

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS
PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO

ENTRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E O
DESENVOLVIMENTO: MEGAEMPREENHIMENTOS
VERSUS DESEMPREGO E ALTA DEMANDA PELO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM ITAGUAÍ-RJ

KATIA REGINA ESMAILE VALENTE

2023



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

**ENTRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO:
MEGAEMPREENHIMENTOS VERSUS DESEMPREGO E ALTA
DEMANDA PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM ITAGUAÍ-RJ**

KATIA REGINA ESMAILE VALENTE

Sob a orientação da Professora
Dra. Diná Andrade Lima Ramos

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 Públicas. Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ
Junho de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Valente, Katia Regina Esmaille , 1984-
V154e Entre o crescimento econômico e o desenvolvimento:
megaempreendimentos versus desemprego e alta demanda
pelo Programa Bolsa Família em Itaguaí-RJ / Katia
Regina Esmaille Valente. - Rio de Janeiro, 2023.
80 f.: il.

Orientadora: Diná Andrade Lima Ramos.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, PPGDT, 2023.

1. Crescimento econômico. 2. Desenvolvimento
sustentável. 3. Desemprego. 4. Pobreza. 5.
Assistência Social. I. Ramos, Diná Andrade Lima, 1975
, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. PPGDT III. Título.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"

Aos meus pais Nilza e Ângelo (em memória) por todo amor e incentivo.

AGRADECIMENTOS

A realização do trabalho de mestrado se constitui em uma longa trajetória permeada por desafios, descobertas, incertezas, alegrias e percalços. Embora o processo a que o investigador esteja destinado seja em grande parte solitário, reúne a contribuição de várias pessoas, indispensáveis em cada momento da caminhada.

Trilhar este caminho só foi possível com o apoio, energia e força de várias pessoas. Assim, agradeço a Deus, por permitir a concretização de mais este sonho; aos meus Pais, Nilza e Ângelo, por serem a minha base e meus maiores incentivadores; a minha irmã, Livia, pela cumplicidade de uma vida inteira e por ser minha referência; ao meu esposo Alan e minha filha Elisa por toda paciência e incentivo;

Aos meus colegas de turma, principalmente Priscila e Victor, sem os quais essa trajetória seria muito mais difícil; aos professores do curso pelas grandes contribuições ao meu processo de aprendizagem; aos professores que fizeram parte da minha banca de qualificação e de defesa por todas as contribuições ao meu trabalho acadêmico: Prof. Robson Dias da Silva, prof. Martin Haerbelin, prof. Riyuzo Ikeda Júnior.

E de maneira especial gostaria de prestar meus profundos agradecimentos a minha professora e orientadora Profa. Diná Ramos por toda dedicação, compartilhamento de saberes, ensinamentos e orientações essenciais para que a tão sonhada e esperada dissertação fosse concluída.

“O desemprego é o flagelo mais brutal” (Ricardo Antunes).

RESUMO

VALENTE, Katia Regina Esmaille. **Entre o crescimento econômico e o desenvolvimento: megaempreendimentos versus desemprego e alta demanda pelo programa bolsa família em Itaguaí-RJ.** 2023. 80f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

Esta pesquisa busca analisar se os efeitos advindos do crescimento econômico ocorrido no município de Itaguaí-RJ, a partir da implantação/expansão dos megaempreendimentos, conseguiram promover o desenvolvimento e melhorar as condições de vida da população por meio da garantia de renda através do emprego. Parte-se do pressuposto de que as mudanças advindas do crescimento econômico não foram suficientes para promover melhores condições de vida para grande parte da população. Para tanto, as variáveis desemprego e demanda por benefícios sociais de transferência de renda por parte da população foram utilizadas. Ressalta-se que a renda proveniente do trabalho é a principal fonte de recursos para indivíduos que dispõem somente do fator trabalho na economia de mercado. De acordo com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), o trabalho decente possui grande relevância para o alcance do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, em consonância com os preceitos da referida Agenda, investiga-se o alcance de duas metas previstas na lista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: trabalho decente e a erradicação da pobreza, enquanto metas desejáveis, no município de Itaguaí-RJ. Metodologicamente, esta pesquisa possui abordagem indutiva e qualitativa, pois busca responder à pergunta da pesquisa a partir investigações anteriores, e base de dados secundários para realização de uma análise crítica do problema de pesquisa. Desta maneira, a metodologia envolveu revisão bibliográfica e pesquisa a dados socioeconômicos disponibilizados por fonte oficiais. A triangulação desses métodos para a análise dos resultados possibilitou a confirmação da suposição da pesquisa. Os objetivos específicos se constituem em: 1) discutir brevemente e analisar a evolução história do município de Itaguaí-RJ em relação a seus aspectos econômicos, sociais e territoriais desde sua configuração enquanto município até a instalação e modernização dos megaempreendimentos compreendendo tais transformações das atividades econômicas; 2) analisar o alcance das metas propostas pela Agenda 2030 com relação a erradicação da pobreza (ODS-1) e crescimento econômico e trabalho decente (ODS-8) no município de Itaguaí-RJ, enquanto metas desejáveis. Espera-se que essa pesquisa possa contribuir com a sociedade, ao se somar ao debate acerca do desenvolvimento. Como resultados, sendo o município de Itaguaí/RJ um território em disputa, e partindo de uma compreensão dos efeitos da globalização e riqueza, sobretudo no aspecto do processo de exclusão das classes menos favorecidas do direito ao trabalho decente, a pesquisa demonstrou que a industrialização ocorrida no município vem favorecendo primordialmente à lógica do capital de concentração de riqueza, e não demonstra conseguir estabelecer garantias e segurança de renda, via trabalho, para grande parte da população do município.

Palavras-chave: Crescimento econômico, desenvolvimento sustentável, desemprego, pobreza, assistência social.

ABSTRACT

VALENTE, Katia Regina Esmale. Between economic growth and development: mega-enterprises versus unemployment and high demand for the Bolsa Familia program in Itaguaí-RJ. **2023. 80p. Dissertation (Master in Territorial Development and Public Policies) Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica- RJ, 2023**

This research seeks to analyze whether the effects arising from the economic growth of the municipality of Itaguaí-RJ, from the implementation/expansion of mega-projects, managed to promote development and improve the living conditions of the population, through the guarantee of income through the promotion of the job. It starts from the assumption that the changes resulting from economic growth were not enough to promote better living conditions for a large part of the population. For that, the variables economic unemployment, and demand for social benefits of income transfer by the population, were used. It is noteworthy that income from work is the main source of funds for individuals who only have the labor factor in the market economy. According to the 2030 Agenda of the United Nations (UN), decent work is of great importance for achieving sustainable development. Thus, in line with the precepts of the aforementioned Agenda, the achievement of two goals set out in the list of Sustainable Development Goals is investigated: decent work and the eradication of poverty, as desirable goals, in the municipality of Itaguaí-RJ. Methodologically, this research has an inductive and quantitative approach, as it seeks to answer the research question from previous investigations, and secondary data base to carry out a critical analysis of the research problem. In this way, the methodology involved a bibliographic review and research on socioeconomic data made available by official sources. The triangulation of these methods for the analysis of the results made it possible to confirm the assumption of the research. The specific objectives are: 1) to briefly discuss and analyze the historical evolution of the municipality of Itaguaí-RJ in relation to its economic, social and territorial aspects since its configuration as a municipality until the installation and modernization of mega-projects comprising such transformations of economic activities; 2) analyze the achievement of the goals proposed by the 2030 Agenda regarding poverty eradication (SDG-1) and decent work and economic growth (SDG-8) in the municipality of Itaguaí-RJ, as desirable goals. It is hoped that this research can contribute to society, by adding to the debate about development. As a result, since the municipality of Itaguaí/RJ is a disputed territory, and starting from an understanding of the effects of globalization and wealth, especially in terms of the process of exclusion of the less favored classes from the right to decent work, the research demonstrated that industrialization occurred in the municipality has primarily favored the logic of capital concentration of wealth, and has not been able to establish guarantees and income security, via work, for a large part of the municipality's population.

Key words: Economic growth, sustainable development, unemployment, poverty, social assistance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Brasil- Evolução do gasto social do Governo Central (2002 a 2015 – % PIB).....	42
Tabela 2 -Brasil- composição do gasto social do Governo Central (2002 a 2015 - % do total - diretos e tributários).....	43
Tabela 3 - Brasil- gasto do Governo Central com assistência social – 2002 a 2015 R\$ Bilhões - A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	44
Tabela 4 - Brasil- Gasto direto com assistência social por categoria (2002 a 2015 - % PIB)..	45
Tabela 5 - PIB das dez maiores economias mundiais (US\$ trilhões, correntes) – 2019	47
Tabela 6 - PIB das 3 maiores economias do País- 2019.....	48
Tabela 7 - Itaguaí-RJ- PIB a preços correntes entre os anos de 2007 e 2019.....	49
Tabela 8 - Evolução da economia de Itaguaí-RJ frente aos demais municípios fluminenses por setores econômicos - ranking anual de 2010 e 2018.	50
Tabela 9 - Itaguaí-RJ: Distribuição setorial do valor adicionado bruto da atividade econômica em 2018	50
Tabela 10 - Itaguaí-RJ - Composição das receitas correntes– 2014-2019	51
Tabela 11 - Itaguaí-RJ- População residente por ano (2000, 2010, 2019, 2022)	51
Tabela 12 - Itaguaí-RJ- IDHM (anos 2000-2010)	52
Tabela 13 - Itaguaí-RJ- IDHM (valor e posição no Ranking do estado RJ- 2010).	52
Tabela 14 - Itaguaí-RJ- Número de pessoas com baixa renda e Proporção de pessoas com baixa renda por ano.....	53
Tabela 15 - Itaguaí-RJ- Concluintes do Ensino Fundamental – Redes e total – 2000 a 2019 .	53
Tabela 16 - Itaguaí-RJ- Concluintes do ensino médio – Redes e total – 2000 a 2019	53
Tabela 17 - Itaguaí-RJ- Distribuição da população por escolaridade (anos 2000 e 2010).....	54
Tabela 18 - Itaguaí-RJ- População ocupada total e em trabalhos formais (16 anos e mais) – 2000 e 2010	59
Tabela 19 - Itaguaí-RJ- população desocupada (16 anos e mais) e Taxa de desemprego - 2000 e 2010.	59
Tabela 20 - Itaguaí-RJ-Nº de empregos formais por grande grupamento da atividade econômica em Itaguaí-RJ	59
Tabela 21 - Itaguaí-RJ Quantidade total de vínculos de trabalho por grau de instrução (anos 2015 e 2019)	60

Tabela 22 - Itaguaí-RJ- Total de funcionários da administração direta e indireta por vínculo empregatício (2001-2019)	60
Tabela 23 - Razão entre o número de famílias e pessoas cadastradas no CADÚnico e a população total em Itaguaí-RJ	62
Tabela 24 - Razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a população total de Itaguaí-RJ- anos 2005 e 2019.	62
Tabela 25 - Municípios RJ com PIB semelhante ao município de Itaguaí-RJ para o ano de 2019	63
Tabela 26 - Municípios do RJ com PIB per capita semelhante à do município de Itaguaí-RJ para o ano de 2019.....	63
Tabela 27 - Razão entre o número de pessoas cadastradas no CADÚnico e a população total de municípios do RJ com PIB semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019.....	65
Tabela 28 - Razão entre o número de pessoas cadastradas no CADÚnico e a população total de municípios do RJ com PIB per capita semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019	65
Tabela 29 - Razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a população total - municípios do RJ com PIB semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019.....	65
Tabela 30 - Razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a população total - municípios do RJ com PIB per capita semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - principais megaempreendimentos em Itaguaí-RJ	21
Quadro 2 - Itaguaí-RJ- Principais investimentos	49

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Brasil- destaque estado do Rio de Janeiro (RJ).....	8
Figura 2 - O município de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro	9
Figura 3 - Zona portuária de Itaguaí e Complexo Industrial de Santa Cruz.....	11
Figura 4 - Complexo portuários, Petrobrás, Gerdau e TKCSA.....	11
Figura 5 - Brasil: o destino dos recursos. Participação dos beneficiários do PBF no total da população dos Estados, em % (Período: dezembro de 2017).....	46
Figura 6 - Imagem de satélite do município de Itaguaí em 1984	57
Figura 7 - Imagem de satélite do município de Itaguaí em 2021	58
Figura 8 - Municípios utilizados para análise comparativa de Itaguaí-RJ	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM-Banco Mundial

BNDES- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CADÚnico- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAGED- Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados

CEPAL- Comissão Econômica Para a América Latina

CDRJ- Companhia Docas do Rio de Janeiro

CF- Constituição Federal

CFRFB- Constituição da República Federativa do Brasil

CMMAD- Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COSIGUA- Companhia Siderúrgica do Estado da Guanabara

COVID-19- Coronavírus Disease 2019

CPBS- Companhia Portuária Baía de Sepetiba

CRAS- Centro de Referência da Assistência

CSN- Companhia Siderúrgica Nacional

EBX – Grupo Eike Batista

ECO-92- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

FIRJAN- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FMI- Fundo Monetário Internacional

GPI- Grandes Projetos de Investimento

GPU- Grandes Projetos Urbanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH- Desenvolvimento Humano

IPEA- do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social

MMX- Mineração e Metálicos S/A.

NUCLEP- Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.

ODM- Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

ODS- Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONG- Organizações Não Governamentais

ONU Organização das Nações Unidas

OXFAM- Oxford Committee for Famine Relief-

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

PBF- Programa Bolsa Família

PEA- População Economicamente Ativa

PETROBRAS- Petróleo Brasileiro S.A

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS- Política de Assistência Social

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROSUB – Programa Nacional de Submarinos Atômicos

RAIS- Relação Anual de Informações Sociais

RDH- Relatório de Desenvolvimento Humano

RIMA- Relatórios de Impacto Ambiental

RMRJ- Região Metropolitana do Rio de Janeiro

RJ- Rio de Janeiro

SUAS- Sistema Único da Assistência Social

TKCSA- Companhia Siderúrgica do Atlântico

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNCTAD- Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento

UNCED- Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

UNEP- Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas

USIMINAS- Usina Siderúrgica de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Definição do problema de pesquisa.....	4
1.2	Delimitação do Objeto.....	7
1.3	Justificativa e relevância.....	7
1.4	Objetivos.....	12
1.4.1	Objetivo geral	12
1.4.2	Objetivos específicos.....	12
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS	13
2.1	Tipo e características da pesquisa.....	13
2.2	Coleta e análise de dados secundários socioeconômicos	14
2.3	Limites da Pesquisa	14
3	FUNDAMENTAÇÃO E DISCUSSÃO TEÓRICA	16
3.1	Megaempreendimentos: conceito e interesses para implementação no Brasil.....	16
3.2	A apropriação do espaço pelo capitalismo: a utilização dos territórios como forma de acumulação	21
3.2.1	Território e territorialidade: onde está a riqueza das nações?	23
3.3	Crescimento econômico e Desenvolvimento: sustentável, multidimensional e multiescalar.....	27
3.4	Agenda 2030 e os objetivos um e oito no contexto brasileiro.....	30
3.5	Remuneração dos fatores de produção, desemprego e assistência social.....	32
3.6	Programa Bolsa Família (PBF): o principal programa de transferência de renda da política de Assistência social.....	40
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	42
4.1	Políticas sociais no Brasil: breve análise do panorama orçamentário entre 2002 e 2015	42
4.2	Itaguaí-RJ entre o crescimento econômico, o desemprego e o aumento da demanda pelo PBF: analisando o alcance dos ODS1 e ODS8 da Agenda 2030 no município	47
4.2.1	Caracterização socioeconômica do município de Itaguaí-RJ	47
4.2.2	A questão do desemprego no município de Itaguaí-RJ	56
4.2.3	A demanda por benefícios sociais da assistência social em Itaguaí-RJ	61
4.2.4	breve análise comparativa sobre a demanda por Assistência social em Itaguaí e em alguns municípios do estado do Rio de Janeiro.....	63
5	CONCLUSÕES.....	68
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1 INTRODUÇÃO

Este estudo busca analisar se os efeitos advindos do crescimento econômico ocorrido no município de Itaguaí-RJ, a partir da implantação/expansão dos megaempreendimentos, conseguiram promover o desenvolvimento, no sentido multidimensional¹, e melhorar a condições de vida da população, por meio da garantia de renda através da promoção do emprego. Para tanto, as variáveis desemprego econômico e demanda por benefícios sociais de transferência de renda por parte da população foram utilizadas como parâmetros de análise pois considera-se que o trabalho é o principal meio de acesso a renda, sendo fundamental para a subsistência dos indivíduos numa economia de mercado.

Ainda que não seja eixo central da pesquisa, considerou-se importante destacar, especialmente porque Itaguaí/RJ situa-se num território estrategicamente posicionado, do ponto de vista logístico, e é possuidor de bens naturais comuns cobiçados por conglomerados extrativistas e de especulação imobiliária (Ramos, 2019), discutir a relação território, partindo de uma compreensão dos efeitos da globalização e riqueza, sobretudo no aspecto do processo de exclusão das classes menos favorecidas do direito ao trabalho decente.

Parte-se do pressuposto de que as mudanças advindas do crescimento econômico, sobretudo confirmado através do crescimento do PIB, não foram suficientes para garantir renda através da inserção no mercado de trabalho para grande parte da população. Ressalta-se que a renda proveniente do trabalho é a principal fonte de renda para a maioria da população inserida em uma economia de mercado. No caso de Itaguaí-RJ, de acordo com o censo de 2010, 95,52% de sua população reside em área urbana, estando desta maneira sujeita a inserção no mercado de trabalho como forma de garantia de sua subsistência.

Ao entender que desenvolvimento não se limita a crescimento econômico, e que, portanto, a sociedade deve desfrutar dos benefícios trazidos pelo crescimento na esfera econômica, esta pesquisa se alinha com o primeiro e o oitavo Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas – (ONU) que postulam sobre a erradicação da pobreza (ODS1), o crescimento econômico e o trabalho decente (ODS8).

De encontro aos objetivos citados, em âmbito nacional, versa a letra da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 193, que expressa que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (CRFB, 1988). Nesse sentido, pretende-se trazer uma análise à efetiva implementação da Agenda 2030, com relação à algumas metas dos ODS supracitados, no contexto municipal de Itaguaí-RJ.

O município de Itaguaí/RJ, ocupou a posição 18º dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, com maior PIB no ano de 2019² (IBGE Cidades, 2019). Além disso, apesar da expansão dos megaempreendimentos virem ocorrendo desde a década de 1960, mais recentemente o fenômeno retornou com força, o que torna o município um caso especial para a análise da relação crescimento-desenvolvimento. Oportunamente, apesar de o conceito de megaempreendimento ser mais bem discutido no item 3.3 desta pesquisa, e na falta de uma

¹ Diante das transformações e avanços sobre a compreensão do conceito de desenvolvimento, de acordo com a obra de Sachs (2009) discute-se a múltipla dimensão do desenvolvimento sustentável para transformação da sociedade contemporânea: social, cultural, ecológica/ambiental, territorial, econômica e política.

² PIB a preços correntes / Série revisada (Unidade: R\$ x1000) de 2019. Valor: 7948882,76. Fonte: IBGE Cidades. Link: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&localidade1=330200>. Acesso em ago. 2022.

melhor definição, pode-se dizer que tem ligação com “o tamanho ou um outro indicador de porte da intervenção” (Vainer; 2012 p. 15).

Os objetivos específicos do presente estudo são: 1) discutir brevemente aspectos econômicos, sociais e territoriais município de Itaguaí-RJ desde sua configuração enquanto município até a instalação e modernização dos megaempreendimentos compreendendo tais transformações das atividades econômicas; e 2) analisar o alcance das metas propostas pela Agenda 2030 com relação a erradicação da pobreza (ODS-1) e trabalho decente e crescimento econômico (ODS-8) no município de Itaguaí-RJ, enquanto metas desejáveis.

Com relação aos aspectos metodológicos, esta pesquisa é centrada no método de abordagem indutiva, e possui caráter qualitativo, pois busca responder à pergunta maior da pesquisa, a partir investigações anteriores, utilizando referenciais teóricos capazes de propiciar a base para realização de uma análise crítica sobre os dados secundários quantitativos levantados acerca do problema de pesquisa. Desta maneira, a metodologia envolveu revisão bibliográfica e coleta e análise de dados socioeconômicos quantitativos disponibilizados por fonte oficiais.

A triangulação desses métodos alicerçou desde a suposição até a configuração da problemática. O referencial teórico utilizado no referido trabalho, que auxiliou na análise e interpretação dos dados foi composto por autores nacionais e internacionais, que forneceram contribuições importantes aos conceitos relacionados às temáticas abordadas.

O recorte temporal analisado considerou o período em que ocorreu expansão dos megaempreendimentos, cujo processo de implantação no município ocorreu a partir da década de 1960, até os dias atuais. Contudo, a análise dos dados secundários, obtidos através de fontes oficiais, compreende o período entre o ano 2000 e 2019. Foram utilizados dados divulgados pelos censos demográficos de 2000 e 2010. Com relação ao censo de 2022 foi utilizado somente o dado referente ao quantitativo da população residente total.

Dados provenientes de outras fontes oficiais também foram utilizados como o Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados (CAGED) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), acerca de indicadores econômicos e sociais referentes à empregabilidade e à vulnerabilidade social.

Neste último quesito, foram utilizados dados sobre inclusão de pessoas e famílias no CADÚnico, bem como sendo beneficiárias de programa de transferência de renda da política de Política de Assistência social³. Foram confrontados dados referentes ao crescimento econômico com a demanda por trabalho formal e o comportamento da demanda por benefícios sociais de transferência de renda, entre os anos 2000 e 2019, por indivíduos e famílias, que em sua maioria, alegavam não possuir renda proveniente do trabalho. Nesse sentido, busca contribuir para o fomento às políticas públicas voltadas para a geração de trabalho e renda, especialmente aquelas voltadas ao público-alvo da política de assistência social no município, contribuindo desta maneira, também, para o desenvolvimento territorial.

³ A Política de Assistência Social- PNAS nasce para regulamentar a intervenção estatal sobre as mazelas provenientes da desigualdade social. Esta política é regulamentada através dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, promulgada em 1993, e da Lei 12.435, de 2011, que alterou a LOAS incluindo o Sistema Único da Assistência Social –SUAS, e de legislações complementares. A LOAS define em seu primeiro artigo a assistência social como “direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. (BRASIL, 2007, p.1).

A temática desta pesquisa decorreu da reflexão da autora a partir de experiência profissional como assistente social em um Centro de Referência da Assistência (CRAS⁴) da prefeitura de Itaguaí-RJ. Neste espaço de discussão foi possível perceber o aumento da demanda por benefícios sociais, notadamente o bolsa-família, por parte da população declarando como principal causa a dificuldade de acesso ao emprego formal sob o regime de consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

A partir da análise realizada, foi possível observar que uma grande parcela da população municipal ficou à margem do processo de crescimento do referido município, pois não foi garantido à mesma o direito ao trabalho conforme postula a CF. foi possível constatar também que grande parcela da população itaguaiense buscou adquirir renda através de benefícios sociais da PNAS.

Esta pesquisa foi organizada em Introdução, mais quatro seções: Aspectos metodológicos, Fundamentação e discussão teórica, e Resultados e discussão e conclusão. Na introdução apresenta-se a definição do problema de pesquisa, a delimitação do objeto, a justificativa e relevância da pesquisa, os objetivos e a forma de organização do trabalho.

Na segunda parte apresenta-se os aspectos metodológicos da pesquisa, o tipo de pesquisa realizada e suas características. Expõe-se a forma de coleta e análise dos dados secundários utilizados, e os limites encontrados na realização da mesma.

Na terceira seção, intitulada Fundamentação e discussão teórica, trabalhou-se alguns conceitos e discussões fundamentais para o desenvolvimento do trabalho em tela. Esta parte foi subdividida em seis subitens: 3.1 Megaempreendimentos: conceito e interesses para implementação no Brasil; 3.2. A apropriação do espaço pelo capitalismo: a utilização dos territórios como forma de acumulação; 3.2.1 Território e territorialidade: onde está a riqueza das nações?; 3.3 Crescimento econômico e Desenvolvimento: sustentável, multidimensional e multiescalar; 3.4. Agenda 2030 e os objetivos um e oito no contexto brasileiro; 3.5 Remuneração dos fatores de produção, desemprego e assistência social e 3.6. Programa Bolsa Família (PBF): o principal programa de transferência de renda da política de Assistência social.

Na quarta seção Resultados e discussão, apresenta-se os resultados da pesquisa bem como a análise sobre eles, estando dividida em dois tópicos: 4.1 Políticas sociais no Brasil: breve análise do panorama orçamentário entre 2002 e 2015 e 4.2 Itaguaí-RJ entre o crescimento econômico, o desemprego e o aumento da demanda pelo PBF: analisando o alcance dos ODS1 e ODS8 da Agenda 2030 no município.

Este último tópico da quarta seção por sua vez foi subdividido em quatro tópicos: 4.2.1 Caracterização socioeconômica do município de Itaguaí-RJ; 4.2.2 A questão do desemprego no município de Itaguaí-RJ; 4.2.3 A demanda por benefícios sociais da assistência social em Itaguaí-RJ e 4.2.4 breve análise comparativa sobre a demanda por assistência social em Itaguaí e em alguns municípios do estado do Rio de Janeiro.

E, por fim, na seção cinco encontra-se a conclusão da pesquisa, que traz os principais apontamentos do estudo. Ao final são listadas as referências bibliográficas utilizadas na pesquisa.

⁴ O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública do estado da política de assistência social. É responsável pela oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tendo como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social do município e território de sua abrangência, e fortalecer os vínculos familiares e comunitários, por meio de potencialidades e aquisições (BRASIL, 2009).

1.1 Definição do problema de pesquisa

O quadro de desigualdade social, em diferentes escalas, vem se agravando em diversas partes do mundo a partir da reestruturação do capitalismo, sobretudo a partir da década de 1970. Segundo um relatório divulgado pelo Oxford Committee for Famine Relief- OXFAM, Confederação de Organizações Não Governamentais- ONGs voltadas ao combate à pobreza no mundo, em 2014, enquanto o grupo de 1% das pessoas mais ricas do planeta mantinha 48% de toda a riqueza, os 99% mais pobres detinham 52%. No universo dos mais pobres o modelo de concentração também se reproduz: Dos 52% de riqueza do grupo, quase a totalidade está na mão dos 20% mais ricos, enquanto 80% da população conta com apenas 5,5% da riqueza para garantir a sua sobrevivência.

Nesta linha, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁵ com relação ao ano de 2015, o Brasil possuía a oitava maior economia mundial. No entanto, ocupava a posição 75º, entre 188 nações, no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de acordo com a PNUD⁶ neste mesmo ano. Com relação à classificação correspondente à diferença entre ricos e pobres, o Brasil aparece como o décimo país mais desigual do mundo, segundo dados divulgados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado também pela PNUD, utilizando dados de 2015.

Os dados acima demonstram, em números, a situação do Brasil com relação à riqueza, pobreza e concentração de renda. Condição esta que se acentuou a partir da década de 1990 devido à adoção do receituário neoliberal, que atingiu principalmente os países periféricos. Com isto, as classes dominantes passaram a dar centralidade à assistência social como o principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, assim como em outras crises cíclicas do capitalismo recorria-se à caridade. Contudo, a massa de desempregados fruto do desemprego estrutural, e não conjuntural, bem como a grande parcela de trabalhadores precarizados, extrapolaram as finalidades de uma política de assistência social:

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passaram a compor a clientela. (Mota, 2010, p.16)

Desta forma, apreende-se que, na medida em que o capital cresce, aumenta também o número de desempregados, subempregados, trabalhadores temporários, enfim, todos os tipos de trabalhos precarizados e desprotegidos, compondo o exército de reserva do mercado.

A crise do chamado Bem-Estar Social (Welfare State), que havia se expandido nos países centrais a partir da Segunda Guerra Mundial, afetou sobremaneira as economias dos países em desenvolvimento. A ruptura com o “pacto keynesiano” (Keynes, 1936), se contrapunha fortemente à intervenção do Estado na vida econômica, nem mesmo para criar demanda por trabalho. Estas mudanças no papel do Estado foram impactantes no Brasil. O padrão de proteção social antes conquistado e refletido, inclusive, na constituição brasileira de 1988 e na condução das políticas sociais, foi atravessado pela revitalização das ideias liberais, delegando ao mercado protagonismo na indução do crescimento econômico e, sendo assim, como instância reguladora da vida social.

⁵ Fonte: FMI, World Economic Outlook Database, abril de 2015. Elaboração: IPRI

⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI, Banco Mundial) responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência (Couto, 2010, p.35).

As implicações dessas orientações provocaram sérias consequências para a população brasileira, ressaltando a diminuição de sua capacidade para o enfrentamento da pobreza e pouco acesso, devido aos poucos investimentos, aos serviços públicos levando a deterioração de suas condições de vida.

Na esfera local, os estudos têm buscado compreender como as localidades estão envolvidas nos processos de desenvolvimento frente ao cenário global e local. Neste contexto, esta pesquisa segue uma análise multiescalar sob a ótica do desenvolvimento territorial e multidimensional. Mais especificamente, analisa-se Itaguaí-RJ, sua importância espacial e o modelo de desenvolvimento econômico que ali se encontra.

Segundo Brandão (2012) o pensar em múltiplas escalas passa a ser emergencial. Pode ser observado que a literatura sobre o desenvolvimento regional vem focando suas análises sobre a ótica da governança local, através da atuação dos conselhos comunitários das instituições e organizações envolvidas no território. São aprofundadas em examinar lócus, em contrapartida, acabam deixando de fora outras escalas que também fazem parte da dinâmica regional, negligenciando muitas vezes as diversas variáveis externas que influenciam na viabilidade deste processo.

Tais analogias conduzem ao entendimento equivocado de que uma política pública local, pautada em um processo de gestão participativa, teria maiores possibilidades do desenvolvimento, pois inseriram a população nos processos de transformação econômica desencadeados nesta região. Mas planejar apenas localmente significa negligenciar as hierarquias inter-regionais, estando geralmente a maioria desses processos fora do espaço sobre análise (Brandão, 2012, p.48).

Segundo Monié (2006), com relação às relações econômicas presentes no município, existe a tendência de uma enorme separação nas relações entre o porto e a cidade, extrapolando o afastamento físico. Eles não dialogam entre si. Em geral, e também no caso de Itaguaí, esse distanciamento ocorre principalmente por problemas de escala: enquanto o porto possui relações econômicas com todo o país e até mesmo com outros países, as pequenas cidades possuem apenas relações econômicas locais, com as cidades do seu entorno.

O porto quase não possui relações econômicas com empresas de Itaguaí. Suas principais relações são com as empresas que se situam no município do Rio de Janeiro. Por isso, poderíamos afirmar, tal como diz Perroux (1955), que o porto se encontra “deslocalizado” do município de Itaguaí/RJ.

(...) são pouquíssimas as empresas que prestam algum tipo de serviço ou vendem uma parte de sua produção para as grandes empresas que operam no Porto de Sepetiba. Não existem, a priori, vínculos econômicos densos nem redes de relações econômicas ou sociais entre as empresas que participam da economia do município de Itaguaí e as operadoras portuárias que operam dentro do Porto de Sepetiba. (Muls, 2004, p.240)

Segundo Muls (2004), o governo local, representado pela prefeitura do município, possui pouca capacidade de promoção do desenvolvimento local. Faltam conhecimentos e recursos adequados para dialogar com esses novos atores, sejam eles grandes empresas multinacionais ou o próprio governo federal.

Em uma *live*⁷ divulgada recentemente pelo atual prefeito de Itaguaí, através de suas redes sociais, o mesmo faz uma crítica à possibilidade de mais uma área do município ser cedida para construção de um novo porto e faz um apelo para o governo federal e demais atores sociais e governamentais para dialoguem com ele para que a referida área, ao invés de receber um novo porto, possa abrigar outros empreendimentos que possam impactar mais efetivamente na oferta de vagas locais de trabalho e com menos impactos ambientais. Nesta passagem fica explícito o quão limitado pode ser o poder local em projetos de grande porte como é o caso da modernização do Porto de Itaguaí. Articular as atividades locais com as do complexo portuário parece estar bem acima da capacidade do executivo local.

A teoria ligada ao desenvolvimento homogêneo, que embasa tais discursos, acredita que existe uma tendência à homogeneização do desenvolvimento por todo o território. Williamson (1965), que não discute diretamente a questão das desigualdades regionais, acredita que estas são temporárias e que o livre funcionamento dos mercados e a mobilidade dos fatores de produção promoverão o crescimento das regiões menos desenvolvidas.

No entanto, neste trabalho serão consideradas abordagens referentes ao desenvolvimento desigual, que entende que a atividade econômica tende a se concentrar nos polos de crescimento, enquanto as demais regiões permanecem como periféricas e atrasadas, no sentido de falta de acesso a bens e serviços públicos e semipúblicos de qualidade. Essas regiões que apesar inseridas no núcleo urbano, apresentam grandes problemas socioeconômicos e até mesmo ambientais frente aos megaempreendimentos.

Considerando que tal situação de segregação e desigualdade ocorre no município de Itaguaí/RJ, parte-se do pressuposto de que as mudanças advindas do crescimento econômico não foram suficientes para promover melhores condições de vida para grande parte da população local. Para confirmar tal pressuposto, a variável desemprego econômico foi utilizada para dimensionar essa melhoria, tendo em vista que o emprego é a principal fonte de renda para indivíduos que estão inseridos na economia de mercado.

De acordo com a Agenda 2030, o trabalho decente possui grande relevância para se atingir o desenvolvimento sustentável e multidimensional. Em reforço a esse objetivo, em âmbito nacional, a Constituição Federal brasileira expressa que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (CFRFB, 1988). Contudo, quando a população em idade ativa, capacitada ao trabalho, não é absorvida totalmente pelo sistema capitalista, há impacto positivo na procura por benefícios sociais pela população, que, em sua maioria, declaram dificuldade de acesso ao emprego e apresentam sinais de insegurança alimentar. Não coincidentemente, considerando a condução da política neoliberal entre 2019-2022, este último indicador, atualmente voltou a ocupar o cenário nacional nos últimos anos.

Tendo em vista que em Itaguaí 95,52%⁸ da população reside em área urbana, onde a maior parte dos bens e serviços devem ser adquiridos por meio da renda, este indicador processa-se importante. O interesse pela temática desta pesquisa surgiu a partir da experiência profissional, adquirida na atuação da autora desta pesquisa enquanto assistente social em um

⁷ Live realizada no dia 23 de maio de 2022 pelo prefeito de Itaguaí. Link: <https://www.facebook.com/Drrubao/videos/1465810710545020/>

⁸ Fonte: censo 2010. Link: www.ibge.br. Acesso em abr. 2022.

Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) da prefeitura de Itaguaí-RJ, onde atua desde 2014. A partir desta vivência, foi possível perceber que, nos últimos anos, houve uma grande procura ao CRAS para inclusão no Cadastro Único (CADÚnico) da política de assistência social, com a finalidade de recebimento de benefícios sociais, notadamente o Programa Bolsa Família. Grande parte dessas pessoas relatam a insuficiência de renda e/ou trabalhos informais/precários, levando a que o benefício assistencial seria sua única ou principal fonte de renda. Ao mesmo tempo observou-se a dificuldade de acesso ao emprego formal por este segmento populacional. Diante do exposto, tal experiência provocou algumas inquietações que suscitaram a motivação para a construção desta análise.

1.2 Delimitação do Objeto

Supõe-se que as mudanças econômicas advindas da implantação dos megaempreendimentos não conseguiram fornecer uma solução eficiente a diversos problemas socioeconômicos vivenciados por parte da população do município, dentre os quais a dificuldade no acesso ao emprego formal e garantia/aumento da renda mínima para haver um padrão de vida digno.

Objetiva-se nesta pesquisa mostrar que os efeitos do crescimento econômico não necessariamente são suficientes para promover o desenvolvimento econômico e melhorar as condições de vida e bem-estar da população local. Para tanto, a variável desemprego econômico é uma das mais importantes para dimensionar essa melhoria, tendo em vista que o emprego é a principal fonte de renda para indivíduos que estão inseridos na economia de mercado. Logo, pode-se inferir que o trabalho é o alicerce sob o qual os demais direitos são constituídos, pois sem o direito ao trabalho não há garantia do direito a um padrão de vida digno.

1.3 Justificativa e relevância

Itaguaí é um município localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), distante 69 km da capital do estado. Possui uma área geográfica total de 275 km, o que corresponde a 4,1% da área da Região Metropolitana. Faz limite com os municípios de Seropédica, Paracambi, Mangaratiba, Piraí, Rio Claro e Rio de Janeiro. Atualmente, está dividido em 44 bairros e possui uma zona de preservação ambiental. Sua população total de acordo com o censo demográfico 2022, é de 116.841 habitantes (IBGE Cidades, 2022).

A seguir, na figura 1, apresenta-se o mapa do Brasil destacando a localização do estado do Rio de Janeiro onde o município de Itaguaí está localizado.



Figura 1 - Mapa do Brasil- destaque estado do Rio de Janeiro (RJ).

Fonte: elaboração própria com base em figura extraída do site Mapas do Brasil para colorir. Link: www.mapasparacolorir.com.br. Acesso em maio/2023.

A figura 2 expressa a dimensão do município, bem como sua a posição geográfica. O município limita-se a Oeste com os municípios de Rio Claro e Mangaratiba, a Leste com o bairro carioca de Santa Cruz e o município de Seropédica. A Norte limita-se com os municípios Pirai e Paracambi. Ao Sul é banhado pelo oceano Atlantico, especificamente a Bahia de Sepetiba. Sua posição geográfica estratégica é favorável a atração de grandes investimentos.



Figura 2 - O município de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Wikipedia⁹

Cabe ainda mencionar que a área que correspondia originalmente à Itaguaí era bem maior, pois abrangia as terras que se tornaram as freguesias de São Pedro e São Paulo de Ribeirão das Lages (atual Paracambi), Nossa Senhora da Conceição do Bananal (atual Seropédica), além de Mangaratiba. (Prefeitura municipal de Itaguaí. Link: <http://itaguai.rj.gov.br/200anos/>)

Em 1960 o distrito de Paracambi foi emancipado da cidade e, em 1995, foi emancipado de Itaguaí o distrito de Seropédica. Além dessas terras, muitas outras partes foram perdidas para Mangaratiba e Rio de Janeiro. (IBGE Cidades. Link: <https://cidades.ibge.gov.br/>)

A partir da década de 1960/70, o Rio de Janeiro, que ocupava a segunda posição dentre as 27 unidades federativas do Brasil com maior Produto Interno Bruto (PIB)¹⁰, passou a ser objeto de grandes investimentos. Itaguaí-RJ, devido seus aspectos logísticos favoráveis proporcionados por sua localização geográfica, não ficou a par desse processo. A partir desse mesmo período, o município passou a ser palco de lançamentos de projetos capitaneados por diferentes esferas de governos e por investimentos realizados a partir de grandes empresas privadas.

Nos anos 1970, o governo federal implantou o Porto de Sepetiba, atualmente denominado Porto de Itaguaí, que vem constantemente recebendo novos investimentos para sua ampliação e modernização. Também nesta década, foi instalada no município, a empresa Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP) como parte do Programa Nuclear Brasileiro. Nos anos 80, outra decisão impactante para o município foi tomada pela empresa

⁹ Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Itagua%C3%AD#/media/Ficheiro:RioDeJaneiro_Municip_Itaguai.s

vg. Acesso em jul. 2022.

¹⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). «Regional => Temas => Contas Regionais => PIB Estadual a preços constantes - 1960». IPEADData. Consultado em 20 de novembro de 2022.

Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), que reservou uma área no município de quase 12 milhões de metros quadrados para instalação de um polo petroquímico (Villela et al., 2011).

Assim, entre 1960 e 1970, o processo de industrialização do município de Itaguaí foi iniciado. Desde então, outros grandes investimentos foram implementados ou expandidos nas décadas seguintes. Dentre esses grandes investimentos destaca-se a implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) e a consolidação de dois vetores logísticos: a revitalização do porto de Itaguaí e a construção do arco rodoviário.

No início dos anos 2000, as iniciativas de investimento direto na região e no município de Itaguaí tomaram novo vigor. O Porto de Itaguaí recebeu novos investimentos em obras de ampliação da área de manobra, destinadas a viabilizar o acesso de navios mercantes de grande porte. A construção de novos terminais para o Grupo EBX, para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), para a TKCSA, além de outros dois terminais a serem operados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ).

Estas obras, por si só, já compõem um valioso canal logístico para a economia brasileira e confirmam a antiga vocação de *hub port* do Porto de Itaguaí, ou seja, um porto concentrador de navios de grande porte, destinado ao comércio internacional. Estes empreendimentos envolveram cerca de US \$4 bilhões.

Além desses investimentos, Itaguaí recebeu e tem recebido outros grandes investimentos, cujas escalas são tão elevadas que passaram a ser chamadas de megaempreendimentos. Os principais empreendimentos situados no presente momento na região do Porto de Itaguaí, são: Sepetiba Tecom S/A, que é um dos principais terminais de contêiner do país; CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), USIMINAS (Usina Siderúrgica de Minas Gerais), Valesul alumínio S/A, NUCLEP (Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A), CPBS (Companhia Portuária Baía de Sepetiba), Marinha do Brasil (Odebrech – DCNS) e a MMX (Mineração e Metálicos –Porto Sudeste Brasil S/A, que é um terminal portuário privado que escoar a produção de minério de ferro extraído no estado de Minas Gerais. O que trouxe um considerável crescimento econômico para alguns setores no município.

Isto foi possível pois houve uma política, dita de desenvolvimento, que usou recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), de empresas privadas e de empresas de capital misto, como a Petrobrás. Atualmente, esses projetos de investimento vêm sendo intensificados na cidade de Itaguaí, sobretudo nos setores de transporte/logística (Porto de Itaguaí, Porto Sudeste e Terminal da Usiminas, Arco Metropolitano) e siderurgia (Gerdau) e construção naval (PROSUB- Programa Nacional de Submarinos Atômicos). (FIRJAN, 2014).

Salienta-se, ainda, que no bairro carioca de Santa Cruz, bairro adjacente ao município de Itaguaí, diversos empreendimentos e megaempreendimentos também foram implementados concomitantemente aos implementados no município analisado. Dentre os quais: GERDAU-COSIGUA (antiga Companhia Siderúrgica do Estado da Guanabara), que é uma usina siderúrgica elétrica; TKCSA (Companhia Siderúrgica do Atlântico), que possui suas ações divididas entre duas companhias: ThyssenKrupp 73,13% e Companhia Vale do Rio doce 26,87%; Furnas (Usina Termelétrica de Santa Cruz) e Casa da Moeda do Brasil.

Desta forma, em um raio de seis quilômetros, entre a macrozona do complexo portuário do porto de Itaguaí e a região da Zona Industrial de Santa Cruz, estão localizadas atualmente 28 empreendimentos de grande porte e mais de 200 pequenos empreendimentos (empresas satélites) que prestam serviços diretamente para esses empreendimentos de grande porte. A seguir apresentamos duas imagens para visualização da localização de tais megaempreendimentos. Na figura 3 a seguir pode-se observar o tamanho da área disponibilizada no município e no bairro carioca de Santa Cruz para os megaempreendimentos.



Figura 3 - Zona portuária de Itaguaí e Complexo Industrial de Santa Cruz

Fonte: Nascimento e Villela, 2014, p. 135.

Na figura 4 é possível observar a dimensão e localização dos principais megaempreendimentos.



Figura 4 - Complexo portuários, Petrobrás, Gerdau e TKCSA

Fonte -Alcântara, QUAPA –SEL RJ

A partir da reflexão sobre os estudos acima referidos, esta pesquisa busca analisar se os efeitos, advindos do crescimento econômico de Itaguaí, ocorrido a partir da implantação/expansão dos referidos megaempreendimentos entre os anos de 1960/70 até o presente momento, conseguiram promover o desenvolvimento sustentável¹¹ e, assim, e melhorar a condições de vida da população através da renda, ou seja, de maior disponibilização de oportunidades de emprego.

Para tanto, foram utilizados dados disponibilizados pelo IBGE sobre evolução da taxa de desemprego, do número de pessoas ocupadas, dentre outros indicadores pertinentes, no período entre 2000 e 2019. Busca-se ainda analisar, em contrapartida, a disponibilização de benefícios de transferência de renda para a população itaguaiense neste mesmo período através de dados disponibilizados pelo MDS- Ministério do Desenvolvimento Social.

Desta maneira, espera-se que esta pesquisa se some ao debate acerca do desenvolvimento para além do crescimento econômico, partindo de uma compreensão dos efeitos da globalização no processo de exclusão das classes menos favorecidas do direito ao trabalho decente. Nesse sentido, busca contribuir para o fomento às políticas públicas voltadas para a geração de trabalho e renda, especialmente aquelas voltadas ao público-alvo da política de assistência social no município, contribuindo desta maneira, também, para o desenvolvimento regional.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

Analisar se os efeitos advindos do crescimento econômico do município de Itaguaí-RJ, a partir da implantação/expansão dos megaempreendimentos, conseguiram promover o desenvolvimento e melhorar a condições de vida da população, por meio da garantia de renda através da promoção do emprego.

1.4.2 Objetivos específicos

1) discutir brevemente e analisar a evolução história do município de Itaguaí-RJ em relação a seus aspectos econômicos, sociais e territoriais desde sua configuração enquanto município até a instalação e modernização dos megaempreendimentos compreendendo tais transformações das atividades econômicas;

2) analisar o alcance das metas propostas pela Agenda 2030 com relação a erradicação da pobreza (ODS-1) e trabalho decente e crescimento econômico (ODS-8) no município de Itaguaí-RJ, enquanto metas desejáveis.

¹¹ O conceito de desenvolvimento sustentável foi reconhecido internacionalmente em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia. Em 1987, o Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland, formalizou o termo desenvolvimento sustentável e tornou-o de conhecimento mundial. Assim, em 1991 o termo teve o seguinte entendimento pela CMMAD(1991): “Satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Referência: CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. 2a . ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 Tipo e características da pesquisa

Esta pesquisa é centrada no método de abordagem indutiva. Possui caráter qualitativo, pois busca responder à pergunta da pesquisa a partir de investigações anteriores, utilizando referenciais teóricos capazes de propiciar condições e base para realização de uma análise crítica sobre os dados secundários quantitativos levantados acerca do problema de pesquisa. São conceitos norteadores: globalização; território; crescimento econômico, desenvolvimento, economia de mercado, desemprego e pobreza.

Conforme aponta Minayo (1997) os tratamentos quantitativos e qualitativos dos resultados podem ser complementares, enriquecendo a análise e as discussões finais (Minayo, 1997). Gil (1999, p. 35) coaduna com este pensamento, ao afirmar que “os procedimentos estatísticos fornecem considerável reforço às conclusões obtidas”, tornando-os bastante aceitos entre os pesquisadores. Este posicionamento em favor do método qualiquantitativo pode ainda ser encontrado em Grácio e Garrutti (2005) ao afirmarem que “as quantificações fortalecem os argumentos e constituem indicadores importantes para análises qualitativas” (Grácio; Garrutti, 2005, p. 119).

Ainda para reforçar este pensamento podemos citar Flick (Flick, 2009 apud Bryman; Cramer, 1992). Para este autor, a combinação entre diversos métodos qualitativos e quantitativos (lógica da triangulação), possibilitando um quadro mais geral da questão em estudo. Nesta ótica, a metodologia qualitativa pode apoiar a metodologia quantitativa e vice-versa, fornecendo condições para uma análise estrutural do fenômeno com métodos quantitativos e uma análise processual mediante métodos qualitativos (Schneider, 2017).

A técnica de revisão bibliográfica foi utilizada em todas as fases da pesquisa, desde o delineamento do objeto, passando pela apreensão dos conceitos a serem utilizados neste trabalho, até a análise dos resultados, neste último caso, buscando suporte em pesquisas recentes sobre o objeto.

É importante ressaltar que o recurso de revisão bibliográfica favorece a observação do movimento das ideias e oferece a possibilidade de identificar informações factuais e interpretativas nos documentos, a partir das questões de interesse. A pesquisa bibliográfica, de acordo como o pensamento de Gil explicita que “a principal vantagem deste tipo de pesquisa permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. (Gil 1999, p. 65)

Assim, a importância deste tipo de pesquisa está relacionada à busca de novas descobertas a partir de conhecimentos já elaborados e produzidos. Desta forma, pesquisa bibliográfica se coloca como impulsionadora do amadurecimento do aprendizado, levando em conta em suas dimensões os avanços e as novas descobertas, permitindo estabelecer uma conexão entre o fenômeno estudado e seu embasamento teórico o que favorece a elaboração de uma reflexão crítica sobre o objeto estudado. Pois de acordo com Boccato (2006, p.266), a pesquisa bibliográfica “trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica”.

De acordo com Minayo (1994), o ciclo de pesquisa, compõe-se de três momentos: fase exploratória da pesquisa, onde é realizado o levantamento e leitura do referencial teórico; trabalho de campo, fase em que realizaremos o levantamento dos dados; e tratamento do material. Fase em que se realiza a análise dos dados levantados na segunda fase à luz das referências teóricas para fundamentar a discussão dos resultados desta pesquisa. A fase exploratória ocorreu durante o exercício da profissão da pesquisadora, como já mencionado.

Assim como Minayo (1994), Gil (1999), aponta que o último passo do processo de análise e interpretação dos dados, diz respeito à interpretação dos dados propriamente dita. Esta interpretação refere-se à relação entre os dados empíricos e a teoria que neste trabalho foi relacionada ao referencial teórico apresentado no início deste tópico.

2.2 Coleta e análise de dados secundários socioeconômicos

Conforme apontado acima, o cenário a ser analisado foi o município de Itaguaí-RJ. O recorte temporal trabalhado considerou o período em que ocorreu a implantação/expansão dos megaempreendimentos e demais empreendimentos no município até os dias atuais. No entanto, a análise dos dados secundários, obtidos através de fontes oficiais, compreende o período entre o ano 2000 e 2019. O universo da pesquisa trata-se da população de Itaguaí.

A disponibilidade dos dados consiste a partir dos dados divulgados pelos censos demográficos do ano de 2000 e 2010. Com relação ao censo demográfico de 2022 foi utilizado apenas dados referentes ao quantitativo da população residente do município de Itaguaí e dos municípios utilizados para comparação, pois o censo de 2020 foi realizado em 2022 e só foi disponibilizado em parte no ano de 2023, período em que o presente estudo já estava sendo finalizado. Dados provenientes de outras fontes oficiais também foram utilizados como Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados- CAGED e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

O intento foi realizar um levantamento sobre os indicadores sociais referentes à dados de mercado de trabalho e desigualdade social, destacando, em especial, a pobreza e a vulnerabilidade social. Neste último quesito, foram investigados indivíduos em famílias que recebem benefícios sociais da política de assistência social.

Com esses dados foi possível confrontar com a evolução do PIB municipal e de outros indicadores referentes ao crescimento econômico do referido município. Desta maneira, a coleta e análise dos dados foram direcionadas à verificação das motivações e hipóteses já esboçadas neste projeto. Estes dados secundários deram sustentação empírica e quantitativa às demandas teóricas e conceituais sobre a temática estudada.

2.3 Limites da Pesquisa

Apesar da melhoria das condições de vida ser constituída por inúmeros fatores, pois a pobreza em si é um conceito multidimensional, conforme será explicitado na seção a seguir, o recorte da desta pesquisa teve como referência o primeiro e oitavo Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que dizem respeito à erradicação da pobreza e ao crescimento econômico e trabalho decente respectivamente. Isto porque seria necessário um período muito maior de análise para mostrar que todos os ODS estão interligados e que para haver desenvolvimento é necessário que todos os ODS sejam de fato alcançados.

Ademais, outro fator de grande importância a ser mencionado, é que a referida pesquisa foi realizada no período de ocorrência da pandemia do novo coronavírus, a COVID-19. Diante do quadro pandêmico, o IBGE decidiu adiar a realização do Censo Demográfico de 2020 para 2021, em função das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública. Posteriormente, o Censo foi adiado novamente para o ano seguinte, 2022, pois o governo alegou falta de verbas para sua realização. Estes fatores prejudicaram a utilização de dados mais recentes.

Uma vez que os efeitos da pandemia se estenderam para além da esfera da saúde atingindo também a esfera socioeconômica, o período de análise considerado no presente estudo estendeu-se somente até o ano 2019 para que não houvesse interferência dos efeitos da

pandemia no objeto de estudo que buscou, sobretudo, analisar a demanda por benefícios de transferência de renda da política de assistência social, relacionando-se ao desemprego.

Cabe sinalizar ainda que o isolamento e o distanciamento social ocorridos neste período por orientações sanitárias para conter o avanço do vírus, influenciaram também na escolha metodológica a ser utilizada na referida pesquisa, impactando ainda no acesso presencial à universidade.

3 FUNDAMENTAÇÃO E DISCUSSÃO TEÓRICA

A seguir serão apresentados os conceitos-chave e discussões pertinentes que fundamentam este estudo. O estudo proposto almejou ainda trazer um esboço das principais discussões na atualidade com relação à efetiva implementação da Agenda 2030 e refletir sobre o alcance de algumas metas referentes ao primeiro e oitavo ODS no município de Itaguaí/RJ. Ou seja, busca-se estabelecer uma conexão entre o amplo processo de mudanças previstas na referida Agenda com as mudanças que efetivamente ocorreram no município.

3.1 Megaempreendimentos: conceito e interesses para implementação no Brasil

Neste tópico apresenta-se, além do próprio conceito do que neste trabalho está sendo abordado como megaempreendimento, uma contextualização histórica do surgimento desses grandes projetos no Brasil. É importante ressaltar que os megaempreendimentos cada vez mais têm se constituído como objeto de pesquisas relacionadas ao desenvolvimento regional, local e até mesmo nacional.

Ainda não há consenso sobre a terminologia nem sobre a definição do que vem a se afigurar tais “grandes obras”. De acordo com Lynch e Gellert (2003 apud Silva 2017) as definições são contraditórias, grande parte delas são imprecisas e geralmente estão ligadas a projetos específicos. Contudo, independente da terminologia utilizada, é importante traçar sua definição e sinalizar algumas características comuns a estas “grandes obras”, que, numa primeira análise podem parecer tão distintas entre si, ora por serem referenciados como o projeto de construções diversas, ora por serem conceituadas como projetos de revitalização diversas de áreas urbanas, como por exemplo as zonas portuárias.

Observa-se, assim, que, na lacuna de um consenso, alguns autores estabeleceram os seus próprios critérios de análise. Para Lynch e Gellert (2003) são denominados de megaprojetos e são definidos como: “projetos que transformam paisagens, intencional e profundamente, de modo claramente visível, e que requerem a aplicação coordenada de capital e poder estatal” (Lynch e Gellert, 2003 apud Silva, 2017, P. 117).

Para Vainer e Araújo (1992), o “Grande Projeto de Investimento (GPI)” caracteriza-se por projetos que mobilizam grande magnitude de capital, força de trabalho, energia e território, estando ligados a grandes unidades produtivas para o desenvolvimento de atividades básicas e início de possíveis cadeias produtivas; para a produção de minerais como aço, cobre e alumínio; para extração de petróleo, gás e carvão; refinarias ou centrais termelétricas; complexos industriais portuários e até mesmo usinas nucleares, geotérmicas etc. (Vainer; Araújo, 1992 apud Silva, 2017).

Nesta dissertação utiliza-se o termo megaempreendimento. Silva (2017) aponta que Flyvbjerg (2005) é considerado um dos autores que mais se tem dedicado às análises sobre essa temática. De acordo com a autora Flyvbjerg (2005) o que caracteriza os “megaprojetos” é o fato de receberem grandes investimentos financeiros, atraírem um alto nível de atenção do público e geralmente são alvos de interesse político devido a impactarem diretamente e indiretamente a comunidade, meio ambiente e orçamentos. (Flyvbjerg, 2005 apud Silva, 2017). Ainda de acordo com Silva (2017), no meio acadêmico, o termo megaprojeto é utilizado principalmente por autores de língua inglesa, espanhola e nórdica. É recente a utilização do termo em países de língua portuguesa.

No Brasil, houve em adensamento de trabalhos com a temática a partir da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O plano de investimentos desse Programa foi dividido em três eixos de infraestrutura: 1) logística; 2) energética; 3) social e urbana. (GOVERNO FEDERAL, 2007, p. 7). Na segunda fase do Programa, a partir de 2011, o PAC viabilizou a construção de cerca de 37 mil megaprojetos e

investimentos expressivos. Neste contexto muitos termos são utilizados, tais como: Grandes Projetos, Grandes Projetos de Desenvolvimento, Grande Projeto de Investimento (GPI) (Vainer; Araújo, 1992), Projeto de Grande Escala (PGE) (Ribeiro, 1987), entre outras terminologias. (Silva, 2017).

Nacionalmente, Oliveira e Lima Júnior (2013) realizam uma análise sobre grandes projetos urbanos ressaltando sua multidimensionalidade. Em seus estudos apontam que uma gama de aspectos pode ser tomada para apreciação dessas obras o que possibilita um enorme campo de análise no presente estudo. A seguir será apresentado alguns desses aspectos:

- Políticos/ institucionais. Salienta-se a importância dos agentes envolvidos na elaboração e implementação dos projetos. Destaca-se a atuação do poder público, geralmente responsável pela autorização, avaliação e até mesmo pela viabilização dos projetos; o setor empresarial e as comunidades que estão no entorno desses empreendimentos;
- Simbólicos. Essa dimensão pontua que a implantação de muitos desses projetos baliza-se em um discurso pautado na autonomia dos locais. Conforme exposto no tópico anterior, Brandão (2012) observa que seguindo a agenda neoliberal e de “gestão localista” as forças escalares são ultrapassadas. De acordo com Francisco (2016):

Pelo discurso hegemônico da globalização como um fenômeno inexorável, e, também pelo dismantelamento 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. (Francisco, 2016, p. 65)

Ressalta-se que as 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.

- Arquitetônicos-urbanísticos. Essa dimensão trata do impacto visual que estas grandes obras grandes imprimem na localidade em que se inserem. Oliveira e Lima Júnior (2013) discorrem sobre o aspecto urbanístico sintetizando-o em dois grupos de megaprojetos: os que apregoam a ideia de redefinir a área urbana em sua totalidade, revitalizando o cenário urbano, incorporando novas áreas turísticas ou de lazer, por exemplo. E o outro grupo formado pelos megaempreendimentos que foram idealizados e implantados completamente apartados 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).
- Fundiários. Em sua maioria, os megaprojetos acabam por interferir na organização do espaço onde são implementados, trazendo modificações para a territorialidade local, gerando efeitos diversos como especulação imobiliária ou valorização do preço da terra.

À medida que ocorrem mudanças nas relações socioeconômicas locais é desencadeada também um processo de desterritorialização (ou multiterritorialização segundo a concepção de alguns autores, conforme apontado no tópico anterior) reconfigurando as relações de poder. A governança subordina-se à lógica do capital e relaciona-se à perspectiva de autonomia dos locais, interferindo na territorialidade destes espaços, se assentando nos princípios da economia de mercado ortodoxa.

Conforme aponta Francisco (2016), no caso do município de Itaguaí, objeto de análise deste estudo, a retirada dos meios produtivos da comunidade tradicionalmente instalada na Ilha da Madeira (cerceamento de áreas de pesca) é um nítido exemplo de reconfigurar a

territorialidade. O espaço antes utilizado pela comunidade local passa a ser ocupado pelas grandes empresas, favorecendo a lógica de mercado.

- Socioambientais. Oliveira e Lima Júnior (2013) em uma análise geral sobre os passivos ambientais produzidos por esses grandes empreendimentos destacam que no Brasil é dada uma pequena importância às consequências socioambientais produzidas, ainda que a legislação brasileira seja bastante completa no que tange a questão.

No caso de implementação dos megaempreendimentos em Itaguaí, Francisco (2016) aponta alguns dados dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) e salienta que a análise por vezes é feita apenas a partir dos próprios técnicos e responsáveis pelo processo de licenciamento e implementação dos grandes projetos.

O RIMA do Porto Sudeste enumera uma série de impactos trazidos pelo empreendimento, a saber : 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. (RIMA – PORTO SUDESTE, s/d apud Francisco, 2016)

Ainda de acordo com Francisco (2016), o próprio poder público não dá a devida importância a esta dimensão socioambiental visando apenas alguns impactos positivos dos megaempreendimentos como aumento das receitas municipais e aumento das dinâmicas econômicas no município.

- Econômico-financeiro. Oliveira e Lima Júnior (2013) afirmam que os megaempreendimentos no Brasil são implementados por meio de verbas públicas ou através de empréstimos obtidos por órgãos públicos de fomento ao desenvolvimento. Como por exemplo o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Salientam também que os custos são repassados a toda população, enquanto os benefícios dos investimentos ficam com os proprietários e promotores imobiliários. O discurso da ação estatal justifica-se por meio do incentivo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico (Francisco, 2016).

Em 1970 ocorreu no Brasil a implantação de grandes infraestruturas que buscavam atender às demandas decorrentes da industrialização acelerada, que se iniciou a partir da década de 1950 (Bortoleto, 2001). Naquele período, o Estado deparou-se com necessidade de empreender grandes projetos, como hidrelétricas, devido ao elevado crescimento urbano. Embora algumas obras tenham sido realizadas fora da área urbana, destinava-se às demandas das cidades.

Essas intervenções foram denominadas por Bortoleto (2001) de megaprojetos e, para o autor, elas faziam parte das estratégias de desenvolvimento para reduzir as desigualdades inter-regionais e trazer desenvolvimento a todo o país, especialmente durante o período militar, que tinham por meta ocupar territórios desocupados e vulneráveis ao domínio estrangeiro.

No entanto, através do reordenamento político, da redemocratização na América Latina (e do Brasil) e das reformas de Estado, a partir da década de 1980 e, principalmente a partir da década de 1990, ocorridas dentro de um contexto de enfraquecimento do Estado e fortalecimento progressivo da globalização política e econômica, a cidade voltou a ser regulada democraticamente.

De acordo com Rolnik e Someck (2000), até a década de 1970 as decisões político-administrativas eram centradas na figura do Estado, mas a partir dos anos 1980 fortaleceu-se o papel dos municípios como gestores de políticas públicas, ao passo que as cidades ganhavam

dimensões globalizadas. Para isto ocorreu um fator essencial que impactou na transformação dos termos institucionais e dos modelos de gestão: a entrada do setor empresarial privado nacional e internacional.

Segundo Vainer et al (2000) apud Gadens et al. (2012), o planejamento estratégico veio substituir o padrão tecnocrático-centralizado-autoritário, da década de 1970. Esse modelo, difundido no Brasil e na América Latina, envolve agências multilaterais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e consultores internacionais voltados para o discurso positivo dos Grandes Projetos Urbanos (GPU).

De acordo com Borja (1995), nesse tipo de planejamento consequentemente, “se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (Borja, 1995, p. 276). Os GPUs, na fase do empreendedorismo urbano, se transformaram em um tipo de materialização do fenômeno de competição global entre cidades. Nesse sentido, nos moldes atuais, grande parte desses empreendimentos não estão mais sob o controle do Estado brasileiro (Vainer, 2007).

A partir dos anos 2000, também se observou, a tentativa de implementar os megaempreendimentos, através de um processo de gestão mais democrático e preocupado com os impactos dos aspectos físicos, ambientais e sociais dessas construções. No entanto, a sua adoção pelas administrações públicas ainda tende a privilegiar os interesses dos investidores, ao invés de considerar todos os setores sociais envolvidos no processo de planejamento de cidades ou de grandes projetos. (Gadens et al, 2012).

Não obstante o significativo impacto econômico dos megaempreendimentos, a balança frente às externalidades de sua implementação ainda está bastante desequilibrada. De um lado há o discurso de defesa dos megaempreendimentos para promoção das cidades, que as coloca a um nível global de competição. Mas, por outro, há o entendimento de que os benefícios resultantes das atividades econômicas se concentram entre os investidores e as instituições externas à cidade. Em contrapartida, restaria aos receptores das instalações físicas as externalidades negativas, em especial ligada ao meio ambiente, como mencionado acima (Silva, 2017).

Frick (2005) enfatizou em sua pesquisa o caráter controverso destes projetos, marcado pelos interesses divergentes dos diversos grupos sociais envolvidos, pelos impactos socioambientais, pelas promessas muitas vezes não cumpridas por parte dos interessados na sua edificação e por diversas transformações sociais, ambientais e culturais que ocorrem antes, durante e depois da efetivação dessas obras (Frick, 2005 apud Silva, 2017).

De acordo com Silva (2017) para a grande maioria dos autores que se debruçaram a estudar esta temática, é consenso o entendimento de que estes projetos representam interesses políticos e econômicos externos à realidade na qual são alocados. Como exemplo, a autora cita que na concepção de Vainer (2001), na maioria dos casos estas grandes obras resultam de uma ação externa sobre o espaço social e econômico no qual serão implantadas. E ainda a noção apresentada por Scott (2009) chamada de “descaso planejado”, também corrobora com o pensamento da autora. Denominação esta utilizada pelo autor para expressar a relação desigual entre as populações afetadas e os megaprojetos.

Ao passo que os impactos socioambientais ocasionados pela instalação desses grandes projetos são minimizados, os discursos positivos sobre os efeitos do chamado “desenvolvimento regional”, por parte dos interessados em sua implementação, são maximizados. Porém, muitas vezes estes sequer são gerados, conforme pontua Silva (2017):

O que se tem presenciado de forma recorrente consiste numa sobrevalorização no que corresponde à importância e aos benefícios do empreendimento para a região/país, e numa atitude de desprezimento e desvalorização das consequências que estas obras possam acarretar para as populações locais e para o meio ambiente. (Silva, 2017, p. 125).

Conforme pontua Silva (2017), a afirmação de que a implantação desses megaprojetos representa o interesse nacional sendo elemento fundamental para o crescimento do país está presente no discurso do capitalismo atual. Estes empreendimentos têm se configurado enquanto possibilidades de acumulação e de transformação da paisagem física, e têm favorecido amplamente os diversos interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais em detrimento das populações locais.

Desta maneira, Silva (2017) sinaliza que as análises sobre os megaempreendimentos quase sempre envolvem estudos a respeito das relações de poder, pois a edificação dessas grandes obras não está relacionada apenas à dominação da natureza pelo homem, mas também se relaciona a demonstração de força e soberania. Pois as transformações perpetuadas no território e a apropriação deste têm gerado um campo de conflitos, pois há diferentes interesses e os recursos de poder são extremamente desiguais.

De acordo com Oliveira e Lima Júnior (2013), devido à dificuldade de mensuração do impacto desses grandes empreendimentos no desenvolvimento urbano ou acerca dos benefícios inatingíveis ou prejuízos relacionados aos projetos, a discussão sobre o sucesso ou fracasso econômico dos projetos geralmente se situa mais no campo do discurso do que na avaliação das contas públicas. (Oliveira; Lima Júnior, 2013 apud Francisco, 2016).

Oliveira e Lima Júnior (2013) apontam ainda que o conceito de megaempreendimento abarca um campo de disputas em aberto havendo uma gama de divergências nas análises sobre os grandes projetos. Apontam a existência de dois grupos analíticos distintos acerca dos megaempreendimentos formados pelos “apologistas”, ou seja, aqueles autores que fundamentam o discurso ideológico de melhoria dos padrões de vida a partir dos megaempreendimentos. E o grupo formado pelos críticos, ou seja, autores que consideram que os megaprojetos trazem impactos negativos para os territórios em que são fixados, ao subordinar estes locais às dinâmicas globais.

Os críticos ao processo desencadeado pelos megaprojetos dão ênfase na análise dos impactos que estes submetem o território em que se inserem. Buscam centrar seus estudos nos aspectos que estão adjacentes aos conceitos de desenvolvimento e qualidade de vida, considerando esses elementos como conceitos multisetoriais e que vão além do crescimento econômico.

Na falta de consenso sobre a partir de que valores de investimento um projeto pode ser considerado megaempreendimento, haja vista que estes podem ser classificados pela maioria dos autores de acordo com “o tamanho ou um outro indicador de porte da intervenção” (Vainer et al; 2012 p. 15), a o quadro 1 a seguir apontamos alguns valores despendidos pelos megaempreendimentos fixados no município de Itaguaí-RJ.

Quadro 1 - principais megaempreendimentos em Itaguaí-RJ

Empreendimento	Área total	Investimentos
Porto de Itaguaí	7,2 milhões de m ²	Público: R\$265 milhões até 2014
		Privado: R\$5,7 bilhões até 2020
Porto Sudeste	600 mil m ²	R\$ 4,2 bilhões até 2015
PROSUB (Programa de Desenvolvimento de Submarinos Atômicos)	103 mil m ²	5,2 bilhões até 2014
Arco Metropolitano do Rio de Janeiro ¹²	145 quilômetros	R\$ 1,3 bilhão até 2014

Fonte: Villela et al, 2019.

3.2 A apropriação do espaço pelo capitalismo: a utilização dos territórios como forma de acumulação

Neste tópico são apresentadas, brevemente, a evolução histórica do desenvolvimento do sistema capitalista. Em seguida, faz-se uma abordagem proveniente dos estudos da área da geografia, que pontua como o sistema capitalista se apropria dos territórios, para dar sequência à acumulação do capital. Por fim, apresenta-se os conceitos de espaço e território, ainda que sucintamente, dada a complexidade destes. Uma vez que os megaempreendimentos ocupam uma área considerável no município analisado, tais conceitos são, na pesquisa, de fundamental importância.

Lefebvre (2006) apresenta a proposição do espaço social como um produto das relações sociais de produção e reprodução e, ao mesmo tempo, como suporte para que elas aconteçam. Para o autor, existem diversas formas de produção do espaço, desde o espaço natural (espaço absoluto) a espacialidades mais complexas socialmente produzidas (espaço social). Outro autor que forneceu extrema importância para o entendimento do espaço enquanto locus da reprodução das relações sociais de produção é Harvey (2005). O autor procurou evidenciar em seus estudos a importância de associar os processos sociais à sua forma espacial.

Não se pode, contudo, confundir espaço com território¹³. Espaço remeteria ao espaço geográfico convencional, o mencionado espaço absoluto de Lefebvre (2006) e Harvey (2005), já território descreveria a apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores (concepção similar a das noções de espaço social ou construção social do espaço dos autores citados).

¹²O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (AMRJ) é uma rodovia logística que atravessa 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. também atravessa os seguintes municípios: Seropédica, Paracambi, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim. Fonte: Firjan (2014b)

¹³ “A linguagem cotidiana frequentemente confunde território e espaço (...) uma discussão nos meios geográficos se preocupa em indicar a precedência entre essas duas entidades. Isso se dá em função da aceção atribuída a cada um dos vocábulos. Para uns, território viria antes do espaço; para outros, o contrário é que é verdadeiro” (Sanguin, 1977; Raffestin, 1980, 1993 *apud* Santos, 2001:17).

Segundo Raffestin (1980), o conceito de espaço estaria relacionado com o patrimônio natural existente numa região definida, ao passo que o conceito de território seria inerente à apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Santos (1996) aponta que na relação entre territórios e objetos (termo definido pelo autor como “obras do homem”) a técnica se constituiu na principal forma de relação entre o homem e a natureza, definindo-a como um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem edifica a sua vida, produz e, ao mesmo tempo cria espaço (Santos, 1996, p.29).

Dessa maneira, a lógica de acumulação de capital implica necessariamente a expansão espaço-temporal, o que se manifesta na transformação da paisagem física mediante a construção de objetos, ou seja, infraestruturas, produzindo ajustes espaciais. Sob esta perspectiva, os megaprojetos constituem “ajustes espaciais” específicos, pois a magnitude de recursos e de interesses que são mobilizados, a amplitude de transformações espaciais deles decorrentes, e, seus impactos sociais e ecológicos tornam-nos objetos de estudo extremamente relevantes e atuais.

De acordo com Santos (1991) é possível afirmar que o capitalismo se transmutou a partir dos últimos dois séculos. O autor divide esse processo de expansão capitalista em três períodos: i) capitalismo liberal (século XIX); ii) capitalismo organizado (final do século XIX até as primeiras décadas depois da Segunda Guerra Mundial) e iii) o período denominado por capitalismo financeiro, monopolista ou desorganizado¹⁴, que se iniciou no final da década de sessenta do século passado.

O autor sinaliza que o segundo período, denominado por Hobsbawm de “a era de ouro do capitalismo”, pautou-se por um crescimento excepcional e por relações comerciais e financeiras entre os países centrais, e entres alguns países periféricos. Contudo, a partir da década de 1970, o padrão de desenvolvimento do pós-Guerra começou a exibir sinais de esgotamento.

Nesse novo contexto, a expansão dos mercados à escala mundial passou a constituir uma tendência do modo de produção capitalista, almejando integrar cada vez mais territórios na economia do sistema mundial. Porém, esta inserção, não gerou um processo de desenvolvimento econômico linear e único para todos os países inseridos na economia mundial. A ideia é que os países menos desenvolvidos passariam por todas as etapas do capitalismo, vivenciadas pelos países mais avançados, para conseguirem se desenvolver. Contudo, pelo contrário, ocorreu um desenvolvimento desigual e hierarquizado.

Neste contexto, as ideias em torno do desenvolvimento, sobretudo após a 2ª Guerra Mundial, tornaram-se centro do debate do século XX. Começaram a questionar as proposições que mantinham alguns países e territórios dependentes e atrasados em relação aos países capitalistas centrais.

A partir da década de 1960, outros rumos foram pensados por economistas e outros estudiosos. No contexto latino-americanos a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹⁵ e a Teoria da Dependência, trouxeram reflexões que denunciavam a ideia da troca desigual, e questionavam a perspectiva de evolução linear, como um processo natural do livre mercado concorrencial, apontada como escopo para os países periféricos seguirem.

A CEPAL, defendeu a necessidade de uma intervenção estatal na economia para implementar a industrialização nos países latino-americanos, voltada para o próprio mercado interno, e não mais para o mercado internacional, como era habitual nas economias

¹⁴ Para Santos (1991), o capitalismo atual é denominado como desorganizado porque nesta fase colapsaram muitas formas de organização que tinham vigorado no período anterior.

¹⁵ A CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

dependentes. O desenvolvimentismo cepalino, apregoava um desenvolvimento endógeno e uma industrialização nacional autônoma, que não fossem reflexos de políticas imperialistas. Raul Prébisch e Celso Furtado foram um dos principais economistas dessa corrente. De acordo com Herculano (1992):

Defendeu-se que os problemas econômicos latino-americanos derivaram “das trocas desiguais entre os países exportadores de matérias-primas e outros, exportadores de manufaturados, e tal desequilíbrio seria sanado com a industrialização dos primeiros” (Herculano, 1992:21).

Assim como as abordagens citadas acima, a geografia também apontou a inexistência de um percurso linear e único para que todos os países alcançassem o desenvolvimento, naquele momento quase sinônimo de crescimento econômico. Mas salientava a importância de se considerar a transformação concreta do espaço gerada pela evolução do capitalismo.

A abordagem de Harvey (2004) e Smith (1988), denominada de desenvolvimento geográfico desigual, constitui uma tentativa teórico-metodológica que pretende captar a espacialidade do desenvolvimento desigual¹⁶, portanto, a natureza especificamente geográfica da desigualdade socioeconômica entre regiões e países (Theis, 2009:243).

Nesse sentido, a teoria do desenvolvimento geográfico desigual busca analisar o funcionamento do capitalismo no âmbito geográfico, apontando como a dinâmica de acumulação de capital pode alterar o espaço e, gerando desigualdades entre os territórios. De acordo com Harvey (2004), o capitalismo recorre a ajustes espaciais para solucionar parcialmente as suas crises, e produz uma paisagem geográfica que facilita a acumulação de capital.

Este ajuste espacial, a partir da lógica de acumulação, manifesta-se através da transformação da paisagem física, com a construção de infraestruturas tais como: meios de transporte, instalações fabris e outros meios de produção e consumo. Daí a necessidade da reflexão sobre os conceitos de espaço, território e territorialidade. Estas abordagens serão captadas a partir da leitura geográfica, onde estes conceitos são intrínsecos às transformações capitalistas contemporâneas.

3.2.1 Território e territorialidade: onde está a riqueza das nações?

De acordo com Fuini (2015) Santos (1994) em sua obra *Território: globalização e fragmentação*, realiza uma renovação e ampliação da abordagem sobre território, não mais limitada àquela concepção advinda da modernidade, que restringia o conceito à “base e fundamento do Estado”, ou seja, quando o território que era moldado pelo Estado. Santos assumiu, a partir da década de 1990, uma visão mais ampla e plural de território, compreendendo-o como eixo categorial para explicitar diversos processos:

A transnacionalização do território, pela via da mundialização do capitalismo, que impõe novas sinergias, tornava antiga a ideia de Estado-territorial, ou da exclusividade do Estado como o único agente a “definir os lugares”. Considera-se, portanto, que Milton Santos assume desde os anos 1990 uma visão mais ampla e plural de território, servindo como eixo categorial para explicar processos dos mais variados (Fuini, 2015, P. 259).

¹⁶ A teoria formulada pelo revolucionário marxista russo León Trotsky denominada A lei do desenvolvimento desigual e combinado, compreende a ocorrência simultânea de aspectos avançados e atrasados no processo de desenvolvimento econômico dos países.

Desta maneira, de acordo com Santos (1994 apud Fuini 2015), inicialmente, quando o dinheiro passou a ser utilizado como moeda de troca, era o território que regia o dinheiro. As relações de troca eram mais simples, com pequena mediação técnica. Tanto o território como o dinheiro eram usados por uma sociedade localizada. Com o tempo, o dinheiro aparece como uma arena de movimentos mais numerosos e, cria-se o Estado-territorial para regê-lo, contudo, um dinheiro ainda relativamente domesticado.

Na fase atual do capitalismo, conforme analisou Santos (1994), o dinheiro se constitui como a peça principal de um sistema econômico complexo, reduzindo a territorialidade sobre a riqueza. Sendo assim, as utilizações do território estão também relacionadas com lógica espacial de atuação do dinheiro. Isto porque, com a evolução das tecnologias da informação, o dinheiro se torna global, fluído através dos serviços de capitais globalizados, e o território não resiste a essa característica universal, incorporando novos sentidos. De acordo com Santos (1999b):

Esse dinheiro não é sustentado por operações da ordem da infraestrutura. É um dinheiro sustentado por um sistema ideológico. Esse dinheiro global é o equivalente geral dele próprio. E por isso ele funciona de forma autônoma e a partir de normas que ele, através do sistema financeiro, produz. (Santos, 1999b, p. 10).

Santos (2000), afirma que nas sociedades primitivas havia a existência de uma territorialidade genuína, onde a economia e a cultura-linguagem se relacionam intrinsecamente com o território. Nas palavras do autor: “A política do território tinha as mesmas bases que a política da economia, da cultura, da linguagem, formando um conjunto indissociável (comunidade)” (Santos, 2000, p. 31).

Castells (2002), em sua obra *A sociedade em rede*, sinaliza que a economia global/informacional atual é organizada tendo por base centros de controle e comando que coordenam, inovam e gerenciam as atividades interligadas das redes de empresas. Estas as novas atividades concentram-se em polos específicos, o que diminui a importância da relação entre cidades e regiões em relação às relações que se estabelecem entre várias cidades de regiões e países diferentes. Para o autor, nesse contexto os territórios exercem funções cada vez mais subordinadas.

Dessa forma, o fenômeno da cidade global (...) é um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área vis-à-vis a rede global. Em cada país a arquitetura de formação de redes reproduz-se em centros locais e regionais, de forma que o sistema todo fique interconectado em âmbito global. Os territórios em torno desses nós desempenham uma função cada vez mais subordinada, às vezes, perdendo a importância (Ou até mesmo a função) (Castells, 2002, p. 470).

Assim, de acordo com o autor, as regiões, sob o comando dos governos e elites empresariais, organizam-se para competir na economia global e estabelecem redes de cooperação entre as instituições regionais e as empresas localizadas na área. Com isto, de acordo com o autor, as regiões e as localidades não desaparecem, mas integram redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos. Dessa forma, “a globalização estimula a regionalização” (Castells, 2002, p. 471), e estruturas sociais emergentes nos domínios da atividade e experiência humana:

Como tendência histórica, as funções e os processos dominantes na era da

informação estão cada vez mais organizados em torno de redes. Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura (Castells, 2002, P. 565).

Para Haesbaert (1997), as regiões se estruturam frente aos Estados-nação, território “moderno” clássico. A crise deste, bem como sua perda, por vezes bastante relativa de poder, associada ao afloramento da globalização, que se estrutura por meio de redes como a do capital transnacional, (associado aos circuitos dos complexos agroindustriais no caso brasileiro), não acarreta impreterivelmente em um enfraquecimento das regiões, dos regionalismos políticos ou das identidades regionais, pois “estes podem mesmo ser revigorados” (Haesbaert, 1997, p. 52).

Ainda de acordo com o autor, os regionalismos, buscando fazer frente ao Estado-nação em busca de maior autonomia política e econômica (aprimorando sua inserção nos circuitos da globalização), se estruturam sempre sobre discursos que utilizam elementos atribuídos à cultura/história e à geografia, que dariam coesão ao grupo pelo fortalecimento de uma identidade regional.

No entanto, nos tempos atuais, ao analisar os efeitos da globalização no âmbito da soberania nacional, Santos (1996 apud Fuini 2015) analisando criticamente os discursos sobre *desterritorialidade*, o fim das fronteiras e a morte do Estado, estaria ocorrendo uma nova configuração territórios nacionais da economia internacional, “um território nacional que continua existindo e estabelecendo as normas públicas, mas cuja soberania é transgredida por sistemas de informação e finanças, no nível internacional [...] (Fuini, 2015, P. 261).

Para Santos (1996, p.271), o território seria responsável por uma “grande mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local”, uma vez que as possibilidades do mundo, na era da economia mundial capitalista, encontram oportunidades de realização nos lugares. Fuini (2015) ao analisar a referida obra do autor, salienta que:

Vai-se chocar uma “ordem global” como norma desterritorializadora (pois separa o centro da ação e a sede da ação, ver o exemplo das companhias multinacionais), com um território local como norma, que reterritorializa em uma ordem local os fluxos e ações, pois reúne em uma mesma lógica interna o cotidiano imediato, formado pela contiguidade de população de objetos, os homens e empresas e as formas sociais, jurídicas e geográficas (Santos, 1996 apud Fuini 2015, p. 262).

Segundo Silveira (2011), há uma tendência à agregação de atividades semelhantes e/ou complementares em um mesmo lugar, criando verdadeiras especializações produtivas (Silveira, 2011). Como amálgamas da especialização produtiva se configuram circuitos de produção, realizadas através trocas materiais e imateriais entre áreas especializadas; e círculos de cooperação, realizados pelo quadro normativo e burocrático referente a ordens e comandos, que regulamentam os circuitos de produção, viabilizando, ou não, sua fluidez. De acordo com Santos e Silveira “A divisão territorial do trabalho atual é aquela da coexistência de diversos círculos e circuitos de especializações territoriais, em constante cooperação e competição” (Santos; Silveira, 2001).

A produtividade espacial dos lugares é outra referência a fortalecer a especialização territorial, “conforme os lugares se distinguiram pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos” (Santos, 1996, p. 197), através de suas características técnicas e organizacionais. Dessa forma, os lugares se aprimoraram através de suas virtualidades (potencialidades naturais), de sua realidade técnica e ordem social, atendendo às demandas de maior segurança e rentabilidade aos capitais visando uma crescente competitividade:

Lançam-se esses lugares, portanto, em uma competição (interlocal) para atração da produção e de consumidores, produzindo-se uma “guerra dos lugares”, em uma estratégia tanto empresarial quanto do poder público, vigente no nível nacional e internacional. (Fuini, 2015, P. 264)

De acordo com Fuini (2015) em diversas obras de Milton Santos como *A natureza do espaço* (1996), *Por uma outra globalização* (2000) e *O Brasil* (2001), o termo competitividade tem relação direta com o território, explicitando a lógica de ação espacial das grandes empresas e dos atores hegemônicos, bem como sua influência sobre a sistema social, cultural e político. Santos (2000) observa que essa competitividade implicará para o território um processo de fragmentação que impacta o conjunto da sociedade em suas formas de organização e decisão:

Neste contexto, como consequência para o território, ocorrerá uma compartimentação, um processo de “fragmentação que rouba às coletividades o comando do seu destino, enquanto os novos atores também não dispõem de instrumentos de regulação que interessem à sociedade em seu conjunto” (Santos, 2000, p. 39).

Para Haesbaert (2004)¹⁷, resultante do processo de (re)territorialização, estariam sendo construídos territórios mais múltiplos, com perspectiva do exercício da “multiterritorialidade”.

(...) resultante do domínio de um novo tipo de território, o território-rede em sentido estrito (...). Aqui, a perspectiva euclidiana de um espaço-superfície contínuo praticamente sucumbe à descontinuidade, à fragmentação e à simultaneidade de territórios que não podemos mais distinguir claramente onde começam e onde terminam ou, ainda, onde irão “eclodir”, pois formações rizomáticas também são possíveis. (...). (Haesbaert, 2004, p.348 apud Haesbaert, 2004, p.14)

Para o autor, mais do que a “desterritorialização desenraizadora, manifesta-se um processo de reterritorialização espacialmente descontínuo e extremamente complexo” (Haesbaert, 1994, p. 214). Tal multiterritorialização precisa ser compreendida “especialmente pelo potencial de perspectivas políticas inovadoras que eles implicam” (Haesbaert, 2004, l. 1)

Porém, o autor reconhece a multiterritorialidade permite apenas que alguns grupos, em geral os mais financeiramente privilegiados, usufruam de uma multiplicidade inédita de territórios, seja no sentido da sua sobreposição num mesmo local, seja da sua conexão em rede por vários pontos do mundo (Haesbert, 2004, p. 14).

Assim, a disponibilidade do recurso multiterritorial, em outras palavras, a possibilidade de ativar ou de vivenciar, concomitantemente, múltiplos territórios; é estrategicamente muito relevante na atualidade e, geralmente, está disponível apenas a uma minoria:

Assim, enquanto uma elite globalizada tem a opção de escolher entre os territórios que melhor lhe aprouver, vivenciando efetivamente uma multiterritorialidade, outros, na base da pirâmide social, não têm sequer a opção do “primeiro” território, o território como abrigo, fundamento mínimo de sua reprodução física cotidiana (Haesbaert, 2004, p. 360 apud Haesbert,

¹⁷ Haesbaert (2004), propõem o uso do termo multiterritorialidade no lugar de desterritorialização, que seria uma espécie de mito, que não considera o caráter imanente da (multi)territorialização na vida dos indivíduos e dos grupos sociais.

2004, P. 17).

Assim, o autor assinala que se deve reconhecer a importância estratégica do espaço e do território na dinâmica transformadora da sociedade. Segundo o autor, “Pensar multiterritorialmente é a única perspectiva para construir uma outra sociedade, ao mesmo tempo mais universalmente igualitária e mais multiculturalmente reconhecedora das diferenças humanas” (Haesbaert, 2004 p.19).

De acordo com Haesbaert (1997) os territórios neste final de século são:

predominantemente, em diferentes perspectivas, “territórios-rede”, pouco introvertidos, permeados por fluxos de diversas naturezas, externos a suas fronteiras, hierárquica ou complementarmente articulados, as regiões enquanto um determinado tipo de território incorporam ao mesmo tempo inúmeras redes externas ao seu espaço, tal como já vinha se delineando, em outras bases (a das redes urbanas, por exemplo [Corrêa, 1989]), nas concepções de regiões polarizadas (Perroux, 1955) e regiões funcionais (Juillard, 1962). (Haesbaert, 1997, p.50).

Trazendo toda a reflexão acima para a lógica dos megaempreendimentos, que fazem parte do problema e inspira a pesquisa, parte-se do entendimento de que os investimentos públicos e privados alocados para a construção dessas obras não correspondem prioritariamente à promoção de iniciativas de desenvolvimento e tampouco à redução de desigualdades regionais. Pois esses grandes projetos ocasionam conflitos, rupturas e impactos negativos, embora o discurso que as acompanha sublinhe que a economia global possibilita uma articulação promotora de desenvolvimento, nas escalas local, regional ou nacional.

Ressalta-se ainda que os territórios selecionados para abrigar esses grandes empreendimentos são definidos a partir das suas potencialidades de acumulação. Compreendendo que os atores envolvidos possuem relações desiguais de poder, conflitos de cunho econômico, territorial (forma de uso da terra), ambiental e sociopolítico no município estudado continuam sem solução e concomitantemente, como se busca explicitar na pesquisa, se acirra a desigualdade social.

3.3 Crescimento econômico e desenvolvimento: sustentável, multidimensional e multiescalar

No contexto nacional e internacional vários estudos debruçaram-se a estudar e analisar a correlação entre crescimento econômico, pobreza e diminuição da desigualdade social. Para Gafar (1998 apud Campelo et al, 2011), o crescimento é uma condição necessária para reduzir a pobreza, pois aumenta as oportunidades de emprego, o padrão de vida e os salários reais. Porém, “não é condição suficiente”. Ao contrário, segundo o autor, “se o padrão de crescimento for urbano viesado, capital intensivo e concentrador do emprego nos postos qualificados, a pobreza pode até crescer, mesmo com o aumento do produto interno bruto (PIB) per capita”. (Campelo et al., 2011, p. 273).

Nesta mesma perspectiva, Rocha (2006), expõem que as oportunidades de crescimento econômico tendem a ser essencialmente concentradoras, à medida que implicam utilização de tecnologias modernas e mão-de-obra qualificada. Isto requer medidas compensatórias, de modo a evitar aumento da desigualdade, bem como promover a redução da pobreza absoluta. Para a autora, a pobreza absoluta pode ser diminuída através do crescimento da renda ou através de melhoria na sua distribuição. Porém, existe consenso de que a redução da desigualdade de renda deve ser enfatizada. Isto porque o crescimento da renda sem redução da

desigualdade significa, além de baixo desenvolvimento humano, postergar para um horizonte futuro a eliminação da pobreza absoluta no país.

Conforme aponta Campelo et al. (2011), citando nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2006), houve redução substancial, entre 2001 a 2004, da desigualdade de renda familiar per capita brasileira. O indicador atingiu seu nível mais baixo dos últimos trinta anos. Essa desconcentração de renda levou a uma expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza. No entanto, o Brasil ainda se encontra entre os países mais desiguais do mundo.

Na literatura econômica, a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento é amplamente debatida, tendo estes conceitos passado por diversas modificações ao longo do tempo. Contudo, a discussão acima permite afirmar que desenvolvimento e crescimento econômico possuem sentidos diferentes. A partir da publicação da obra de Seers (1970), iniciou-se o debate acerca da diferenciação destes dois termos. Neste sentido, de forma simplificada, o crescimento econômico pode ser medido através de indicadores monetários, os quais expressam a produção de uma região, em que o Produto Interno Bruto (PIB) e suas coirmãs, renda e demanda agregada são as principais utilizadas.

O desenvolvimento, por sua vez, relaciona-se às mudanças mais profundas na economia e na sociedade. Ele indica a melhoria do bem-estar ou da qualidade de vida das pessoas, referindo-se à uma melhor distribuição de renda, igualdade no acesso aos serviços como saúde, equipamentos de educação, cultura, lazer, segurança pública, baixos indicadores de violência etc. Desta forma, um local pode estar crescendo economicamente, mas seus resultados podem estar concentrados, não se distribuindo entre a população, não gerando aumento de bem-estar, especialmente pela concentração dos fatores de produção.

Na concepção de economistas como Furtado (1983, p.), “o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”. O Crescimento é uma medida quantitativa que mede a produtividade, o fluxo de renda, enquanto para alcançar o desenvolvimento, deve haver mudanças estruturais mais complexas, onde ocorre uma modificação na produção e distribuição da riqueza.

De acordo com Sachs (2008), desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento. Porém, obter crescimento não garante alcançar desenvolvimento. Como visto acima, podendo ter efeito contrário ampliando desigualdades sociais.

Como numa evolução do conceito, menos descolada do mundo da vida, o termo desenvolvimento sustentável surgiu a partir de reflexões advindas com o início da industrialização, período conhecido como Primeira Revolução Industrial, acompanhada de uma intensa e acelerada degradação da natureza. Desde então, cientistas e ativistas do mundo todo têm alertado sobre os riscos decorrentes da desregulação das ações humanas.

De acordo com Ramos (2019), o conceito de desenvolvimento sustentável começa a ser construído em 1972, a partir das pesquisas de Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores, em 1972, quando publicaram um estudo denominado “Limites do Crescimento”, mesmo ano em que foi realizada a Conferência de Estocolmo, que tratou do ambiente humano. A ocorrência desses eventos ocorreu devido ao crescente debate acerca da degradação do meio ambiente causada pela utilização desenfreada do que convinha chamar de recursos naturais.

Ainda de acordo com a mesma fonte, Maurice Strong, em 1973, fornece novos subsídios ao debate, apresentando uma concepção alternativa ao desenvolvimento: o conceito de ecodesenvolvimento. Em 1976, Ignacy Sachs, conforme mencionado acima, aprofundou este conceito ao formular os princípios básicos que nortearam essa nova ideia de desenvolvimento. Brüseke (1994) apresenta seis aspectos necessários ao desenvolvimento, sistematizado por Sachs: a) satisfação das necessidades básicas; b) solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos

naturais e do meio ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas e f) programas de educação.

Desta forma, estes estudos sobre o ecodesenvolvimento abriram caminho para o conceito de desenvolvimento sustentável. Rüsseke (1994) apud Ramos (2019), aponta que também contribuíram ao conceito de desenvolvimento sustentável a Declaração de Cocoyok, elaborada considerando: o resultado de uma reunião da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) em 1974; e o relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld (1975).

O relatório Brundtland, publicado em 1987, resultou do trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED) intitulado *Our Common Future*. Nele se define o desenvolvimento sustentável como sendo o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida em 1992, na Cidade do Rio de Janeiro/Brasil, esse conceito de desenvolvimento sustentável foi difundido. Esse evento, que ficou conhecido como ECO-92, teve como o objetivo discutir formas de proteger o meio ambiente e garantir o direito às gerações futuras desenvolverem-se. Nesse encontro, foram acordados 27 princípios que constituíram a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, além de outros dois documentos: a Declaração de Princípios Relativos às Florestas e a Agenda 21.

A Agenda XXI se tornaria a formalização das primeiras intenções coletivas para promover, em escala global, um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI por meio da construção de oito “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” (ODM). Esses Objetivos se tornaram a primeira estrutura de políticas globais com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, com foco principal na redução da extrema pobreza, e contribuíram para nortear as ações dos governos internacional, nacional e local, até 2015.

Quanto às análises acerca do desenvolvimento regional, ao longo do tempo, se deu por diferentes vieses. Uns apresentaram abordagens acerca do sistema interestatal e a relação econômica entre países, como as abordagens da CEPAL, fundamental para compreender as desigualdades regionais na esfera das relações internacionais, a partir da desigual inserção dos países da América Latina no comércio internacional, como visto no tópico anterior.

Em outros estudos adota-se a dimensão local, apontando fenômenos territoriais exitosos. Contudo, a interlocução entre as escalas local e global são inúmeras, e vem se intensificando. É possível afirmar que o atual modelo de desenvolvimento alicerçado na autonomia dos locais, bem como na atuação dos agentes econômicos e dos municípios, ameniza a importância das instituições de planejamento urbano e suas ações interescares nos territórios. Dessa forma, é necessário utilizar uma análise acerca do desenvolvimento regional/territorial sobre uma perspectiva multiescalar (Brandão, 2012) e multidimensional (Sachs, 2008).

Nesta linha, Brandão (2012) faz uma crítica a diversas vertentes teóricas que apregoam na atualidade a defesa irrestrita da escala local. Aponta que nos últimos anos o território retornou ao centro do debate nas ciências sociais. De acordo com o autor, a ideia de que a escala local tem poder ilimitado adentrou no debate sobre desenvolvimento urbano e regional no Brasil e no mundo.

Para o autor boa parte dessa literatura acaba sendo pouco mais que uma saudação ao “fim da centralização, da concentração, da massificação e da estandarização e a vitória de uma utopia anti-fordista, caracterizada pela flexibilidade e pela diversidade e, em termos espaciais, pelo localismo.” (Amin e Robins, 1994, p. 79 apud Brandão, 2012, p. 43)

O autor afirma ainda que essas abordagens abandonaram a perspectiva crítica da sociedade retornando ao conceito de comunidade formada por atores e agentes, e não classes

sociais, que estariam unidas mais pelo compartilhamento de valores, autoidentidade e pertencimento a comunas do que por interesses de classe. O autor afirma que Castells (2002) sustenta uma perspectiva aceita por grande parte das abordagens criticadas por ele.

Dentro deste viés estão abordagens como clusters, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais etc. Porém, o autor argumenta sobre a importância de se discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas que levem em consideração a escala específica desses problemas, mas dentro de uma concepção que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento, bem como a necessidade de reconstrução da escala nacional das políticas de desenvolvimento. Para o autor;

Procuro apresentar um mapeamento das principais vertentes desse pensamento, realizando a crítica ao enorme conjunto da literatura que sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade. Pretendo demonstrar as deficiências, desvios consequências nefastas da aplicação mecânica desse modismo, que ressalta os microprocessos e as microdecisões, na verdade defendendo uma agenda que nega cabalmente as políticas, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional. Na verdade, nega todas as questões estruturais e, assim, todas as escalas existentes entre o local e o global. (Brandão, 2012, p. 37)

Brandão (2008) sinaliza que, a partir dos anos 1980, observa-se mais claramente o advento de estruturas descentralizadas em vários países. Mas que, dependendo do contexto político e institucional de cada país, esse processo tem tomado diferentes configurações. De acordo com o ponto de vista do autor, debater estratégias territorializadas de desenvolvimento passa por identificar a escala adequada para a definição de determinado campo, em que os problemas são mais bem concebidos, assim como instrumentos e medidas e ações concretas públicas a serem utilizados. “Se cada problema tem a sua escala espacial específica, é preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica” (Brandão, 2008, p. 153)

O autor pontua que muitas vezes, a legitimidade e a eficácia das ações podem estruturar-se em outra escala, para além do foco destas. Como exemplo, o autor cita o desemprego municipal como um problema que pode se manifestar em uma escala, mas que suas determinações podem estar em outra esfera como na política macroeconômica, na escala nacional. Dessa forma, o autor afirma que é por este motivo que não se pode ter uma visão uni-escalar. Nesse sentido, ressalta que é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares e encontrar a escala adequada que defina determinado campo no qual a decisão deve ser tomada.

Neste sentido, o autor explicita que a abordagem multiescalar fornece possibilidades de observação passíveis de revelar as articulações e mediações entre os cortes local, regional, nacional etc. “Selecionar a escala mais conveniente dos problemas faculta melhor diagnosticá-los e possibilita sugerir coalizões de poder e decisões estratégicas sobre como enfrentá-los” (Brandão, 2008, p. 154).

3.4 Agenda 2030 e os objetivos um e oito no contexto brasileiro

Aproximando-se do ano de 2010, a Cúpula das Nações Unidas sobre os Objetivos do Milênio solicitou a elaboração de novas diretrizes, a serem seguidas após 2015, para previsto para o comprimento das metas da Agenda XXI. Propuseram a construção de uma nova agenda

de desenvolvimento, que substituiria os ODM. Assim, em 2012, foi realizada a *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*, também na cidade do Rio de Janeiro, conhecida como Rio+20.

Desta conferência surgiu o documento intitulado “O Futuro que Queremos”, que forneceu as bases para a construção, pelos países-membros da ONU, de novos objetivos e metas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, que passariam a vigorar a partir de 2015.

Esse processo de construção dos novos objetivos foi finalizado em 2015 e culminou no documento intitulado *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, conhecido como Agenda 2030, que foi assinado pelas 193 delegações integrantes da Assembleia Geral da ONU.

Neste documento foram apresentados 17 novos objetivos, contendo 169 metas, conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Assim, os ODS deveriam nortear as decisões tomadas por todos esses países, partir de janeiro de 2016 até o ano de 2030, quando uma nova agenda deve ser proposta.

Essa nova agenda propõe um acordo a ser cumprido pelos países signatários, e fornece as bases para propostas de ações sólidas e conjuntas, para combater os maiores problemas enfrentados pela humanidade. De acordo com o documento oficial de 2016, a Agenda 2030 se constitui em um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, tendo como pano de fundo a paz universal. Cita que o maior desafio global é a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, um requisito indispensável para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 se constitui, portanto, em uma decisão sem precedentes na busca por um caminho sustentável, onde a realidade de vida de todas as pessoas possa ser boa ou melhorada. Pois, se grande parte da humanidade continuar sendo negligenciada em direitos humanos e tiver oportunidades negadas, será impossível a paz e a garantia da vida global.

A referida Agenda se caracteriza como uma proposta de promover a justiça social, almejando alternativas ao modelo excludente em vigor, através de seus objetivos sustentáveis. Aponta que o desenvolvimento sustentável deve ser indissociável do aspecto econômico, social e ambiental. Desta maneira, se constitui uma ferramenta mundial de inclusão sustentável da sociedade, a partir da erradicação da pobreza e da promoção de uma vida digna para todos, garantindo a efetivação de direitos que vão além de oportunidades econômicas, mas que contemplem a equidade social.

Neste contexto, superar as barreiras que impedem a instituição dos ODS por cada ente signatário, especialmente no contexto da América Latina e do Brasil, desenvolvendo políticas públicas fortes e contínuas em todas as esferas de governo com o estabelecimento de critérios específicos e claros para cada meta, são importantes passos rumo à efetivação da Agenda 2030.

A Agenda 2030 constitui uma importante ferramenta também no âmbito local. A partir dela os gestores municipais e demais atores sociais podem tomar decisões e desenvolver ações, para alcançar a melhora efetiva das condições de vida da população local. Assim, a referida agenda pode nortear o planejamento, monitoramento e avaliação de iniciativas públicas.

Nesta pesquisa, dois ODS são tomados, como metas desejáveis, a serem alcançadas em nível local: o primeiro e oitavo. Objetivo um, intitulado *Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares*, para o que se observa as seguintes metas das Nações Unidas e suas semelhantes no Brasil:

Meta 1.1 das Nações Unidas: até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US \$1,25 por dia.

Brasil: até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, medida como pessoas vivendo com menos de PPC\$3,20 per capita por dia.

Meta 1.2 das-Nações Unidas: até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais.

Brasil: Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais.

Meta 1.3 das-Nações Unidas: implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social apropriados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.

Brasil: Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Objetivo 8. Intitulado *Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos*.

Meta 8.1 das Nações Unidas: sustentar o crescimento econômico per capita, de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do produto interno bruto nos países de menor desenvolvimento relativo.

Brasil: Registrar um crescimento econômico *per capita* anual médio de 1,6% entre 2016 e 2018; e de 2,55% entre 2019 e 2030.

Meta 8.5 das- Nações unidas: até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente¹⁸ todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor.

Brasil: Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor.

Dessa forma, a variável desemprego econômico foi utilizada como uma das principais categorias para dimensionar essa melhoria, tendo em vista que o emprego é a principal fonte de renda para indivíduos que estão inseridos na economia de mercado. Em âmbito internacional, de acordo com a referida agenda, o trabalho decente possui grande relevância para se atingir o desenvolvimento sustentável.

Itaguaí possui 95,52%¹⁹ de sua população residindo em área urbana e grande parte desta encontra-se desempregada. Sem a oportunidade de trabalho, prevalece a injustiça social e não há espaço para o desenvolvimento do bem-estar social. Vê-se então que o primado do trabalho, a valorização do trabalho humano é um produto da ordem social (BULOS, 2009, p. 421).

3.5 Remuneração dos fatores de produção, desemprego e assistência social

O surgimento da contradição entre valor e valor de uso no interior do produto do trabalho humano o fez tomar nova forma, a qual parece ter vida própria e transforma seu produtor em seu dependente, pois não pode consumi-la: transforma o trabalho humano em uma forma de mercadoria (Marx, 1996 apud Almeida e Ribeiro, 2008). De acordo com os autores (Almeida e Ribeiro, 2008), a mercadoria serviu não só como catalisador para o

¹⁸ O trabalho decente, conforme conceito adotado pelo Brasil com base em diretrizes da Organização Internacional do trabalho –OIT, significa:

(...) um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. (Agenda, 2006, p.5)

¹⁹ Fonte: censo 2010

desenvolvimento da atividade produtiva do ser humano (na forma de utensílios e instrumentos para a produtividade), mas serviu também para criar a gênese do fenômeno do que hoje se conhece como globalização.

Com o passar do tempo, torna-se necessário, portanto, que parte do produto social seja intencionalmente feita para a troca (Marx, 1996, p. 213 apud Almeida e Ribeiro, 2008, p. 2). Assim, a partir da troca surgiu a divisão técnica e social do trabalho, na medida em que as comunidades iam se especializando em determinadas atividades para aumento de sua produtividade, possibilitando desta forma aumentar seu excedente e as possibilidades de comércio. (Almeida e Ribeiro, 2008).

De acordo com Marx (1996) a característica fundamental do modo de produção capitalista é sua divisão em duas classes fundamentais: i) os capitalistas ou burgueses, que detém os meios de produção e, ii) os proletários ou trabalhadores, que possuem como único meio de subsistência a venda de sua força de trabalho (Marx, 1996).

De acordo com Samuelson (1975), a força de trabalho é vendida ao investidor capitalista, o qual tem o papel de juntar os fatores de produção, que em conjunto, criam a riqueza neste tipo de sociedade. Através desse ato de criação de riqueza, cada agente econômico recebe em troca um tipo de retorno financeiro: o trabalhador é remunerado pelo salário; o capitalista pelo lucro; o dono do capital financeiro emprestado pelo juro; e o dono da terra recebe pela cessão da terra (entenda-se todos os recursos naturais passíveis de exploração no processo produtivo). Esse processo de distribuição da riqueza é o objeto de estudo da teoria dos fatores de produção (Samuelson, 1975 apud Almeida e Ribeiro, 2008).

Os fatores de produção são tradicionalmente divididos em: terra, homem e bens de capital. A terra representa as florestas, minas, terras cultiváveis; enquanto o fator homem simboliza o trabalho. Este é constituído de uma parte da população total: a economicamente mobilizável. A parcela não economicamente mobilizável definida pelas faixas etárias pré-produtiva e pós-produtiva não se inclui no conceito e na caracterização convencional de recursos humanos.

Por sua vez, são considerados bens de capital os bens que não se destinam à imediata satisfação do desejo humano, mas que tem a função de facilitar a produção de utilidades econômicas. É representado pelas máquinas, ferramentas, equipamentos, usinas, instalações, edifícios industriais e matérias-primas. Atualmente, outros elementos são considerados como conjunto ciência/técnica. Contudo, independente da definição utilizada para fatores de capital, em síntese, eles são definidos como insumos usados na produção de bens e serviços, e irão variar de acordo com a organização produtiva.

Assim, os fatores de produção²⁰ são os elementos usados para a produção de bens e serviços, com o objetivo de gerar lucro econômico. Desta forma, qualquer insumo utilizado para produzir é considerado um fator de produção. Dessa forma, os fatores de produção têm influência direta na produção, os quais são utilizados para satisfazer necessidades, direta ou depois de transformadas. É consenso entre os economistas que a terra e o trabalho são considerados fatores originários, já o capital é derivado da terra e do trabalho.

Desses fatores, o fator trabalho é aquele de maior interesse nesta pesquisa pelos motivos já citados. Grande parcela da População Economicamente Ativa (PEA) - que é obtida

²⁰ De acordo com a teoria econômica, o crescimento econômico no longo prazo, ou seja, o aumento da capacidade produtiva de uma nação, depende dos fatores de produção: bens de capital e trabalho, e também da tecnologia que articula os montantes de fatores de produção para se obter determinado nível de produto. A utilização da tecnologia favorece a substituição da energia humana por outras fontes, modificando o conceito de trabalho, como fator de produção, pois este passa a ser avaliado pela capacidade de aprendizado de novas técnicas e de gerenciamento da produção. A tecnologia também é responsável por criar sistemas de produção quase totalmente artificiais, necessitando apenas da energia e da matéria prima.

pela soma da população ocupada e desocupada com 16 anos ou mais²¹ - embora apta, fica à margem do processo produtivo. Esta inatividade ocorre de forma voluntária ou involuntária. A primeira resultaria de opções de vida, características da organização social e da cultura da sociedade. Refuta-se aqui a teoria econômica clássica de que o desemprego é voluntário. Até porque, na definição do IBGE, desempregado é aquele que busca emprego em um determinado período de referência.

O desemprego involuntário resultaria da incapacidade da economia em manter ou ampliar oportunidades ocupacionais para a população apta para o trabalho. Uma das razões para que isto ocorra é o surgimento de inovações tecnológicas que reduzem ou dispensam a necessidade de mão de obra na atividade econômica. No entanto, esta percepção não é consensual entre diversos economistas e sociólogos.

De acordo com Furtado (1986), o progresso técnico no Brasil não ocorreu endogenamente, objetivando manter a lucratividade alta frente aos avanços do salário real, conforme ocorrido no europeu. Segundo o autor, diferentemente dos moldes europeu, a tecnologia nacional foi importada, o que fez com que a indústria já nascesse extremamente intensiva em capital. Moraes (2010), ao analisar o pensamento de Furtado pontua que:

[...]diferente de seu desenvolvimento clássico na Europa, onde o crescimento da indústria se deparou com uma escassez relativa de mão de obra, levando, inicialmente, ao aumento dos salários reais e, posteriormente, à introdução de inovações tecnológicas poupadoras de trabalho imediato, na América do Sul o capital encontrou um grande excedente de mão de obra. [...] O que ocorreu nos países latino-americanos, entretanto, foi a criação de um enorme excedente de mão de obra, o que levou a uma desigual distribuição dos frutos do progresso técnico (Moraes, 2010, P.84)

Assim, nas análises de Moraes (2010), nos países latino-americanos, devido a essa condição estrutural, em grande parte desses países, o processo de crescimento econômico, ao invés de reduzir a pobreza, acabou por ampliá-la.

Em face de um grande excedente estrutural de mão de obra os salários tendem necessariamente a fixar-se a níveis relativamente baixos (relativamente a tecnologia utilizada, mesmo tidas em conta as possíveis deseconomias externas) e, mais importante ainda, podem permanecer a esse nível qualquer que seja o incremento da produtividade (Furtado, 1969, p. 33).

De acordo com Hoffmann (2001), ao analisar a enorme discrepância de renda auferida entre os mais ricos e os mais pobres nos países da América Latina, pontua que a origem dessa desigualdade estaria nas bases de formação e evolução econômico-social desses países, que eram antigas colônias de Portugal e Espanha. Para o autor, “um aspecto fundamental foi, sem dúvida, a elevada concentração da posse da terra, especialmente quando a economia desses países tinha como núcleo a produção e exportação de produtos primários” (Hoffmann, 2001, p. 67)

²¹ De acordo com IBGE, a PEA compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo; a oferta efetiva de trabalho numa economia. Para o cálculo da PEA são consideradas as seguintes categorias: População ocupada - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias); População desocupada - aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva nos últimos 30 dias (consultando pessoas, jornais etc.). Fonte: ibge.gov.br

A forma de estruturação e enraizamento que esse arcabouço se consolidou nesses países encontra-se na análise clássica das economias latino-americanas realizada por Celso Furtado no âmbito da CEPAL. Em seus estudos, Furtado apresentou sua tese referente à heterogeneidade estrutural das economias remanescentes de colônias agroexportadoras.

De acordo com o autor, esses países, como é o caso das colônias portuguesas e espanholas, na América Latina, ao inserirem-se na economia mundial como colônias exportadoras de produtos primários, consolidaram uma estrutura econômica dual. Instaurando-se nesses países dois pólos: um moderno, ligado ao setor exportador, e um arcaico de baixa produtividade. “Este tipo de estrutura socioeconômica dualista está na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo” (Furtado, 1986, p.142)

No entanto, autores com viés marxista como Oliveira (1988) e de Kowarick (1975), discordam dessa visão dualista exposta por Furtado e pela Cepal, de um modo geral. Na concepção desses autores, não havia uma dualidade nas economias colonizadas proveniente de um setor moderno voltado para fora, e outro setor arcaico com raízes internas. “Na verdade, no processo de desenvolvimento capitalista destes países, o que era visto como um setor arcaico a ser eliminado pelas reformas estruturais, preconizadas pelos cepalinos, era extremamente funcional” (Moraes, 2010, p. 85).

Dessa forma, a exclusão dessa classe social foi uma característica peculiar ao próprio sistema capitalista periférico, sendo na verdade uma estratégia altamente funcional para sua evolução. Nesse sentido, Moraes (2010) exemplifica que o atraso do campo, concebido por Furtado como uma barreira ao desenvolvimento do Brasil, era assinalado por Oliveira como propulsor da acumulação industrial e mesmo da agricultura moderna, ao manter os níveis de remuneração da força de trabalho extremamente baixos.

Cabe destacar que grande parte dessa mão de obra desempregada voluntariamente, não aparece nas estatísticas oficiais de desemprego. Ao ficarem muito tempo desempregadas, após várias tentativas de ocupar uma vaga, resignam-se e não se ofertam mais no mercado de trabalho, tecnicamente chamados de desalentados. Sendo assim, não fazem parte da PEA, e não entram na contagem do desemprego, pois é acordo com o IBGE, são consideradas desempregadas apenas as pessoas acima de 16 anos que não estão trabalhando, mas que estejam à procura de trabalho (IBGE²², 2023). Os indivíduos capazes de trabalhar, mas que, por definição são os desempregados e os desalentados, estão, portanto, fora do sistema de economia de mercado pois não conseguem trocar o fator trabalho por salário. Isto faz com que os indivíduos sejam marginalizados pelo sistema capitalista.

De acordo com Oliveira (2010), no contexto internacional, é somente na superação do estágio concorrencial para o monopolista do capitalismo, que o Estado intervém sistematicamente na esfera social. Na fase monopolista, inaugura-se a exploração máxima do trabalho, revelando a crescente desigualdade social e antagonismos de classes. Os trabalhadores, por outro lado, buscaram alternativas coletivas de enfrentamento da questão social, colocando novas exigências para o Estado (Oliveira, 2010 apud Netto 2001).

Neste período, de acordo com Coutinho (1995), emergiram movimentos sociais e partidos que buscavam a expansão dos direitos civis, políticos e sociais. A partir de então, a implementação de alguns direitos sociais, sobretudo aqueles referentes à regulamentação do trabalho, foram implementados pelo Estado. A criação do seguro social na Alemanha é considerada como um marco inicial.

Após a Segunda Guerra Mundial ocorreu o pacto fordista/keynesianista, que configurou os Anos de Ouro do capitalismo regulado. Na vigência do pacto, o número de

²² Fonte: IBGE. Link: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em go. 2022.

desempregados era reduzido e então a luta de classes travava-se mais no aumento dos salários, pois o desemprego não era algo emblemático:

O predomínio do paradigma fordista de produção, adotado nos países centrais no pós-segunda guerra, combinado com os projetos reformistas permitiram o acesso aos bens e consumos através do salário o que, acompanhado de um aparato de políticas sociais favoreceu a adesão dos trabalhadores ao projeto capitalista e reduziu o número de desempregados. A luta de classes, neste estágio, passa a ser definida por uma luta por melhores salários (Oliveira, 2015, P. 3).

A partir do esgotamento do paradigma fordista, ocorrida no final dos anos 1960, o desemprego ressurgiu como um dos maiores problemas sociais, exigindo medidas para minimizar os impactos das mudanças em curso. A reestruturação produtiva, com a introdução de tecnologias diminuiu a necessidade de trabalho humano, impactando a classe trabalhadora. Houve demissões em massa nos países centrais e nos periféricos. Com o agravante de desregulamentação e flexibilização da legislação trabalhista, como medida para diminuir os impactos deste processo, paradoxalmente precarizando as relações e direitos dos trabalhadores, em momento de aumento da pobreza nas famílias.

Conforme discorre Oliveira (2015) os países capitalistas, seguindo as orientações das agências multilaterais como Fundo Monetário Internacional- FMI, Organização Internacional do Trabalho- OIT e Banco Mundial- BM, implementaram políticas de emprego para qualificar e requalificar a força de trabalho, promover políticas de (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho ou criar mecanismos para geração de renda.

A autora ressalta que nos países onde o Estado de Bem-Estar Social não se efetivou, incluindo o Brasil, houve o retorno a uma lógica assistencialista e excludente, disponibilizando renda aos comprovadamente pobres, em detrimento de políticas de (re)inserção no mercado de trabalho.

As mudanças no padrão de organização do trabalho em consonância com as políticas macroeconômicas de estabilização econômica, impostas pelo FMI e demais organismos multilaterais, delimitaram a intervenção do Estado provocando um acirramento da questão social em suas múltiplas expressões. O aumento do desemprego, considerado de ordem estrutural iniciou uma escalada ascendente acompanhada da queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora e da diminuição dos investimentos públicos na área social com a privatização dos serviços essenciais como saúde, educação e previdência (Oliviera, 2015, p. 4).

Neste ínterim, nos países considerados em vias de desenvolvimento era imperativo cortar gastos públicos, promover contrarreformas²³ trabalhistas e previdenciárias,

²³ Behring e Boschetti (2011) consideram o período pós-1990 no Brasil como período de contrarreforma do Estado, uma vez que a denominada Reforma do Estado concebida por Bresser Pereira (1998) marcou o retrocesso nas conquistas adquiridas na CF de 1988, especificamente, nas políticas públicas de previdência, assistência social e saúde. Nas palavras das autoras:

Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1998 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada –, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 148)

flexibilizando a legislação trabalhista e criando formas de contratação, o que significa precarização das relações de trabalho, e estímulo ao trabalho autônomo, sob o rótulo de espírito empreendedor.

As agências multilaterais também orientaram para a criação de programas de incentivo à qualificação profissional, com cursos técnicos gratuitos oferecidos à população de baixa renda, como se o desemprego e a pobreza decorrente dela, fosse causado apenas a uma insuficiência de capacidades individuais, e não como algo intrínseco à própria dinâmica da acumulação capitalista.

Tais programas estão afinados com as diretrizes internacionais, se configurando como medidas de geração de renda, sem qualquer vinculação com o aumento de postos de trabalho. De acordo com a autora, em 2014 cerca de 45,8 milhões de pessoas (1 em 4 brasileiros) era beneficiário do programa Bolsa-família, não gerando impactos na redução do número de desempregados (Oliveira, 2015):

Neste sentido, podemos afirmar que os programas supracitados possuem um claro viés paliativo, beneficiando a população de baixa renda da periferia exigindo em contrapartida o bom desempenho escolar e comportamental. Um nítido viés de culpabilização e responsabilização dos mais pobres, em que o fracasso ou sucesso dependerá exclusivamente da sua capacidade de aproveitar as “oportunidades” oferecidas (Oliviera, 2015, p. 12).

De acordo com a autora, a ineficácia de tais programas está expressa na permanência das taxas de desemprego, que continuam inalteradas e atingem, principalmente, trabalhadores com baixa qualificação:

A política de emprego implementada nos últimos anos segue a tendência das políticas sociais dentro da ordem do capital. São políticas utilizadas como mecanismo de contenção dos conflitos e de manutenção da ordem, servindo como instrumento para minimizar os impactos das mudanças em curso. Não elimina o caráter contraditório das relações sociais de produção capitalistas, mas acentuam o progresso da acumulação. (Oliviera, 2015, p.13)

Sem considerar ainda que grande parte deste contingente se encontra excluída das estatísticas do desemprego devido ao desemprego por desalento e oculto e pela inserção no mercado informal. “Estes não são contabilizados pelos organismos responsáveis pela divulgação das taxas de desemprego. Estes números apenas mascaram a atual realidade, reforçando as saídas alternativas para a crise do emprego, desonerando o Estado e permitindo ao capital seguir seu processo de acumulação capitalista” (Oliveira, 2015, p. 13).

Nesse sentido, no contexto da economia ortodoxa, de ordem burguesa, a pobreza é apreendida como resultado da incapacidade dos indivíduos de se adequarem às mudanças em curso. Sua origem não provém do conflito entre capital/trabalho, mas resultado exclusivo dos sujeitos sociais. Telles (1998), pontua que a pobreza é considerada responsabilidade do indivíduo e as formas de combatê-la devem se dar através da adequação ao novo estágio do capital. Assim, o desemprego e a pobreza deixam de ter um enfoque global para adquirir uma abordagem mais dirigida aos segmentos mais vulneráveis da população.

Em contraposição a este entendimento, apreende-se que crescimento, desenvolvimento, desigualdade e pobreza são problemas interligados, portanto, impossíveis de serem tratados de forma independente. O conceito de pobreza é extremamente complexo, perpassando ainda por diversas dimensões e situações regionalizadas, não podendo ser analisado a partir de uma ou duas causas isoladamente. Dessa forma, a apreensão e estudo da pobreza deve avançar

considerando não apenas questões economicistas, mas vinculando-as à da ideia de justiça social e desenvolvimento sustentável.

Nesta mesma linha de análise, Rocha (1998, 2004 apud Campelo et al 2011) aponta que a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, podendo ser definida de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Como pode ser observado, há muitas discussões em torno do conceito de pobreza e não há uma definição estabelecida.

Neste âmbito, muitos autores e fontes oficiais adotam o critério do salário-mínimo ou de suas partes como linha de pobreza. Neste trabalho, a linha de pobreza a ser utilizada é a empregada para disponibilização do Programa Bolsa-Família e a linha de pobreza utilizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada).

Cabe sinalizar que o Programa Bolsa Família foi substituído pelo programa Auxílio-Brasil estabelecido pela Lei 14284 de 29 de dezembro de 2021. De acordo com a referida lei, são elegíveis ao Programa Auxílio Brasil as famílias: I - em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e II - em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).

A própria definição da renda necessária para atender às próprias necessidades é subjetiva. Neste sentido, cabe sinalizar a diferença entre pobreza absoluta (sentido estrito) e pobreza relativa (sentido abrangente). De acordo com Campelo et al (2011), a primeira está relacionada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não-atendimento das necessidades vitais (calorias) mínimas. Já a pobreza relativa, está relacionada às necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão (Capelo et al, 2011).

Mais como uma necessidade metodológica, por ser de natureza mais precisa, o conceito de pobreza absoluta é o mais utilizado. O que é aceitável, pois grande parte da população não possui sequer recursos mínimos para suprir suas necessidades básicas. Para isso faz-se necessário o estabelecimento de uma linha de pobreza. Há diferentes métodos para sua definição, mas com o único objetivo de estabelecer um nível de renda, abaixo do qual as pessoas são classificadas como pobres. Um nível ainda mais abaixo que é denominado linha de indigência ou extrema pobreza²⁴.

No Brasil não existe uma linha oficial de pobreza. A PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE se constitui como principal fonte de informações para calcular as taxas de pobreza e de indigência no país. Outra importante base de dados para determinar o número de pobres no Brasil é o Cadastramento Único - CADÚnico do MDS, sendo esta uma principal fonte de informações intercensitária da população vulnerável dos municípios do Brasil. Apesar do uso do recorte de renda nesta pesquisa, não se ignora que as relações entre a pobreza e desenvolvimento são mais abrangentes. Sen (2000), por exemplo, afirma que a pobreza não está relacionada apenas a uma renda inferior a um patamar preestabelecido. Sen (2000) aponta que os aspectos delineadores para a definição de pobreza vão além dos indicadores econômicos e materiais, alcançado uma amplitude de privações de potencialidades e capacidades de cada indivíduo estão essa privação atrelada a diversos direitos e garantias não acessados de um ambiente saudável e economicamente sustentável.

²⁴No Brasil para a definição da linha de pobreza utilizada como critério de elegibilidade para programas governamentais voltados para a população vulnerável, o principal critério utilizado é a renda: uma pessoa é considerada pobre se possuir renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo. Já a linha de indigência/extrema pobreza é definida em 1/4 de um salário-mínimo per capita por mês.

Ainda de acordo com Sen (1999), os indivíduos mais desfavorecidos carecem de um conjunto de elementos, como: instrução, acesso à terra, saúde e longevidade, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e outros recursos produtivos, voz ativa nas instituições e acesso a oportunidades (SEN, 1999, p. 102), de modo a não restringir suas capacidades, pois isto implicaria na restrição das suas liberdades substantivas, ou seja, de fazerem escolhas para levarem o tipo de vida que desejam. “Extrema pobreza é uma mazela que invalida indivíduos, subtraindo-lhes capacidades” (1999, p. 118).

Assim, ser pobre não significa viver abaixo de uma linha de pobreza, mas sim “ter um nível de rendimento insuficiente para desenvolver determinadas funções básicas, levando em conta as circunstâncias e requisitos sociais circundantes, sem esquecer a interconexão de muitos fatores” (Sen, 1999, P. 102).

Pobreza é a impossibilidade de uma pessoa, ou grupo de pessoas, transformar essas capacidades em oportunidades para viverem a vida de acordo com seus objetivos e vontades, ou ainda, a incapacidade de alcançar o bem-estar devido à falta de meios econômicos e à impossibilidade de converter rendimentos e recursos escassos em capacidade de funcionar. (1999, p. 102-103)

Daí resulta importância ratificar que se compreende que o desenvolvimento para ser apreciado por toda a humanidade deve levar em conta, no mínimo, os 17 ODS da Agenda 2030. De acordo com Haeblerlin e Silva (2015), a adesão dos preceitos da referida Agenda, notadamente do ODS1, está em consonância com a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, contido no art. 3º, inciso III, da: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Furtado (2013) pontua que a importância desse ODS para a área social é de fundamental importância pois a erradicação da pobreza está no centro do alcance do desenvolvimento:

O documento que institui os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tem grande destaque no âmbito social, evidenciando, assim, a erradicação da extrema pobreza como o principal desafio global, e como um dos pontos mais sensíveis e importantes para o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais. (Furtado, 2018, p. 4 apud Haeblerlin; Rodimar, 2019, p. 47).

Ainda de acordo com os autores, com base em dados divulgados pela ONU, na América Latina e Caribe, em 2017 havia 30,2% da população (184 milhões de pessoas) vivendo na pobreza, evoluindo para uma pequena melhora em 2018 onde este quantitativo reduziu-se para 182 milhões de pessoas. Na pobreza extrema estavam, em 2017, 10,2% da população (62 milhões de pessoas), com estimativas de alcance em 2018 de 63 milhões. (CEPAL, 2017).

Em âmbito nacional, a Síntese de Indicadores Sociais – SIS – (AGENDA IBGE NOTÍCIAS, 2018), constatou que, em 2017, a proporção de pessoas pobres²⁵ era de 26,5%, (54,8 milhões de pessoas) e a porção de pessoas na extrema pobreza²⁶ era de 7,4% (15,2 milhões de pessoas) também neste ano. Dados que evidenciam a relevância deste ODS dentro da Agenda 2030 nesses países.

²⁵ Conforme a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial estaria nessa denominação pessoas com rendimento de até US\$5,5 por dia, ou R\$406 por mês.

²⁶ Conforme a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial estaria na pobreza extrema pessoas com renda inferior a US\$1,90 por dia (R\$140 por mês).

De acordo com a mesma fonte (AGENDA IBGE NOTÍCIAS, 2018) a pobreza brasileira tem ainda sérios vieses de sexo e raça. De acordo com o instituto, as mulheres pretas ou pardas são o grupo mais vulnerável, pois dentre os 7,6 milhões de moradores de domicílios onde vivem tais mulheres - sem cônjuge com filhos até 14 anos - 64,4% estavam abaixo da faixa de renda de até R\$ 406,00 mensais.

3.6 Programa Bolsa Família (PBF): o principal programa de transferência de renda da política de Assistência social

Tratando-se do compromisso brasileiro para com a Agenda 2030, O ajuste do país em relação ao ODS1 pode ser materializado através do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família²⁷ viabilizado por meio da política pública de assistência social, conforme pontua Haeberlin; Rodimar (2019).

O PBF é um programa que objetiva papel na estruturação de combate à vulnerabilidade social extrema. Este integra a estratégia governamental de combate à fome e a pobreza, através da promoção da segurança alimentar e nutricional e o acesso aos serviços públicos. O referido Programa foi criado em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória no 132, convertida na Lei no 10.386/2004, que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes²⁸.

O PBF tem o objetivo de estimular o desenvolvimento socioeconômico do país, por meio de três dimensões essenciais: alívio imediato da pobreza através de transferência direta de renda às famílias; exercício dos direitos sociais básicos nos setores de educação, saúde e assistência social, através do cumprimento das condicionalidades; e, capacitação das famílias através de programas complementares de alfabetização, de geração de emprego e renda, entre outros (MDS, 2015). A transferência de renda tem, ainda, efeito expansionista na economia por meio do aumento do consumo das famílias.

O PBF consubstancia uma política de transferência de renda direta às famílias em vulnerabilidade social e requer, em determinadas condicionalidades a serem realizadas pelas famílias atendidas nas áreas de saúde, educação e assistência social²⁹.

De acordo com o MDS (2015) o PBF é reconhecido pela ONU como um programa de sucesso no combate à pobreza, pois através dele o Brasil consegue cumprir gradativamente o ODS 1, por meio de política pública de intervenção direta de transferência de renda diretamente às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e por incluir condicionantes nas dimensões de qualidade de vida: educação, saúde e assistência social (MDS, 2015).

Segundo dados divulgados pelo IPEA (2019), o PBF é a transferência de renda pública que mais alcança a população pobre no Brasil, reduzindo a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. Ainda de acordo com esta fonte, o referido programa foi responsável por

²⁷ O Programa Bolsa Família (PBF) instituído pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

²⁸ Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação (Bolsa Escola), criado pela Lei no 10.219/ 2001; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação), criado pela Medida Provisória 2.206-1/2001; Auxílio-gás regulamentada pelo Decreto no 4.102/2002.

²⁹ cumprimento do calendário vacinal; o crescimento e desenvolvimento de crianças menores de sete anos; exame pré-natal para gestantes e o acompanhamento de nutrízes em atividades de educação em saúde e nutrição; frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade; frequência escolar mínima de 75% da carga horária mensal para adolescentes de 16 e 17 anos; frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil para crianças e adolescentes menores de 16 anos. (MDS, 2015).

10% de redução da desigualdade no Brasil, entre 2001 e 2015. (IPEA, 2019 apud Haeberlin; Rodimar, 2019).

Diante do exposto, em consonância com os autores referenciados e com a os dados referentes à abrangência do PBF, é possível inferir que este programa de fato se constitui na principal iniciativa brasileira responsável pelo combate à pobreza, extrema pobreza e redução da desigualdade social. No sentido de realizar intervenção imediata a uma face da pobreza que é a insuficiência de renda familiar ou individual, e de sua centralidade na prevenção desta, tendo em vista a valorização da manutenção das crianças e adolescentes na escola.

Tendo sido feito um reconhecimento sobre a importância do PBF, segue em breves observações uma análise crítica. É possível inferir que não foi através da viabilização do emprego formal a essa parcela da sociedade que estes indivíduos, durante o período estudado, tiveram acesso a estabilidade de uma renda mensal. Este programa não dispõe de condições suficientes para garantir o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões.

Para isso seria necessário fomentar políticas públicas de criação de postos de trabalho cuja ocupação proporcionasse vida digna e sociedade igualitária. Assim a um nível mais amplo de desenvolvimento humano poderia ser alcançado, pois na sociabilidade do capitalismo, o emprego digno, conforme preconiza o ODS8 da Agenda 2030, além do efeito de afastamento da pobreza, significa fazer parte, estar inserido, não ser dispensável, não sobrar, e se tornar público-alvo da assistência. Está previsto na CF brasileira os seguintes direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988, Art. 6)³⁰.

Dessa forma, o posicionamento aqui defendido é que as políticas de inclusão social e garantias dos direitos sociais viabilizadas através da política de assistência social precisam ser transversais e fortemente integradas à política de trabalho, indo além de sua integração às políticas de educação e saúde.

³⁰ Com as alterações introduzidas até a Emenda Constitucional 90, de 2015.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Políticas sociais no Brasil: breve análise do panorama orçamentário entre 2002 e 2015

Na Constituição Federal de 1988 o poder público previu a Seguridade Social como um direito e a partir de então passou a ter obrigação constitucional. Os setores que compõem o tripé da seguridade social são as políticas de saúde, assistência social e previdência social, os quais receberam distintas prioridades e diferentes formas de financiamento.

De acordo com Lavinas et al (2007 apud Parente, 2018), uma maneira de examinar quais foram as prioridades governamentais é analisando o orçamento dedicado a cada área. Lavinas et al (2017) realizou uma análise sobre a evolução do gasto social federal brasileiro no período de 2003 a 2014. De acordo com as referidas autoras, é notório o crescente gasto com programas de Assistência Social, em detrimento de outras áreas como saúde, educação e saneamento básico, como pode ser observado na tabela a seguir.

Como pode ser observado na tabela 1 e de acordo com Lavinas et al (2017) a prioridade governamental priorizou as transferências de renda para a Assistência Social em detrimento de outras políticas que ficaram com verbas proporcionalmente estagnadas. As autoras apontam ainda que, ao não promover serviços de boa qualidade para toda a população em termos de saúde, educação, infraestrutura urbana e maior produtividade, o poder público deixa de promover o desenvolvimento de uma sociedade com maior igualdade, favorecendo, ainda, o crescimento do setor privado nesses setores para suprir a demanda não acolhida pelo governo. Desta forma, para as autoras, a falta de provisão pública no agregado representou uma oportunidade perdida de contribuição para com a mudança estrutural do país naquele momento.

No que tange ao objeto do presente estudo, podemos observar na mesma tabela (tabela 1) que o valor despendido para assistência social no período analisado foi maior do que o valor destinado para as políticas de trabalho e emprego. No ano de 2015, o valor despendido para a política de Assistência social foi de 1,5% do PIB, enquanto para a política de trabalho e emprego foi de apenas 1, 2% do PIB no mesmo ano.

Tabela 1 - Brasil- Evolução do gasto social do Governo Central (2002 a 2015 – % PIB)

Categorias / Ano	2002	2004	2010	2015
Assistência Social	0,5%	0,8%	1,3%	1,5%
Gasto direto	0,5%	0,8%	1,1%	1,2%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%
Previdência Social³¹	8,0%	8,3%	8,5%	9,3%
Gasto direto	8,0%	8,2%	8,4%	9,0%
Gasto tributário	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%

³¹ A Previdência Social contempla um sistema de seguros públicos que visam garantir a manutenção das fontes de renda do trabalhador e de sua família no momento de perda de capacidade laborativa **eventual** (doença, acidente, maternidade) ou **permanente** (morte, invalidez e velhice). Tais gastos concentram grande parcela da despesa do Governo Central. Entre os tipos de benefícios pagos aos trabalhadores brasileiros destacam-se: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio acidente e salário maternidade. Fonte: Brasília: Secretaria do *Tesouro Nacional*. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: [Gasto Social Governo Central 2002_2015.pdf](#). Acesso em 20 jan. 2023.

Trabalho e Emprego³²	0,5%	0,5%	0,8%	1,2%
Gasto direto	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Educação e Cultura	1,7%	1,5%	2,1%	2,7%
Gasto direto	1,6%	1,4%	1,9%	2,4%
Gasto tributário	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%
Saneamento Básico e Habitação	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%
Gasto direto	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Saúde	1,8%	1,8%	1,9%	2,1%
Gasto direto	1,6%	1,5%	1,6%	1,7%
Gasto tributário	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%
Organização Agrária	0,2	0,3	0,1	0,2
Gasto direto	0,2	0,3	0,1	0,2
Gasto tributário	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	12,8%	13,2%	14,9%	17,5%
Gasto direto	12,6%	12,8%	14,0%	15,7%
Gasto tributário	0,3%	0,4%	0,9%	1,8%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, IBGE³³.

Na tabela 2, referente ao total do gasto social do Governo Central, pode-se observar que a Previdência foi a principal política de destino dos recursos (53% do total). É possível observar ainda que os gastos com as políticas de Trabalho e emprego permaneceram inferiores aos valores dispendidos para a Assistência social.

Tabela 2 -Brasil- composição do gasto social do Governo Central (2002 a 2015 - % do total - diretos e tributários)

Categorias / Ano	2002	2004	2010	2015
Assistência Social	3,7%	6,0%	9,0%	8,8%
Previdência Social	62,3%	62,7%	57,1%	53,2%
Trabalho e Emprego	4,1%	3,8%	5,4%	6,8%

³² Composição do gasto com trabalho e emprego Direto e tributário: Seguro-Desemprego, Trabalhador formal, Pescador artesanal, Empregado Doméstico, Trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo, Abono Salarial, Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico Desoneração da Folha de Salários e outros. Fonte: Brasília: Secretaria do *Tesouro Nacional*. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: [Gasto Social Governo Central 2002_2015.pdf](#). Acesso em 20 jan. 2023.

³³ Fonte: Brasília: Secretaria do *Tesouro Nacional*. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: [Gasto Social Governo Central 2002_2015.pdf](#). Acesso em 20 jan. 2023.

Educação e Cultura	13,2%	11,5%	13,7%	15,4%
Saneamento Básico e Habitação	1,1%	0,6%	1,3%	2,8%
Saúde	14,0%	13,4%	12,6%	11,8%
Organização Agrária	1,5%	2,1%	0,8%	1,2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT³⁴.

A tabela 3 expõem os valores em reais dispendidos com a política de assistência, onde é possível observar que o gasto com a referida política esteve em ascensão entre 2002 e 2015. De acordo com o Relatório de Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015 da secretaria do Tesouro Nacional, esse aumento está intrinsecamente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda observadas entre de 2003 a 2010, além da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004.

Tabela 3 - Brasil- gasto do Governo Central com assistência social – 2002 a 2015 R\$ Bilhões - A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Assistência Social
2002	15,5	97,4%	0,4	2,6%	15,9
2004	27,5	95,3%	1,4	4,7%	28,8
2010	56,8	78,9%	15,2	21,1%	72,0
2015	73,5	80,5%	17,8	19,5%	91,3

Fonte: Elaboração própria com dados do SIAFI/SIDOR, FGV.

Na tabela 4 estão os valores, em % do PIB, referentes aos gastos especificadamente com cada programa/ação na política de assistência ao longo do período analisado. De acordo com o Relatório de Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015, pode-se observar a significativa importância que o programa Bolsa Família possui para o gasto social desde a sua concepção, no início de 2004. Além dos dispêndios com o referido programa, destacam-se o

³⁴ Fonte: Brasília: Secretaria do *Tesouro Nacional*. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: [Gasto Social Governo Central 2002_2015.pdf](#). Acesso em 20 jan. 2023.

Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC tanto para idosos quanto para portadores de deficiência.

Tabela 4 - Brasil- Gasto direto com assistência social por categoria (2002 a 2015 - % PIB)

Categoria/ ano	2002	2004	2010	2015
Bolsa família	0,00	0,29	0,36	0,45
Assistência ao Idoso (Benefício de Prestação Continuada-BPC/ LOAS – Idoso e demais ações)	0,13	0,16	0,27	0,31
Assistência ao portador de deficiência (BPC/ LOAS - Portador de deficiência e demais ações)	0,23	0,24	0,31	0,39
Assistência à criança e ao adolescente (Erradicação do trabalho infantil e demais ações)	0,05	0,03	0,02	0,001
Outros ³⁵	0,05	0,04	0,11	0,08
Total gastos diretos	0,46	0,75	1,06	1,24

Fonte: elaboração própria com dados do SIAFI/SIDOR, FGV.

Na figura 5, apresenta-se uma imagem do mapa do Brasil que demonstra o recorte geográfico do Programa Bolsa-Família, sinalizando o percentual dos beneficiários do Programa no total da população de cada estado, em %. A figura foi elaborada a partir da figura disponibilizada por Marchesini (2018)³⁶ em seus estudos. Os dados são referentes a dezembro de 2017. Contudo, por serem baseados em estimativa do IBGE, o percentual pode diferir da realidade, uma vez que o último Censo foi realizado em 2010.

De acordo com Marchesini (2018), é possível observar a partir desses dados que 21% da população brasileira vive com os benefícios do programa. Ainda de acordo com o referido autor, os dados fazem parte de levantamento feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e

³⁵ A categoria “Outros” representa benefícios assistenciais diversos, tais como medidas de respostas a desastres, políticas específicas de gênero (para idosos, mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas), além de ações orçamentárias vinculadas a direitos humanos, prestação jurisdicional a pessoas carentes, assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas, dentre outras.

³⁶ MARCHESINI, L. Benefícios do Bolsa Família sustentam 21% da população do país. Valor Econômico: Brasília, 2018. Disponível em: [Benefícios do Bolsa Família sustentam 21% da população do país | Brasil | Valor Econômico \(globo.com\)](#). Acesso em: 20 jan. 2023.

evidenciam a importância dos recursos principalmente para a população das regiões Norte e Nordeste, a partir das estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

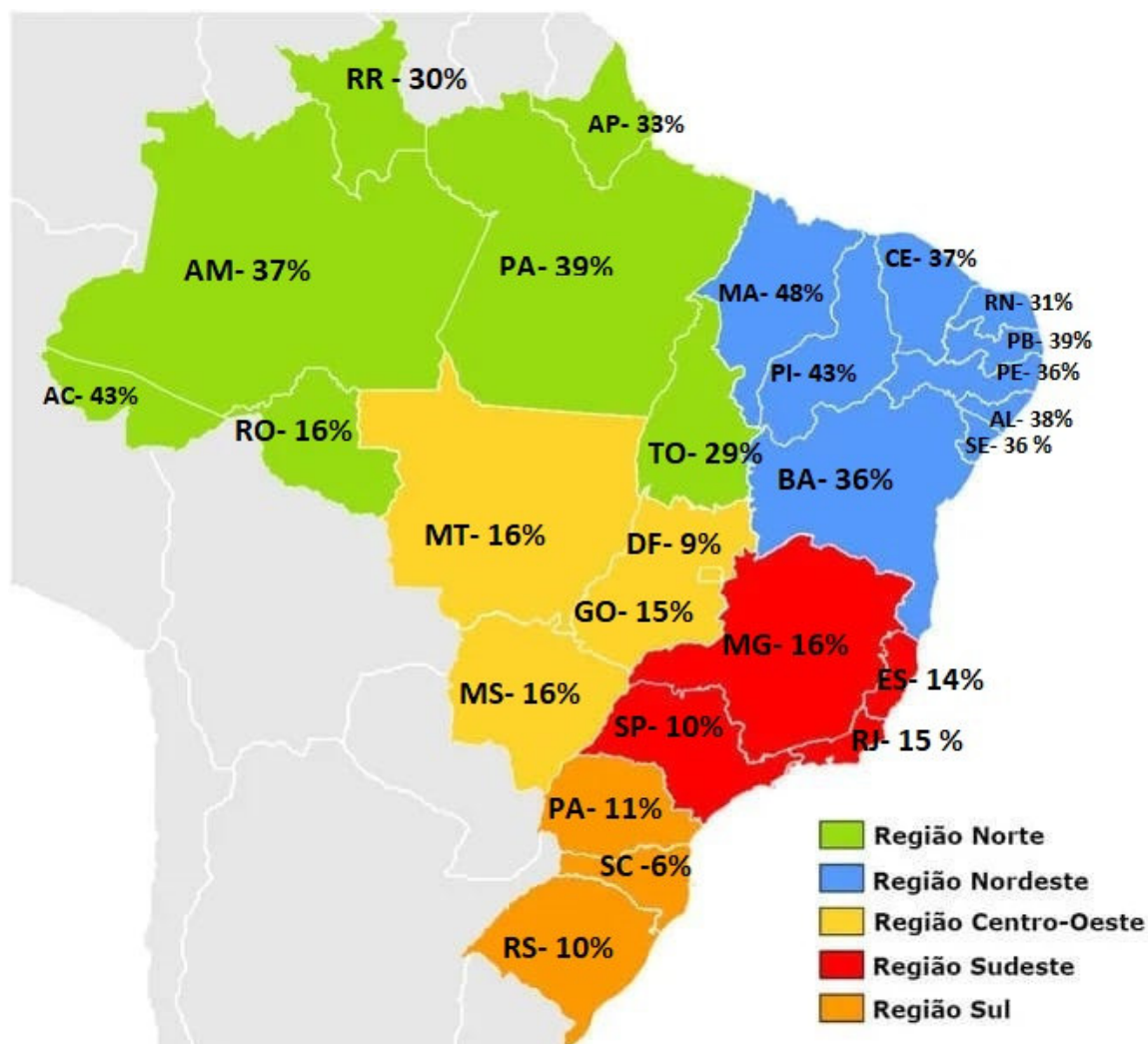


Figura 5 - Brasil: o destino dos recursos. Participação dos beneficiários do PBF no total da população dos Estados, em % (Período: dezembro de 2017).

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, MDS apud Marchesini (2018). Período: dezembro de 2017.

De acordo com Boschetti (2012) desde 2008 os países capitalistas enfrentam uma crise estrutural do capital³⁷ (MÉSZÁROS, 2009 apud Boschetti, 2001), cujas consequências proporcionam aumento do desemprego, precarização do trabalho, aumento da terceirização, restrição de direitos, frágil regulação econômica e social pelo Estado etc.

Segundo a autora, a Cepal, em seu relatório sobre o “Panorama social da América Latina”, publicado anualmente, apontou que em todo o continente latino-americano ocorreu a redução da pobreza e desigualdade social, mediante exclusivamente o aumento dos rendimentos do trabalho e dos programas assistenciais de transferência condicionada de renda como estratégia para enfrentar a crise.

³⁷ A crise é estrutural porque se origina e atinge o núcleo central da reprodução do capital, seja nos países da América latina, seja nos países europeus. (BOSCHETTI, 2012, p. 36)

A proteção social, formalizada na seguridade social (composta pelo tripé das políticas sociais de previdência social, assistência social e saúde), se constitui na bifurcação entre seguro e assistência (Boschetti, 2006 apud Boschetti 2012). Onde os seguros (direitos trabalhistas em geral) são vinculados a uma prévia e obrigatória contribuição por meio do trabalho.

Por outro lado, o desemprego estrutural restringe esses direitos a uma pequena parcela dos trabalhadores que possuem um emprego estável e/ou contribuem para a seguridade social, deixando sem proteção social uma grande parcela da classe trabalhadora. Mediante esses fatores, se ampliam aceleradamente os programas assistenciais chamados de transferência de renda não contributiva:

Evidente que a redução da pobreza está ligada à instituição da chamada “proteção não contributiva” (programas assistenciais de transferência de renda), adotados como estratégia mundial para garantir o consumo e enfrentar a crise. São programas que proliferam em toda Europa e América Latina em detrimento de políticas de geração de emprego e renda. (Boschetti, 2012, p. 51).

Dessa forma, para a autora, tais políticas possuem muito mais o caráter estratégico de minorar o impacto da crise, do que proporcionar efetivamente uma mudança no modelo de desenvolvimento social.

4.2 Itaguaí-RJ entre o crescimento econômico, o desemprego e o aumento da demanda pelo PBF: analisando o alcance dos ODS1 e ODS8 da Agenda 2030 no município

Esta parte foi dividida em quatro seções. Na primeira parte, analisou-se os indicadores de crescimento do município analisado, relacionando-os ao oitavo ODS da Agenda 2030. Ainda nesta parte, analisou-se dados referentes a caracterização socioeconômica do município, onde buscou-se apresentar um panorama geral das condições econômicas e sociais. Na segunda parte, foram abordados os dados de desemprego em Itaguaí. No terceiro subitem do capítulo, realizou-se uma análise referente a demanda por benefícios sociais da política de assistência social no município de Itaguaí. E no último item deste tópico utilizou-se também dados de alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro para efeito de comparação.

4.2.1 Caracterização socioeconômica do município de Itaguaí-RJ

Antes de adentrar na análise do município de Itaguaí, através da exposição dos dados socioeconômicos, considerou-se importante mencionar a posição do Brasil no contexto mundial em relação ao PIB, pois mostra um panorama geral do país em que o município em tela se encontra. Na tabela cinco a seguir pode ser observado que em 2019, de acordo com dados do Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – Estudos Socioeconômicos 2020, o Brasil estava entre as dez maiores economias mundiais.

Tabela 5 - PIB das dez maiores economias mundiais (US\$ trilhões, correntes) – 2019

País	Posição no Ranking Mundial	PIB (US\$ trilhões, correntes)
Estados unidos	1	21,374
China	2	14,343

Japão	3	5,082
Alemanha	4	3,846
Índia	5	2,875
Reino Unido	6	2,827
França	7	2,716
Itália	8	2,001
Brasil	9	1,840
Canadá	10	1,736

Fonte: Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Considera-se importante também, dimensionar a posição do estado do Rio de Janeiro, onde o município em análise está situado, no ranking das maiores economias das vinte e sete unidades da federação no ano de 2019. Na tabela 6 em que demonstra as três maiores economias dos estados brasileiros, pode-se observar que o Rio de Janeiro se encontrava no segundo lugar, estando atrás somente do estado de São Paulo.

Tabela 6 - PIB das 3 maiores economias do País- 2019

Unidade da federação	Posição no Ranking nacional	PIB pela ótica da produção Valor corrente (R\$1.000.000)	Participação no PIB do país (%)
São Paulo	1	2.348.338,0	31,8 %
Rio de Janeiro	2	779.927,9	10,6 %
Minas Gerais	3	651.872,7	8,8 %

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística e Secretarias Estaduais de Governo. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013>. Acesso em 20 abr. 2023.

Dadas as referências do panorama nacional e estadual com relação aos indicadores de crescimento econômico no ano de 2019, a seguir apresenta-se dados referentes ao município analisado. No contexto municipal, a partir da pesquisa exploratória ora realizada e em consonância com os apontamentos feitos por autores como Vilella et al (2019) e Chagas (2020) que se debruçaram a estudar os efeitos da industrialização no município de Itaguaí, recorte espacial deste trabalho, observa-se que de fato houve um crescimento econômico do município.

Vilella et al. (2019) apontaram que o município de Itaguaí recebeu vultuosos investimentos entre os anos 2011 e 2014, destacados no quadro 2:

Quadro 2 - Itaguaí-RJ- Principais investimentos

Investimento	Período	Setor	Objetivo	R\$ (bi)
Estaleiro da Marinha do Brasil- PROSUB	2011/2013	Indústria naval	Construção de embarcação	3,8
	2012/2014	Construção naval	Implantação e construção da embarcação	5,2
	2014-2016	Construção naval	Implantação	7,7
Porto de Itaguaí	2012-2014	Transporte e logística	Implantação e expansão/modernização	1.3
Porto Sudeste	2011/2013	Transporte e logística	Implantação	1,2
	2012-2014	Transporte e logística	Implantação	1,3
Terminal Usiminas	2012-2014	Transporte e logística	Implantação	1,3

Fonte: Villela et al, 2019.

A tabela 7 mostra a evolução do PIB em valores e a posição do município no ranking do Estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2019. Pode-se observar que o município tem grande destaque devido ao valor do seu PIB, estando no decorrer desses anos entre os 20 maiores PIB do estado fluminense, com destaque para o ano de 2016 em que Itaguaí chegou a ocupar a 13ª posição, de acordo com IBGE Cidades.

Tabela 7 - Itaguaí-RJ- PIB a preços correntes entre os anos de 2007 e 2019

Ano	Valor (Unidade: R\$ x1000)	Posição no ranking do Estado RJ (total de 92 municípios)
2007	2833849	17°
2008	3828929	17°
2009	3463692	18°
2010	4649831	17°
2011	5221605	16°
2012	6126207	16°
2013	6989537	15°
2014	7930533,65	14°
2015	7401614,22	15°
2016	7861566,04	13°
2017	7568805,24	16°
2018	8061178,75	16°
2019	7948882,76	18°

Fonte: elaboração própria com base no IBGE cidades³⁸.

³⁸ Disponível em: IBGE | Cidades@ | Rio de Janeiro | Rio de Janeiro | Pesquisa | Produto Interno Bruto dos Municípios | PIB a preços correntes | 2007.

Através da análise desses dados, demonstrou-se que Itaguaí é um município que se destaca com relação a seu PIB, perante os demais municípios do estado do Rio de Janeiro. Entretanto, esta riqueza econômica, que posicionou o município entre os vinte mais ricos do RJ por mais de dez anos, se contrapõe à expressiva demanda por benefícios de assistência social e aos indicadores do mercado de trabalho. Este é o ponto em que se apresenta o problema da pesquisa: se o município é rico, por que os indicadores aqui adotados indicam vulnerabilidade na capacidade de subsistência dos munícipes?

A tabela 8 mostra a evolução econômica do município em relação aos demais municípios do estado do Rio de Janeiro, separada por setores econômicos. Neste ranking pode ser observado que o setor industrial se encontrava entre os trinta maiores do estado nos anos analisados.

Tabela 8 - Evolução da economia de Itaguaí-RJ frente aos demais municípios fluminenses por setores econômicos - ranking anual de 2010 e 2018.

Setor Econômico	Posição no Ranking- Itaguaí frente aos demais municípios fluminenses (ano 2010 e 2018)	
	2010	2018
Agropecuária	46	50
Indústria	21	29
Administração Pública	25	22
Demais serviços	11	10

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Ainda sobre os aspectos da economia do município de Itaguaí, a tabela 9 mostra a distribuição por setor econômico do valor adicionado bruto da atividade econômica, em 2018, de acordo com Relatório TCE-RJ 2020.

Tabela 9 - Itaguaí-RJ: Distribuição setorial do valor adicionado bruto da atividade econômica em 2018

Setor Econômico	Valor adicionado bruto da atividade econômica em 2018	
	%	R\$ mil
Agropecuária	0,2%	16.202
Indústria	8,5%	628.244
Administração Pública	14,6%	1.075.294
Demais serviços	76,6%	5.639.321

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Com relação a composição das receitas correntes do município, a tabela 10 mostra um comparativo entre os anos 2014 e 2019, de acordo com Relatório TCE-RJ 2020, onde pode ser observado que as maiores contribuições provieram da receita tributária total (primeiro lugar) e das Transferências correntes do Estado (segundo lugar) em ambos os períodos analisados.

Tabela 10 - Itaguaí-RJ - Composição das receitas correntes– 2014-2019

Composição das receitas de Itaguaí (%)	Ano	
	2014	2019
Receita tributária total	43,2%	32,1%
Transferências correntes do Estado	24,9%	23,9%
Transferências correntes da União	11,6%	21,4%
Royalties	5,9%	14,0%
Outras receitas correntes	8,8%	2,0%%
Receita de contribuição	3,9%	5,3%
Receita patrimonial	1,7%	1,3%
Receita de serviços	0,0%	0,0%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Transcorrida a análise sobre indicadores de crescimento, a seguir apresenta-se dados referentes às condições de desenvolvimento do município. A tabela 11 a seguir demonstra a evolução da população residente no município. De acordo com dados divulgados pelo IBGE Cidades, esse quantitativo cresceu expressivamente nos anos analisados. É importante ressaltar que com relação ao ano de 2019 o IBGE estimou a população residente em 133.019 habitantes. Porém, de acordo com o censo 2022 a população total de Itaguaí-RJ foi aferida em 116.841 habitantes.

Tabela 11 - Itaguaí-RJ- População residente por ano (2000, 2010, 2019, 2022)

Ano	2000	2010	2022
Habitantes	82.003	109.091	116.841

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE- Censos Demográficos de 2000, 2010, 2022 e Estimativas de População (2019)³⁹.

Um dado de importância fundamental para se medir, avaliar e comparar o grau de desenvolvimento econômico e social de um município é o Índice de Desenvolvimento

³⁹ Disponível nos Links: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/poptrj.def> e <https://www.itaguaí.rj.gov.br/a-cidade/>

Humano Municipal-IDHM⁴⁰ com valores divulgados anualmente no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PENUD.

A tabela 12 expõem a evolução do IDHM no município de Itaguaí nos anos 2000 e 2010 por cada área que compõem o índice. Cabe sinalizar que não foram encontrados dados mais recentes pois até a finalização do presente estudo apenas alguns dados do Censo 2022 tinham sido divulgados.

Tabela 12 - Itaguaí-RJ- IDHM (anos 2000-2010)

Itaguaí-RJ	Ano	
	2000	2010
IDHM	0,589	0,715
IDHM Educação	0,426	0,638
IDHM Saúde (longevidade)	0,724	0,814
IDHM Renda	0,663	0,703

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Na tabela 13 está o valor do IDHM de Itaguaí e a posição municipal no ranking do estado do RJ em relação ao ano de 2010. É importante ressaltar que no componente “renda” do IDH é levado em consideração o valor do PIB per capita, ou seja, o PIB dividido pelo quantitativo da população. E desta maneira, não leva em consideração como esta divisão de renda ocorre na prática.

Tabela 13 - Itaguaí-RJ- IDHM (valor e posição no Ranking do estado RJ- 2010).

Valor	0,715
Classificação	Alto
Posição em relação a 92 municípios do estado RJ	38ª posição

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Na tabela 14, de acordo com o IBGE, pode ser observado que a proporção de pessoas que estavam na faixa de renda de meio salário-mínimo diminuiu entre os anos 2000 e 2010, e a proporção de pessoas que possuem renda abaixo de um quarto do salário-mínimo aumentou no período analisado. Em 2010 55% da população de Itaguaí estava na faixa de baixa renda.]

⁴⁰ O IDH é um índice mais abrangente, onde são considerados três aspectos: saúde (expectativa de vida), educação (alfabetização dos adultos e níveis de escolarização da população em geral) e renda (PIB per capita). Os resultados variam de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior é IDH de uma localidade. Sendo classificados de seguinte forma: De 0,000 a 0,499: muito baixo; De 0,500 a 0,599: IDH baixo; De 0,600 a 0,699: IDH médio; De 0,700 a 0,799: IDH alto; De 0,800 a 1,000 IDH muito alto. Fonte: Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Tabela 14 - Itaguaí-RJ- Número de pessoas com baixa renda e proporção de pessoas com baixa renda por ano (2000, 2010)

Ano	2000		2010	
	Quantidade	Percentual %	Quantidade	Percentual %
População com renda menor que 1/2 Salário-mínimo por ano	35.490	43,50	35.129	32,29
População com renda menor que 1/4 Salário-mínimo por ano	16.424	20,13	14.845	23,64
Total	51.914	63,63%	49.974	55%

Fonte: elaboração própria com base no IBGE- Censos demográficos⁴¹.

Com relação a escolarização da população municipal de Itaguaí encontrou-se os dados expostos nas tabelas 15, 16 e 17. Os dados referentes as tabelas 15 e 16 são provenientes do Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020 e os dados expostos na tabela 17 são provenientes dos Censos dos anos 2000 e 2010 divulgados pelo IBGE. A tabela 15 demonstra o quantitativo de concluintes do Ensino Fundamental nos anos 2000 e 2019.

Tabela 15 - Itaguaí-RJ- Concluintes do Ensino Fundamental – Redes e total – 2000 a 2019

Itaguaí-RJ	Ano	
	2000	2019
Total	1.089	1.308
Rede Estadual	617	194
Rede Municipal	325	874
Rede Privada	147	240

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Na tabela 16 a seguir, demonstra-se o quantitativo de concluintes do Ensino Médio nos anos 2000 e 2019 de acordo com a mesma fonte.

Tabela 16 - Itaguaí-RJ- Concluintes do ensino médio – Redes e total – 2000 a 2019

Itaguaí-RJ	Ano	
	2000	2019
Total	944	1.161
Rede Estadual	634	892

⁴¹ Disponível em Tabet/Datasus. Link: <https://datasus.saude.gov.br/trabalho-e-renda-censos-1991-2000-e-2010>

Rede Municipal	125	0
Rede Privada	185	197

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Na tabela 17 está a distribuição da população com 15 anos e mais por escolaridade nos anos 2000 e 2010 de acordo com censos divulgados pelo IBGE. Nela é possível observar que pouco mais da metade da população com 15 anos ou mais da (54,74%) possuía o 2º ciclo fundamental completo ou mais de estudo no ano de 2010.

Tabela 17 - Itaguaí-RJ- Distribuição da população por escolaridade (anos 2000 e 2010)

Distribuição da população por escolaridade			
2000	%	2010	%
Menos de 1 ano de estudo até 3 anos de estudo	23,6	Sem instrução/1º ciclo fundamental incompleto	19,75
4 a 7 anos de estudo	37,22	1º ciclo fundamental completo/2º ciclo incompleto	14,65
8 anos e mais de estudo	38,77	2º ciclo fundamental completo ou mais	54,74
Alfabetização de adultos	0,04	Xxx	Xxx
Não determinada	0,37	Não determinada	10,86
Total	100,00	-----	100,00

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE- censos demográficos⁴²

Em contrapartida aos indicadores que apontam o crescimento econômico municipal, demonstramos no início deste tópico - com destaque para os dados que indicam que o PIB do município se manteve entre os vinte maiores do estado por mais de dez anos- a expressiva demanda por benefícios de assistência social e indicadores do mercado de trabalho, que serão abordados nos próximos tópicos, nos fizeram refletir sobre esse desempenho da economia municipal.

Essa problematização levou alguns autores a questionarem as externalidades advindas da implantação desses megaempreendimentos no processo produtivo dessa economia de mercado. É verdadeiro o discurso de que grandes empreendimentos irão gerar muitos empregos locais? São esses os empreendimentos, apoiados por políticas locais, que são

⁴² Disponível em: Tabnet/Datasus. Link: <https://datasus.saude.gov.br/trabalho-e-renda-censos-1991-2000-e-2010>

efetivamente capazes de fortalecer estas economias e inferir melhorias nas condições de vida da população local? Conforme aponta Chagas (2020), em suas análises sobre a industrialização do município de Itaguaí-RJ:

Como já mencionado, todos os processos idealizados para o porto são totalmente desconectados de manifestar uma relação com a cidade que ultrapasse um interesse na lógica logística- produtiva. Ou seja, tendo em vista que o porto não foi pensado para a cidade de Itaguaí em si, portanto, nunca houve interesses nos aspectos econômicos e sociais locais, mas sim na expansão de fatores que favorecessem a dinâmica do uso instrumental de tal território, mediante uma lógica pensada nacionalmente e de inserção econômica em nível global. (Chagas, 2020, p. 17 e 18)

O autor ainda observa que

A cidade – entende-se aqui a administração municipal, o pequeno e médio empresário e os seus trabalhadores –, desconectada e abstraída de qualquer interesse do modelo nacional, desenvolveu, nas margens deste processo, suas próprias ambições, visando resultados com as possibilidades surgidas. Apesar do panorama positivo com a chegada de massivos investimentos, as ações produzidas demonstram a dificuldade administrativa em aproveitar de modo mais sólido as sinergias geradas em prol de um desenvolvimento efetivo dos aspectos sociais locais. (Chagas, 2020, p.17)

Segundo Villela et al (2019), esses vultuosos investimentos, mesmo que provenientes de fontes externas ao município, favoreceram o crescimento econômico do município. De acordo com os autores:

De fato, não se pode negar que estes projetos externos ao município geraram mudanças econômicas. [...] Há uma forte influência do setor de serviços no PIB de Itaguaí, como em grande parte em outras cidades brasileiras. Essa grande participação do setor de serviços na economia do município deve-se dar em decorrência das atividades portuárias, que estão ligadas a questões de transporte, logística, e por consequência influenciou uma série de outras atividades ligadas a este setor também. (Villela et al, P.118, 2019)

Apesar deste crescimento econômico, de acordo com Nascimento e Villela (2014), é possível observar o contraste existente entre os diversos problemas sociais existentes em Itaguaí e este crescimento da economia, dentre eles a concentração de renda no âmbito municipal:

A verdade é uma centralização de renda com dados desconexos como os apresentados pelo IDH municipal que é de 0.715 (38º do estado), considerado alto para a PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). As mazelas locais, os impactos sociais, ambientais, os problemas de infraestrutura e a concentração local de renda já oferecem o “adjetivo” correto para a pergunta inicial, desenvolvimento ou crescimento, o que infelizmente aparenta é a segunda opção. (Nascimento e Villela, p. 147, 2014)

Villela et al (2019) sinalizam que o crescimento econômico ocorrido em Itaguaí até aquele momento não foi acompanhado de uma significativa melhora nas condições de vida da população local:

O que foi visto ao longo de todas as informações e dados a respeito desta região, é que houve um crescimento econômico na cidade, porém em perspectivas de um desenvolvimento local incluyente não é isto que ocorreu durante estes anos no de desenvolvimento que não é pautado em reais condições para valorização do território, pois o que se foi apresentado ao longo desses ⁴³anos de grandes investimentos na região foi o contrário. (Ibid., p.120).

4.2.2 A questão do desemprego no município de Itaguaí-RJ

Conforme apontado anteriormente, o município de Itaguaí-RJ passou por grandes transformações ao longo das últimas décadas em seus aspectos socioeconômicos, o que favoreceu o crescimento acelerado da população municipal concentrada na área urbana.

Esses aspectos produziram grandes modificações do espaço territorial do município trazendo consigo impactos negativos para própria população local, por exemplo: aumento da poluição, deslocamento da população para áreas não urbanizadas que não possuíam infraestrutura adequada (ruas asfaltadas, encanamento de esgoto e água potável) ocupação de áreas de risco e de preservação ambiental, aumento da valorização dos imóveis e terrenos próximos ao centro da cidade devido à alta procura e especialmente o aumento da disponibilização de mão-de obra em área urbana.

A seguir apresenta-se duas figuras para dimensionar a evolução da ocupação do espaço urbano no referido município. Através das imagens de satélites das figuras 6 e 7 é possível observar uma diferença considerável entre os anos de 1984 e 2021. Na figura 6 a seguir está uma imagem do município onde é possível visualizar que a população ocupava uma pequena área.

⁴³ O período analisado pelo autor compreende os anos 2005 a 2015. Fonte: VILLELA, L. E., NASCIMENTO, C. S., OLIVEIRA, D. C. Transformações econômicas e socioeconômicas do município de Itaguaí/RJ a partir da chegada de grandes investimentos: uma análise dos anos 2005 a 2015. Revista CSDT. v. 5, n.5, jan. /jul. 2019.

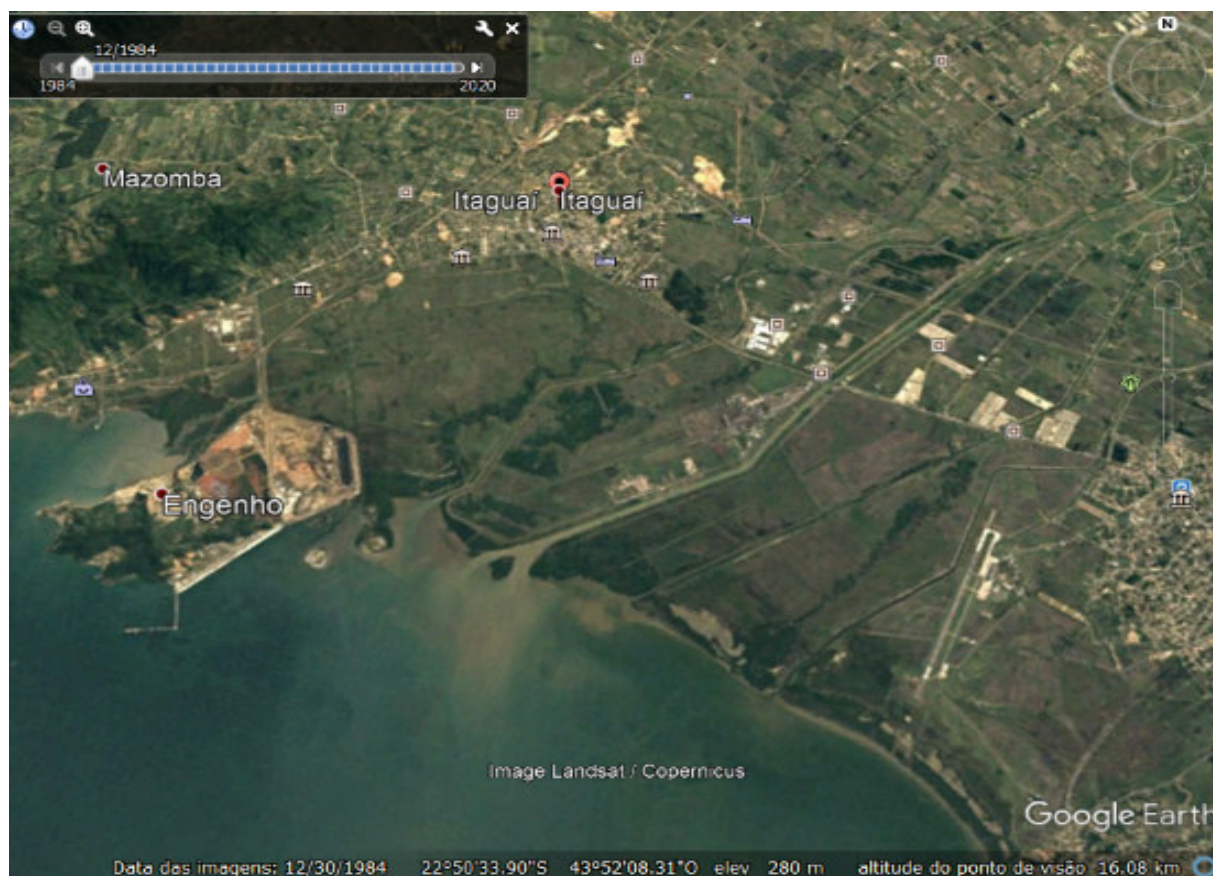


Figura 6 - Imagem de satélite do município de Itaguaí em 1984

Fonte: Aplicativo Google Earth Pró. Acesso em 30/05/2022.

Na figura 7 a seguir pode-se observar visualmente que o contingente populacional residente na área urbana da cidade aumentou consideravelmente em relação ao demonstrado na figura anterior. De acordo com o IBGE a partir do censo demográfico de 1980 a população residente em 1980 era de 90.131 habitantes, saltando para 116.841 habitantes de acordo com o censo de 2022. Assim, entre 1984 e 2021 pode ser notado que houve um grande crescimento populacional no município, provocando um avanço de construção de novas habitações, inclusive, sobre as áreas verdes.

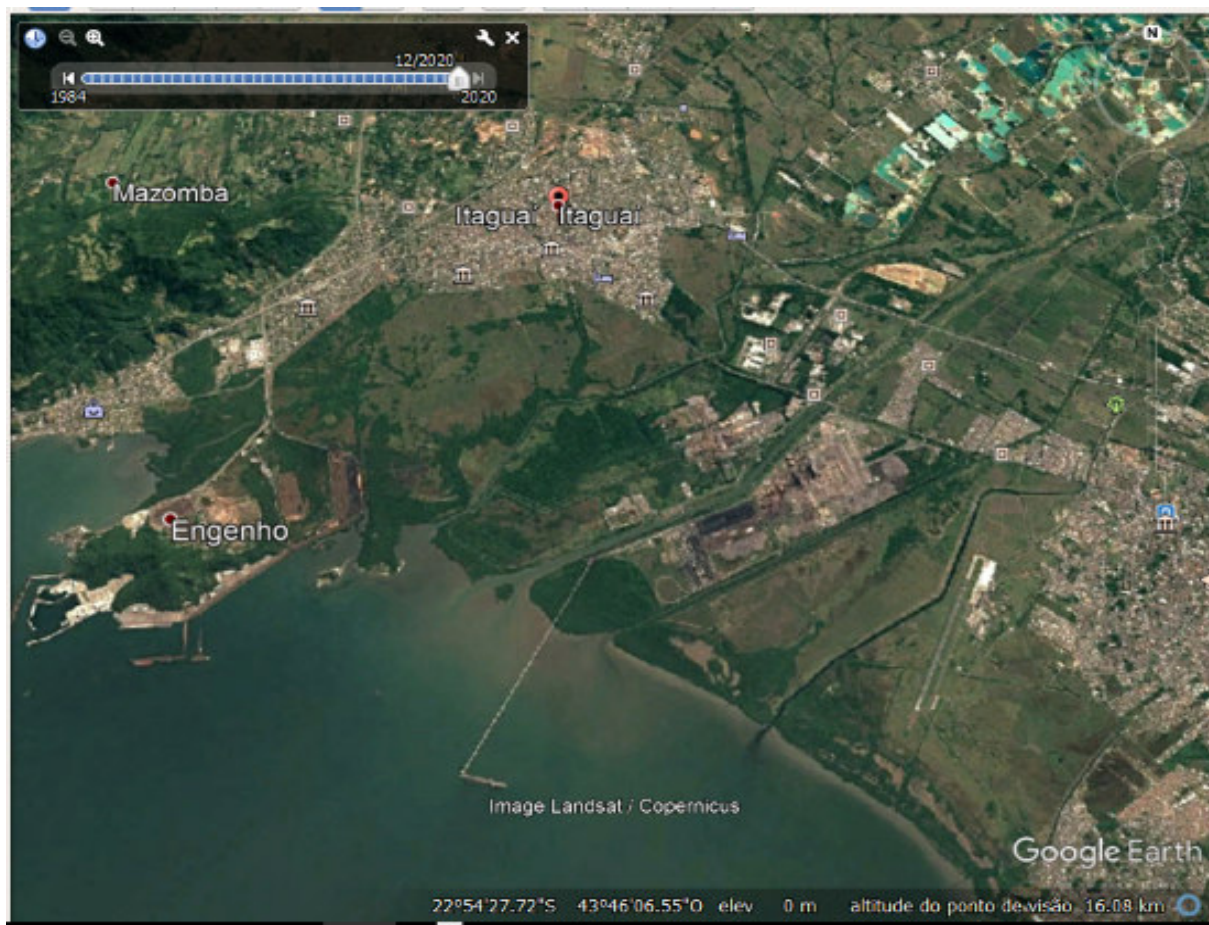


Figura 7 - Imagem de satélite do município de Itaguaí em 2021

Fonte: Aplicativo Google Earth Pró. Acesso em 30/05/202.

Desta maneira, o crescimento populacional do município favoreceu o crescimento da disponibilização da mão de obra local. Assim, a seguir serão expostos e analisados alguns dados referentes ao indicador de desemprego no município. O intento foi realizar um levantamento sobre este indicador a partir de dados do mercado de trabalho disponibilizados por fontes oficiais, realizando uma análise sobre a desigualdade social, destacando, em especial, a pobreza e vulnerabilidade social a partir da não garantia de renda via mercado de trabalho formal.

Com esses dados foi possível confrontar com a evolução do PIB municipal e de outros indicadores referentes ao crescimento econômico do referido município. Desta maneira, a coleta e análise dos dados serão direcionadas à verificação das motivações e hipóteses já esboçadas anteriormente. Estes dados secundários darão sustentação empírica e quantitativa às demandas teóricas e conceituais sobre a temática estudada.

A seguir apresenta-se alguns dados com relação ao fator desemprego no município estudado. Na tabela 18, é possível observar o percentual da população ocupada⁴⁴ e, dentro

⁴⁴ Uma pessoa é dita ocupada na metodologia usada pelo IBGE quando ela exerce atividade profissional (formal ou informal, remunerada ou não) durante pelo menos 1 hora completa na semana de referência da pesquisa. Ou seja, são aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>

deste indicador, o subgrupo formado pela população ocupada em trabalhos formais⁴⁵, bem como o quantitativo da população economicamente ativa- PEA⁴⁶ no município nos anos 2000 e 2010, de acordo com IBGE.

Tabela 18 - Itaguaí-RJ- População ocupada total e em trabalhos formais (16 anos e mais) – 2000 e 2010

ano	População economicamente ativa-PEA	População ocupada total	População ocupada em trabalhos formais
2000	35.756	28.640	14.877
2010	51.071	45.053	28.247

Fonte: elaborado pelos autores com dados do IBGE cidades.

Na tabela 19, os dados mostram a redução da taxa de desemprego entre os anos 2000 e 2010, porém, de acordo com a RAIS, dados mais recentes apontam que o número de trabalhadores com vínculos empregatícios diminuiu no município analisado. Ainda na tabela 19 tem-se o quantitativo da população desocupada⁴⁷.

Tabela 19 - Itaguaí-RJ- população desocupada (16 anos e mais) e Taxa de desemprego - 2000 e 2010.

Ano	População economicamente ativa	População desocupada	Taxa de desemprego (%)
2000	35.756	7114	19,94
2010	51.071	6018	11,81

Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE- Censos demográficos.

A tabela 20 expressa o número de empregos formais divididos pelos setores econômicos e o número de vínculos de trabalho ativos em Itaguaí, nos anos de 2015 e 2019, de acordo com informações disponibilizadas pelo painel da Relação Anual de Informações Sociais- RAIS. Observa-se uma queda de 31.458 empregos formais em 2015 para 25.135 em 2019.

Tabela 20 - Itaguaí-RJ-Nº de empregos formais por grande grupamento da atividade econômica em Itaguaí-RJ

Setor	Ano					
	2015			2019		
	Total	Celetista	Estatutário	Total	Celetista	Estatutário

⁴⁵ Este subgrupo corresponde aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, inclusive os trabalhadores domésticos, os militares e funcionários públicos estatutários, bem como os empregadores e trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência social. Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

⁴⁶ A PEA é obtida pela soma da população ocupada e desocupada com 16 anos ou mais de idade. Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

⁴⁷ População desocupada é formada por pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva nos últimos 30 dias (consultando pessoas, jornais etc.). Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

Serviços	18.167	9.291	8.876	13.779	7.250	6.529
Comércio	5.544	5.544	0	4.950	4.950	0
Indústria	3.948	3.948	0	4.812	4.810	2
Construção	3.711	3.711	0	1.511	1.511	0
Agropecuária	88	88	0	83	83	0
Total	31.458	22.582	8.876	25.135	18.604	6.531

Fonte: Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Painel da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS.

Na tabela 21 com relação ao grau de escolarização da mão-de-obra empregada, é possível observar que a maior parte possuía o nível médio completo nos períodos analisados.

Tabela 21 - Itaguaí-RJ Quantidade total de vínculos de trabalho por grau de instrução (anos 2015 e 2019)

Grau de instrução	Ano	
	2015	2019
Analfabeto	97	24
Fundamental incompleto	3.427	2.034
Fundamental completo	3.850	2.503
Médio incompleto	2.030	1.379
Médio completo	16.566	15.926
Superior incompleto	990	920
Superior completo	4.498	4.492
Total	31.458	27.278

Fonte: elaboração própria com base no Painel de Informações da RAIS.

Na tabela 22 apresenta-se dados referentes ao tipo de vínculo empregatício na administração pública municipal de Itaguaí-RJ nos anos 2001 e 2019.

Tabela 22 - Itaguaí-RJ- Total de funcionários da administração direta e indireta por vínculo empregatício (2001-2019)

Período	Tipo de vínculo empregatício			
	Administração direta		Administração indireta	
	Estatutários	Outros	Estatutários	Outros
Quantidade em 2001	1.482	2.111	0,0	34
Quantidade em 2019	5.133	1.016	0,0	3

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório TCE – RJ Estudos Socioeconômicos 2020.

Desta forma, nesta parte buscou-se expor dados que refletem a situação de Itaguaí no

que se refere a taxa de empregabilidade de seus munícipes. Considera-se importante ressaltar que não se pode ser afirmar que estas vagas, seja no âmbito privado ou no âmbito da administração pública municipal, tenham sido preenchidas pelos munícipes de Itaguaí, pois podem ter sido ocupadas por trabalhadores residentes fora do município. No presente estudo não foi realizada esta discriminação haja vista que seria necessário um tempo maior para aprofundamento da pesquisa a respeito dessas informações.

4.2.3 A demanda por benefícios sociais da assistência social em Itaguaí-RJ

No tópico anterior, conforme pode ser constatado a partir das fontes analisadas, os vínculos empregatícios sofreram uma queda entre os últimos anos analisados, o que pode ter refletido diretamente na busca de benefícios assistenciais como forma de acesso a uma renda estável por parte da população como veremos neste item.

Conforme podemos observar na tabela 23, em Itaguaí o número de famílias cadastradas no CADÚnico⁴⁸ proporcionalmente entre a população total do município nos anos aferidos, aumentou de 9,8% em 2012 para 13,4% em 2019. O número de pessoas cadastradas também aumentou em relação à população total do município nos períodos analisados (De 32,5% em 2005 para 34,6% em 2019).

É importante ressaltar que quase 35% da população estando cadastrada no CADÚnico é um quantitativo bastante expressivo pois revela a quantidade de pessoas que vivem em famílias cuja renda familiar mensal total não ultrapassou três salários-mínimos ou que possui renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo⁴⁹ conforme as regras para inscrição no programa.

Ressalta-se ainda que há famílias que, apesar de se enquadrarem nesta faixa de renda, não buscaram o CRAS⁵⁰ do município para se inscreverem no CADÚnico, o que pode significar que na realidade o número de pessoas vivendo nessa faixa de renda possa ser ainda maior. Sinaliza-se que não foram encontrados dados sobre a inclusão no CADÚnico anterior a agosto de 2012 por isso este período foi utilizado como referência.

Cabe ressaltar ainda que de acordo com o censo demográfico de 2022 disponibilizado pelo IBGE em 2023, a população residente de Itaguaí-RJ foi de 116.841 habitantes, ou seja, abaixo da estimativa fornecida pelo IBGE para o ano de 2019 que foi de 133.019 habitantes. Isso posto, utilizou-se o quantitativo populacional de 2022 visto que mais se aproxima da realidade referente a quantidade de habitantes no município para o ano de 2019. Não foram utilizados dados do CADÚnico de 2022 pois devido a Pandemia da COVID-19, iniciada no Brasil em fevereiro de 2020, houve grandes impactos na economia e no mercado de trabalho

⁴⁸ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

⁴⁹ O decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, em relação à renda, o Art. 4º, inciso II estabelece que família de baixa renda é “aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos”. O § 1º do art. 6º também define que “famílias com renda superior a que se refere o art. 4º, inciso II, poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação.”

⁵⁰ O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é responsável pela oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tendo como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social do município e território de sua abrangência, e fortalecer os vínculos familiares e comunitários, por meio de potencialidades e aquisições (BRASIL, 2009).

desde então, impactando também na demanda por benefícios sociais, período em que o Auxílio-Emergencial⁵¹ foi disponibilizado.

Tabela 23 - Razão entre o número de famílias e pessoas cadastradas no CADÚnico e a população total em Itaguaí-RJ

Itaguaí-RJ	Período	Quantitativo	Período	Quantitativo
População total	2012	113.182	2022	116.841
Famílias cadastradas	Agosto /2012	11.095	Dezembro/2019	15.672
Razão entre o Nº de famílias cadastradas e a população total (%)	Agosto/2012	9,8 %	Dezembro /2019	13,4 %
Pessoas cadastradas	Agosto/2012	36.829	Dezembro/2019	40.513
Razão entre o Nº de pessoas cadastradas e a população total (%)	Agosto/2012	32,5	Dezembro/2019	34,6

Fonte: elaboração própria com dados extraídos do IBGE e MDS.

Na tabela 24, analisa-se a evolução do número de famílias recebendo o Programa Bolsa Família- PBF proporcionalmente à população total do município no período de dezembro de 2005 a dezembro de 2019. É preciso ressaltar que não foram encontrados dados sobre o número de pessoas recebendo o PBF a partir da época analisada, apenas o número de famílias. A partir desses dados pode-se inferir que o número de famílias recebendo o referido programa proporcionalmente à população total dos referidos anos aumentou de 4,0% para 6,6% no período analisado.

Sinaliza-se também que mesmo cadastradas no CADÚnico e estando dentro do perfil para o recebimento do PBF, algumas famílias e indivíduos ainda aguardam a análise de seu cadastro pelo governo federal e a disponibilização do benefício, ou seja, mesmo possuindo os requisitos de pobreza e pobreza extrema ainda não estavam recebendo o benefício.

Tabela 24 - Razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a população total de Itaguaí-RJ- anos 2005 e 2019.

Itaguaí	População total de Itaguaí		Famílias beneficiárias do programa bolsa-família		Razão entre o Nº de famílias beneficiárias do PBF e a população total de Itaguaí	
Período	2005	2022	Dez/2005	Dez/2019	2005	2019
Quantitativo	93.662	116.841	3.747	7.809	4,0%	6,6%

Fonte: elaboração própria com dados extraídos do IBGE e MDS.

⁵¹ De acordo com o MDS o Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação vulnerável durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus) e foi estabelecido pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/legislacao>.

4.2.4 breve análise comparativa sobre a demanda por Assistência social em Itaguaí e em alguns municípios do estado do Rio de Janeiro

Para efeito de comparação em relação à demanda por benefícios da Assistência social, a seguir apresenta-se dados referentes a alguns municípios do estado do Rio de Janeiro. Dentre os 92 municípios do estado, selecionou-se alguns que se assemelhavam ao município de Itaguaí no quesito PIB e PIB per capita referente ao ano de 2019. De acordo com o Ranking do estado do Rio de Janeiro publicado pelo IBGE Cidades, o município de Itaguaí ocupou a décima oitava posição no ano de 2019 com relação ao maior PIB do estado e a décima terceira posição com relação ao PIB per capita.

Desta maneira, para efeito de análise, esses municípios foram separados em dois grupos: o grupo dos municípios semelhantes a Itaguaí em relação ao PIB e o grupo dos municípios semelhantes a Itaguaí em relação ao PIB per capita de acordo com o Ranking publicado pelo IBGE Cidades para o ano de 2019. Destaca-se que o município de Resende está nas duas tabelas, pois foi o único município que se aproximou de Itaguaí nos dois quesitos. Dessa forma, as duas tabelas que se seguem apresentam dados dos municípios que ficaram próximos à Itaguaí nos referidos rankings no ano de 2019.

A tabela 25 explicita os municípios que ficaram próximos à Itaguaí no quesito PIB. Fazem parte desse grupo os municípios de Resende, Belford Roxo, São João da Barra e Rio das Ostras. Itaguaí ocupa a 18ª posição, como se pode observar.

Tabela 25 - Municípios RJ com PIB semelhante ao município de Itaguaí-RJ para o ano de 2019

Municípios	PIB a preços correntes / Série revisada (Unidade: R\$ x1000). Ano de Referência 2019	Posição no ranking estadual. (Ano de Referência 2019)
Resende	8.564.525,09	15
Belford Roxo	8.065.141,90	16
São João da Barra	7.967.977,48	17
Itaguaí	7.948.882,76	18
Rio das Ostras	7.741.509,61	19

Fonte: elaboração própria com dados extraídos do IBGE Cidades.

Na tabela 26 tem-se o grupo dos municípios que ficaram próximo a Itaguaí no quesito PIB per capita no referido ranking de 2019. Fazem parte desse grupo os municípios de Resende, Paraty e Macaé.

Tabela 26 - Municípios do RJ com PIB per capita semelhante à do município de Itaguaí-RJ para o ano de 2019

Município	PIB per capita / Série revisada (Unidade: R\$). Ano de referência: 2019	Posição no ranking estadual. (Ano de referência: 2019)
-----------	---	--

Resende	65.208,31	11
Paraty	63.920,14	12
Itaguaí	59.757,50	13
Macaé	58.803,47	14

Fonte: elaboração própria com dados extraídos do IBGE Cidades.

A figura 8 destaca a posição estratégica do Município de Itaguaí, o que o torna potencialmente interessante para implementação de Megaempreendimentos, bem como os demais municípios utilizados para análise comparativa, todos destacados em vermelho.

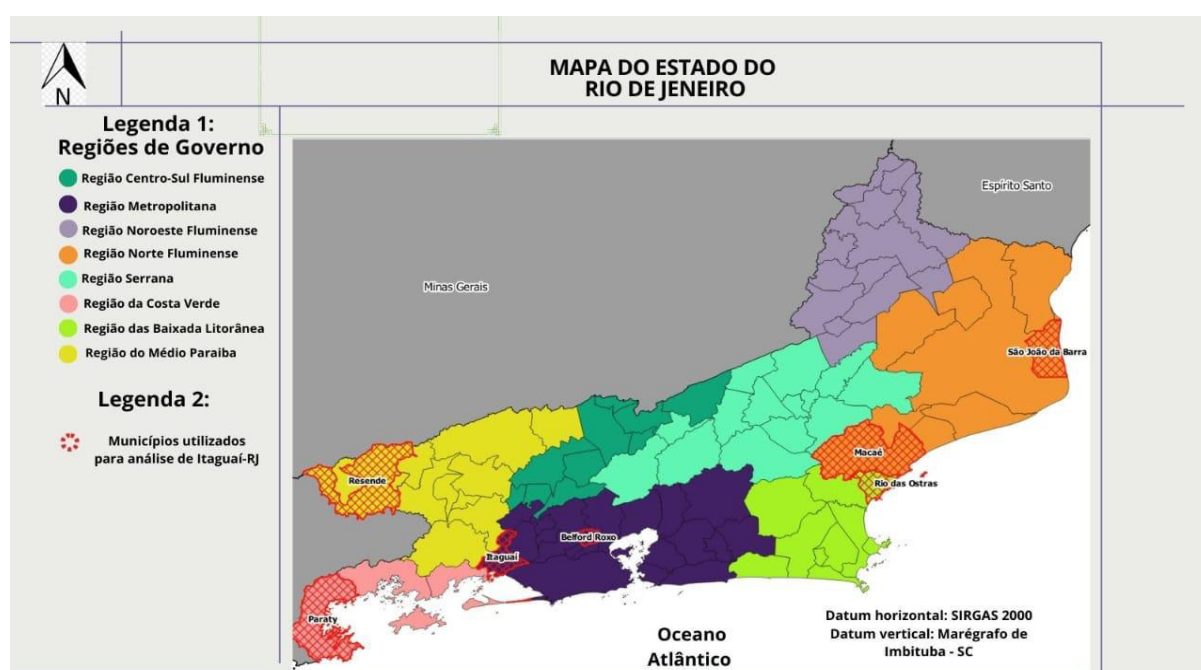


Figura 8 - Municípios utilizados para análise comparativa de Itaguaí-RJ

Fonte: elaboração própria com base na figura extraída do site Researchgate. Link:

https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-com-as-Regioes-de-Governo-e-Municipios_fig1_313409045. Acesso em maio/2023.

Desta maneira, realizado o recorte dos municípios tomados como referência para a análise comparativa com Itaguaí, as tabelas 29 e 30, expressam a demanda por inclusão no CADÚnico e disponibilização do PBF de Itaguaí e dos referidos municípios. Conforme apontado anteriormente, utilizou-se dados da população total dos municípios com base no censo 2022.

Conforme pode-se observar na tabela 27 a seguir, dentre os municípios com PIB aproximado ao de Itaguaí, apenas Belford Roxo e São João da Barra tiveram maior quantidade de pessoas cadastradas no CADÚnico do que Itaguaí em relação ao número de habitantes de cada município.

Tabela 27 - Razão entre o número de pessoas cadastradas no CADÚnico e a população total de municípios do RJ com PIB semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019

Município	População total do município (2022)	Pessoas cadastradas (dezembro/2019)	Razão entre o N° de pessoas cadastradas e a população total do município (%)
Resende	129.612	26.495	20,4%
Belford Roxo	483.087	200.626	41,5%
São João da Barra	36.573	17.907	48,9%
Itaguaí	116.841	40.513	34,6%
Rio das Ostras	156.491	41.664	26,6%

Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do IBGE e MDS.

Na tabela 28 a seguir, em relação aos municípios que se assemelham a Itaguaí no quesito PIB per capita, Itaguaí foi o município que mais apresentou cadastramento no CADÚnico em 2019.

Tabela 28 - Razão entre o número de pessoas cadastradas no CADÚnico e a população total de municípios do RJ com PIB per capita semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019

Município	População total do município (2022)	Pessoas cadastradas (dezembro/2019)	Razão entre o N° de pessoas cadastradas e a população total do município (%).
Resende	133.244	26.495	20,4%
Paraty	44.872	14.656	32,6%
Itaguaí	116.841	40.513	34,6%
Macaé	246.391	62.200	25,2%

Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do IBGE e MDS.

No que concerne ao número de famílias recebendo o PBF em relação a população total de cada um desses municípios, em dezembro de 2019, na tabela 29 pode ser observado que dentre os municípios com PIB aproximado ao de Itaguaí, novamente apenas Belford Roxo e São João da Barra tiveram maior disponibilização do PBF do que Itaguaí proporcionalmente às suas populações. É preciso ressaltar que não foram encontrados dados referentes ao número de pessoas recebendo PBF nos anos analisados, apenas o número de famílias.

Tabela 29 - Razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a população total - municípios do RJ com PIB semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019

Municípios do Rio de Janeiro com PIB semelhante a Itaguaí	População total do município (2022)	Famílias beneficiárias do programa bolsa-família (dezembro/2019)	Razão entre o N° de famílias beneficiárias do PBF e a população total do município (%)
---	-------------------------------------	--	--

Resende	129.612	3.002	2,3%
Belford Roxo	483.087	45.764	9,4%
São João da Barra	36.573	3.611	9,8%
Itaguaí	116.841	7.809	6,6%
Rio das ostras	156.491	6.700	4,2%

Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do IBGE e MDS.

Para finalizar, na tabela 30 pode-se observar que dentre os municípios com PIB per capita aproximado ao de Itaguaí, o município de Itaguaí foi o que apresentou maior número de famílias recebendo PBF em relação à população total de cada município no período analisado.

Tabela 30 - Razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a população total - municípios do RJ com PIB per capita semelhante ao de Itaguaí-RJ em 2019

Municípios do Rio de Janeiro com PIB per capita semelhante a Itaguaí	População total do município (2022)	Famílias beneficiárias do programa bolsa-família (dezembro/2019)	Razão entre o N° de famílias beneficiárias do PBF e a população total do município (%)
Resende	129.612	3.002	2,3%
Paraty	44.872	1.789	3,9%
Itaguaí	116.841	7.809	6,6%
Macaé	246.391	10.782	4,3%

Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do IBGE e MDS.

Os dados apresentados buscaram dimensionar a demanda populacional dos municípios em relação à inclusão no CADÚnico e recebimento do PBF, para melhor compreender a demanda pelos benefícios da política de assistência social no contexto do município de Itaguaí.

Conforme exposto nos dados acima, é possível inferir que a hipótese aqui levantada de que o município de Itaguaí mesmo estando no cerne de grandes investimentos e estando entre os 20 municípios com maiores PIBs e PIBs per capita do Estado do Rio de Janeiro (o que evidencia um crescimento econômico satisfatório), ainda precisa avançar muito no seu desenvolvimento, pois se grande parte de sua população carece de benefícios sociais provenientes da política de assistência social especificamente do PBF como forma de principal fonte de renda familiar. O que pode significar que a população em idade ativa, ou mais especificamente a PEA, residente em Itaguaí, não está sendo absorvida pelo sistema de economia de mercado.

É válido ressaltar que esta realidade não é pertinente apenas ao município em análise, pois como foi possível observar, nos municípios de Belford Roxo e São João da Barra, que inclusive apresentaram o PIB maior que Itaguaí, houve uma demanda por inclusão no CADÚnico e recebimento do PBF ainda maior do que Itaguaí proporcionalmente à população total desses municípios. Em relação aos municípios semelhantes a Itaguaí no quesito PIB per capita foi possível observar que Itaguaí apresentou o maior índice de cadastramento no CADÚnico e recebimento do PBF no período analisado.

Dentre os municípios comparados, Resende apresentou semelhança com Itaguaí com relação aos dois quesitos- PIB e PIB per capita. No entanto, com relação a parcela de sua população inscrita no CADÚnico e beneficiária do PBF, é possível afirmar que a população de Itaguaí apresentou uma demanda bem maior aos benefícios sociais da Assistência Social.

Diante do exposto, em consonância com os autores referenciados e com a os dados referentes à abrangência do PBF, é possível inferir que este programa é, de fato fundamental para mitigar as carências de subsistência frente à pobreza, extrema pobreza, se apresentando também como instrumento para redução da desigualdade social provocado pelos efeitos perversos do sistema capitalista, agravados pela globalização, cujas riquezas não circulam no local. Ou seja, não foi através da viabilização do emprego formal a essa parcela da sociedade, que estes indivíduos tiveram acesso a estabilidade de uma renda mensal.

5 CONCLUSÕES

Conforme buscou-se expor nesta pesquisa, é possível afirmar que os problemas econômicos e sociais devem ser compreendidos de forma interligada, haja vista que desenvolvimento econômico não está garantido mesmo que haja crescimento.

Grandes mudanças socioeconômicas e espaciais ocorreram no território itaguaiense, especialmente a partir da implementação dos megaempreendimentos no município, configurando o seu crescimento industrial. Tais mudanças foram implementadas a partir da estruturação de um grande planejamento para a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, da qual o município investigado faz parte.

Em um contexto nacional, buscou-se apontar as mudanças ocorridas no Brasil, com a implantação de grandes infraestruturas, que buscavam atender às demandas decorrentes da industrialização acelerada, que se intensificaram a partir da década de 1950 (Bortoleto, 2001) não ignorando as medidas iniciadas no segundo governo Vargas. Essas intervenções foram denominadas por Bortoleto (2001) de megaprojetos, e para o autor elas faziam parte das estratégias, ou a pretensão, de desenvolvimento para reduzir as desigualdades inter-regionais e trazer desenvolvimento a todo o país.

No entanto, através do reordenamento político, da redemocratização na América Latina, incluindo o Brasil, e das reformas político-econômicas, ocorreu um progressivo enfraquecimento do Estado. O Brasil, que nos anos 1970 - sem ignorar a elevada concentração da riqueza, alto nível de pobreza e o período de violência da ditadura- que possuía uma postura forte e centralizadora das decisões com uma perspectiva tecnicista, reestruturou-se à medida que as cidades ganhavam dimensões globalizadas, principalmente a partir da década de 1990.

A partir daí, o Brasil testemunha até hoje a falta de controle sobre a riqueza da nação brasileira, ou pelo menos ela não alcança a maioria de seu povo, desprovido de recurso monetário e herdeiro da degradação e poluição ambiental associado a todos os seus efeitos perversos. Assim, de acordo com Rolnik e Someck (2000) na década de 1970 as decisões político-administrativas que eram centradas na figura do Estado, a partir dos anos 1980 foram substituídas pelo fortalecimento do papel dos municípios como gestores de políticas públicas. A entrada do setor empresarial privado nacional foi um fator essencial que impactou na transformação dos termos institucionais e dos modelos de gestão: (Rolnik e Someck, 2000).

Segundo Vainer (2000 apud Gadens et al, 2012), o planejamento estratégico veio substituir o padrão tecnocrático-centralizado-autoritário, da década de 1970. Esse modelo, difundido no Brasil e na América Latina, envolveu agências multilaterais como o BIRD e consultores internacionais voltados para o discurso positivo dos GPUs. De acordo com Borja (1995), esse tipo de planejamento consequentemente, “se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (Borja, 1995, p. 276).

Neste sentido, os GPUs, na fase do empreendedorismo urbano, se transformaram em um tipo de materialização do fenômeno de competição global entre cidades. Como resultado, nos moldes atuais, grande parte desses empreendimentos não estão mais sob o controle do Estado brasileiro (Vainer, 2007).

A partir dos anos 2000, buscou-se implementar os GPUs, através de um processo de gestão mais democrático, e considerando também os impactos físicos, ambientais e sociais dessas construções. No entanto, a sua adoção pelas administrações públicas ainda tende a privilegiar os interesses dos investidores e não de todos os setores sociais envolvidos no processo de planejamento de cidades ou de grandes projetos. (Gadens et al, 2012)

Dessa forma, de um lado há a defesa dos Grandes Projetos Urbanos para promoção das cidades a um nível global de competição, mas por outro, há o entendimento de que grande

parte dos benefícios provenientes desses Grandes Projetos acabam ficando em grande parte para os investidores e as instituições externas à cidade, gerando pouco efeitos positivos na mesma.

No contexto do município analisado, a implantação de megaempreendimentos como a NUCLEP, o Porto de Itaguaí, o Porto Sudeste e a Planta Logística da CSN, iniciados nos anos 1960, somaram-se ao processo de expansão urbana da região metropolitana fluminense configurando o modelo de desenvolvimento do município baseado na atração de megaempreendimentos.

O município de Itaguaí, ao estruturar-se como um polo centralizador de megaempreendimentos no RJ, amplia sua relevância no contexto de produção e logística do estado fluminense, favorecendo um aumento de suas receitas provenientes de impostos de serviços, circulação e de produção. Mas como se observou ao longo desta pesquisa, o crescimento econômico não tem conseguido absorver a força de trabalho neste sistema de economia de mercado, perpetuando um elevado grau de pobreza incompatível com a riqueza gerada e com o conceito de desenvolvimento na perspectiva da agenda 2030.

Transferindo para o governo federal o efeito perverso da exclusão de parte da população do sistema capitalista, em que o cidadão que tem o direito constitucional ao trabalho, a um candidato a benefícios sociais de transferência de renda, reconhecendo aqui a importância e a necessidade desse programa. A maioria dos candidatos, ao realizar o CADÚNICO, declara dificuldade de acesso ao emprego, para garantir sua subsistência e de sua família, apresentando sinais de insegurança alimentar.

Em síntese, é possível inferir que muitas famílias recebem benefícios de transferência de renda porque não são absorvidas pelo sistema capitalista. Ao receber o benefício do governo federal, ainda com condições mínimas, a população mantém o ciclo de reprodução social, bem como a base da concentração de riqueza, inerente ao próprio modelo de exploração da força de trabalho do sistema capitalista, que se beneficia pela elevada oferta de trabalho, portanto mais barata nos países mais ao sul do planeta.

As variáveis desemprego econômico e de demanda por benefícios sociais de transferência de renda, por parte da população, foram utilizadas para sustentar tal efeito perverso. Como já dito, a renda proveniente do trabalho constitui-se como a principal fonte para a maioria da população inserida numa economia de mercado. Associado ao fato de que, de acordo com o censo de 2010, 95,52% da população itaguaiense reside em área urbana.

Confrontados dados referentes ao crescimento econômico com a garantia de renda via trabalho formal e a demanda por benefícios da assistência social entre os anos 2000 e 2019 por indivíduos e famílias, encontrou-se que:

- A industrialização ocorrida no município vem favorecendo primordialmente à lógica do capital e não demonstra conseguir estabelecer garantias e segurança de renda, via trabalho, para grande parte da população do município. É possível observar que a estratégia aplicada no município de Itaguaí possibilitou um crescimento econômico para a cidade, refletida no PIB municipal, que está entre os mais expressivos do RJ durante os últimos anos. Este município ocupou a posição 18º dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, com maior PIB no ano de 2019 (IBGE Cidades, 2019).
- No município de Itaguaí, conforme os dados apresentados no corpo do trabalho, grande parte da pobreza extrema “foi superada” apenas por meio da oferta de benefícios sociais provenientes do governo federal. Conforme exposto, o número de famílias cadastradas no CADÚNICO proporcionalmente entre a população total do município aumentou de 9,8% em 2012 para 13,4% em 2019. O número de pessoas cadastradas em relação à população total do município aumentou de 32,5% em 2005 para 34,6% em 2019).
- A análise comparativa entre Itaguaí e os demais municípios com um PIB e PIB per capita semelhante, os megaempreendimentos implementados no município

estudado não conseguiram fazer com que este obtivesse um grau menor de inscrição no CADÚnico. Dentre os municípios com PIB per capita semelhantes ao do município analisado, Itaguaí obteve o número mais elevado de famílias beneficiárias do PBF proporcionalmente à população total do município (6,6%) no ano de 2019.

No contexto de crise do chamado Bem-Estar Social (Welfare State), que havia se expandido nos países centrais a partir da Segunda Guerra Mundial, afetou sobremaneira as economias dos países em desenvolvimento. Estas mudanças no papel do Estado foram impactantes no Brasil. O padrão de proteção social antes conquistado e refletido, inclusive, na constituição brasileira de 1988 e na condução das políticas sociais, foi atravessado pela revitalização das ideias liberais, delegando ao mercado protagonismo na indução do crescimento econômico e, sendo assim, como instância reguladora da vida social. Seguindo o receituário neoliberal do Consenso de Washington, só agravaram “os índices de desemprego, pobreza e indigência” (Couto et al, 2010, p.35).

Devido à adoção do receituário adotado pelos países mais ao sul do planeta, dentre eles o Brasil, caberia agora ao Estado garantir uma base para perpetuar a lógica de concentração de riqueza do sistema capitalista ainda mais perverso sob a exploração internacional da força de trabalho, aproveitando-se da fragilidade dos processos de negociação das relações de trabalho nesses países. A assistência social ganha protagonismo como principal mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais, assim como em outras crises cíclicas do capitalismo recorria-se à caridade. Contudo, a massa de desempregados fruto do desemprego estrutural, e não conjuntural, bem como a grande parcela de trabalhadores precarizados, extrapolaram as finalidades de uma política de assistência social:

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passaram a compor a clientela. (Mota, 2010, p.16)

Diante do exposto, é válido assinalar que, embora se reconheça a importância das atividades econômicas no território municipal, uma vez que contribuem para o crescimento e potencialmente para o desenvolvimento do município. Mas é preciso ressaltar que as externalidades positivas e negativas que decorrerão de tais atividades requerem a participação plural da sociedade e instituições na esfera pública, com capacidade técnica e comprometimento com a nação brasileira.

Diante dessas questões, entende-se que os desafios para estabelecer garantia de renda via emprego à população municipal extrapolam a escala local e relacionam-se a questões mais amplas. Pontua-se ainda que se considera ser necessário uma intervenção efetiva do poder público (em diversas escalas) na condução da promoção de políticas públicas efetivas e consistentes, capazes de materializar os ODS previstos na Agenda 2030, propiciando maiores oportunidades de emprego e qualificação profissional, especificamente ao público-alvo da assistência social, que representa uma grande parcela da população do município.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA L. M. L, RIBEIRO N. R. Teoria dos fatores de produção: algumas considerações críticas. In: **VII Jornada Acadêmica de Economia**, UFPB-PRG XI Encontro de Iniciação à Docência, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol.** Univ. Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? in SALVADOR, E. .[et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. — São Paulo : Cortez, 2012.

BORJA, J. Barcelona: un modelo de transformación urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana / Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BORTOLETO, E. M. A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos. **Revista Geografares**, Vitória, n. 2, p. 5362, 2001.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2º Ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.

BRANDÃO, C. **Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento**. o&s - v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008.

BRANDÃO, Carlos (2007b). Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio C.; ALMEIDA F., Niemeyer A. (organizadores) (2007b). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, Editora Alínea

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portal Bolsa Família no seu Município. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/>. Acesso em janeiro de 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. MTE, Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relação anual de informações Sociais (RAIS). Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>. Acesso em maio de 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**.

BRASIL. DECRETO Nº 3.877, DE 24 DE JULHO DE 2001. institui o cadastramento único para programas sociais do governo federal. Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. MDS/PNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social/SUAS. Brasília, novembro de 2004.

BRASIL. Orientações Técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS/MDS. Brasília, 2009. 72p.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/345>.

BRASIL. Lei Federal Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em outubro de 2021.

Brasil. Secretaria do *Tesouro Nacional*. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: [Gasto Social Governo Central 2002_2015.pdf](#). Acesso em 20 jan. 2023.

BRYMAN, A. ; CRAMER, D. (1992) - **Análise de dados em ciências sociais: introdução às técnicas utilizando o SPSS**. Oeiras : Editora Celta.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: INPSO/FUNDAJ, 1994. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/Cavalcanti.rtf>>. Acesso em novembro de 2020.

BULOS, U. L. Constituição Federal anotada. 9. ed. Ver. E atual. Até a EC n. 57/2008. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMPELO, G. LINHARES, F. MARINHO, E. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? Rio de Janeiro: **RBE** v. 65 n. 3 / p. 267–288 Jul-Set, 2011.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CASTELLS, M. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Vol. I, **A Sociedade em Rede**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CEPAL. Comunicados: disponível em <https://www.cepal.org/es/comunicados/lapobrezaamerica-latina-se-mantuvo-estable-2017-pero-aumento-la-pobreza-extrema>. Acesso em julho de 2019.

CHAGAS, Guilherme Mapelli. Porto de Itaguaí: Indutor de um polo logístico-produtivo. Rio de Janeiro: **Espaço e Economia** [Online], 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/16677>.

CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. 2a . ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CNM.Confederação Nacional de Municípios. Mandala de Desenvolvimento Municipal ODS. Disponível em: <https://ods.cnm.org.br/mandala-municipal>. Acesso em: jan. 2022.

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>. Acesso em novembro de 2014.

COUTINHO, C.N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S.F (org). Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. Rio de Janeiro, Abrasco, 1995. Pp. 47-60.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

DATASUS (TABNET). Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/trabalho-e-renda-censos-1991-2000-e-2010>. Acesso em janeiro de 2021.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Decisão Rio 2012-2014. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/decisaoport2012> .Acessado em 09/10/2020.

FMI, World Economic Outlook Database, abril de 2015. Elaboração: IPRI.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLYVBJERG, Bent. **“Design by deception: the politics of megaproject approval”**. Harvard Design Magazine, n. 22, pp. 50-59, 2005.

FRANCISCO, Daniel Neto. Controle social e políticas de desenvolvimento: um olhar sobre o município de Itaguaí (RJ) e a sua territorialidade face aos megaempreendimentos. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGDT (dissertação), 2016.

FRICK, Karen. The making and un-making of the San Francisco-Oakland Bay Bridge: A case in megaproject planning and decision-making. Tese de Doutorado. University of California – Berkeley, 2005.

FUINI, Lucas Labigaline. Território e territórios na leitura geográfica de Milton Santos. Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium, Ituiutaba, v. 6, n. 1, p. 253-271, jan./jun.2015. Disponível através do link: <<https://seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/28837>. Acesso em janeiro de 2022.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 8ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1983.

FURTADO, Nayara F. A Agenda 2030 e a redução de desigualdades no Brasil. Análise da meta 10.2. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3529/1/Nayara%20Frutuoso%20Furtado.pdf>. Acesso em setembro de 2019.

FURTADO, Celso. (1967) **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

FURTADO, Celso. **O subdesenvolvimento revisitado**. In: D'AGUIAR, Rosa Freire. (org.). Essencial Celso Furtado. São Paulo, Penguin Classics Companhia das Letras, 2013c.

GADENS, L. N. et al. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. São Paulo: **Saúde Soc.**, v.21, supl.3, p.21-32, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002. GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

GRÁCIO, M. M. C.; GARRUTTI, É. A. Estatística aplicada à educação: uma análise de conteúdos programáticos de planos de ensino de livros didáticos. **Revista de Matemática e Estatística**, São Paulo, v. 23, n. 3, p.107-126, abr. 2005.

HAEBERLIN, Martín Perius, RODIMAR, Silva da Silva. Erradicação da pobreza: contribuições do programa de transferência de renda bolsa família para o cumprimento do ods1 (objetivo de desenvolvimento sustentável 1) da agenda 2030 da ONU. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, 2019. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/5941>. Acesso em julho de 2022.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização e as regiões-rede. Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia. Curitiba: AGB. 1994.

HAESBAERT, Rogério. **Mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.

HAESBAERT, Rogério. Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste. Niterói: EdUFF, 199.

HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em novembro de 2022.

HERCULANO, Selene. Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz in Goldenberg, Mirian. (Org.). Ecologia, Ciência e Política. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

HARVEY, David. Espaços de esperança. Trad.: A. U. Sobral; M. S. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HOBSBAWM, E. J. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos Extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados**, São Paulo, Vol. 15, Nº 41, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em novembro de 2020.

IBGE. «Regional => Temas => Contas Regionais => PIB Estadual a preços constantes - 1960». IPEADData. Acesso em 20 de novembro de 2022.

IBGE. Agencia de notícias. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-salade-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociaisindicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>. Acesso em setembro de 2021.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. PNAD. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/indicadores-ipea/>. Acesso em julho de 2021.

IPEA. Instituto de pesquisa Econômica Aplicada –. Objetivos de Desenvolvimento sustentáveis. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>. Acesso em janeiro de 2022.

IPEA. Instituto de pesquisa Econômica Aplicada Portal. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34949&catid=10&Itemid=9. Acesso em setembro de 2021.

KEYNES, J. M. The general theory of employment, interest and money. New York: Harcourt, Brace and Company, 1936.

LAVINAS, L.; GENTIL, D.; COBO, B. The controversial Brazilian welfare regime. Geneva: United Nations Research for Social Development (UNRISD), 2017. Disponível em: <<http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/902905AACE86BED0C12581D8005DB8D2?OpenDocument>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo, 1991.

LEFEBVRE, Henri **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [S.l.:s.n.]. Inédito, 2006. Título original: La production de l'espace. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000).

LYNCH, Barbara, & GELLERT, Paul. “Mega-projects as displacements”. **International Social Science Journal**, n. 55 (175), 2003.

LUNGO, M. Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. **Cadernos IPPUR-UFRJ**, 2004.

MARX, K. **O capital, livros I, II e III** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MDS. Área de imprensa. Disponível em <http://mds.gov.br/area-deimprensa/noticias/2019/abril/bolsa-familia-repassa-r-2-6-bilhoes-a-beneficiarios-em-abril>. Acesso em julho de 2019.

MDS. Relatório. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448. Acesso em julho de 2019.

MDS. Relatório resumido bolsa família. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-resumido-estadual.html>. Acesso em maio de 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

MOTA, A. E. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4.ed., São Paulo: Cortez, 2010.

MONIÉ, Frederic. VIDAL, Soraia Maria do S.C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **RAP**, Rio de Janeiro, 2006.

MTP. Cadastro geral de empregados e desempregados: CAGED. Brasília: MTE, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/servicos/empregador/caged>. Acesso em novembro de 2020.

MULS, Leonardo Marco. O Desenvolvimento Econômico local do município de Itaguaí: Ocapital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas. Tese de Doutorado do Instituto de Economia. UFRJ, Rio de Janeiro, 2004

MARCHESINI, L. Benefícios do Bolsa Família sustentam 21% da população do país. Valor Econômico: Brasília, 2018. Disponível em: [Benefícios do Bolsa Família sustentam 21% da população do país | Brasil | Valor Econômico \(globo.com\)](#). Acesso em: 20 jan. 2023.

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.

MORAES, R. A História importa: origens estruturais da desigualdade na distribuição da renda. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia (MG), 25 (1), p. 81-98, Jul./Dez. 2010.

NASCIMENTO, Carlos A. Sarmento; VILELLA, Lamounier Erthal. Itaguaí, crescimento ou desenvolvimento? Os megaempreendimentos e as mudanças e impactos sócio-espaciais. **Revista ensaios**, v. 01, nº07, 2014.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. Rio de Janeiro: **Revista Temporalis**, n. 3, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1988.

OLIVEIRA, E. A. A política de emprego no brasil: geração de renda ou (re) inserção no mercado de trabalho? **Revista Libertas** - ISSN: 1980-8518 (jan. - jul. 2015)v. 15 n.1,2015.

OLIVEIRA, E. A. Superpopulação relativa e “nova questão social”: um convite às categorias marxianas. **Revista Katalysis**, Florianópolis, vol 13, n 2 , p. 276-283. 2010a.

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.

ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em março de 2020.

OXFAM. A Distância Que Nos Une: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Brief Comunicação, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf. Acesso em dezembro de 2020.

PARENTE, F. C. I. Programa Bolsa família (PBF): história, impactos econômicos e crítica. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Economia. monografia de bacharelado, 2018.

PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 1955. In: SCHWARTZMAN, Jacques, (Org). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, Cedeplar, 1977.

PLANALTO. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em julho de 2019.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTAL BRASIL. FMI: Brasil volta ao posto de 8ª maior economia. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/10/fmi-brasil-volta-ao-posto-de-8-maior-economia>. Acessado em dezembro de 2020.

RAFFESTIN, C. **Pour une Géographie du Pouvoir** Paris: Ed. Litec, 1980.

RAMOS, Diná Andrade Lima. O colegiado territorial de desenvolvimento rural sustentável da Baía da Ilha Grande-RJ: gestão, controle social e espaço de articulação e negociação entre atores. Seropédica, 2019.

RIBEIRO, Gustavo L. “¿Cuánto más grande mejor? Proyectos de gran escala: uma forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos”. Desarrollo Económico, n. 27(105),1987.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Estudos Sócio-Econômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos. Acesso em: 20 ago 2021.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** / Sonia. Rocha. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244p.

ROLNIK, R., SOMECK, N. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 4, p. 83-90, 2000.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamound, 2008.

SACHS, Ignacy . Environment and styles of development. In: MATTHEWS (org.) Outer limits and human needs. Resources and environmental issues on development strategies. Uppsala, Dag-Hammarskjöld Foundation, 1976.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A transição paradigmática: da regulação a emancipação**. Oficina do CES. 25, 01-33, 1991.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal**. SP/RJ: Record, 2000a.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SIVEIRA, Maria Laura e SOUZA, Maria Adélia (orgs.) Território – **Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Hucitec/Anpur, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução de Myrna T. Rego Viana. Rio de Janeiro: Francisco Alves. (coleção ciencias sociais), 1979.

SANTOS, Theotonio dos. O neoliberalismo como doutrina econômica. Rio de Janeiro: **Revista Econômica**, 1999.

SANTOS, Theotônio dos. A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2000.

SCHNEIDER, E. M.; FUJII, R. A. X.; CORAZZA, M. J. Pesquisas quali-quantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo/SP, v. 5, p. 569 - 584, 2017. Disponível em: . Acesso em 15 de dezembro de 2022.

SCOTT, Parry. **Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

SEERS, Dudley. The meaning of development. **Revista brasileira de economia**, Rio de Janeiro, v.24, n. 3, p.5-50, jul/set. 1970.

SEN, Amartya K. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, A. M. Processo decisório e conflitos: questões e reflexões a partir dos megaprojetos. **Revista Brasileira de Sociologia**, v.5, p.114-140, 2017.b

SILVEIRA, Maria L. **Território usado: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade**. **Ciência Geográfica**, Bauru, AGB, v. 15, n.1, p. 4-12, jan./dez. 2011.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual. Natureza, Capital e a Produção do Espaço**. Tradução de Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

THEIS, I. M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**. v. 12, n. 2, p. 241-252, dez. 2009.

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

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VAINER, C. **Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação**. **Estudos Urbanos e Regionais**, Niterói, v. 9, p. 9-23, 2007.

VAINER, C. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**. v. 9, 2001.

VAINER, Carlos B., & Araújo, FREDERICO. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VILLELA, L. E., NASCIMENTO, C. S., OLIVEIRA, D. C. Transformações econômicas e socioeconômicas do município de Itaguaí/RJ a partir da chegada de grandes investimentos: uma análise dos anos 2005 a 2015. **Revista CSDT**. v. 5, n.5, jan. /jul. 2019.

WILLIAMSON, John. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição de padrões. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. (Textos escolhidos).