

Região-Empreendimento: planejamento, reorganização territorial e grandes projetos no Alto Paraopeba, Minas Gerais

Enterprise-Region: planning, territorial restructuring and large-scale projects in Alto Paraopeba, Minas Gerais

Región-Emprendimiento: planificación, reorganización territorial y grandes proyectos en Alto Paraopeba, Minas Gerais

Douglas Montes Barbosa* e Fernanda Ester Sánchez García**

RESUMO

Neste artigo reflete-se sobre o planejamento e a reorganização territorial de espaços submetidos a grandes empreendimentos. Advoga-se que a noção de “região-empresário” representa um conceito adequado para a avaliação de grandes projetos regionais, uma vez que permite caracterizar as concepções e iniciativas que condicionam o espaço regional às demandas do capital produtivo. Para construir o argumento, aborda-se brevemente a trajetória do planejamento no País, como forma de elucidar as raízes do modelo que se afirma nos dias atuais. Discute-se também a atuação dos consórcios municipais, interlocutores privilegiados do Estado e das empresas no desenvolvimento regional. Por fim, investiga-se a estratégia de atuação das empresas no sentido de legitimar o compartilhamento ou, em última instância, o comando do processo de planejamento, em tese uma prerrogativa do Estado.

Palavras-chave: Região. Empresa. Planejamento Regional. Grandes Projetos. Mineração.

ABSTRACT

The paper reflects on issues of planning and territorial reorganization of spaces undergoing major development under the action of one or few companies. It is argued that the notion of “region-enterprise” is an appropriate concept to designate such development, since it characterizes actions and disruptions that affect regional demands for productive capital. The history of planning in the country is briefly presented as a way to expose the roots of the

* Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU - Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Grandes Projetos Urbanos (GPDU-UFF), associado ao Laboratório ETTERN-IPPUR-UFRJ. Pesquisador Colaborador do Núcleo de Pesquisa em Urbanismo MG-UFJF. Urbanista da Prefeitura Municipal de Congonhas/MG. E-mail: dmbarq@yahoo.com.br

** Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutora em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada da Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense - UFF, pesquisadora do Laboratório Globalização e Metrópole, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense - UFF, pesquisadora do GPDU-UFF, do ETTERN-IPPUR-UFRJ e bolsista do CNPq. E-mail: sanchezf2010@gmail.com

Artigo recebido em março/2012 e aceito para publicação em abril/2012.

dominant planning model. The performance of municipal consortia, state interlocutors and private enterprises in regional development is also discussed. Finally, it is investigated the operating strategy of large companies in order to establish control of the planning process, originally a state prerogative.

Keywords: Region. Company. Regional Planning. Large-scale Projects. Mining.

RESUMEN

Este artículo propone una reflexión sobre la planificación y la reorganización territorial de espacios sometidos a grandes emprendimientos. Se sostiene que la noción de "región-empendimento" representa un concepto adecuado para la evaluación de grandes proyectos regionales, ya que permite caracterizar las concepciones e iniciativas que condicionan el espacio regional a las demandas del capital productivo. Para construir el argumento, se discute brevemente la trayectoria de la planificación en el país, como forma de elucidar las raíces del modelo que se afirma en los días actuales. También se discute la actuación de los consorcios municipales, interlocutores privilegiados del Estado y de las empresas en el desarrollo regional. Por fin, se investiga la estrategia de actuación de las empresas que busca legitimar el comando compartido o, en última instancia, el liderazgo del proceso de planificación, en tesis, una prerrogativa del Estado.

Palabras clave: Región. Empresa. Planificación Regional. Grandes Proyectos. Mineración.

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta reflexões acerca do planejamento e da reorganização territorial considerando a implementação de grandes projetos e o consequente condicionamento da ação planejadora às demandas do mercado, tomando-se como referência o caso do Alto Paraopeba, Minas Gerais, que constitui um dos principais polos minero-siderúrgicos do mundo.

Neste espaço emergem novos sujeitos, arranjos institucionais e modelos de gestão alinhavados pela lógica de acumulação das empresas ali instaladas. Assim, estruturam-se conexões que buscam legitimar o compartilhamento de atribuições que, em princípio, deveriam estar resguardadas ao Estado. Não obstante, tal compartilhamento acena a uma tendente substituição do Estado por blocos empresariais que tácita e/ou taticamente regem o território em favor de seus interesses, reconfigurando a região, o que nos permite trazer e exercitar a noção de “região-emprego” para a compreensão das dinâmicas em curso. O que se observa na região do Alto Paraopeba é uma reestruturação territorial comandada pelas empresas e apoiada nos três pilares que lhe conferem sentido (LEFEBVRE, 1993): “prático-estratégico” (novas estruturas de gestão, macroplanejamento regional, consórcio regional, coalizões e parcerias público-privadas), “logístico” (complexos rodoviários, intermodais ferroviários) e “simbólico” (legitimação dos projetos por meio do discurso do desenvolvimento sustentável da região).

No plano de análise aqui adotado, entendemos tais empreendimentos como Grandes Projetos Regionais (GPRs), na medida em que a eles estão associados diversos níveis de rupturas que produzem uma nova espacialidade regional (LIMA JUNIOR *et al.*, 2007; SÁNCHEZ *et al.*, 2009). Efetivamente, a literatura que trata desses projetos entende-os enquanto conjuntos de intervenções que envolvem a articulação de expressivos investimentos financeiros, institucionais, políticos, simbólicos, urbanísticos e logístico-territoriais. Os GPRs promovem rupturas e impactos em múltiplas dimensões (LIMA JUNIOR *et al.*, 2007) e os empreendimentos em tela vêm produzindo impactos, sobretudo, nas seguintes dimensões:

- Político-institucional: articulações renovadas de sujeitos e escalas de ação no território, numa nova geometria de poder que implica a promoção de parcerias institucionais com o setor privado, na reconfiguração de coalizões, na implementação de projetos estratégicos, na adoção de instrumentos e programas e na emergência de novas instituições e formatos organizativos, como o Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba (ALTO Paraopeba..., 2010);
- Simbólica: a difusão de um novo projeto de desenvolvimento para a região, as representações que constroem um futuro virtuoso, a cristalização de valores relacionados à agenda urbana global como “desenvolvimento sustentável”, “empreendedorismo” e “responsabilidade social/ambiental”;

- Econômica: considerados, no Brasil, dentre os maiores projetos industriais das últimas décadas, com investimento estimado em 21 bilhões de reais, apresentam a estimativa de criação de mais de cem mil empregos diretos e indiretos (ALTO Paraopeba, 2010), desencadeando rupturas também no que se refere às antigas cadeias produtivas e sistemas produtivos locais;
- Urbanístico-territorial: os projetos tenderão a gerar espaços que, por sua grandeza e qualidades particulares (como atualização tecnológica e adequação logística), poderão introduzir descontinuidades no território, aquecer os processos de desigualdade social, bem como acelerar os processos de urbanização precária e especulação imobiliária sob forte incremento populacional;
- Fundiária: o gradiente de valores fundiários deverá ter impactos pela potencialidade dos empreendimentos, como GPRs, de alterarem os “fatores externos” que intervêm na determinação dos preços da terra e na conformação e distribuição territorial dos tipos de uso do solo;
- Escalar: por estabelecer novos nexos, relações e redes entre as esferas local, regional, nacional e internacional, tanto do ponto de vista dos atores sociais quanto do fluxo das mercadorias e da riqueza, os empreendimentos vão reconfigurar a ideia de região em sua relação com as demais escalas.

Certamente, raros ou inexistentes são os GPRs que incidem de modo igualmente intenso e provocam equivalentes efeitos econômicos, urbanístico-territoriais, políticos, fundiários, simbólicos e escalares. Seja como for, a análise de suas múltiplas dimensões permite afirmar que, mais além de grandes obras, “os grandes projetos são intervenções portadoras de expressivo potencial de ruptura” (LIMA JUNIOR *et al.*, 2007). Assim, conforme esta orientação teórico-metodológica, torna-se possível escapar de uma definição puramente quantitativa a respeito deste tipo de empreendimento, bem como de seus impactos territoriais.

Efetivamente, a implementação dos projetos possibilita novas alianças relacionadas à reorganização político-econômica do território, assim como a emergência de conflitos que desafiam as aparentes certezas de um futuro virtuoso do modelo que vem se configurando, especialmente, nas duas últimas décadas (SWYNGEDOUW; HEYNEN, 2008). A avaliação em tela detém-se na espacialidade deste modelo de desenvolvimento e no grau de determinação dos GPRs na agenda do planejamento regional.

O artigo, em um primeiro momento, aborda brevemente a trajetória do planejamento no País, visando reconhecer as bases que conduziram à atual conjuntura em termos de desenvolvimento regional. Num segundo momento são apresentadas diversas propostas de regionalização para a porção territorial aqui tratada como Alto Paraopeba, delineadas a partir de abordagens escalares e temáticas distintas. No entanto, discute-se a preponderância da escala do empreendimento enquanto prioritária de ação do Estado, de modo que as demais regionalizações são atualmente submetidas

ou redimensionadas à escala do empreendimento. Posteriormente, apresentam-se aspectos relacionados à formação e consolidação do polo minero-siderúrgico no Alto Paraopeba no sentido de aproximar o leitor e possibilitar a compreensão da dinâmica intrarregional e suas interfaces com o mercado global. Sobre os consórcios públicos discute-se o seu papel considerando os novos arranjos institucionais e o diálogo estabelecido por estes com as empresas. Concluindo o trabalho, analisam-se as estratégias adotadas pelas empresas no sentido da legitimação do compartilhamento da ação planejadora, discutindo-se os elementos que viabilizam e conformam a implantação de uma “região-empreendimento”.

1 NOTAS SOBRE O PLANEJAMENTO NO PAÍS

Em se tratando do planejamento regional enquanto processo político institucionalizado de ordenamento territorial, no caso brasileiro este ensaia seus primeiros passos nos anos 1930, sob influência do movimento de modernização político-econômica que circulava na América Latina. No entanto, antes disso já se encontravam registros de instituições que, apesar de atuarem de maneira setorial, como a Inspetoria de Obras contra as Secas - IOCS (1909), atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), demonstravam forte apelo regional, neste caso particularmente voltado para o saneamento de questões emergenciais e desenvolvimento do Nordeste.

Ao final da década de 1930 e início da seguinte, em meio à segunda grande guerra mundial, são lançados planos com foco na defesa nacional e na execução de obras públicas. Nesse ínterim é assinado com o governo americano o acordo de Washington, responsável pelos empréstimos que culminaram na criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que, dentre outros objetivos, visavam fornecer insumos para a indústria bélica americana. Outra importante passagem deste período foram as missões técnicas norte-americanas, como a Missão Cooke, que, em tese, buscava capacitar e realizar diagnósticos do País. No entanto, tais missões contribuíram para a absorção da conduta liberal, a qual teve como um de seus marcos a Constituição de 1946, batizada como Constituição Liberal.

Nos anos 1950, a introdução da noção de desenvolvimento fundado na industrialização, ideia difundida pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), advogava a necessidade de forte intervenção do Estado no sentido da promoção do desenvolvimento industrial e de infraestrutura. O Programa de Metas (1956), lançado por Juscelino Kubitschek, criou condições de grande atratividade ao capital estrangeiro e tratou o desenvolvimento regional de maneira ambígua. De um lado, interiorizou o desenvolvimento por meio do aporte infraestrutural, sobretudo rodoviário, além de desenvolver ações como a construção de Brasília e a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), tida como a primeira autarquia com atuação em escala regional no País. Entretanto, por outra via, incentivou-se a centralização da industrialização no Sudeste.

Passado o governo JK, o Plano Trienal (elaborado no Governo de João Goulart, com vigência prevista para o período de 1963-1965) sustentava posição de combate às desigualdades sociais geradas, sobretudo, em virtude da concentração industrial excessiva. Porém, o plano contradizia interesses de grandes grupos nacionais e internacionais, em vigência então por apenas cinco meses, sendo interrompido em virtude do golpe militar de 1964.

Quando do início do regime militar a atmosfera era de estagnação econômica e aceleração inflacionária, o que justificaria a forte intervenção do Estado nos setores econômicos. O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964/1966) defendia a integração dos planos nacionais e regionais, atuação na política monetária e cambial, além de ter estimulado intensamente a criação de empresas estatais. Apesar de as empresas estatais terem assumido, de um modo geral, as áreas que necessitavam de intenso aporte de capital, onde não havia interesse ou condições de atuação do setor privado (RÜCKERT, 1981), sua ação permitiu significativa interferência na dinâmica territorial do País. Por outra via, o PAEG reconhecia que “a maximização das taxas de crescimento econômico a curto prazo pode exigir a concentração de investimento nas regiões de mais rápido progresso, onde [haveria] maior rentabilidade dos investimentos” (BRASIL *apud* JATOBA *et al.*, 1980, p.278).

Chegados os anos de 1970, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), reforça-se a ideia de polos regionais (trazida nos anos 1960 com os Planos Estratégicos de Desenvolvimento - PED) e sugere-se o investimento em áreas periféricas, sem, no entanto, causar prejuízos ao desenvolvimento do Centro-Sul. Tal argumento sinaliza manutenção do *status quo* em termos de redução da disparidade regional. Apesar disso, a criação dos polos propiciou relativa expansão das fronteiras do capital.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND - 1972/1974) apontava para a perspectiva de um mercado mais livre, baseando-se no estímulo à concorrência, concomitante com pesados investimentos estatais em áreas como siderurgia, petroquímica, transporte e energia elétrica.

O segundo PND (1974-1979) teve teor similar ao primeiro, fixando, contudo, ambiciosas metas. A este período remontam a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari e a conclusão da Zona Franca de Manaus. O III PND (1979-1985) culmina com o fim do período militar, momento que contrastou com o período de milagre econômico, quando se chegou a questionar a eficácia do planejamento como instrumento de gestão.

A década de 1980, considerada por muitos autores como a década perdida, refletia o grande endividamento dos anos 1970. As transformações no processo produtivo internacional, o acelerado avanço tecnológico, a fragmentação produtiva ao redor do globo e os novos rumos da economia mundial, com a abertura de novos mercados capitalistas, propiciaram novas relações entre mercado e Estado.

Nesse sentido, a forte intervenção estatal dos anos 1970, principalmente nas áreas consideradas como estratégicas para o desenvolvimento nacional, dava lugar a um Estado condicionado às demandas de mercado, o que gerou condições privilegiadas

para as grandes corporações que buscaram se instalar nas áreas mais dinâmicas sob o ponto de vista da produção. Com a abertura do ciclo das grandes privatizações nos anos 1990, o Estado recuava ainda mais no que se refere ao poder de intervenção sobre o território, uma vez que as empresas públicas constituem importantes ferramentas para o ordenamento territorial.

As funções de planejamento que deveriam caber ao governo federal não foram integralmente resgatadas, nem mesmo no rico processo constituinte. No texto constitucional optou-se por não definir critérios claros de prazos e responsabilidades para os Planos Nacionais, Regionais ou Setoriais. O fato é que o planejamento governamental no Brasil alcançou o auge nos governos militares e, assim, terminou sendo identificado como instrumento autoritário, associado ao momento da história nacional que se queria superar (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p.189). Mas outros fatores também contribuíram para essa rejeição.

A ampliação da autonomia dos entes federados prevista pela Constituição de 1988 e, de maneira concomitante, a estruturação de nova ordem no sistema produtivo mundial criaram condições para a instauração de intensa guerra fiscal, colocando estado contra estado em favor das empresas. Nesta linha, os projetos neoliberais foram ganhando força e se tornando cada vez mais comuns e palatáveis à sociedade brasileira. No governo de Fernando Henrique Cardoso foi elaborado o Plano Plurianual Brasil em Ação (1996-1999), o qual apresentou como elemento balizador do desenvolvimento regional brasileiro a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, baseada em estudo encomendado ao Consórcio Brasileira, formado pela Booz-Allen & Hamilton do Brasil, a Bechtel International Inc. e o Banco ABN Amro S.A.

O estudo dos eixos teve por objetivo a identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados e a proposição de projetos. Tais eixos consistiam em corredores dotados de potencialidades capazes de atrair investimentos, por onde se defendia simultaneamente, ao menos em tese, a redução dos desequilíbrios regionais e a inserção competitiva do País na economia global.

A valorização da “infraestrutura de transportes, que materializa o fluxo de produtos e pessoas, passou a ser definidora de eixos, e de sua área de influência, para fins de planejamento integrado” (ABLAS, 2003, p.173). Os eixos passaram a ser entendidos como regiões, que continham a via de transporte, mediante suas respectivas unidades espaciais e áreas adjacentes. Por meio de um inventário de projetos existentes no território nacional, e de novos projetos onde não existiam propostas, chegou-se a um conjunto de projetos, os quais foram organizados em torno a um projeto “âncora”, o que, no presente artigo, é entendido como “Grande Projeto Regional” (GPR).

Esse estudo passou a ser considerado um marco no sentido da retomada de um processo próximo ao planejamento regional no Brasil, com o “mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro” (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p.187). Entretanto, desde o seu início foi bastante controverso, recebendo diversas críticas:

[...] embora o próprio nome dos eixos seja de integração e desenvolvimento, a regionalização estabelecida através dos nove eixos, a maioria sem integração e voltados para a ligação de regiões produtoras aos portos, tem um viés excessivamente exportador. [...] (CAMPOLINA, 2000, p.345).

Com efeito, a concepção subjacente era a de propor uma logística de corredores para se acessar os “bolsões de riqueza” do território nacional, conectando os pontos dinâmicos, o que parece potencializar as heterogeneidades estruturais entre as regiões, prevalecendo a tendência à concentração econômica.

Em meio ao desenvolvimento das propostas dos eixos, foram contratadas empresas de assessoria internacional que, usando-se de discurso técnico qualificado e difusão de *melhores práticas*, visavam legitimar a implementação de projetos neoliberais. Neste sentido, estruturavam-se condições para a inversão da lógica do projeto a partir do planejamento para aquela do planejamento a partir do projeto. Segundo Vainer (2007, p.12), “o que se pretende sugerir, após estas considerações, é que os GPs (Grandes Projetos de Investimento) são uma forma de organização do território que a tudo se sobrepõe”.

Hoje, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se insere como um grande pacote de obras e medidas financeiras, fiscais e tributárias que visam atuar como indutores do desenvolvimento. O objetivo principal do programa perpassa o cumprimento de metas de desenvolvimento, sem, no entanto, indicar interesse específico no combate às desigualdades regionais.

Desse modo, o planejamento e a política de ordenamento territorial ficam sujeitos ao atendimento das demandas do mercado, sendo os projetos direcionados às áreas dinâmicas, que permitem maior e mais rápido retorno ao investimento e àqueles setores vitais para o sistema produtivo. As experiências de planejamento territorial recente, mesmo aquelas deflagradas a partir da esfera pública governamental, como o “Estudo dos Eixos”, parecem constituir um modelo baseado na lógica e interesse das corporações, o que representou a continuidade com relação às opções neoliberais assumidas pelo governo brasileiro desde o início da década de 1990. Indicou também “a introdução de reformas estruturais na gestão pública, de forma a aproximá-la de uma visão gerencial estratégica, típica da iniciativa privada” (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p.192).

Em tempos de globalização, de abertura comercial e de inserção competitiva da economia brasileira, limites foram impostos à ação do Estado e o modelo de ação territorial adotado foi reduzindo os graus de liberdade da sociedade brasileira para determinar os rumos de seu desenvolvimento. Como indicam Galvão e Brandão (2003, p.198), os resultados do Estudo dos Eixos foram incapazes de operar sua transposição ao espaço regional brasileiro “por cima das veleidades dos grandes projetos de infraestrutura. A espacialidade da logística prevaleceu sobre a pesada dimensão espacial, efetivamente regional, da pobreza”.

Com efeito, estudos e pesquisas indicam que as disparidades entre as diversas regiões brasileiras tenderam a se ampliar ao longo do tempo e que as experiências de planejamento regional nem sempre conduziram a resultados positivos no sentido do enfrentamento de tais disparidades na espacialidade do desenvolvimento brasileiro (ABLAS, 2003, p.171; GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p.187)

2 O EMPREENDIMENTO COMO CRITÉRIO DE REGIONALIZAÇÃO

O termo “região” e, por conseguinte, as próprias regionalizações são objetos de constante reformulação conceitual, sendo disputados seus conteúdos e orientações políticas. Neste sentido, as propostas de regionalização podem apresentar escalas de ação baseadas em recortes temáticos diversos: econômicos, hidrográficos, demográficos, políticos, minerais, entre outros. No caso da região conhecida como Alto Paraopeba, podemos citar algumas regionalizações propostas por diferentes atores e instituições: Turística (Circuito do Ouro), Mineral (Quadrilátero Ferrífero), Empreendedora (liderada pelo SEBRAE), relativa à Saúde (Consórcio Intermunicipal do Alto Paraopeba), à Amalpa (Associação dos Municípios do Alto Paraopeba), Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba (CBH - Rio Paraopeba), Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais (Governo de Minas Gerais), Mesorregiões e Microrregiões (IBGE) e, finalmente, a regionalização correspondente à atuação do Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP).

Esta vasta gama de regionalizações apresentada está articulada, ou serve de suporte, ao planejamento de instituições e entidades, as quais possuem instrumentos de ação, linhas de financiamento e projetos específicos. Nestas condições, tem se observado que a concepção de políticas territoriais, ou melhor, o delineamento de atividades com potencial de reestruturação territorial tem tomado como escala de análise ou de proposição as regionalizações de natureza econômico-funcionais. Assim, as demais regionalizações possíveis, ainda que existentes na prática da gestão pública, são submetidas ou redimensionadas ao recorte territorial que tende a ser ajustado à escala dos empreendimentos.

Neste sentido, tanto a mediação de conflitos quanto a criação de programas específicos de governo utilizarão como arena privilegiada de ação o espaço regional ocupado pelos empreendimentos, pois é neste espaço que as alianças ganham força, que se cristalizam os acordos, as concessões, e se fortalecem no plano simbólico as relações espaço-sociedade dentro do conjunto de questões territoriais possíveis.

Assim, torna-se importante esclarecer que a região conhecida como Alto Paraopeba (que possui sua delimitação baseada em critérios fisicoterritoriais) integra porção territorial superior à área de atuação do CODAP. No entanto, por estarmos abordando, neste artigo, a emergência e afirmação de uma região condicionada aos empreendimentos, iremos nos permitir analisar tal realidade a partir do recorte espacial relativo à atuação deste Consórcio.

3 CONTEXTUALIZANDO O ALTO PARAOPEBA

A região que se insere nos limites territoriais de atuação do CODAP tem suas primeiras ocupações registradas no final do século XVII e início do século XVIII, com as bandeiras e a exploração aurífera. No entanto, com a decadência do ouro, em função da desvalorização comercial do metal, assim como da redução da capacidade de produção das minas, ocorreu grande depressão nas localidades de toda a região mineradora.

Porém, enquanto boa parte da capitania de Minas Gerais retomava as atividades agrícolas com a decadência do ouro, na região em tela se anunciava o início da corrida do gusa. Tal corrida tem como marco o ano de 1812, na então Fábrica Patriótica (hoje de propriedade da Vale), sendo esta a primeira produção de ferro de qualidade industrial do País. A partir de então, as pequenas fundições se espalhavam pelo território de Minas Gerais empregando escravos e homens livres (CONGONHAS, 2008).

As atividades de exploração mineral, que ocorriam de maneira rudimentar, iniciam sua produção em escala a partir do ano de 1911, quando o industrial dinamarquês Ann Thun compra de família local as terras correspondentes à mina Casa de Pedra (hoje propriedade da CSN). Esta mina começaria a explorar minério no ano de 1913, sendo sua primeira exportação realizada no ano de 1930. Ainda na década de 1920, a Companhia Brasileira de Mineração e Metalurgia assume a exploração mineral da área da fábrica Patriótica (área limítrofe entre Ouro Preto e Congonhas, hoje pertencente à Companhia Vale do Rio Doce), visando atender demandas dos mercados nacionais e internacionais (CONGONHAS, 2008).

Outro fator determinante na estruturação do sistema produtivo regional e, por conseguinte, na consolidação do Alto Paraopeba como um dos mais importantes polos minero-siderúrgicos do mundo, consiste na construção do Ramal Ferroviário do Paraopeba. Este entrou em operação no ano de 1914 visando permitir melhores condições e descongestionar o tráfego entre o Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Já nos anos 1940, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), foi necessário encontrar matéria-prima para possibilitar a autonomia desta em relação à produção do aço. Neste sentido, em 1946 a CSN desapropria Ann Thun e assume o controle da mina Casa de Pedra. A produção de minério, que de início visava atender apenas à demanda da própria siderúrgica da CSN, hoje atende demanda global em que a exportação atinge 25 milhões de toneladas/ano, com vistas a chegar a 84 milhões de toneladas/ano em 2015 (CSN e Namisa..., 2011).

Paralelamente, ao final dos anos 1950 o deputado Milton Reis apresenta um projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais que, baseado no Decreto 4.081, de 9 de janeiro de 1924, propunha a criação da Siderúrgica do Vale do Paraopeba, sendo naquele momento rejeitado. A partir de então haveria uma série de tentativas políticas de implementar a Siderúrgica. De fato, a usina foi entrar em operação somente no ano de 1986, mesmo assim com capacidade operacional inferior àquela prevista no projeto.

Os impactos deste empreendimento, que se situa 84% em Congonhas e 16% em Ouro Branco, reverberaram principalmente nestes municípios e em Conselheiro Lafaiete (polo microrregional). Tendo em vista que a construção da siderúrgica acarretou demanda por infraestrutura, serviços e habitação incompatíveis com a existente, a AÇOMINAS financiou a execução de um projeto urbanístico em Ouro Branco que previa a recepção de sessenta mil novos moradores em curto período.

Contando com grandes empreendimentos instalados, inicia-se nova reestruturação econômica da região com o ciclo das grandes privatizações nos anos 1990, cabendo citar a desestatização da CSN e AÇOMINAS (1993) e CVRD, hoje VALE (1997), todas com unidades no Alto Paraopeba. Assim, a relação que até então se estabelecia entre entes públicos passava a se dar entre um ente público e um ente privado. Nestes termos, a ampliação da interação do sistema produtivo regional com o mercado global pressiona o Estado a substituir as exigências (atributo inerente ao licenciamento de atividades) por concessões, sendo que de modo contrário estaria sujeito, ao menos no estratégico discurso das empresas, a perder o investimento.

A dependência da economia regional para com empresas de capital global sujeita as localidades à instabilidade típica do mercado financeiro, impossibilitando a emancipação municipal, tanto em termos de planejamento quanto de gestão pública. Nesta linha, tornam-se vulneráveis os planos locais e regionais que, em função das oscilações de mercado, têm de ser repensados. A expansão ou retração das empresas condiciona a demanda por habitação, o valor da terra e dos aluguéis, bem como a arrecadação municipal e, por conseguinte, o potencial de investimento em serviços públicos.

A Gerdau anunciou nesta terça-feira que vai antecipar a parada das subsidiárias Açominas e da Siderperú (Empresa Siderúrgica del Peru) para trabalhos de manutenção. O grupo siderúrgico admitiu que a medida também tem por objetivo reduzir a produção em um momento de queda da demanda mundial do aço e pela crise internacional (GERDAU, 2008).

A Vale do Rio Doce anunciou nesta quarta-feira 1.300 demissões no mundo, sendo 20% em Minas Gerais [...] Outros 5.500 entram em férias coletivas escalonadas, 80% em Minas [...] Conforme a empresa, a reestruturação do quadro de funcionários é consequência da crise financeira internacional e resultado da redução das encomendas das siderúrgicas (VALE, 2008).

Durante a recente crise, a falta de crédito no mercado mundial inviabilizou negócios com parceiros estrangeiros, o que forçou as empresas que possuem foco na exportação a reduzirem seus gastos. Porém, já na segunda metade de 2009, com base no fortalecimento do mercado interno, as grandes indústrias do setor mineral e siderúrgico brasileiro apresentaram melhoras de desempenho, o que propiciou a retomada das atividades e a geração de perspectivas otimistas para o setor. Desse modo, na porção territorial do Alto Paraopeba, a crise, que não chegou a afetar drasticamente o País, foi respondida com o anúncio de investimentos pesados,

impulsionando um novo ciclo de desenvolvimento econômico na região, com previsão de mudanças profundas nas relações sociais e territoriais preexistentes.

Com o grande incremento demográfico previsto, áreas que ainda resguardavam características essencialmente rurais passam a ter novas configurações. Cidades como Jeceaba (6.036 habitantes) e São Brás do Suaçuí (3.657 habitantes), que tinham suas bases econômicas fundadas na agricultura de subsistência e pecuária, estão sendo impactadas diretamente pela implantação da Siderúrgica da Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil (VSB), empreendimento que durante as obras chegou a contar com 8 mil funcionários. De acordo com o prefeito de Jeceaba, constatou-se, em monitoramento, “uma média de 1.500 a 1.800 veículos por dia [...] Aqui, temos praticamente apenas três ruas, o impacto foi catastrófico” (ALTO Paraopeba..., 2010, p.40).

Mesmo situado um pouco mais distante do epicentro dos investimentos, o município de Entre Rios de Minas (14.548 habitantes) também absorve impactos, sobretudo por se situar às margens de um importante eixo rodoviário, a BR-383. Belo Vale (7.470 habitantes) é, sem dúvida, a cidade menos impactada pelos empreendimentos, considerando os municípios integrantes do CODAP. Além de se situar um pouco deslocada do eixo dos investimentos, a sede do município encontra-se “protegida” pela Serra de Belo Vale. No entanto, também existem atividades minerárias em seu território.

O município de Congonhas (48.723 habitantes) é tido como o epicentro dos investimentos, pois além de possuir boa parte das principais reservas minerais do País, com minério de ferro de alto teor de pureza, desfruta de situação geográfica e suporte logístico privilegiados do ponto de vista da produção (extensa rede ferroviária e rodoviária, como BR-040, BR-393 e MG-030).

Conhecida como “Cidade dos Profetas”, em alusão à transcendente obra do Aleijadinho, esculpida entre final do século XVIII e início do seguinte, e reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco no ano de 1985, Congonhas hoje penaliza a atividade turística em função da industrialização pesada. O tráfego pesado e excessivo que percorre as estreitas ruas herdadas dos traçados urbanos coloniais, somado à poluição atmosférica gerada pelas atividades mineradoras, criam um ambiente urbano conflituoso, incompatível com o desenvolvimento da atividade turística, e “encardido”, termo este utilizado regionalmente para descrever as cidades mineradoras, em função do aspecto de suas ruas e fachadas das edificações, tingidas pelo minério de ferro. Além disso, a rede hoteleira, que naturalmente é deficitária, em virtude do grande fluxo de funcionários dos empreendimentos, torna quase inexistente a oferta de vagas para atender à demanda turística. Outro aspecto importante é a dificuldade do poder público em manter as ambiências históricas em função da supervalorização do solo e da pressão por verticalização, com a alteração dos coeficientes e taxas de ocupação do solo.

Ouro Branco, cidade que se desenvolveu em função da Açominas, possui, em termos de infraestrutura urbana e topografia, condições privilegiadas de ocupação em relação aos demais municípios da região. O *Campus* do Alto Paraopeba, da

Universidade Federal de São João Del-Rei, assim como a área industrial da GERDAU-Açominas, localizam-se na divisa entre Congonhas e Ouro Branco. No entanto, em virtude de a sede municipal de Ouro Branco situar-se mais próxima, esta cidade tem recebido considerável fluxo de estudantes. Finalizando a breve caracterização dos municípios, Conselheiro Lafaiete (114.579 habitantes) constitui um polo microrregional, sendo a cidade referência em serviços e, principalmente, no comércio. No entanto, apesar de ser a maior cidade da região, possui arrecadação significativamente inferior à do município de Congonhas, já que este último detém as maiores empresas minero-siderúrgicas instaladas em seu território.

4 SOBRE OS CONSÓRCIOS E A AÇÃO MUNICIPAL

Os impactos advindos da implementação de grandes empreendimentos com potencial de promover rupturas nas dimensões político-institucional, simbólica, econômica, urbanístico-territorial, fundiária e escalar se materializam em porção territorial distinta dos tradicionais limites político-administrativos. Dessa maneira, demanda-se, tanto sob a ótica da coisa pública quanto dos empreendimentos, a criação de novos arranjos e mecanismos institucionais que permitam otimizar o processo de estruturação de projetos intermunicipais.

Neste sentido, tendo como princípio básico a cooperação em torno de assuntos de interesse comum, os Consórcios emergem como um instrumento de gestão destinado a estimular o compartilhamento de projetos, serviços, informações e, até certo ponto, dos processos decisórios.

Há que se considerar que os consórcios, de maneira geral, têm desenvolvido importante papel no País, sobretudo em virtude de gerarem economia de escala em suas atividades e, ainda, por possibilitarem melhor articulação intermunicipal na abordagem de questões afins. O CODAP, por exemplo, tem demonstrado forte representatividade política e grande poder de articulação institucional. Além disso, desenvolve relevantes atividades em âmbito regional, como a contratação de serviços de Fiscalização Tributária, elaboração de Georreferenciamento, estruturação da Defesa Civil Regional e realização de diversas conferências temáticas.

Não obstante, apesar de haver um Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba, não há política regional de fato que integre os municípios em termos de suas regulamentações. Isto apesar de se ter em mente que os impactos se manifestam irregularmente pelo território, não necessariamente respeitando os limites político-administrativos da área de locação das empresas, nem mesmo se expressando em intensidade proporcional à população dos municípios.

Em termos de política urbana, ainda não se observa diálogo no sentido de compatibilização dos projetos habitacionais, de zoneamentos e parâmetros de uso e ocupação do solo. Mesmo com a articulação em torno do Consórcio, ainda se nota competitividade e o desenvolvimento das normatizações relativas a cada território municipal de maneira isolada.

Além do exposto, vale considerar que a atuação do Consórcio tem se resumido ao diálogo acerca das mitigações dos impactos e nunca ao enfrentamento estrutural das distorções geradas pelos empreendimentos. De modo que são sistematicamente excluídos da discussão aspectos que possam ser prejudiciais ao desenvolvimento da atividade extrativa ou siderúrgica.

Tendo em vista tal postura, parece pertinente desenvolver analogia entre os consórcios e as associações comensais. Sendo mais claros, na biologia o comensalismo é tido como uma associação em que um indivíduo se aproveita dos restos de outro de espécie distinta sem para isso prejudicá-lo. Deste modo, as entidades comensais, na analogia apresentada, são aquelas que se oportunizam dos grandes empreendimentos como motes de sua existência e de sua ação, sem os quais, provavelmente, estariam esvaziadas. Nestas entidades, geralmente não se questiona o empreendimento em si e evita-se o confronto com este.

Por outro lado, com os recursos gerados pelos mesmos se discutem maneiras de mitigar os impactos regionais deles advindos. Tal seria então a relação de comensalismo entre empreendimento e entidades correlatas, das quais podemos citar OMPETRO¹ (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo), comensal dos empreendimentos situados na Bacia Petrolífera de Campos; CONLESTE² (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense), comensal do COMPERJ (Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro); e o próprio CODAP (Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba), comensal dos empreendimentos minero-siderúrgicos do Alto Paraopeba.

Isto posto, as propostas de cunho regional, não somente no Alto Paraopeba, tendem a ser bem-vindas, recebendo inclusive apoio financeiro das empresas para sua execução, desde que não conflitem com os interesses produtivos. É neste sentido que o empreendimento assume o papel do Estado e, numa sobreposição tendente à substituição, define os rumos do desenvolvimento regional. Nesta ótica, qualquer interesse paralelo ao predefinido pelo empreendimento deverá ser submetido ao primeiro, sendo estrangulado por ele. Por exemplo, as propostas regionais dirigidas ao desenvolvimento do turismo e à proteção de bens culturais, geralmente conflitantes com os impactos socioambientais ocasionados pelos empreendimentos, terão de ser desenvolvidas em consonância com as condições dadas por estes. O que se observa é que não há espaço para mudar o modelo de produção, sendo então "exigida" a mudança do modo de fazer política, de conceber turismo, cultura, desenvolvimento urbano. Trata-se da afirmação de um modo de conceber e ocupar o espaço urbano e regional, construído e hierarquizado a partir da ótica das empresas.

Obviamente, em meio a tais processos existem sujeitos, conflitos e lutas que explicitam resistência ao modelo dominante e impõem rugosidades à ação das

¹ Integram a OMPETRO: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

² Compõem o CONLESTE: Araruama, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis.

empresas no sentido de resguardar a autonomia político-administrativa dos municípios ou o patrimônio ambiental e cultural de determinadas áreas. Tais sujeitos buscam a construção de uma agenda de desenvolvimento econômico, social e territorial fundada em bases sociais sólidas e democráticas, mobilizando, a seu serviço, recursos, capacidades e projetos que tensionam com as agendas impostas pelos empreendimentos.

5 REGIÃO-EMPREENDIMENTO: da legitimação à implantação no território

Ao argumentar sobre as origens da sociedade brasileira, Darcy Ribeiro defende que “os interesses e aspirações do seu povo jamais foram levados em conta, porque só se tinha atenção ao zelo no atendimento dos requisitos de prosperidade da feitoria exportadora” (2006, p.404). Neste contexto, a construção societária brasileira esteve sempre subordinada às demandas externas. Sobretudo hoje, com a exacerbada velocidade de deslocamento de capital, ainda com a constante mutação dos fluxos globais de acumulação, os interesses locais têm sido esfacelados em função do atendimento de uma agenda que tende a se sobrepor às estruturas preexistentes.

Por esta via, tendo em vista a inserção no quadro competitivo global, faz-se necessário que os empreendimentos ampliem sua participação nos processos decisórios locais em termos de planejamento e gestão territorial. Para isto, estrategicamente são desenvolvidas ações articuladas em âmbitos diversos. Neste sentido, iremos abordar três importantes aspectos desta atuação, a saber: 1) ações na dimensão simbólica, 2) elaboração de planos a partir dos empreendimentos, e 3) ações de remoção.

Conforme já discutido neste artigo, a implantação de grandes projetos regionais provoca rupturas em distintas dimensões. Assim, considerando a ampliação do nível de organização e coesão social, dos mecanismos de participação e do acesso à informação, espera-se que tais rupturas despertem reações diversas na sociedade, as quais podem tomar proporções indesejadas e antieconômicas do ponto de vista dos empreendedores. Nestes termos, “Os símbolos são os instrumentos por excelência da integração social [...] eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social” (BOURDIEU, 1989, p.10).

A construção de sentido, no plano simbólico, perpassa a articulação de ações diversas aparentemente isoladas, que em seu somatório permitem projetar a imagem que se pretende assumir perante a sociedade. Assim, através da legitimação simbólica, coloca-se em plano de cooperação sociedade e empreendimento, no intento de internalizar nos cidadãos que o sucesso do empreendimento será necessariamente rebatido em processo virtuoso para a comunidade.

Não há como desconsiderar as estratégias de legitimação no sentido da cooptação social que, não de hoje, se dá por meio da troca de favores, vantagens e atribuição de poder. Os centros de ensino/educação também se inserem como um instrumento de construção identitária e difusão da imagem corporativa da nova região. O Centro de Educação Tecnológica General Edmundo Macedo Soares e Silva (gerido pela Fundação CSN) difunde, entre as ementas de disciplinas, noções de

empreendedorismo, além de realizar palestras periódicas apresentando projetos de expansão da empresa e valorizando os benefícios sociais de sua execução, bem como lançando mão de estratégias comunicativas, como “bate-papo” entre alunos e executivos de alta patente da empresa, tendo este momento já ocorrido inclusive com presença do presidente da corporação.

Essas ações se desenvolvem como forma de aproximar a empresa da comunidade, inculcando na sociedade (neste caso, o apelo aos jovens é estratégico) a imagem de empresa humanizada, sensível às demandas sociais e aberta ao diálogo. Não obstante, os custos de manutenção deste Centro de Ensino são debitados duplamente sobre a comunidade, uma vez que o ensino é privado e, ainda assim, a empresa recebe isenções do governo.

Outra importante ação, que também diz respeito à economia simbólica da ação das empresas, consiste no seu oportunismo em divulgar obrigações jurídicas, como ações espontâneas e de cunho social. Tal ação opera no sentido de embair a opinião pública, gerando na sociedade a falsa percepção de que a empresa está assumindo obrigações das quais o Estado se furtou. Isto se observa nas mídias locais, em que as empresas divulgam o investimento em obras – que foram exigidas por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou por Protocolos de Intenções – como ação voluntária. Há que se dizer que, em virtude da natureza devastadora, tanto em termos ambientais quanto urbanísticos, dos empreendimentos minero-siderúrgicos, a monta de recursos advindos da assinatura de TACs atinge cifras significativas.

A empresa [NAMISA] ainda terá que dispor da quantia de R\$ 10 milhões a título de medida compensatória pelos impactos não mitigáveis causados pelo empreendimento [planta de pelotização de minério]. Serão depositados R\$ 5 milhões em uma conta judicial denominada “Projetos Ambientais/ Culturais - Congonhas”. O valor custeará projetos ambientais, culturais ou urbanísticos no município, bem como para a criação ou manutenção de Unidade de Conservação de Proteção Integral (ACORDOS, 2010).

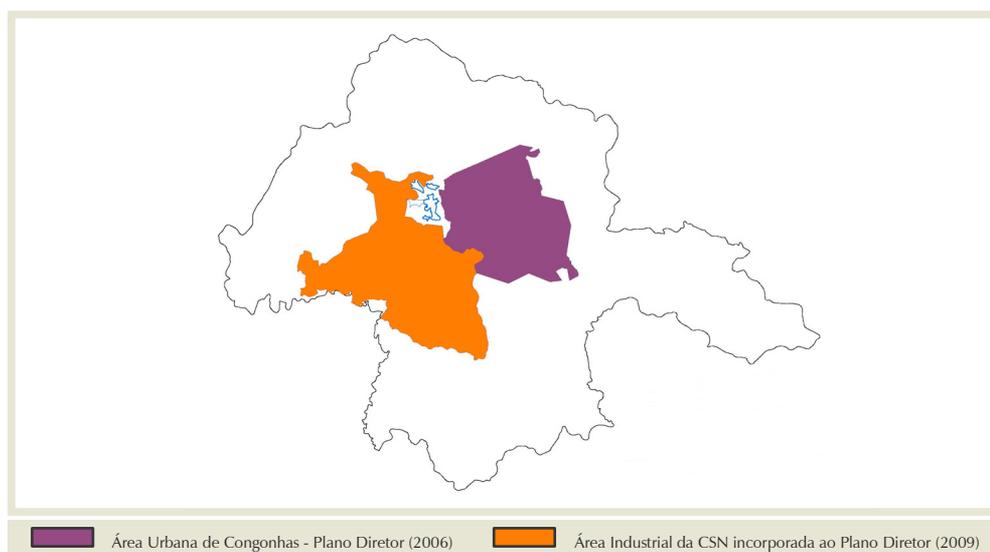
Assim, o discurso de parceria ou, em última instância, da assunção do papel do Estado pela empresa, será fundamental pilar no sentido da argumentação nas negociações a serem tratadas com o poder público e com a sociedade. Este representará importante artifício em prol da legitimação da desregulamentação em função dos empreendimentos.

Paralelamente às ações na dimensão simbólica, as empresas em articulação com o Estado também canalizam esforços de maneira mais objetiva no que tange ao planejamento urbano e regional, condicionando este à sua lógica funcional. Cabe ressaltar que as origens do planejamento estatal remontam à percepção de que o livre jogo de forças do mercado não geraria condições de responder às demandas sociais. Assim, a ampliação da participação das empresas nos processos de planejamento submete o Estado a conceber o território a partir das demandas produtivas e não baseado na redução das disparidades sociais, na inclusão territorial e na ampliação dos mecanismos de participação conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade.

O município de Congonhas elaborou seu Plano Diretor no contexto da “corrida dos planos diretores”, que se deu no ano de 2006, em função da fixação de prazo limite para a sua conclusão pelo governo federal. Há que se considerar que o quadro do desenvolvimento urbano-regional à época, ou melhor, a dinâmica territorial apresentava feição bastante distinta em virtude de comportamento mais contido da produção minero-siderúrgica. Neste sentido, com a ampliação da demanda internacional por aço, sobretudo da China, foi assinado um Protocolo de Intenções envolvendo governos estadual e municipal, e CSN, versando sobre a construção de uma planta siderúrgica desta última no município. Dentre as condicionantes elencadas, constava o comprometimento do município em viabilizar a implantação do empreendimento e, conseqüentemente, adequar a legislação urbanística. Neste momento, transmitia-se oficialmente a atribuição do planejamento à iniciativa privada, que ditaria suas necessidades e, a partir destas, o município ajustaria suas normas urbanísticas.

Como contrapartida à implantação do empreendimento (o que é tratado como contrapartida consiste em forma de ampliar o controle da empresa sobre os instrumentos de gestão do território), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) contratou empresa especializada com vistas à elaboração de estudos para a revisão do Plano Diretor no ano de 2009. No entanto, apesar dos diagnósticos terem apontado quadro social distinto do enunciado no Plano Diretor de 2006, o escopo do trabalho se restringiu a atender às demandas da CSN. Em termos práticos, tal revisão resultou em acréscimo territorial de 130% na dimensão da área urbana do distrito sede, o que corresponde às parcelas territoriais necessárias à produção siderúrgica (figura 1).

FIGURA 1 - MAPA MUNICIPAL DE CONGONHAS, COM DESTAQUE PARA AS ÁREAS URBANAS DA SEDE MUNICIPAL E ÁREA INDUSTRIAL/URBANA DE PROPRIEDADE DA CSN, INCORPORADA NO MAPA DE ZONEAMENTO URBANO



FONTE: Base cartográfica do Plano Diretor de Congonhas

NOTA: Elaboração dos autores.

Além da assinatura do Protocolo de Intenções, em 2007 também foi assinado o Decreto de Utilidade Pública, autorizando a desapropriação de 4 mil hectares de terra, onde vivem mais 400 famílias de pequenos produtores rurais (NOVO distrito..., 2009). Entretanto, até hoje os proprietários vivem na incerteza, pois até o momento não houve qualquer negociação das suas áreas, e sequer existe a Licença Prévia (primeira de uma série de três etapas do licenciamento ambiental) para a instalação do empreendimento. Hoje se cogita a possibilidade de que o investimento não ocorra, em função de alteração das prioridades da empresa proveniente de mudança no comportamento do mercado global.

Este comportamento de submissão incondicional ao mercado se dá uma vez que o Estado capitalista se compromete com o processo de acumulação mantendo relação funcional e dependência estrutural expressa por quatro princípios lógicos: *exclusão* (impossibilidade de interferir no processo de acumulação), *manutenção* (deve criar e preservar as condições de acumulação), *dependência* (sua existência e poder dependem da continuidade do processo de acumulação) e *legitimidade* (esforço em se apresentar como instituição democrática, ocultando ações de interesse do capital) (OFFE *apud* LIMA JUNIOR, 2010, p.35).

O último aspecto a ser abordado acerca da estratégia de controle do planejamento e da gestão regional pelas empresas no intuito de ampliar as bases produtivas são as remoções. Sendo o fator locacional condição primaz ao desenvolvimento da atividade minerária, e considerando a possibilidade de haver grande variação da qualidade de material (neste caso, o teor de pureza do minério de ferro) em pequenas distâncias, não há receio em afirmar que a empresa detentora dos direitos de exploração irá investir esforços para explorar as áreas mais rentáveis. É neste momento que a atividade mineradora entra em conflito explícito com determinadas comunidades, pois, do mesmo modo que ocorrem remoções em áreas a serem alagadas para a construção de usinas hidrelétricas, comunidades são removidas quando estão situadas em áreas ricas em minério de ferro.

O primeiro caso emblemático em Congonhas ocorreu na comunidade Casa de Pedra, que ironicamente foi erguida pela própria Companhia Siderúrgica Nacional em período em que a empresa ainda era estatal (figura 2). Com o projeto de expansão das atividades de mineração, foi construída em 1950 a Vila Operária, a aproximadamente 12 quilômetros do centro de Congonhas. A vila contava com 293 casas, ranchos, hotéis com capacidade para 115 pessoas, clube, cinema, praça de esporte, grupo escolar, comércio, igreja e hospital, e população aproximada de 3 mil habitantes (RODRIGUES, 2011, p.45-46). No entanto,

A vila de Casa de Pedra foi desmobilizada pela CSN nos anos 80, por uma razão muito simples: havia minério debaixo dela. Com a crescente demanda operacional da mina, a empresa não encontrou outro jeito senão liberar a área da vila para ser minerada (COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL, 2003).

FIGURA 2 - PLANTA ESQUEMÁTICA DA VILA CASA DE PEDRA - 1962



FONTE: RODRIGUES (2011)

Antes de serem removidos, os moradores de Casa de Pedra sofreram por longo período com a invasão das atividades minerárias em áreas residenciais, desrespeitando a vida comunitária na vila. Desrespeito semelhante ocorre hoje na comunidade denominada “Plataforma”, novamente uma localidade que possui sua origem ligada ao desenvolvimento de atividades da CSN, já que a área abriga o terminal de embarque de minério de ferro da empresa. Hoje, com a demanda por expansão por parte desta empresa, tal comunidade será removida. A estratégia adotada pela empresa no sentido de consolidar a remoção foi construir um novo bairro, onde os moradores serão indenizados com novas residências. No entanto, segundo funcionários da CSN, até novembro de 2011 apenas 13 famílias haviam aceitado a proposta.

A negociação entre CSN e moradores locais ocorre sempre de maneira individual, com a intenção de desmobilizar a comunidade. Nesta linha, as primeiras propostas de desapropriação são oferecidas a áreas comerciais, igrejas, lideranças comunitárias e demais pontos representativos em termos de aglomeração de pessoas e de formação de opinião. Assim, desarticula-se a vida comunitária e cria-se empecilho ao desenvolvimento da rotina local, uma vez que se exclui o acesso a comércio e serviços.

Também se nota a adoção de estratégias militares de demarcação territorial, de modo que as áreas adquiridas pela CSN são cercadas com marcos pintados nas cores da empresa, para demonstrar o domínio desta sobre a área e ilustrar o avanço das desapropriações, intimidando os que resistem e insinuando constituir um processo irreversível em direção à remoção da comunidade. Em se tratando das edificações, estas, ao serem desapropriadas, são parcialmente demolidas, gerando um ambiente urbano desolador (figuras 3 e 4).

FIGURA 3 - ÁREA DESAPROPRIADA PELA CSN, DEMARCADA COM AS CORES DA EMPRESA



FONTE: Os autores

FIGURA 4 - EDIFICAÇÃO DESAPROPRIADA E PARCIALMENTE DEMOLIDADA PELA CSN



FONTE: Os autores

Obviamente, as estratégias indicadas de imposição e desinformação não esgotam o repertório utilizado em prol da viabilização dos empreendimentos e da desmobilização social. Nestes termos, o processo de remoção, que sob a ótica da empresa se resume a uma planilha quantitativa, tende a suprimir os movimentos de resistência. Sobretudo considerando a heterogeneidade da comunidade, onde alguns moradores podem enxergar este processo como uma oportunidade e outros como uma ameaça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um resgate da trajetória de planejamento no País nos permite compreender as condições que conferiram as bases do atual modo de planejar e gerir o território. Principalmente a partir da década de 1980, sob forte recessão econômica, o receituário neoliberal difundido pelo FMI foi incorporado, o que, somado às transformações no processo produtivo internacional, promoveu recondução do modelo de desenvolvimento adotado pelo País, e, por conseguinte, do modo de “fazer região”.

Neste sentido, os estudos recentes propõem um planejamento indicativo “servindo de elemento privilegiado para a otimização sistêmica na exploração das oportunidades”, em que “o Estado não mais lidera o processo, que deve evoluir mediante a implementação de parcerias” (CONSÓRCIO BRASILIANA, 2000, p.3). Sugere, neste sentido, uma estratégia de desenvolvimento, em nível espacial, “que vá além das políticas regionais de natureza compensatória”. Sua concepção de participação do Estado é que “à ação do poder público caberia remover obstáculos no capital social básico, abrindo horizontes de acumulação para a iniciativa privada” (BRANDÃO *et al.*, 1998, p.75).

Nestes termos, a produção de espaços comprometidos com o capital, submetendo as demais concepções a esta lógica, valida a noção de “região-emprego”. Para interpelar tal modelo e lhe fazer frente,

Impõe-se formular a política de desenvolvimento com base numa explicitação dos fins substantivos que almejamos alcançar, e não com base na lógica dos meios imposta pelo processo de acumulação comandado pelas empresas transnacionais (FURTADO, 2002, p.36).

Efetivamente, o processo de reestruturação do Alto Paraopeba parece constituir exemplo do modelo de ação territorial dominante no Brasil contemporâneo. A mercantilização dos espaços, e sobretudo da gestão urbana e regional, expõe as fissuras de um estado frágil e volúvel em termos de controle territorial. Neste sentido, o estado submete sua concepção de desenvolvimento à lógica imposta pelas corporações como condição *sine qua non* de produção. A legitimação deste modelo passa pela aplicação das estratégias político-econômicas e simbólicas de representação, apropriação e controle do território, as quais foram abordadas ao longo deste artigo.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. UNESP : ANPUR, 2003. p.171-186.

ACORDOS abrem novas perspectivas para preservação ambiental na região. **O fato real**, Conselheiro Lafaiete. Disponível em: <www.ofatoreal.com.br>. Acesso em: 08 out. 2010.

ALTO Paraopeba, um dos maiores polos de desenvolvimento do país: cenário de uma revolução. **Revista CODAP**: veículo informativo do consórcio público para o desenvolvimento do Alto Paraopeba. Conselheiro Lafaiete: Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba, maio 2010, 51p.

BARBIERI, Alisson *et al.* **Plano de Desenvolvimento Regional para o Alto Paraopeba**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, Carlos Antônio *et al.* O Programa “Brasil em Ação”: possíveis impactos sobre Minas Gerais. **Economia-Ensaio**, Uberlândia: UFU/IE, v.12/13, n.1/2, p.75-95, 1998.

CAMPOLINA, Clélio Diniz. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Brasil: 500 anos - futuro, presente, passado**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2000.

COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL. **Relatório Anual 2003**: um passo à frente. [S.I.]: CSN, 2003.

CONGONHAS. Prefeitura Municipal. **Atlas Escolar Histórico e Geográfico de Congonhas**. Congonhas: [s.n.], 2008.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados**: relatório síntese. Brasília: Consórcio Brasiliana ; Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Estudo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

CSN e Namisa devem ampliar exportações de minério. **Exporta Minas**: boletim informativo sobre exportações e serviços, Belo Horizonte: Central Exportaminas, 17 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.exportaminas.mg.gov.br/2010/noticias/?area=19&id=2571>>. Acesso em: 25 dez. 2011.

EXPANSÃO do Paraopeba faz *boom* imobiliário subir a 040. **Jornal O Tempo**, Contagem, 25 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/?IdNoticia=166789,OTE&IdCanal=5>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

FURTADO, Celso. **Em busca do novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GALVÃO, Antônio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. UNESP : ANPUR, 2003. p.187-205.

GERDAU antecipa manutenção em duas fábricas por queda de demanda. **Folha OnLine**, São Paulo, 25 nov. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u471580.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2011.

JATOBA, Jorge et al. Expansão capitalista: o papel do estado e o desenvolvimento regional recente. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v.10, n.1, p.273-318, abr. 1980.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. London: Blackwell, 1993.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais et al. Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém do Pará. **Anais...** Belém do Pará: ANPUR, 2007. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-565-522-20070320171656.pdf>>.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**: deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

NOVO distrito industrial preocupa população de Congonhas. **Correio de Minas**, Conselheiro Lafaiete, 10 out. 2009.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

RODRIGUES, Cecilio Caetano. **Casa de Pedra: sua história, suas histórias**. [S.l.]: Edição Independente, 2011.

RÜCKERT, Isabel Noêmia. Alguns aspectos das empresas estatais no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre: FEE, v.2, n.1, p.75-93, 1981.

SÁNCHEZ, Fernanda et al. O Leste Fluminense e o COMPERJ: atores, consensos e conflitos num território em transformação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009.

SWYNGEDOUW, Erik; HEYNEN, Nikolas. **Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale**. Oxford: Antipode, 2008.

VAINER, Carlos B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Carlos: ANPUR, v.9, n.1, p.9-23, maio 2007.

VALE demite 1.300 funcionários e 5.500 têm férias coletivas; mais afetados estão em MG. **Folha OnLine**, São Paulo, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u474675.shtml>. Acesso em: 01 jan. 2011.