de marcação de reunião foram frustradas, não deixando outra alternativa, que não fosse se socorrer do Chefe do Executivo Municipal.

Desde já agradeço, renovando votos de distinta consideração e apreço.

Sueli Fernandes – Ouvidora

Anexo E - Contatos dos Conselhos Comunitários de Itaguaí:



Plenária dos Conselhos Comunitários Urbanos e Rurais de Itaguaí CNPJ nº 09.529.451/0001-95

CONSELHO	ENDEREÇO	PRESIDENTE	TELEFONE	E-MAIL
26 de Dezembro e Mangueira	---	Ednaldo J. da Silva	99203-8342 3782-1860	ednaldoitaguai@gmail.com
Brisamar	Rua Soldado Luiz M. Santos, Lote 21/22	Sandra Maria de Oliveira	3782-2463 7678-4587 99194-8965	sandra.plenaria@yahoo.com.br
Califórnia	Rua Paris, 548, casa 55	Olair Sereno	99131-3564 7879-1273 2688-5642	sereno.junior2012@gmail.com
Carioca	---	Selma Chaves Abreu	99513-9888 3365-3493	selmachavesabreu@hotmail.com
Centro	Rua Antonio Maurício, 92	Nancy Lino	99742-6262 2688-4196	nancylinoadv@yahoo.com.br
Chaperó	Administração Regional	Sueli Cabral	2688-6220 2687-1452 98895-4918 99666-7632	
Coroa Grande	Administração Regional	Rosana Cardoso Fontes	2687-8098 7575-3170	rosanacardoso02@gmail.com.br
Engenho	Rua Manoel Soares da Costa, 5	Herman	99238-7395 2687-3116	hermansferreira@terra.com.br
Geração Eleita	---	Arilson	99354-0014	
Ibirapitanga	Rua Marechal Rondon, Qd 50 Lt 07	Mizarete B. da Silva	3782-4152 99367-6725	mizarete@hotmail.com
Ilha da Madeira	Rua Joaquim Fernandes, 349	Luciana Belotti	3781-0101 98625-5358	lubelotti100@yahoo.com.br
Jardim América	Rua Colombia, Qd 23 Lt 36	Átila/Henrique	97553-1523 99189-9175 97410-6873	conselho.jdamerica@yahoo.com.br
Jardim Mar	Rua Landulfo Alves, Lt 04 Qd 20	Evaldo Freire de Lima	2687-5944 97379-9097	

Jardim Weda	---	Carlos Alexandre	97400-5370	alexandrewedal@hotmail.com
Lagoa Nova	Rua Oito de Março, 237	Romildo Acioly	3782-3206 99626-7752	prof.acioly@oi.com.br
Leandro	---	Alexandre Brzesk	7885-5838 97476-2635	xandbrzesk@yahoo.com.br
Mazombinha e Rio Preto	Estrada do Mazomba, 2045	Alexandre da Silva Conrado	99283-8138 2688-8014	alexandreconrado@hotmail.com
Piranema	Rua Mario Higino da Silva, s/nº	Iris A. O. Novo	97174-6356	
Parque Paraíso	Rua Dídimo José Batista, 186	Viviane Figueiredo	99238-9500 2688-8321	vivianefigueiredo2009@hotmail.com
Parque Primavera	Administração Regional	Célia Silva Santos	99687-8987	
Raiz da Serra	Estrada São Sebastião, 11	Cristina/José	2687-7883 98817-1388 98464-4644	
Santa Cândida	Rua Norma Okasaki Inoue, Qd 5 Lt 12	Rafael Gomes	2687-9559 98794-5979	mcduarte_rj@hotmail.com
Santa Rosa	---	José Oliveira	7826-7013 3782-3367	j.oliveira485@hotmail.com
Somel	---	Aline	97111-8283 2591-6035	aline.barros27@hotmail.com
Vila Margarida	Rua Coronel Alziro Santiago	Luiz Fernando P. Ramos		fernando.ramosrj@gmail.com luizluciodarochadias@yahoo.com.br

Conselhos Comunitários de Itaguaí renovam esperanças

Após dois anos de inércia do Poder Público, a renovação da gestão municipal traz novas perspectivas para lideranças

FOTO CARLOS ROBERTO



estão as obras da Unidade Básica de Saúde do Mazomba, que atualmente despeja esgoto diretamente no rio, o trânsito no bairro, e a questão ambiental. “além de tudo isso, ainda há um projeto parado que queremos saber se vai ser retomado. É uma contrapartida da Light [empresa concessionária de energia] que prometeu construir uma estufa para os agricultores da região. Até onde sabemos, o prédio foi construído, mas a estufa não foi montada. A estufa estaria no prédio da secretaria de Ambiente”, disse Alexandre.

FUTURO ENCONTRO

A primeira tentativa de contato com o novo prefeito ainda não foi realizada, mas a data para o encontro deve sair nesta sexta-feira (8), após a reunião do Conselho Comunitário do Mazomba, que acontece às 20h no Espaço de Lazer e Cultura do bairro, localizada na Estrada do Mazomba, 2045 (nos fundos da Igreja Católica). “A partir deste mês, a reunião passa

a acontecer sempre na segunda sexta-feira do mês, e é aberta ao público. É importante a participação da comunidade, pois é neste momento que decidiremos os próximos passos, e o que vamos conversar com o novo prefeito”, explicou Alexandre Conrado.

O Conselho Comunitário do Mazomba é apenas um dos vários conselhos que existem em Itaguaí, e que esperam conseguir um espaço na agenda do prefeito Wesley Pereira, já que essas lideranças foram tão negligenciadas na última gestão. “Na administração do Charinho (Carlos Bussato, PMDB) ainda conseguimos algumas reuniões, que alguns pontos fossem atendidos. Mas com o Luciano não houve contato”, reforçou o líder.

A Prefeitura de Itaguaí não se manifestou sobre o assunto até o fechamento desta edição.

CONSELHOS COMUNITÁRIOS

Os conselhos comunitários são entidades, compostas por

ALEXANDRE CONRADO espera mais diálogo por parte da Prefeitura de Itaguaí líderes comunitários do mesmo bairro ou município. Essas lideranças se reúnem, voluntariamente, para discutir e analisar, planejar e acompanhar a solução dos problemas comunitários, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação com a administração municipal.

Mallanna Tenório
mallanna.tenorio@jornalatal.com.br

NOVA ERA “Após 27 meses sem diálogo com a Prefeitura, os líderes comunitários de Itaguaí começam a enxergar uma luz no fim do túnel com a saída de Luciano Mota do poder”, é o que afirma Alexandre Conrado, líder comunitário do bairro Mazomba.

Durante o governo Mota, não houve diálogo dos conselhos com a administração municipal, e as comunidades de Itaguaí pararam no tempo, sem que suas reivindicações fossem sequer recebidas no Palácio Barão de Teffé. “Esperamos que a coisa comece a acontecer. Percebemos uma vontade do prefeito Wesley de conversar, e vamos reorganizar nossa pauta para tratar com a Prefeitura”, comentou otimista o líder comunitário.

Segundo Alexandre Conrado, a pauta de reivindicações é grande, e entre os temas que pretendem abordar com o novo prefeito

Anexo G – Denúncia de Populares em Página de Rede Social:

compartilhou a foto de
21 de fevereiro às 17:19

Como faço pra conseguir uma vaga?

Descrição	Valor
90 - VENCIMENTO	5.000,00
88 - GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO - GR	4.433,00
200 - FUNÇÃO COMPLEMENTAR	4.800,00
201 - FUNÇÃO DE ESPECIALIZAÇÃO	80,00
202 - GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA	4.400,00
203 - GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA - VPR	2.344,04
214 - VPI - LEI 10.498/2003	99,87
211 - DESPESAS NOTURNAS - 14H	1.971,00
302 - PRO-SAÚDE/CD - REEMBOLSO	684,00
362 - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	835,00
302 - PRO-SAÚDE/CD-MENSALIDADE	322,00
507 - PRO-SAÚDE/CD-PARTICIPAÇÃO	110,36
507 - PRO-SAÚDE LE - PARTICIPAÇÃO	136,88
897 - SEGURIDADE SOCIAL - PIS/P	2.586,53
899 - IMPOSTO DE RENDA	6.866,82
Subtotal	22.806,31
Descontos	10.022,59
Valor Líquido	22.783,72

Ofício de folha: 897129.512684.811145
 e hora de geração: 03/08/2015 11:40:46
 Autenticação: 0982.A2A4.DDC2.8752.59A5.824F
 verificar a autenticidade deste contracheque, acesse:
www.camara.leg.br/servidor/autenticar

PAGAMENTO PREVISTO PARA 22/07/2015 ** ATENÇÃO: ESTE CONTRACHEQUE SUBSTITUI O DISPONIBILIZADO NO DIA 16/07. **

21 de fevereiro às 17:17 - Rio de Janeiro

Curtir Página

Olha o salário de um chefe do serviço de reprodução e digitalização de documentos oficiais (CARA DA XEROX).

Curtir **Comentar**