



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Paper Universitario

TÍTULO

**DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE Y DESAFÍOS
PUESTOS POR MEGAEMPRESARIOS: EL CASO DEL
MUNICIPIO DE ITAGUAÍ/RJ (BRASIL)**

AUTORES

**Jeferson Simões Santana, Cezar Augusto Miranda
Guedes y Lamounier Erthal Villela**

Quito, 2016

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

Versión en castellano del artículo publicado en Cadernos EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 8, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Set. 2011

Desarrollo territorial sostenible y desafíos puestos por megaemprendimientos: el caso del municipio de Itaguaí/RJ (Brasil).

Sustainable territorial development and challenges posed by mega-projects: the case of city of Itaguaí/RJ (Brasil).

Jeferson Simões Santana ¹

Cezar Augusto Miranda Guedes ²

Lamounier Erthal Villela ³

Resumen

El artículo tiene el objetivo de evaluar la acción de los poderes públicos locales y de la sociedad civil en la construcción de la sustentabilidad territorial, frente a los procesos de implantación de megaemprendimientos en el municipio de Itaguaí/RJ. Para tal, describe los impactos de las transformaciones traídas por los grandes emprendimientos en el territorio en análisis. Se examina la actuación de los poderes locales para mitigar los efectos indeseables y irrigar aquellos aspectos del crecimiento favorables a una mejoría de las condiciones de vida y sustentabilidad del municipio. Como resultado, se observa la carencia de instrumentos para el tratamiento técnico y político al lado de los intereses y estrategias del poder céntrico y de los capitales envueltos, principalmente en cuanto a la capacidad de monitorear las acciones, con miras a aspectos como las discrepancias entre el periodo de los mandatos para alcaldes y la planificación de largo plazo mantenido por las empresas. También fue observada la falta de articuladores locales capacitados en fomentar acciones a favor de la gobernabilidad, de la

¹ Maestría en el Programa de Pós graduación en “Gestão e Estratégia de Negócios de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (PPGEN/UFRRJ)”. UFRRJ.

² Pos doctorado en el “Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidad Técnica de Lisboa (ISEG/UTL)”, Portugal. Doctorado en Administración en la EAESP/FGV. Profesor Titula de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ). Profesor Invitado en la Universidad Andina Simon Bolívar (UASB/Sede Ecuador).

³ Pos doctorado en Administración Publica en la EBAPE/FGV; Doctor en Economía Aplicada de la *Université de la Sorbonne Nouvelle* (Paris III). Profesor Asociado de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ).

gestión social participativa, de la cohesión social y territorial, de la sustentabilidad, de la inclusión económica y de bien estar en el territorio en cuestión.

Palabras clave: Itaguaí/RJ; Desarrollo Territorial; Desarrollo Sostenible; Megaemprendimientos.

Abstract

The article aims to study the role of local authorities and civil society in building sustainable territorial towards the process of implementation of mega-projects in the municipality of Itaguaí/RJ. To this end, describes the impact of changes brought by large enterprises in the territory under analysis. It examines the role of local governments to mitigate the undesirable effects and irrigate those aspects of growth favorable to the improvement of living conditions and sustainability of the municipality. As a result there is a lack of instruments for dealing with technical and political interests and strategies of the central and capital involved, especially regarding the ability to monitor the actions in view of issues such as discrepancies between the duration of mandates for mayors and maintained long-term planning by firms. It was also observed lack of trained local organizers to promote actions in support of governance, participatory social management, the social and territorial cohesion, sustainability, inclusion and economic well being of the territory in question.

Keywords: Itaguaí/RJ; Land Development; Sustainable development; Mega-projects.

Introducción

La provincia de Río de Janeiro, segundo mayor Producto interior bruto (PIB) entre las 27 unidades federativas de Brasil, ha sido foco de grandes emprendimientos, sean nuevos o expansión de antiguos. En el municipio de Itaguaí, objeto de este artículo, tenemos que destacar, entre otras grandes inversiones, la implantación de la Compañía Siderúrgica del Atlántico (TKCSA) y la consolidación de dos vectores logísticos: la revitalización del puerto de Itaguaí y la construcción del arco de carretera. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Itaguaí posee 105.633 habitantes, con Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,768, ocupando la 42ª posición entre 92 municipios de la provincia de Río de Janeiro y 1376ª entre los 5.564 municipios brasileños (CIDE RJ, 2008). El municipio forma parte de la mesoregión⁴ Metropolitana de Río de Janeiro (Figura 1), área con población total de cerca de 13 millones de habitantes. En términos geográficos, esta a 400 km de la ciudad de São Paulo, mayor centro industrial del país (IBGE, 2008).

Desde los años setenta del siglo pasado, Itaguaí ha sido escenario de lanzamientos de proyectos capitaneados por gobiernos distintos y por acciones de empresas privadas. Los años 70, el

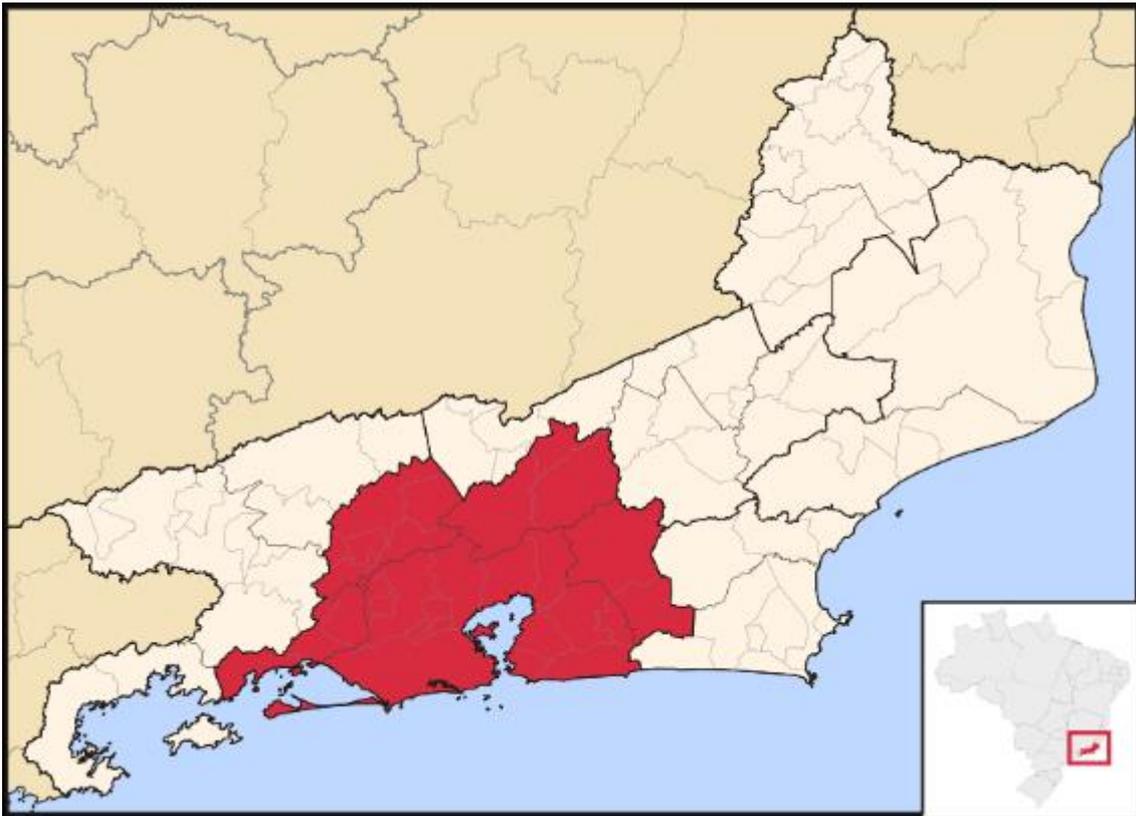
⁴ N.T: Designación utilizada por El IBGE (Instituto Brasileño de Geografía e Estadística) para mencionar las grandes ciudades y sus alrededores.

gobierno federal implantó el puerto de Sepetiba, actualmente denominado de puerto de Itaguaí. En función de las excelentes condiciones de navegación existentes en la bahía de Sepetiba, así como de aspectos logísticos favorables proporcionados por su localización geográfica, el puerto viene continuamente recibiendo nuevas inversiones de ampliación (MULS, BÉCUE y MELO, 2005) También los años 70, fue instalada en Itaguaí, la empresa Nuclebrás Equipamientos Pesados S.A. (NUCLEP) como parte del Programa Nuclear Brasileño. En los años 80, otra decisión impactante para el municipio fue tomada por la empresa Petróleo Brasileño S.A. (PETROBRAS), que reservó una área en el municipio de casi 12 millones de metros cuadrados para instalación de un polo petroquímico.

En el comienzo de los años 2000, la región, y principalmente el municipio de Itaguaí, reviven la expectativa de desarrollo socioeconómico como ya le había sido prometido el siglo pasado. Actualmente, Itaguaí tiene distintos emprendimientos en diferentes fases de instalación y de funcionamiento. El Puerto de Itaguaí tiene, en marcha, obras de ampliación del área de maniobra del puerto con dragado destinadas a asegurar un callado de 20 metros de profundidad que permite acceso de buques mercantiles de grande porte. También la construcción de nuevos terminales para el Grupo EBX, para la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), para la TKCSA, además de otros dos terminales que serán operados por la Compañía Docas de Río de Janeiro (CDRJ). Por sí mismas, estas obras compondrán un valioso canal logístico para la economía brasileña y confirmarán su vocación antigua de *hub port*, o sea, puerto concentrador de barcos de grande porte destinado al comercio internacional. Estos emprendimientos envuelven cerca de US\$ 4 billones, 18 mil empleos en la fase de construcción de las terminales y previstos cuatro mil empleos en la fase de operación.

Figura 1

Mesoregión Metropolitana de Rio de Janeiro



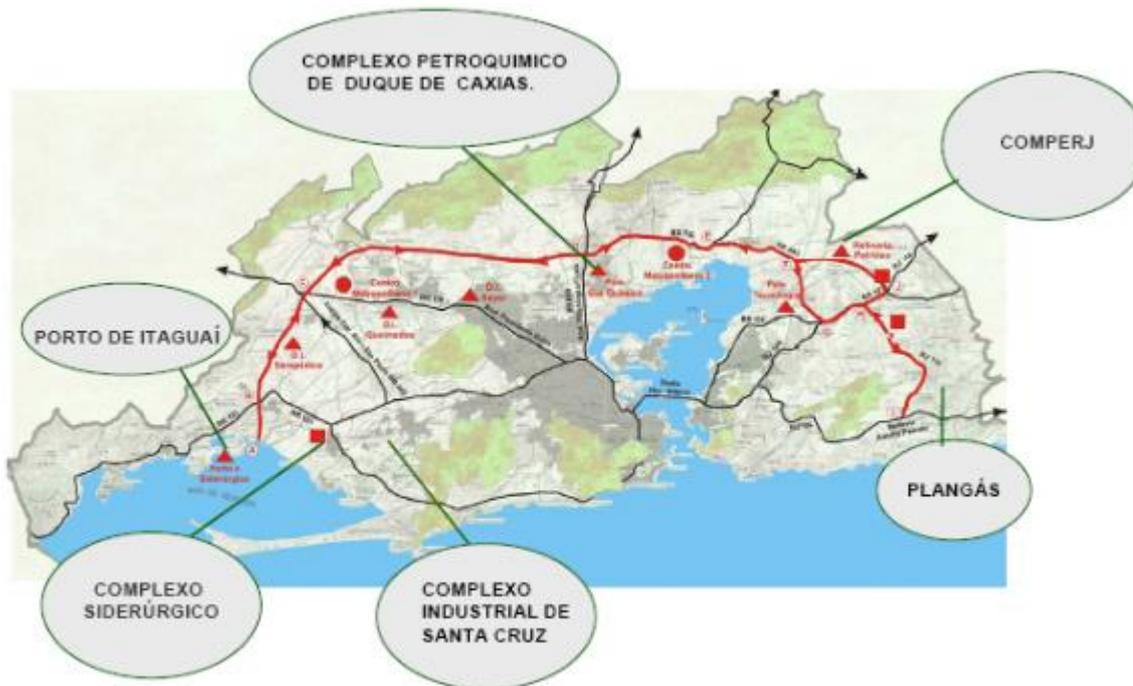
Fuente: extraído de CIDE-RJ, (2010).

Otras inversiones, indirectamente relacionadas al puerto, están en marcha, cabiendo destacar: la duplicación de la carretera BR-101, en el tramo entre la ciudad de Río de Janeiro y el distrito de Itacuruçá, en Mangaratiba, cortando todo el municipio de Itaguaí. Esa obra pretende desahogar el tráfico en el tramo inicial de la carretera Río-Santos, contribuyendo para facilitar el acceso al puerto de Itaguaí; la construcción del Arco Metropolitano (ver Figura 2), con una extensión de 145 kilómetros, conectando el Complejo Petroquímico de Río de Janeiro (COMPERJ), situado en el municipio de Itaboraí/RJ al puerto de Itaguaí; la construcción de la siderúrgica de la Thiessen-Krupp Companhia Siderúrgica de Atlântico (TKCSA), en la divisa con el municipio de Itaguaí y que tendrá como soporte logístico de entrada principal el ferrocarril y de salida el puerto de Itaguaí. Este emprendimiento, inaugurado oficialmente en junio del 2010, envuelve aproximadamente R\$ 11,4 billones, 18 mil empleos en la construcción y 3,5 mil en la operación (BUENO, 2009).

En agosto del 2010, la Marina brasileña inició la construcción de un astillero para construir submarinos atómicos en la isla de la Madera en Itaguaí, en asociación con el Gobierno Francés. El sitio de obras posee 90 mil metros cuadrados y 320 trabajadores de la Constructora Odebrecht. Se trata de la Unidad de Fabricación de Estructuras Metálicas (UFEM), primera etapa del nuevo Complejo Militar-Naval. Además de la UFEM, el Complejo se compone por un astillero y por la Base Naval de Submarinos.

Figura 2

Ruta del Arco Metropolitano de Rio de Janeiro



Fuente: Extraído de CIDE-RJ, (2010).

En acuerdo con Bueno (2009), en su conjunto, estos proyectos representan el mayor paquete de inversiones privadas en curso en Brasil. Considerando la cuestión colocada por Vainer (2001), “lo que puede el poder local?”, podríamos aquí preguntar: lo que puede hacer el poder local de Itaguaí para defender los intereses de su ciudad y de sus ciudadanos frente a la creación de grandes emprendimientos, cuyos objetivos, planos y logros están localizados más allá, pero cuyas consecuencias económicas, físicas y sociales están aquí localizadas? La implantación de grandes emprendimientos en ciudades con un perfil histórico no industrial acostumbra ser vista por los ciudadanos locales como un movimiento de “salvación”, en la expectativa de inversiones y empleos. En muchos casos, tal afirmación no es verdadera, pues existen distintos ejemplos y estudios que describen las consecuencias, muchas veces desastrosas, que ocurren al local del emprendimiento (LOLLO y RÖHM, 2005). En Itaguaí, tal proceso está en curso, y tal vez sea posible identificar las eventuales resultados negativos para el local, antes que se desplieguen de forma permanente. La implantación de estos emprendimientos representa el inicio de mucha “cosa nueva”, otro cuadro socioeconómico con positivities y negatividades igualmente impactantes.

Luego, el objetivo de este artículo consiste en describir las transformaciones en progreso traídas por los grandes emprendimientos, y examinar la actuación y las posibilidades de actuación del poder local (poder público local, sociedad civil y mercado) con respecto a sus

formas de participación en los procesos decisorios locales. Para tal, la investigación analizó: la actuación del poder local frente a los desafíos traídos por estos emprendimientos; y la capacidad de los instrumentos disponibles del poder local para el tratamiento técnico y político junto de los intereses y estrategias del poder céntrico y de los capitales envueltos, principalmente en cuanto a la capacidad de monitorear las acciones. Según Furtado (2000, p. 22), el desarrollo es “el proceso de invención cultural que permite ver el hombre como un agente transformador del mundo”. No se puede olvidar que, frecuentemente, la gran inversión transcurre de la asociación de intereses estratégicos entre la empresa y el poder céntrico. Aunque el poder político no esté formalmente asociado o conectado al interés empresarial, esta claro que la empresa trae empleo, renta e impuestos. Esos son puntos buscados por los gobiernos, aunque no tengan propiamente una visión del resultado social. La suposición que da la dirección a la investigación y que dio origen a este artículo es que el poder local, en el caso de Itaguaí, no dispone de herramientas adecuadas al trato con grandes emprendimientos, lo que establece asimetrías de informaciones y de relaciones de poder. Tales asimetrías colocan en desventaja los poderes locales, sean públicos o de la sociedad civil, que actúan en la mayoría de las veces como meros espectadores de las transformaciones en curso en su territorio. Esta postura pasiva de cara a las transformaciones es propia a la poca participación de los poderes locales en los procesos deliberativos.

Fundamentación teórica

Desarrollo local

Desde las últimas décadas del siglo XX, la discusión sobre desarrollo local y poder local tomó forma más amplia, en parte debido a las dificultades de la plantilla de desarrollo decurrente de iniciativas del estado céntrico y, en parte, como una forma de compensar la influencia económica, política y cultural del movimiento globalizante. Desde esa época se discute la validez y efectividad del desarrollo local, visto como una forma de organización de los agentes y recursos de un local en búsqueda de un desarrollo justo y sostenible. En oposición a una larga predominancia de las plantillas de desarrollo económico regional, originados en los centros estratégicos, la plantilla de desarrollo local busca otro orden: en Francia, con una visión preocupada en el papel del ciudadano y con una visión integral del territorio, y en Italia, donde pequeñas y medias empresas de un mismo segmento económico buscan crear economías de escala y aprovechar las sinergias de la proximidad. Esas experiencias, repetidas y ampliadas en distintos países, afirman la validez de la plantilla de desarrollo local. (GARCES y SILVEIRA, 2002, p. 67)

Estudios han sido desarrollados en Brasil y en América latina, examinando las distintas facetas y características del desarrollo local. Estudiando el fenómeno, (OLIVEIRA, 2002) analiza el desarrollo local como siendo compuesto de tres dimensiones básicas: la primera dimensión se refiere a la capacidad efectiva de participación de la ciudadanía. Esa participación afirma y rescata la actuación y responsabilidad del ciudadano en la construcción del gobierno, haya vista que la democracia representativa establece gran distancia entre el gobernante y aquellos que en él votaron, durante el ejercicio del poder. La segunda dimensión, punto esencial, se refiere a la posibilidad de que actúe en la corrección de la tendencia de concentración que, según Olivo

(2002), parece inherente al proceso capitalista en el nivel macro. Ese aspecto parece indicar que el desarrollo local da oportunidades a que emprendimientos de pequeño y medio porte reciban guarida para establecerse. Como tercera y última dimensión, se establecería un contraste entre la globalización y el desarrollo local. Esos aspectos se constituirían en elementos esenciales a la caracterización de desarrollo local. Este tipo de acción debe crear condiciones a una participación efectiva del ciudadano, posibilitar el surgimiento de pequeños y medios emprendimientos, como forma de compensar la ventaja inherente al gran emprendimiento y ser un modo de afirmación del local frente a la dinámica de globalización. Todo ese proceso tiene lugar en determinado tiempo y espacio. Luego, cuando hablamos de desarrollo local, estamos refiriéndonos a un proceso que se verifica en determinado espacio territorial bordeado en subregiones, municipios y ciudades. (TENÓRIO, 2007, p. 17).

El desarrollo como un proceso abarca las distintas dimensiones de la región enfocada y no sólo la económica, más frecuentemente observada cuando se habla sobre el asunto. Las dimensiones social, ambiental, cultural, físico-territorial, político-institucional y científico-tecnológica son facetas de un mismo complejo proceso de desarrollo. Tal visión es compartida por otros autores, como contextualiza Bresser-Pereira (2003, p. 31):

El desarrollo es un proceso de transformación económica, política y social, a través del cual el crecimiento del nivel de vida de la población tiende a hacerse automático y autónomo. Se trata de un proceso global, en que las estructuras económicas, políticas y sociales de un país sufren continuas y profundas transformaciones. No tiene sentido hablar en desarrollo sólo económico, o sólo político, o sólo social. No existe desarrollo de esa naturaleza, parcelado, sectorializado, a no ser para fines de exposición didáctica. Si el desarrollo económico no trae consigo modificaciones de carácter social y político, si el desarrollo social y político no sea al mismo tiempo el resultado y la causa de transformaciones económicas, será porque de hecho no tuvimos desarrollo. Las modificaciones verificadas en uno de esos sectores habrán sido tan superficiales, tan epidérmicas, que no dejarán huellas.

La expresión desarrollo local busca también caracterizar el proceso de crecimiento que ocurre por la actuación del estado y no sólo por las fuerzas del mercado. No es algo que ocurra de forma espontánea. Es proceso provocado y que debe ser gestionado, buscando reforzar la potencialidad del territorio frente a acciones endógenas, articuladas por sus distintos actores: sociedad civil, poder público y el mercado. Oliveira (2002) también observa que la asociación adecuada del desarrollo local con emprendimientos estructurantes del desarrollo nacional puede resultar en respuesta más efectiva a los desafíos del desarrollo en regiones más carentes. Ese punto tiene relevancia, haya visto que el proceso de desarrollo local está insertado en el contexto regional y nacional. Las acciones estratégicas en escalas mayores pueden afectar lo que se pasa en el local.

Por otro lado, considerando la extraordinaria complejidad del ambiente socioeconómico en cualquier escala de poder, Levy (2002) apunta para la evidencia de que el poder público no puede más actuar aislado, sin considerar la necesidad de estructurarse en una red de compañeros estatales, no estatales y privados, en el cual cada uno tiene posibilidad de intervenir en la marcha del proceso. De forma general, el desarrollo local lleva a la búsqueda de evitar la

repetición de las desigualdades de recursos, poder, formas sociales y explotación de los recursos naturales, presentes en el modo de producción económico (CALDAS y MARTINS, 2004).

Vainer (2001, p. 17) resume la discusión de las escalas de actuación del poder local:

Podemos observar que la cuestión de la escala en la actuación política es crucial. Parte de la discusión defiende la búsqueda de una actuación en escala global de la ciudadanía, como forma de estar en el mismo nivel de las decisiones que son tomadas por los agentes globalizados. No hay duda que gran parte de las decisiones que afectan la vida del ciudadano común son tomadas y ejecutadas bajo una óptica global. Por otro lado, una significativa cuota de los estudiosos defiende la mayor importancia de la actuación local, como complemento de la visión globalizada, pues argumentan que el gobierno local tiene mayores condiciones de actuar de forma eficaz para atraer empresas, promover su competitividad y ofrecer la base histórica y cultural para la integración de los individuos.

Según Vainer (2001), distintos estudiosos del asunto defienden que el abordaje debe ser hecho de forma "transescalar": "cualquiera proyecto (estrategia?) de transformación envuelve, engancha y exige tácticas en cada una de las escalas en que hoy se configuran los procesos sociales, económicos y políticos estratégicos" (VAINER, 2001, p. 25). En esa línea argumentativa, la fuerza de la actuación de las multinacionales está más presente en la capacidad de actuación en las distintas escalas y menos en su globalidad. La movilización de recursos complementarios en diferentes regiones en las cuales la multinacional actúa presupone una gran capacidad de articulación de las distintas escalas de poder. Ese sería el real poder a la disposición de la gran empresa.

A partir de la segunda mitad de la década de 90, el local asume la preponderancia entre las escalas, en la tarea de gestionar las contradicciones referentes al desarrollo. La visión local llega a ser considerada por muchos como la única forma legítima de definir los problemas del desarrollo. Esa nueva marca de actuación es vista como decurrente de la crisis del Estado-Nación, no más visto como moldura organizacional de la definición de lo social, así como de las críticas a la concepción de desarrollo centrada en el estado. (CAMELO y CORREA, 2004). No siendo el estado más confiable en la interpretación de las necesidades y en la ejecución de las acciones de desarrollo, se buscan soluciones endógenas y locales, en el presunto que tal perspectiva próxima contribuya para mejoría del proceso.

Aunque asumiendo el protagonismo, la escala local/regional no es suficiente para mantenerse o desarrollarse aisladamente. No hay un poder estructuralmente local, sea de carácter privado o público: hay actuación de dimensiones locales de un poder construido por las complejas relaciones entre escalas distintas de los que toman las decisiones, tanto en el ámbito privado como en lo público (ACSELROD, 2002). La preponderancia del proceso de desarrollo local es fruto de un complejo de interacciones entre aspectos de respuesta a los problemas de la globalización, de ocupación de espacios de desarrollo dejados por el estado céntrico y también un relativo aumento de la conciencia de la capacidad de actuación de los actores locales. Todos los factores interactúan en la creación de un ambiente en el cual la actuación del desarrollo local es esperada y posible (ACSELROD, 2002). El local también propicia una concentración de actividades que serían conectadas a las economías de aglomeración, en un proceso acumulativo

de varios factores: economías de escala, costes de transporte, relaciones entre empresas, especialización, creación de redes y asociaciones y distintos otros aspectos que aumentan la productividad del conjunto económico local. (KRUGMAN, 1991).

El esquema presentado por Albuquerque (2004), después de estudiar experiencias latino-americanas, trae la siguiente perspectiva:

[...] elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local: la movilización y la participación de los actores locales; la postura proactiva del poder público local; la existencia de grupos de liderazgo local; la cooperación público-privada; la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo; el apoyo a las Micro, Pequeñas y Medias Empresas (financiero y capacitación); la coordinación de programas de acción y de los instrumentos de apoyo; y la institucionalización del cuadro para el desarrollo local, o sea, la búsqueda de un pacto político suprapartidario en el ámbito territorial para asegurar la legitimidad y durabilidad - en otros términos la sustentabilidad - del proceso, más allá de los cambios políticos. (ALBUQUERQUE, 2004, p. 11).

En cuanto al aspecto en relación a la presencia de grandes emprendimientos y como eventualmente impactan las condiciones del local, Pires y Pedlowski (2009), estudiando la instalación del complejo portuario de Barra del Açu, en el norte de la Provincia de Río de Janeiro, comentan:

Sin embargo, toda la evolución institucional y la difusión social del concepto de sustentabilidad están siendo colocadas en jaque por la implantación de megaemprendimientos que vienen surgiendo en diferentes partes del planeta. En el caso brasileño, la reutilización de modelos de naturaleza teóricamente desarrollista (pero que en la práctica reproducen la lógica tradicional de la primacía del crecimiento económico) por el gobierno Lula ha implicado en el surgimiento de una serie de emprendimientos cuya magnitud coloca en riesgo la existencia de comunidades tradicionales y de los ecosistemas de que estas dependen para sobrevivir. Alerta que estos megaemprendimientos también implican en el aumento de las tensiones y conflictos sociales, visto que generan una inevitable disputa por territorios por agentes que operan a partir de diferentes escalas espaciales, y armados de diferentes niveles de poder político y económico. (PIRES e PEDLOWSKI, 2009, p. 23).

Examinando la cuestión de la localización del emprendimiento en determinado local fuera de su origen, la teoría de la internacionalización de la producción informa que hay tres formas básicas de la internacionalización: comercio, inversión externa directa y relaciones contractuales. La lógica que conduce a una decisión de internacionalizar, es decir, en el caso, producir en

determinado local, fuera del origen de la empresa, envuelve verificar si la empresa tiene expectativas de ganancia por encima de lo normal con la decisión; definir la forma concreta de internacionalización, sea mediante comercio, inversión externa directa o relaciones contractuales; y en tercer aspecto, deben ser examinados los factores de ubicación específica.

En esos aspectos, son consideradas dificultades o facilidades de mercado, estabilidad del ambiente legal y económico, disponibilidad de tecnología e infraestructura económica y diversos otros. Esas decisiones sin duda son llenas de riesgos e incertidumbres, sin embargo el factor motivador principal es la característica del agente económico en comportarse de “naturaleza oportunista”, pues busca el máximo de beneficio con el mínimo de costo (GONÇALVES, 2005, p. 108-113).

Por lo tanto, en el centro de la decisión de determinado emprendimiento ubicarse en determinado local del sudeste de Brasil en vez de en su lugar de origen o en cualquiera otro lugar, está el hecho de que las ventajas ofrecidas para aquel local específico se presentan de forma superior en la búsqueda de asegurar el lucro. Esas ventajas son normalmente asociadas al costo reducido de los sueldos, tierras o tasas y en muchas oportunidades, exenciones y esquemas de financiaciones públicas en sus diversas escalas, potencializando así la rentabilidad derivada de las decisiones de inversión y sus lógicas espaciales.

Como un contrapunto a los abordajes que consideran la capacidad de acción de los poderes locales en el desarrollo local, también advierte Fischer, (2002, p. 99):

Desgaste conceptual del propio término “desarrollo local”, debido a la amplitud de empleo, generando un vacío conceptual. En diversos contextos políticos es utilizado como pieza de marketing. Desgaste de los métodos participativos, por la ausencia de planes de acción estructurados y escasez de resultados; el medio de participación utilizado para establecer sólo un compromiso del ciudadano; la articulación de comunidades de intereses choca en límites concretos de poder, por ejemplo, el consenso en cuanto a la necesidad de aumento de empleo y renta choca en los límites del Estado y del mercado. La discontinuidad política y las interferencias político-partidarias locales o no; la rotación necesaria en el poder y la poca profesionalización de la administración pública conducen a la discontinuidad de políticas y en muchos casos, el desmonte intencional del trabajo construido por una administración anterior. Dificultades de articulación entre gobierno/gobierno, gobierno y sociedad y sociedad/sociedad, debido a factores culturales o de inmadurez democrática. Las relaciones entre las escalas de gobierno sufren interferencia de cuestiones partidarias, mientras que en el caso de la participación de la sociedad, las cuestiones relativas al aspecto de la inmadurez democrática sobresalen. Tendencia a la construcción “externa” de las estrategias de desarrollo local, por agencias, ONGs y gobierno. Fragilidades metodológicas de los tipos de intervención en desarrollo local; intereses en los agentes fiscales del desarrollo local, que crean dependencias en las comunidades apoyadas. En ese caso, se encuentran dificultades debidas al interés empresarial de las consultorías en mantener la dependencia; superposición de programas y proyectos de diferentes instituciones; evaluación inexistente o inadecuada de los procesos, resultados e impactos.

Aún, según Tenório (2007), cuando se aborda el tema Desarrollo Local, se deben considerar todos los aspectos de interrelación entre los diversos actores de la sociedad. Siendo así, se hace necesaria una profunda transformación de las relaciones sociales, o sea, la ampliación de la racionalidad sustantiva referente a las prácticas locales. Reitera el autor:

No deben ser enfocados sólo los procesos sociales y técnicos de producción, y sí, la preservación ambiental también, pues los programas y proyectos de desarrollo buscan asegurar mejores condiciones materiales como la sustentabilidad del territorio en consonancia con las condiciones, posibilidades y vocaciones del mismo. (TENÓRIO, 2007, p. 4).

En este contexto, existe un cambio en las relaciones políticas locales, pues los procesos de desarrollo local interdependen de los esfuerzos ejercidos tanto por las entidades estatales cuánto por la sociedad, visto que ambos deberán estar enfocados en llevar adelante proyectos surgidos de intereses colectivos, con origen en las discusiones y de la práctica dialógica. En este sentido, el desarrollo local necesita de acciones de ciudadanía, o sea, el reconocimiento por parte de los agentes de como sus acciones irán influir en la valoración de los recursos y potencialidades del territorio en cuestión y como estas acciones irán promocionar la calidad de vida de la población. Si las acciones del desarrollo local son interdependientes de las fuerzas locales y estas representan el deseo y la capacidad de los actores locales en formular e implementar acciones que elaboren cambios en el *estatus quo*.

En el sentido de pensar desarrollo local con inclusión social, el concepto de Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) (PERICO, 2009), viene siendo discutido y aplicado por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio del Desarrollo Agrario. Luego, importa al DTS, el territorio, su identidad, su cultura, sus relaciones económicas y sociopolíticas. El territorio significa un “espacio” ocupado por una determinada población que lo controla, tanto las fronteras geográficas como las relaciones simbólicas, observando las siguientes dimensiones, abajo descritas: la cohesión social, que consiste en la congruencia de la población local, o sea, en el fortalecimiento de sus lazos interpersonales para favorecer y capacitar el potencial de equidad de los derechos y obligaciones ciudadanas; la cohesión territorial, que se refiere a la capacidad de la población de un territorio tener densidad en las relaciones interpersonales para definir sus políticas, sus estrategias en función de sus propios recursos e intereses territoriales; la gobernabilidad, que se refiere a la capacidad de los poderes públicos en actuar con objetivos y propósitos de desarrollo local; la sustentabilidad: las actividades económicas actuales no pueden colocar en riesgo el bien común ni las actividades económicas de futuras generaciones; la inclusión económica es la capacidad por la cual el desarrollo local incluye la población económicamente activa en sus actividades de modo continuo y permanente; y por último el bienestar que el

desarrollo del local proporciona sobre las condiciones de vida de la población agregando infraestructura, saneamiento, instituciones de salud y de educación.

Gestión social

En algunos contextos la gestión social está asociada a las políticas de combate a la pobreza, a la administración de la llamada área social (salud, educación, asistencia social, medioambiente así como a la gestión de organizaciones del tercer sector). Una política pública es caracterizada por la acción deliberada del poder público con vistas de anticipar necesidades, como en el caso de acciones y planes que busquen crear condiciones propicias al desarrollo socioeconómico de determinado local, región o país. En el contexto de este trabajo, la gestión social está asociada a una gestión pública que considera esencial la participación de los diversos actores interesados en determinada acción pública. Busca evitar que la gestión pueda privilegiar intereses del Estado, representado por otras esferas de gobierno o del mercado, en su concepción más amplia. Es necesario por lo tanto, desde las fases iniciales de planificación y decisión, haber una comunicación dialógica entre los interesados, de forma a crear un consenso entre los actores. (TENÓRIO, 2007).

Por lo tanto, la gestión social no está restringida a la gestión del área social o a una gestión volcada hacia lo social y asociada a un proceso de gestión pública que tiene como perspectiva determinante de sus acciones la sociedad y no el mercado. (TENÓRIO, 2009). Es el proceso de gestión que en su forma considera los intereses de los actores locales de la sociedad, del mercado y del gobierno como esenciales. Es el instrumento en la gestión pública para concretar la política de desarrollo local con ciudadanía. En ese sentido, la gestión social es cómo se llama el conjunto de procesos sociales en que la acción administrativa se desarrolla a través de una acción negociada entre sus actores. Tales procesos no tienen un carácter burocrático, porque hay una relación directa entre el proceso administrativo y la múltiple participación de los actores.

Llamamos aquí de instrumental del poder local aquellas formas de participación de los distintos actores del desarrollo local, que son también conocidos como medios de participación, asegurados en gran medida por la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Son las formas legales, gubernamentales o no, que posibilitan que el poder local, en sus diferentes facetas de actuación, pueda actuar, en el sentido de intervenir en los rumbos del desarrollo local. (TENÓRIO, 2007). Están citados los puntos de la Constitución Federal más directamente conectados al poder local:

Acción popular (art. 5º, LXXIII): cualquier ciudadano puede proponer acción popular para anular acto dañino de la administración pública.

Es deber de la familia, sociedad y estado asegurar los derechos del niño y adolescente (art. 227, caput y § 7º, que remite al art. 204, II).

Colegiados de Órganos Públicos (art.10): asegura la participación de trabajadores y empleadores en los colegiados de órganos públicos;

Cultura (art. 216, § 1º): prevé la participación de la comunidad en la defensa y promoción del patrimonio cultural;

Denuncia de irregularidades/ilegalidades (art. 74, § 2º): cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato puede denunciar irregularidades ante el Tribunal de Cuentas de la Unión.

Enseñanza Pública (art. 206, VI): se admite, en carácter genérico, la gestión democrática de la enseñanza pública, remitiéndose a la ley su reglamentación. La Enseñanza Pública debe responder a los desafíos locales;

Iniciativa Popular (art. 14, III, 27 § 4º, 29, XIII y 61 § 2º): medio de participación popular en el proceso legislativo, a través de la presentación de proyectos de ley para apreciación del Poder Legislativo;

Planificación Pública (art. 29, XII): establece la obligatoriedad de participación en la planificación pública, en nivel municipal, de las asociaciones representativas;

Plebiscito (art. 14, I, 18, § 3º y 4º y 49, XV): consulta popular semejante al referéndum.

Política agrícola (art. 187): determina que toda política agrícola deberá ser planeada y ejecutada con la participación efectiva del sector de producción, envolviendo productores y trabajadores rurales, así como de los sectores de comercialización, de almacenamiento y de transportes.

Referéndum (art. 14, II y 49, XV): forma de consulta popular en que los proyectos de ley aprobados por el legislativo deben ser sometidos a la aprobación popular para que puedan entrar en vigor;

Al corriente de la ley, tenemos iniciativas distintas cómo:

- Agencia de desarrollo local: Institución civil de derecho privado, sin fines lucrativos, que tiene por objetivo generar oportunidades de negocios, promover asociaciones entre empresas y/o entidades, elaborar proyectos y realizar articulación con el poder público.
- Agenda 21 Local: es el proceso de desarrollo de políticas para alcanzar la sustentabilidad, cuya implementación depende, directamente, de la construcción de asociaciones entre poder público local y sociedad civil. (MMA, 2004).
- Conferencia: Conferencias son convocadas por el Poder Ejecutivo para debatir reivindicaciones y formulación de políticas sectoriales.
- Consejos: Los consejos son instancias de formación de políticas que gozan de un alto concepto de respecto como espacios transparentes y comprometidos con el interés público, espacios que hacen la política más pública, por lo menos aquellos en que hay participación de grupos sociales organizados y democráticos. (CARVALHO, 1998).
- Consorcios intermunicipales: entidades que viabilizan acciones conjuntas de varios municipios.

- Desarrollo Local Integrado y Sostenible (DLIS): forma de conducción de desarrollo que busca facilitar la participación colectiva, con asociaciones entre los actores de la sociedad civil, gobiernos y empresas.
- Foros: espacio de participación y elaboración de proyectos de desarrollo local.
- Presupuesto participativo
- Asociaciones: tienen como objetivo dividir el poder de decidir entre instituciones asociadas y así conseguir mejorar la capacidad de actuación. Generalmente realizado entre movimientos u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), empresas y poder público. Su éxito depende de la capacidad de diálogo entre los asociados.
- Estatuto de la Ciudad (Artículos 182 y 183 de la CF y Ley 10257/2001) y Plano Director: define la función social de la propiedad urbana y busca asegurar la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, desarrollo de actividades económicas y justicia social. (FRANCIA, 2009).
- Plan estratégico local: plantillas de planificación local, en que los planes del gobierno dan espacio para participación de los actores locales.
- Polo de desarrollo: generalmente asociados a inversiones en determinada área que se distingue por la capacidad de inducir transformaciones en su área de influjo.
- Redes: conjunto de nudos interconectados, generalmente originados alrededor de objetivos comunes que se mantienen unidos y participantes en función de una estructura comunicacional común. (CASTELLS, 1999).

En una investigación sobre ciudadanía y desarrollo local, Tenório, (2007, p.101) considera una concepción de desarrollo: “como aquella posibilidad metodológica de intervención en el local, por medio de la interacción dialógica entre distintos actores: sociedad civil, Estado y mercado”. Para tal, investiga la ciudadanía por el análisis de variables abajo descritas, el esquema analítico de Tenório (2007) será utilizado en la metodología del estudio de caso propuesto en este artículo, donde: el poder público incluye la municipalidad y el consejo deliberante de concejales; la sociedad civil congrega las organizaciones civiles; el mercado representado por los empresarios; la ciudadanía, contemplada por la actuación de los ciudadanos.

Aspectos metodológicos

El primer paso de la investigación en relación a la obtención de informaciones fue el análisis de documentos y leyes, y sus respectivas aplicaciones y usos en la situación estudiada. Posterior a esta etapa, fueron reunidos los datos estadísticos sobre el municipio y la región según las informaciones ofrecidas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en la Fundación Centro de Información y Datos de Río de Janeiro y en el Tribunal de Cuentas del Estado de Río de Janeiro (TCE-RJ). En la recolección de datos primarios fue elaborada una investigación de campo, en el local, con encuestas no estructuradas y testimonios de autoridades públicas, liderazgos y agentes económicos locales. Hay que resaltar que uno de los autores de esta investigación es observador participante, pues él mismo es operario de la Municipalidad de Itaguaí y sus actividades están directamente conectadas al desarrollo

municipal. En virtud a su base de actuación en la municipalidad, él tuvo facilidad en acceder a los actores locales entrevistados, además de participar de eventos que discuten el asunto como, audiencias públicas y seminarios. Sin embargo, durante la etapa de elaboración de investigación de campo, él buscó seguir las recomendaciones propuestas por Vergara (2009) en cuanto a su exención en las opiniones recibidas de los entrevistados o a lo que se refiere a la facilidad en obtener los datos en el local.

La elaboración de las encuestas ocurrió en el periodo de septiembre a noviembre del 2009, y abajo listamos los principales actores entrevistados.

- En relación al Poder Público Municipal, fueron entrevistados: el Secretario Municipal de Planificación, cuya entrevista enfocó los aspectos referentes al Plano Director, ocupación urbana; el Secretario Municipal de Obras y Urbanismo, cuya entrevista enfocó los aspectos referentes al Plano Director, desgaste de equipos públicos, causados por el incremento en el uso y en el aumento del tráfico de camiones pesados en virtud de las obras y construcciones en marcha; el Secretario Municipal de Medioambiente, Agricultura y Pesca, cuya entrevista enfocó los aspectos referentes a la decadencia de la actividad pesquera y agrícola y ocupación industrial de la Isla de la Madera; la Directora General del Hospital Municipal S. Francisco Xavier, cuya entrevista enfocó el aumento de las atenciones a obreros provenientes de otras regiones, ahora trabajadores en construcción civil en el municipio; el Administrador regional de la Isla de la Madera, cuya entrevista enfocó los problemas oriundos de las actividades empresariales en la isla; los Concejales, cuyas entrevistas enfocaron las expectativas positivas y negativas en relación al crecimiento del municipio.
- En relación a los actores actuantes en el mercado, fueron entrevistados doce empresarios locales, cuyas entrevistas enfocaron como las inversiones en marcha vienen cambiando sus negocios que existían antes de las inversiones actuales. En cuanto al número de empresarios entrevistados, se observó la saturación de las respuestas, o sea, repuestas similares de los encuestados.
- En relación a la sociedad civil fueron entrevistados: el Presidente de la Comunidad de Pescadores de la Isla de la Madera – la encuesta enfocó el impacto de las inversiones en la vida de la colonia de pescadores y como estos están actuando para la preservación de sus derechos; dieciocho participantes del 2º Forum de Itaguaí, que prestaron testimonios sobre su visión y participación de la sociedad civil local sobre los cambios ocurridos en la región y sus modos de participación. Se observó también la saturación de las repuestas para definir el número de encuestados.

Los resultados de la investigación de campo fueron sintetizados en tres cuadros, que siguen el modelo propuesto por Fischer (2002, p. 99-100) en relación a la definición de variables y o situaciones que fueron analizadas. El primer cuadro presenta los resultados de las opiniones de los actores entrevistados sobre la capacidad de acción de estos en los procesos de decisión locales; el segundo cuadro evalúa, en la visión de los actores locales, el uso de los instrumentos legales o instituidos de participación; el tercer cuadro sintetiza los aspectos que pueden influir negativamente en el desarrollo local. Los resultados presentados en los cuadros, cuando oriundos de las entrevistas, fueron tratados según el método de análisis por categorías, según la técnica de análisis de discurso, descrita por Bardin (1977). Luego, buscó la agregación de significados de las charlas y de los testimonios según las variables que fueron analizadas. Según Gill (2003), el análisis de discurso es una lectura cuidadosa, para examinar el contenido, organizado en función del discurso del entrevistado o del deponente. El análisis debe respetar

los aspectos contextuales, históricos y culturales donde se sitúa el objeto de análisis de la investigación.

En relación a las limitaciones metodológicas, además de la delimitación del periodo temporal (2006-2010) y espacial en el municipio de Itaguaí/RJ, la investigación fue enfocada en la actuación de los poderes del local frente a los impactos de los emprendimientos. La investigación no pretende hacer extrapolaciones ni elaboración de escenarios, solamente confronta las teorías y las prácticas locales para la construcción de un análisis crítico.

Resultados

Los resultados presentados deben estar circunscriptos en el siguiente contexto: a partir de los años 70, se observa un cambio en la estructura de la economía local, anteriormente de carácter esencialmente agrícola, se transforma gradualmente en un polo de industria y servicios, con la disposición del gobierno central de incrementar la utilización del puerto de Sepetiba como alternativa a los puertos de Rio de Janeiro y Santos, en aquel momento considerados como saturados. Tal cambio se da en el conjunto de los programas Avanza Brasil y Brasil en Acción. A lo largo de esos años distintos proyectos fueron anunciados para la región, teniendo en común la no ejecución: creación de una Zona de Procesamiento de Exportación (ZPE), construcción del Polo Petroquímico de la provincia de Rio de Janeiro, construcción de nueva unidad de la Compañía Siderúrgica Nacional y expansión del complejo industrial del puerto de Sepetiba. Estos proyectos contribuyeron para el crecimiento de la población sin que hubiera mejoría de los índices de empleo y renta. (MULS, BÉCUE y MELO 2005, p. 142-148). Se nota que Itaguaí siempre participó como una extensión de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, sin embargo se hizo local de ocupación desordenada que refleja en cierta manera la expansión económica de la metrópoli vecina. (MULS, BÉCUE y MELO 2005, p. 152).

Del punto de vista político, hay una “oligarquía política” que se alterna en el poder desde los años 80. Esta oligarquía está compuesta de cuatro familias que hicieron todos los alcaldes desde los años 70. Hay también un histórico de gran violencia asociada a la política, teniendo en determinado periodo ocurrido nueve crímenes fatales, iniciados con la muerte de un alcalde en ejercicio. Tales disputas tenían como motivo de fondo el control de un recurso natural esencial a la economía del municipio en aquella época: los ‘arenales’, la gran ocurrencia de arena, arcilla, caolín y rocas con potencial para la manufactura de grava para la construcción civil. (MARQUES, 2006). Según Alves (2003), el nivel de violencia existente en la Bajada Fluminense está relacionado a su formación socioeconómica: la región fue históricamente usurpada por los grandes intereses económicos y procesos autoritarios, donde las resultantes fueron la exclusión social, la degradación ambiental, la criminalidad, entre otros efectos perversos.

Los cuadros a continuación presentados hacen la conexión de las variables identificadas en el marco teórico y la realidad observada en la investigación de campo.

Cuadro 1

Examen de las variables y situación filtrada en relación a los actores: sociedad civil, estado y mercado

Variable observada	Situación filtrada en la investigación de campo
Ciudadanía	<p>Desprestigio de la actividad política, participación como escalón para la obtención de poder, democracia de baja intensidad.</p> <p>No se observa participación popular o interés por el desarrollo sostenible.</p> <p>El desprestigio de la actividad política contribuye para devaluar el ejercicio de la ciudadanía, en la visión popular.</p> <p>Busca de participación en el control de las políticas públicas, como medio de proyección en la actividad política.</p>
Sociedad Civil	<p>Valora la diversidad cultural en asociaciones que no tienen actuación de carácter político, por lo menos de modo formal.</p> <p>No hay ambiente cultural característico de la ciudad, frente a una preponderancia cultural de la metrópoli vecina.</p> <p>Fuerte asimetría de información con medios comunicacionales utilizados para divulgación política y religiosa.</p> <p>No fueron observadas señales de que haya seguimiento de la legislación por parte de organizaciones civiles.</p> <p>Los valores tradicionales relacionados al asistencialismo y clientelismo están fuertemente radicados en la actividad política.</p>
Poder Público	<p>Relatos de comprometimiento del funcionalismo con la cosa pública.</p> <p>Gran afinidad política entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.</p> <p>Hay un fuerte trabajo del gobierno en la promoción de la vocación económica e identidad local, con la asociación de la imagen de "Ciudad del Puerto" a la ciudad de Itaguaí.</p> <p>Fuerte centralización de las decisiones en el poder ejecutivo, con el Consejo Deliberante de concejales aparentemente ubicándose como instancia confirmadora de los planes municipales.</p> <p>No fue observada forma de consulta a las comunidades sobre prioridades de obras y servicios públicos.</p> <p>Gran número de obras públicas, con aumento de la autoestima de la población y en dividiendo político en las elecciones.</p> <p>Visión economicista de las políticas públicas que se contraponen a la planificación a largo plazo de los grandes emprendimientos.</p> <p>Hay fuerte concentración de las decisiones en el gobierno, siendo que los consejos existentes tienen actuación pequeña.</p>

	<p>No fue observado el empleo de métodos participativos, como presupuesto participativo o planificación participativa.</p>
<p>Mercado</p>	<p>Tradicionalmente, las empresas tienen baja implicación con las cuestiones locales. Las empresas explotan los recursos, sin embargo poco contribuyen para el desarrollo local.</p> <p>Las grandes empresas se comportan como se fueran localizadas en un suburbio de la ciudad de Rio de Janeiro: sus operarios con sueldos más grandes viven en Rio de Janeiro y muchas demandas de compras y servicios son suplidas en la capital.</p> <p>Las relaciones del mercado con el poder público pueden permitir gran capacidad de articulación de acciones conjuntas.</p>
<p>Potencialidades del Territorio</p>	<p>La infraestructura económica se movió para atender a la demanda generada por la activación de los grandes proyectos en el puerto y de la TKCSA, especialmente en el sector de servicios.</p> <p>La infraestructura social, que recibe una afluencia continua de trabajadores temporales ubicados en la construcción de las instalaciones industriales, enfrenta nuevos desafíos.</p> <p>Las demandas de infraestructura del municipio aún no están dimensionadas, pero ya repercuten en los problemas traídos por la presencia de incontables casas transformadas en alojamientos para centenares de trabajadores.</p> <p>Nuevas exigencias sobrecargan la disponibilidad de los servicios de salud y seguridad, además de crear demanda para servicios de prostitución, incluso de explotación de menores.</p> <p>La agenda social resultó bastante inflada por esos motivos expuestos.</p> <p>En relación al potencial turístico, se observa la transformación del barrio de pescadores Isla de la Madera, de bucólico y turístico en área industrial, con el crecimiento del puerto de Itaguaí e implantación de los puertos privados y astillero para construcción de submarinos de la Marina. Tal cambio ha sido acompañado de problemas de reubicación obligatoria de residentes de ese barrio.</p>

Fuente: Elaboración propia, presentación de los resultados a partir del modelo propuesto por Fischer, (2002).

El cuadro 1 demuestra la baja participación de los actores locales en el desarrollo local, el cuadro 2 presenta cuáles instrumentos legales e instituidos pueden ser utilizados por los actores locales. Se pueden clasificar los instrumentos en tres categorías conforme el origen de las acciones: aquellas cuya iniciativa es del Poder Público, las que son de origen de otros actores, como por ejemplo: las iniciativas de control y fiscalización por parte de la Sociedad Civil y Ciudadanos. Finalmente tenemos una categoría que podríamos decir que son colaborativas o de cooperación entre los diferentes actores. En un examen de la utilización o implementación de esos instrumentos, podemos verificar: el Poder Público ha dominado las iniciativas en la implantación de conferencias y consejos. También tiene papel céntrico en el establecimiento de las políticas de Enseñanza Pública y Cultura. Esa preponderancia es, en parte, facilitada por la ausencia de participación de los demás actores, como se observó arriba. Gran parte de esos instrumentos están amparados por la ley y se visten de un carácter obligatorio. Posiblemente por esta razón están implantados. La cuestión que surge es que, porque son implantados por el gobierno municipal, son utilizados de forma política. Instrumentos que podrían ser utilizados para control del gobierno son puestos a servicio de la política que está en el poder. La obligatoriedad legal de instalación de los consejos y conferencias atribuidas al poder público se suma al desinterés de la participación por el ciudadano, además de la mayor capacidad de los gestores públicos, lleva a una predominancia de la voz del poder público.

En relación a aquellas de carácter de colaboración entre distintos actores del poder local, como Agenda 21 Local, DLIS, Redes y Consorcios Intermunicipales, fueron encontradas solamente algunas iniciativas en el periodo observado. En este punto es importante registrar que todos estos instrumentos presentan características comunes. Ellos están volcados para la organización de las acciones de agregación de esfuerzos del municipio o de la región para reaccionar a desafíos externos. (DOWBOR, 2008).

Cuadro 2

Verificación y aplicación de los instrumentos de participación a disposición del poder local

Instrumento de participación	Aplicación en el local
Presupuesto Participativo	Utilización de la nomenclatura para efectos de marketing político
Plan Diretor	Utilizado para indicar la zonificación para la ocupación de los espacios públicos
Denuncia de irregularidades	Denuncias de improbidad administrativa contra los poderes ejecutivo y legislativo
Acción Popular	Sin uso registrado en el municipio, en el período investigado.
Protección a los derechos del niño y del adolescente	Actuación conjunta del poder público, sociedad y Consejo del Niño y del Adolescente.

Colegiados de Instituciones Públicas	No fue observada la actuación de ningún órgano colegiado formal en el gobierno municipal
Cultura	Existe alguna participación de la sociedad en la conducción de acciones culturales y sociales.
Educación Pública	No ha sido observada participación de la sociedad en la conducción de la política educacional
Iniciativa Popular	No ha sido observada la utilización de este instrumento en el periodo investigado
Planificación Pública	No observada la participación en la utilización de este instrumento
Referendum	No observada la utilización de este instrumento en el periodo investigado
Política Agrícola	No observada la utilización de este instrumento en el periodo investigado
Agencia de Desarrollo Local	No observada la utilización de este instrumento en el periodo investigado
Agenda 21 Local	En curso la iniciativa del poder publico de creación de una Agenda 21 Local
Conferencia	Cumplidas las Conferencias exigidas por la legislación, con carácter técnico
Consejos	Funcionan los de Salud, de Educación y los de Asistencia Social
Consortio intermunicipal	El municipio está en un consorcio dedicado a la gestión de salud en la región metropolitana
DLIS –Red de Desarrollo Local Integrado Sustentable	No hay registro de actividad DLIS en el periodo investigado
Foros	Foro anual sobre la cooperación efectiva ciudad-puerto, para el desarrollo municipal
Asociaciones	Existen asociaciones entre órganos públicos y entidades de otras escalas
Plan Estratégico Local	No ha sido observado el empleo dese recurso en el local, en el período observado.
Polo de Desarrollo	Divulgación política del nuevo Polo de Desarrollo de la Zona Oeste e Itaguaí
Redes	No ha sido observada la existencia de redes formales, en el período investigado.

Fuente: Elaboración propia, presentación de los resultados siguiendo la plantilla propuesta por FISCHER (2002).

En el caso en pantalla, verificamos que gran parte de la iniciativa de las acciones del poder local tiene origen en el poder público. Por fuerza de las limitaciones políticas referentes a los mandatos de los administradores, cuatro años con posibilidad de reelección, las estrategias del gobierno son moldeadas en este aspecto temporal. Esa limitación que busca la rotación en el poder, sumada a la cultura política en Brasil, restringe la continuidad administrativa, dificultando la formación de políticas a largo plazo así como la formación de cuadros o redes que enfrenten desafíos de largo plazo.

En el aspecto referente a las escalas de actuación del poder local, se observa que la llamada “máquina pública” está volcada para una actuación interna y para argumentación con el poder público estadual y federal, principalmente para obtención de recursos. En el caso de enfrentamiento de demandas de nivel técnico con grandes empresas, como por ejemplo la TKCSA, el gobierno local no está calificado para trabajar en esas cuestiones en una relación dialógica en la mesa de negociación, principalmente porque no se preparó o no fue apoyado cuando necesario. El hecho de no haberse preparado no es un juicio de la actuación, y sí una constatación del hecho de que la gran empresa trabaja en un horizonte temporal de planificación y ejecución totalmente distinto del gobierno local. Lo que se observa es que las necesidades y consecuencias que hoy ocurren en el local donde está instalada la TKCSA podrían ser previstas años antes del inicio de la construcción. El gobierno local sólo sabe que va a recibir tal emprendimiento poco antes del comienzo de las obras. Un ejemplo concreto es la cuestión de la polución: la empresa tiene en su capital de conocimiento todo sobre las consecuencias y sobre como enfrentar el problema, por lo menos en lo que le interesa, el gobierno local sabe de la amplitud del problema por los periódicos o por cualquier otro medio, pero cuando ya hay decisión del gobierno federal para la instalación en aquel local. (DELMAS y BRANDÃO, 2009)

Otavio (2011), en materia del periódico *O Globo* intitulada “El ‘X’ del negocio”, denuncia el modelo por el cual la empresa MMX trabaja en Itaguaí. Una transacción inmobiliaria explicitó el involucramiento de autoridades públicas con los intereses empresariales. En este sentido, la materia explicita como la comunidad local acabó víctima de procesos para los cuales no encuentra apoyo en sus representantes locales. Informaciones privilegiadas y uso de los instrumentos de poder público para fines particulares colocan en extinción la comunidad de pescadores donde el puerto de la MMX se está instalando. Tal materia de periódico corrobora los resultados encontrados en esta investigación, antes citados: débil participación popular, poder público no articulado con la sociedad local y débil discusión de los procesos de desarrollo local.

Las necesidades y consecuencias de la instalación de estas grandes empresas son factores que van a desplegarse los próximos años, tal vez con el confronto entre los intereses de los distintos grupos. Posiblemente una gran industria siderúrgica no tiene el mismo impacto social que un astillero o puerto. A pesar de tener carácter complementario, la implantación conjunta en un mismo local puede potencializar los efectos. En los aspectos negativos asociados al concepto de desarrollo local, enumerados por Tania Fischer podemos observar:

Factores que pueden impactar negativamente en el desarrollo local

Factores que pueden impactar negativamente	Observación de la investigación
Desgaste conceptual de la expresión “desarrollo local”	La expresión usada por los medios como sinónimo de crecimiento económico.
Desgaste de los métodos participativos	Débil o germinal capacitación local en métodos participativos. Las actividades participativas son conducidas por el gobierno local.
Ineficacia ante límites concretos de poder	Las actividades comunitarias tienen fuerte dependencia del gobierno local
Discontinuidad política y las interferencias político-partidarias locales	El cambio del mandatario altera el apoyo y continuidad de iniciativas locales
Dificultades de articulación entre instancias de gobierno y sociedad	Débil articulación de los poderes locales y sociedad civil
Tendencia a la construcción “externa” de las estrategias de desarrollo local	Toda la estrategia de desarrollo local fue planeada en otras esferas que no la esfera local
Fragilidades metodológicas de los tipos de intervención en desarrollo local	Débil intervención de los poderes locales
Creación de dependencias en las comunidades que apoyan el desarrollo local	La gestión gubernamental de las actividades participativas establece la dependencia
Superposición de programas y proyectos de distintas instituciones	No observado en la investigación
Evaluación inexistente o inadecuada de los procesos, resultados e impactos	No ha sido observada una evaluación libre de los procesos, resultados e impactos

Fuente: Elaboración propia, presentación de los resultados siguiendo la plantilla propuesta por FISCHER (2002, p. 99-100).

Con relación a la gestión social, hay un déficit de participación histórico y anterior a la implantación de los proyectos actuales. Ya en el proyecto de implantación del puerto de Itaguaí, a la época con nombre de puerto de *Sepetiba*, hubo baja implicación de los actores locales, tanto sociedad como poder público municipal. (MULS, BÉCUE y MELO, 2005 p. 203-209).

Examinando los requisitos básicos colocados por Llorens (apud TENÓRIO, 2002), la investigación identificó algunos puntos relevantes. El poder público ha tomado iniciativa en algunos aspectos: reorganización de la base empresarial; desarrollo de infraestructura básica, mediante saneamiento, pavimentación de vías de acceso a los principales locales de emprendimientos,

búsqueda de convenios con instituciones y órganos públicos de otras escalas para capacitación de recursos humanos, como por ejemplo, la instalación de instituciones de enseñanza técnica como Centro Federal de Educación Tecnológica (CEFET) y Fundación de Apoyo a la Escuela Técnica de Río de Janeiro (FAETEC- RJ).

Consideraciones finales

La relevancia del tema está conectada al hecho de que tal ocurrencia, gran emprendimiento apoyado por el poder céntrico en local con histórico económico sin gran dinamismo económico y/o emprendimientos anteriores, está presente en varios de entre los noventa y dos municipios del Estado de Río de Janeiro: el Complejo Petroquímico de Petrobrás de Río de Janeiro en Itaboraí, la Fábrica Termoeléctrica de Angra 3 en Angra dos Reis, Fábrica Termoeléctrica de Açú y Complejo Portuario de Açú en S. João da Barra, los emprendimientos citados en Itaguaí y diversos otros de menor monta, pero cuya presencia trae enormes desafíos al local. Según el TCE-RJ (2008), existen cinco emprendimientos por encima de 1 billón de reales en municipios de Río de Janeiro, en el momento. La implantación de grandes proyectos es decidida e implementada sin la participación del poder local que normalmente no está capacitado para ecuacionar posibles soluciones que reduzcan las negatividades de los impactos. Esos grandes proyectos, por su parte, casi siempre, no están relacionados con el desarrollo previo de la región, como es el caso en análisis.

Hay una gran asimetría de informaciones y de poder, en la medida en que la gran empresa tiene un cuerpo técnico/gerencial y una estructura permanente que piensa y actúa de forma estratégica encima de los puntos del territorio que le interesan, tomando partido de los menores costos (mano de obra o energía), factores de ubicación u otra variable que maximice su rentabilidad. El poder público, al contrario, está sujeto a las discontinuidades, procesos electorales y principalmente, en el caso del poder local, no está preparado para enfrentar los desafíos técnicos y políticos representados por los proyectos.

Otro aspecto importante es la difícil y compleja relación entre las escalas de poder y sus atribuciones, o sea: municipios, estados y federación. Más allá de la cuestión de las cualificaciones, es visible la falta de cuadros y de una política efectiva en las estructuras que deberían actuar en apoyo a las localidades alcanzadas, como es el caso del Ministerio de las Ciudades y Secretarías de Estado.

Si consideramos los diversos instrumentos de participación, que permiten a los actores sociales actúen en el desarrollo local, se verifica que en el caso de Itaguaí, o no fueron utilizados o lo son empujados por una actuación del poder público, más capacitado y dominante.

Es posible observar que tales instrumentos son casi todos volcados para una actuación endógena, para el control de las actividades ejercidas por el poder público y sus administradores. Claro que es saludable la existencia de tales herramientas, pero verificamos que en el caso en cuestión, son insuficientes y tal vez incapaces de lidiar con la complejidad de grandes inversiones y con las herramientas e instrumentos de planificación, control y ejecución de acciones que están a la disposición de esos gestores. Son adecuadas para lidiar con la actuación del alcalde, del concejal, del gestor público y con las cuestiones de carácter local. A ese aspecto se suma el hecho de que todo en el ámbito del poder público gira en torno al presupuesto, de carácter anual, y la planificación tiene las limitaciones inherentes al mandato de los gobernantes, que es de cuatro años.

El Plan Director podría tal vez ser un instrumento que hiciera frente a una planificación de más largo plazo, pero, sin embargo eso no ocurre. Es usado como delimitador y orientador de la ocupación urbana, en aquellos municipios con población superior a veinte mil habitantes. Es necesario que se diga que tal función no es de poca importancia en la vida del municipio. Sólo no es suficiente para los desafíos puestos por grandes emprendimientos.

De cierta forma, esa limitación es recurrente en otros instrumentos. Probablemente, eso transcurre del hecho de que la ley establece tales reglas para los casi seis mil municipios esparcidos por el país, con todos los matices y variaciones posibles. Finalmente, megaemprendimientos no son tan comunes así en tal variedad de ciudades.

No se puede olvidar que el movimiento del capital en búsqueda de la ventaja comparativa y de la viabilidad de la ganancia, aliado al gran impulso desarrollista insuflado por el gobierno federal, con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), ha traído incontables desafíos a las comunidades no organizadas para prevenirse en relación a sus efectos nocivos.

Hay que buscar mejorías en el proceso de desarrollo local, con apoyo de órganos públicos vueltos para el problema, órganos no gubernamentales especializados y otras formas posibles, de modo a dejar disponible una capacidad de apoyo a aquellos municipios que estén viviendo tales desafíos. El desarrollo local puede dar campo al desarrollo de la calidad de vida local, de la comunidad, de los actores locales. Lo que es preciso es que el poder local tenga acceso a los instrumentos políticos, de gestión y financieros para solicitar y supervisar la justa participación en los resultados de la intervención de los megaemprendimientos en los recursos locales y no sólo deba sostener los costos socioambientales.

De cara a la conclusión de que los instrumentos disponibles al poder local para convivir con grandes emprendimientos no son suficientes para ese desafío, se espera que los estudios en el campo continúen y puedan traer nuevos conceptos y capacidades al proceso de desarrollo local justo para esas ciudades.

Referencias

ACSELROD, H. **Território e Poder** - a política das escalas. In: Tania Fisher. (Org.). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais - marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, v. 1, p. 33-44.

ALBUQUERQUE, F. **Desarrollo económico local y Descentralización en América Latina**. Revista de la CEPAL. No. 82, Abril de 2004, p.157-171.

ALVES, J.C.S. **Dos barões ao extermínio**- uma história da violência na baixada fluminense. Duque de Caxias: APPH, CLIO, 2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Presidência da República, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm > acesso em 15/08/ 2011.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5.ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BUENO, J. Com a instalação da TKCSA, abre-se caminho para instalação de um pólo metal-mecânico naquela área. Rio de Janeiro: **Jornal dos Economistas**. Nº 239 JUNHO DE 2009. Disponível em <http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_junho2009.pdf>. Acesso em 20/02/2010.

CALDAS, E.; MARTINS, R. **Visões do Desenvolvimento Local: uma análise de experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Anais do I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD); CD-ROM, 2004. Disponível em <<http://www.polis.org.br/download/55.pdf> > Acesso em 22/02/2010.

CARAMELO, J.; CORREIA, J. A. Políticas e figuras do local: Contributos para a construção de um cosmopolitismo comunitário. **Cadernos do ICE**, 7. Universidade do Porto. Porto: 2004. Disponível em <http://www.fpce.up.pt/ciie/jacorreja_ICE-7.pdf>. Acesso em 18/04/2010.

CARVALHO, M. do C. A. **Participação social no Brasil hoje**. Polis papers, n. 02, 1998. Disponível <<HTTP://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>>. Acesso em 20/03/2010.

CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CIDE-RJ – Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro em dados. Disponível em <http://www.cide.rj.gov.br/tabelas/IDH_1991_2000_RJ.xls>. Acesso em 23/02/2010.

DELMAS, M. F.; BRANDÃO, T. CSA vai compensar emissão de gases-estufa. **O Globo**, Rio de Janeiro, Meio Ambiente, 25 nov. 2009.

DOWBOR, L. **O Que é Poder Local?** Junho 2008. Disponível em <http://www.dowbor.org/poder_local.asp >. Acesso em 20/02/2010.

DUBKE, A. F.; FERREIRA, F. R. N. PIZZOLATO, N. D. **Plataformas Logísticas: características e tendências para o Brasil**. XXIV ENEGEP. Florianópolis, SC. 03 a 05 de novembro de 2004. Disponível em <<http://logisticatotal.com.br/files/articles/f258563065b07f63e42e4ba83d591578.pdf>>. Acesso em 26/06/2009.

FISCHER, T. (Org.). **Poderes locais, desenvolvimento e gestão**. Introdução a uma agenda. In: Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais - marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FÓRUM DE ITAGUAÍ, 2º, **A Integração Porto-Cidade, Veículo para a Sustentabilidade**. Itaguaí, 06/08/2009. Disponível em <<http://saberglobal.com.br/itaguai/index3.html>>. Acesso em 20/03/2010.

FRANÇA, R. L. **O Plano Diretor como Instrumento de Controle Social**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <http://siga.ecg.tce.rj.gov.br/upload_arquivos/ricardo%20luis%20fran%c3%a7a.pdf> Acesso em 21/03/2009.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento**. Enfoque Histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n. 4, Out-Dez 2002.

GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

GONÇALVES, R. **Economia Política Internacional**: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tabela População por Município. 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_de_janeiro> Acesso em 12/02/2010.

KRUGMAN, P. (1991) **Geography and Trade**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005.

LEVY, E. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União. In: CACCIA-BAVA, PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, 2002.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local**: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LOLLO, J. A.; RÖHM, S. A. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. Estudos Geográficos, Rio Claro, 3(2):31- 45 , Dezembro - 2005 Disponível em <www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm>. Acesso em 20/02/2010.

MARQUES, E. D. Hidrogeoquímica nas cavas de extração de areia na região do bairro piranema – distrito areeiro de Seropédica-Itaguaí – RJ. **Dissertação de Mestrado** apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Geoquímica da UFF. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em <http://www.cprm.gov.br/publique/media/mestra_eduardo_marques.pdf> Acesso em 15/01/2010.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira**. 2004. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=10068&idMenu=10683>> Acesso em 20/02/2010.

MULS, L.; BÉCUE, M.; MELO, L. M. Itaguaí: o dinamismo do porto nacional com ou sem desenvolvimento local. In: FAURÉ, Y. HASENCLEVER, L. (Org.) **O Desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro** – Estudos Avançados nas realidades Municipais. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: CACCIA-BAVA,S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis; 2002.

OTAVIO, C. O 'x' do negócio, Caderno de economia, **O Globo**, p.33, 12 jun. 2011.

PERICO, R. E. **Identidades e Territórios no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PIRES, B. de O.; PEDLOWSKI, M. A. Impactos socioambientais de mega-empreendimentos: o caso do complexo portuário da Barra do Açu/RJ. XIV **Congresso Brasileiro de Sociologia** 28 a 31 de julho de 2009, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/15_6_2009_22_19_15.pdf. Acesso em 10/02/2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Estudos Sócio-Econômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Comparativo dos Municípios Fluminenses. 2009. Disponível em <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?View={3E2EC6C4-7885-4703-BF6D-A590430CFD4D}¶ms=pMunicipio=21>>. Acesso em 22/03/2010.

TENÓRIO, F.G. Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso. **VII Congresso Internacional del CLAD** sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044562.pdf>>. Acesso em 12/05/2010.

_____. (Org). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. Gestão Social: uma Réplica. **Revista ADM.MADE**, ano 9, v.13, n.2, p.1-4, maio/agosto, 2009. Disponível em <<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/view/37/29>. Acesso em 23/02/2010.>

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**. Ano XV, No. 2, Ago-Dez 2001. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

Referencias