

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO EM MUNICÍPIOS DE BASE
MINEIRA: OS CASOS DE PARAUAPEBAS-PA E ITABIRA-MG**

Carolina Soledad Presas

Orientador: Maurício de Carvalho Amazonas

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, maio de 2012

Presas, Carolina Soledad.

Título: Instituições e Desenvolvimento em municípios de base mineira: Os casos de Parauapebas-PA e Itabira-PA/Carolina Soledad Presas

Brasília, 2012.

207 p.: il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília

1. Desenvolvimento. 2. Instituições. 3. Mineração. 4. Parauapebas 5. Itabira. I Universidade de Brasília. CDS.
II. Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO EM MUNICÍPIOS DE BASE
MINEIRA: OS CASOS DE PARAUAPEBAS-PA E ITABIRA-MG**

Carolina Soledad Presas

Dissertação de mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Maurício de Carvalho Amazonas, Doutor (CDS/UnB)
(Orientador)

Lúcia Cony Faria Cidade, Doutora (GEA-CDS/UnB)
(Examinadora Interna)

Maria Amélia da Silva Enríquez, Doutora (UFPA)
(Examinadora Externa)

Brasília, DF, maio de 2012

Ao Leonardo, meu amor, pelo apoio e companheirismo.

A Liliana, Osvaldo e Nicolás pelo suporte incondicional desde longe.

A meu querido avô Adolfo, *in memoriam*.

Aos cidadãos de Itabira e Parauapebas.

AGRADECIMENTOS

Muito obrigada a meu orientador, Maurício de Carvalho Amazonas, pelas construtivas conversas, pelo apoio, mas principalmente pela confiança. À professora Maria Amélia Enríquez, obrigada por ser minha fonte de inspiração e pela enorme ajuda com os trabalhos de campo. Muito obrigada ao Professor Fabiano Toni pela colaboração e pelas sempre boas contribuições. Obrigada à Professora Doris Sayago pela sua preocupação de mãe, à Professora Lúcia Cony Cidade pelos aportes e sua disponibilidade e à equipe de professores e funcionários do CDS. Agradeço com o coração à Professora e amiga Marina Orman, e ao colega da UBA Miguel Barrientos, pelo apoio e incentivo desde os inícios. A toda a turma de mestrado de 2010, especialmente a Joana Araujo, Izabel Parente, Felipe Rodriguez, Flávio Eiró e Nathália Hallack Fabrino pela amizade. Muito obrigada a meus irmãos brasileiros Laura Picoli e Felipe Barreto pelo lindo recebimento e suporte nos momentos mais difíceis. Obrigada aos funcionários públicos da Prefeitura de Parauapebas, especialmente a Romulo Barros pelo apoio logístico no trabalho de campo nesse município. Agradeço infinitamente à maravilhosa equipe que me albergou e me deu suporte em Itabira: Aloísio Dias Duarte; Aloizio Moreira; Edite Maria Silva Souza; Jadir Eustáquio Espírito Santo; Lucas Alvarenga; Luiz Carlos De Souza; Mario Lucio Xavier; Raimundo João e Valquíria Pascal de Souza Duarte. Também a Daniel Alves Lima do Ministério de Minas e Energia. Finalmente um especial agradecimento a CAPES, tanto pelo apoio financeiro para realizar o mestrado como para realizar a pesquisa de campo em Parauapebas.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as relações existentes entre os processos de desenvolvimento e instituições em dois contextos de economia de base mineral: o município de Itabira (MG) e o município de Parauapebas (PA). Ambos são ricos em termos econômicos, mas com diferenças nos indicadores sociais. Após a revisão teórica das principais teorias de desenvolvimento e das visões mais importantes do neoinstitucionalismo, foram escolhidos alguns elementos das teorias estruturalistas, além dos conceitos de homogeneização, integração, polarização e hegemonia de Carlos Brandão, e outros elementos das teorias de David Harvey, Sérgio Boisier, Ignacy Sachs, D. North, Alejandro Portes e Robert Putnam, entre outros. Este percurso na literatura resultou na construção de um aparelho teórico-analítico destinado à análise dos estudos de caso a partir de uma perspectiva histórica. Os dados primários apresentados são resultado de pesquisas de campo nos municípios citados, onde foram entrevistados representantes de organizações e entidades da sociedade civil, de organismos públicos, assim como da iniciativa privada local. Os dados secundários foram recolhidos de diferentes bases de dados disponíveis. Assim, constatou-se que em Itabira a relação existente entre as instituições e o desenvolvimento é virtuosa, já que ao longo da história foi incrementado o capital social e empoderado forças endógenas que resultaram em uma maior capacidade dos atores políticos em modificar as situações estruturais iniciais. Já em Parauapebas, essa relação não se mostrou virtuosa. Ainda existem fortes atributos de enclave que, junto à persistente fragilidade institucional, fazem com que os atores políticos não consigam reverter essa situação.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Instituições; Mineração; Parauapebas; Itabira.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the relationship between development processes and institutions in two contexts of mineral-based economy: the Brazilian municipalities of Itabira (MG) and Parauapebas (PA). Both are rich in economic terms, but with differences in social indicators. After the theoretical review of the main theories of development and the most important approaches of the neo-institutionalism, elements of structuralist theories were chosen, and concepts such as homogenization, integration, polarization and hegemony by Carlos Brandão, and other elements of the theories of David Harvey, Sergio Boisier, Ignacy Sachs, D.North, Alejandro Portes and Robert Putnam, among others. This literature review resulted in the construction of a theoretical-analytical apparatus for the analysis of the case studies from a historical perspective. The primary data presented are the result of field research in the mentioned municipalities, where representatives of the civil society organizations, public institutions, as well as the private sector were interviewed. Secondary data were collected from different databases available. Thus, it was found that in Itabira the relationship between institutions and development is virtuous, since throughout history the social capital has been increased and endogenous forces were empowered, which resulted in greater capacity by political actors to modify the initial structural situations. Meanwhile in Parauapebas, this relationship was not found to be virtuous. There are still strong enclave attributes that, with the persistent institutional fragility, make political actors unable to reverse this situation.

Keywords: Development; Institutions; Mining; Parauapebas, Itabira.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Unidades de Conservação em torno da Vale em Carajás.....	102
Tabela 2 - População residente por sexo e situação de domicílio	108
Tabela 3 - População economicamente ativa nos municípios	110
Tabela 4 - Área e Densidade demográfica da unidade territorial.....	111
Tabela 5 – evolução do PIB do Brasil, Estados, Microregiões e Municípios	119
Tabela 6 – Participação do PIB municipal no PIB das Microrregiões.....	120
Tabela 7 - População residente de 5 anos ou mais por alfabetização.	120
Tabela 8 - Estabelecimentos de saúde por tipo de gestão em Itabira e Parauapebas.	128
Tabela 9 - Estabelecimentos de saúde por tipo de prestador em Itabira e Parauapebas.	129
Tabela 10 – Estabelecimentos de saúde por tipo de prestador na Microrregião de Itabira	131
Tabela 11 – Estabelecimentos de saúde por tipo de prestador na Microrregião de Parauapebas.	132
Tabela 12 – PIB de Itabira e Parauapebas por setor de atividade econômica. (Medido em mil R\$)	135
Tabela 13 - Emprego efetivo por setor de atividade em Itabira.	136
Tabela 14 - Emprego efetivo por setor de atividade em Parauapebas.....	137
Tabela 15 - Participação da CFEM na receita total dos municípios.	143
Tabela 16 - Número de domicílios com água canalizada na rede geral.....	154
Tabela 17 - Domicílios com instalação adequada de esgoto (pessoas).....	155
Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Humano dos estados e municípios (IDH).	155

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conselhos Municipais de Itabira	161
Quadro 2 – Principais canais de comunicação gráficos de Itabira.	164
Quadro 3 – Conselhos Municipais de Parauapebas.....	165
Quadro 4 – Principais canais de comunicação gráficos de Itabira.	166
Quadro 5 – Respostas em Itabira ao último bloco de perguntas dos roteiros de entrevistas.	173
Quadro 6 – Respostas em Parauapebas ao último bloco de perguntas dos roteiros de entrevistas.	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Evolução da área de floresta na Microrregião e no Município de Parauapebas.....	103
Gráfico 2 - Evolução comparada da população por situação de domicílio em Itabira e Parauapebas. ...	109
Gráfico 3 –Evolução dos nascidos vivos em Itabira e Parauapebas.	112
Gráfico 4 – Evolução do PIB a preços correntes municipais.	119
Gráfico 5 - Evolução de matrículas em Itabira.	122
Gráfico 6 - Evolução de matrículas em Parauapebas.....	122
Gráfico 7 - Evolução de número de docentes em Itabira.	123
Gráfico 8 - Evolução de número de docentes em Parauapebas.	123
Gráfico 9 - Evolução de número de escolas em Itabira.	124
Gráfico 10 - Evolução de número de escolas em Parauapebas.....	124
Gráfico 11 - Número de ocorrências de óbitos infantis em Itabira e Parauapebas.	127
Gráfico 12 - Evolução dos estabelecimentos de saúde segundo tipo de gestão.	129
Gráfico 13 - Evolução dos estabelecimentos de saúde segundo tipo de prestador.	130
Gráfico 14 - Percentagens de emprego por setor no ano de 2010 em Itabira.....	138
Gráfico 15 - Percentagens de emprego por setor no ano de 2010 em Parauapebas	139
Gráfico 16 – Evolução de repasses constitucionais em Itabira e Parauapebas.	140
Gráfico 17 – Evolução da CFEM em Itabira e Parauapebas.	144
Gráfico 18 - Resultado da tríade dos fatores em Itabira segundo a percepção dos entrevistados.	175
Gráfico 19– Resultado da tríade dos fatores em Parauapebas segundo a percepção dos entrevistados.	175
Gráfico 20 - Resultado da tríade dos atores em Itabira segundo a percepção dos entrevistados	175
Gráfico 21 – Resultado da tríade dos atores em Parauapebas segundo a percepção dos entrevistados	175

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Posição de Itabira no mapa de Minas Gerais	73
Mapa 2 - Posição das minas de Itabira em relação à cidade de Itabira	74
Mapa 3 - Posição de Parauapebas no mapa do Pará.	92
Mapa 4: Localização da mina em relação à cidade de Parauapebas.	101

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Atividades agropecuárias de subsistência na área rural de Itabira hoje.	76
Fotografia 2 - Israel Pinheiro toma posse como primeiro presidente da CVRD.	78
Fotografia 3 - Estação ferroviária “Presidente Vargas” (Itabira).	80
Fotografia 4 - Hoje, os trilhos da estrada de Ferro Minas-Vitória. Autor: Carolina Presas. Data: outubro de 2011.	80
Fotografia 5 - Trem de passageiros entrando em Itabira. Autor: Carolina Presas. Data: outubro de 2011.	80
Fotografia 6- Pico do Cauê em 1940, antes da chegada da Vale em Itabira.	81
Fotografia 7 - Pico do Cauê hoje. Autor: Carolina Presas. Data da foto: outubro de 2011.	81
Fotografia 8 - Vista aérea da clareira onde logo foi implantado o núcleo urbano de Carajás. Autor: Desconhecido. Data da foto: Anos 70.	93
Fotografia 9 - Lavra a céu aberto na mina de Carajás. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.	94
Fonte: pesquisa de campo realizada em Parauapebas. Fotografia 10 - Usina de beneficiamento. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011. Fonte: pesquisa de campo realizada em Parauapebas.	94
Fotografia 11- Estrada de Ferro Carajás (EFC). Os minérios transportados são ferro e manganês. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.	95
Fotografia 12 - Bairro para empregados da Vale em Carajás. Moradias para pessoal de baixo escalão hierárquico. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.	96
Fotografia 13 - Bairro para empregados da Vale em Carajás. Moradias para pessoal de alto escalão hierárquico, Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Elementos da vida social.	60
Figura 2 - Tríade das escalas.....	71
Figura 3 – Tríade das esferas	72
Figura 4- Croquis de Parauapebas nos anos 90. A PA-275 atravessando a cidade até a Portaria da Vale faz de Parauapebas uma cidade terminal.....	98
Figura 5– Interação entre a tríade das escalas e a tríade das esferas em Itabira	181
Figura 6- Interação entre a tríade das escalas e a tríade das esferas em Parauapebas	188

LISTA DE ABREVIATURAS

ACIP	Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Parauapebas
ACITA	Associação Comercial, Industrial de Serviços e Agropecuária de Itabira
ADELISP	Associação de Desenvolvimento Local Integrada e Sustentável de Parauapebas
ADI	Agência de Desenvolvimento de Itabira
AMDA	Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente
AMZA	Amazônia Mineração
APOSVALE	Associação dos Aposentados e Pensionistas da Vale
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CEUP	Centro Universitário de Parauapebas
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CODEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Itabira)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDECON	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (Itabira)
COOPER	Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Carajás
COOPERVALE	Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Vale do Rio Doce Ltda.
CREDIVALE	Cooperativa Econômica de Crédito Mútuo dos Colaboradores da Companhia Vale do Rio Doce Ltda.
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOCENAVE	Rio Doce Navegação S.A
DS	Desenvolvimento Sustentável
EE	Economia Ecológica
EFC	Estada de Ferro Carajás
EFVM	Estrada de Ferro Vitória-Minas
FACHI	Faculdade de Ciências Humanas de Itabira
FEAM	Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais
FIDE	Fundação Itabirana Difusora de Ensino
FLONA	Floresta Nacional de Carajás
FRD	Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNCESI	Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira
GETAT	Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
GOTA	Grupo organizado para o trabalho assistencial
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
INDI	Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LOC	Licencia Operacional Corretiva
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério de Educação
METABASE	Sindicato Metabase
PEA	População Economicamente Ativa
PGC	Projeto Grande Carajás
PIB	Produto Bruto Interno
PNB	Produto Nacional Bruto

PREVI	Fundo de pensão do Banco do Brasil
PT	Partidos dos Trabalhadores
SAVI	Sociedade Ambiente Vivo de Itabira
SEBRAE	Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário
SEFAZ	Secretaria Municipal de Fazenda
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Parauapebas)
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento (Parauapebas)
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UNFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá-Campus Itabira
VALIA	Fundação Vale do Rio Doce de seguridade social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. AS TEORIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO E AS VISÕES DO NEOINSTITUCIONALISMO	22
1.1. AS CONCEPÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO NA ERA KEYNESIANA.....	22
1.1.1 A visão da economia convencional	23
1.1.2 Estruturalismo e o pensamento marxista	27
1.2 A CONCEPÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.....	30
1.2.1 O desenvolvimento na teoria mundo.....	32
1.2.2 A incorporação da dimensão ambiental: a agenda do Desenvolvimento sustentável.....	36
1.2.3 Liberdade e democracia: a agenda do Desenvolvimento Humano	41
1.2.4 A agenda do Desenvolvimento Local.....	43
1.2.5 O desenvolvimento territorial na ótica marxista.	47
1.3 AS TEORIAS NEOINSTITUCIONAIS E SUAS DIFERENTES VISÕES	54
1.4 UMA PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL PARA ANALISAR AS RELAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO.....	66
2. UMA DESCRIÇÃO GERAL DAS HISTÓRIAS DOS MUNICÍPIOS DE ITABIRA (MG) E PARAUAPEBAS (PA).....	73
2.1 ITABIRA EM SUAS ORÍGENS.....	73
2.2 A INSTALAÇÃO DA CVRD E AS MUDANÇAS ECONÔMICAS, SOCIAIS, AMBIENTAIS E POLÍTICAS NA CIDADE.	78
2.3 CARAJÁS E A RECENTE PARAUAPEBAS.....	91
3. OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AS INSTITUIÇÕES EM ITABIRA E PARAUAPEBAS.....	105
3.1 PROCESSO DE HOMOGENEIZAÇÃO.	106
3.2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	112
3.3 PROCESSO DE POLARIZAÇÃO	117
3.4 PROCESSO DE HEGEMONIA	134
4. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	153
4.1 O PAPEL INSTITUIÇÕES LOCAIS NAS DISTINTAS ESFERAS E A VIRTUOSIDADE DA ENGOGENIA.....	153
4.1.1 O poder público local.....	156
4.1.2 Sociedade civil: associativismo, participação e articulação para o desenvolvimento	157
4.1.3 O Mercado local: independência ou submissão?	167
4.2 DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES: ESCALAS E ESFERAS.....	171
4.2.1 Os fatores de desenvolvimento e as instituições nas distintas escalas e esferas em Itabira..	176

4.2.2 Os fatores de desenvolvimento e as instituições nas distintas escalas e esferas em Parauapebas.	182
CONCLUSÃO	190
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
ANEXO I	200

INTRODUÇÃO

O chamado período desenvolvimentista surge no contexto mundial na era de ouro do capitalismo. Os Estados-nação, trabalhando pela estruturação de suas economias e para sua reconstrução, são uma fotografia típica do período pós-guerra mundial. A palavra desenvolvimento é oriunda desse período marcado por uma experiência especial de governança internacional. O Estado investidor keynesiano teve diferentes expressões e, particularmente em alguns países de América Latina, essa experiência se inicia com os governos chamados desenvolvimentistas.

A exaustão deste modelo intervencionista se deu pelas crises fiscais e pelos preceitos neoliberais de ineficiência e inoperância dos Estados para enfrentar os novos desafios da globalização, junto ao descrédito da esfera da política como um todo e sua substituição pelas formas de livre mercado.

Depois de várias décadas de permanência nas penumbras, o Estado e a vocação de planejamento de alguns dos seus organismos ressurgem com vigor. Na academia, já se escuta falar sobre um novo-desenvolvimentismo, onde a esfera da política volta a ter um papel central ao se falar sobre desenvolvimento. Mas esse desenvolvimento é o mesmo do que falavam os antigos desenvolvimentistas? A volta de um Estado que regula e planeja acontece em um contexto marcado pela irreversível globalização dos intercâmbios econômicos e culturais. Nasce assim, novas visões carregadas de novas valorações.

Por outra parte, e principalmente devido a esse reerguer da esfera política como dinamizadora da mudança social, surge a necessidade de retomar o debate pelas instituições e suas implicações para concretizar o desenvolvimento nos diferentes territórios.

No Brasil, a primeira experiência do Estado planejador e interventor ativo da economia encontra-se marcada no contexto doméstico pela era de Vargas (1930-1945), e no concerto internacional, pela explosão da Segunda Guerra Mundial. Especificamente no período do “Estado Novo”, no ano 1942, cria-se a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) com o objetivo de fornecer o ferro que os aliados precisavam para sua indústria bélica, mas também como estratégia para desenvolver a indústria de base no país.

O local onde a CVRD operaria para cumprir com sua missão já estava marcado desde antes da sua criação. Com enormes jazimentos de ferro, o município de Itabira, situado no quadrilátero ferrífero de Minas Gerais, converteu-se na primeira sede de operações da Vale do Rio Doce. A introdução desta empresa em um território com estruturas socioeconômicas bem definidas provocou enormes transformações que acabaram influenciando as formas de atuação das instituições que operavam no meio local. Ao mesmo tempo, a reestruturação institucional operou em cada caso influenciando nos fatores tanto da ordem local, nacional como federal que colaboram no processo de desenvolvimento.

Mais tarde, durante o regime militar, é descoberto o potencial de Carajás no sudeste do Pará, principalmente no que tange à *commodity* de ferro. Assim, foi concebido o Programa Grande Carajás (PGC) para extrair as riquezas minerais e colocá-las à disposição do mercado internacional, gerando divisas e somando para equilibrar a balança de pagamentos. Neste caso, a introdução da grande companhia aconteceu em um território “novo”, carente de estruturas socioeconômicas modernas, onde as forças dos fatores internacionais que regem o desenvolvimento ficaram livres de maior regulação. Naturalmente, o espalhamento desses fatores levou à criação do município de Parauapebas, colaborando assim com a construção de institucionalidade, o que por sua vez, aos poucos, influenciou esses fatores constitutivos do desenvolvimento.

As profundas desigualdades entre as regiões do Brasil persistem ainda em contextos onde a riqueza mineral pode fazer a diferença em termos financeiros. Os municípios que constituem o Quadrilátero Ferrífero, no estado de Minas Gerais, apresentam indicadores sociais e uma realidade político-institucional bem diferenciada daquelas dos municípios que conformam a Província Mineira de Carajás, no Estado de Pará (ENRÍQUEZ, 2007).

A partir do estudo de Maria Amélia Enríquez (2007), logrou-se identificar que tanto em Parauapebas como em Itabira ocorrem situações similares, como o fato de serem dois municípios mineradores, o que significa uma economia local amarrada a dinâmicas internacionais, onde se extrai ferro, o principal mineral no Brasil em termos de exportação, e onde opera a mesma empresa, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Embora essas similitudes, as condições sociais, no nível geral, apresentam grandes diferenças, que, para essa autora, remetem, entre outras coisas, às históricas desigualdades entre as regiões brasileiras.

Com a identificação daquelas similitudes explicitadas acima entre os dois locais, é inevitável o surgimento de alguns questionamentos: Por que os municípios apresentam situações de desenvolvimento diferentes? Que papel cumprem as instituições públicas nesses processos? Em que medida as instituições locais definem as trajetórias de desenvolvimento nesses territórios e vice-versa? Como é configurada nos casos escolhidos a relação entre as instituições e o desenvolvimento?

Dessa forma, a hipótese do presente trabalho é que existe no município de Itabira uma estrutura pregressa, que implica uma maior virtuosidade na relação endógena que existe entre instituições e desenvolvimento, o que resulta em uma maior capacidade das práticas políticas de transformar as condições sociais e econômicas. Enquanto que em Parauapebas, uma estrutura local fraca resulta em uma menor virtuosidade dos processos endógenos entre as instituições e o desenvolvimento que implica uma menor capacidade da política de quebrar com a fraqueza inicial.

A metodologia do trabalho é qualitativa e também quantitativa. Primeiramente, foram analisados os perfis institucionais a partir de dados quantitativos obtidos nas diferentes bases de dados disponíveis. Logo, foram estudadas as histórias municipais com base na literatura existente. Foi realizada uma visita de uma semana a cada município para entrevistar atores relevantes relacionados às instituições locais. Seguindo um roteiro base, adaptado dependendo da entidade ou organismo, foram realizadas vinte entrevistas em Itabira e dez em Parauapebas, incluindo sociedade civil, poder público e representantes do mercado local. Em nenhum dos dois casos, por causas diferentes, foi possível entrevistar a Vale do Rio Doce.

A partir da teoria, e com fins puramente analíticos, foi criada uma periodização que caracteriza as diferentes fases que marcaram tanto à política nacional como a política da empresa. Essas etapas são: 1) "Fase Pública Nacionalista": que vai desde a criação da mesma em 1942 até 1964, no começo da ditadura militar; 2) "Fase Pública internacionalista": que vive um primeiro momento autoritário militar e um segundo momento na fase de redemocratização, mas que guardam o traço comum de ser mais comprometida com o mercado internacional do que com a política de industrialização nacional, chegando até o período neoliberalismo dos anos 90, culminando com a privatização em 1997, e finalmente; 3) "Fase Privada mercadológica": desde a privatização em 1997 até a atualidade, quando a empresa passa a ser totalmente orientada por uma lógica privada de concorrência internacional. Embora para este estudo seja necessário levar em consideração a influência dos fatos históricos acontecidos em

todas as etapas de ambos locais, os períodos a serem analisados comparativamente são o segundo e o terceiro, uma vez que a CVRD se instala em Parauapebas apenas no segundo.

O trabalho analisa a história do desenvolvimento e suas consequências nos territórios escolhidos a partir de uma perspectiva estruturalista e através dos conceitos de Carlos Brandão, a saber, homogeneização, integração, polarização e hegemonia. Ademais, ao longo do mesmo, ao se falar de desenvolvimento estar-se-á fazendo referência ao conceito de Desenvolvimento Sustentável de Ignacy Sachs, por este dar conta das múltiplas dimensões deste fenômeno. Ao mesmo tempo, são utilizadas outras teorias que colaboram com a abordagem aqui apresentada como a de Sergio Boisier.

As ideias neoinstitucionalistas auxiliam na medida em que tentam dar conta de como as instituições ao longo da história colaboram com o desenvolvimento onde elas operam. Mas é pertinente aclarar que estas mesmas são utilizadas levando em consideração as críticas recebidas, por exemplo, a partir das teorias neomarxistas.

Assim, o estudo se organiza em três capítulos. O primeiro coloca a debater as teorias de desenvolvimento e avalia a contribuição que o novo institucionalismo faz para as teorias mais jovens sobre este fenômeno. No final do capítulo, e a partir do recorrido teórico, é apresentada a abordagem do trabalho, resultado da combinação de teorias e conceitos de diferentes precedências. O capítulo dois relata as histórias de ambos locais através da literatura existente e com auxílio dos depoimentos dos entrevistados em cada um dos municípios. Nesta instância o foco se colocará nos principais fatos que marcaram de diferente forma a vida municipal. Já no terceiro capítulo se analisa as histórias de ambos locais com base na perspectiva escolhida, colocando-se os indicadores quantitativos e qualitativos pertinentes para conseguir verificar a hipótese aqui apresentada.

1. AS TEORIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO E AS VISÕES DO NEOINSTITUCIONALISMO

1.1. AS CONCEPÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO NA ERA KEYNESIANA

A emergência das novas potências econômicas como Estados Nacionais, a Crise dos anos 30 e o New Deal nos Estados Unidos marcam o fim da chamada era liberal. As forças do mercado não davam contas sozinhas na hora de responder pelas perdas e foi assim que o Estado entrou no resgate. O imperativo keynesiano de que o capitalismo se faz desde o Estado e não desde o mercado começava a se instalar nas cabeças dos que manejavam as economias das maiores potências.

A hegemonia desta abordagem significou a intervenção estatal direta em matéria de política econômica, como o gasto público (hoje considerado investimento) que permite suprir o déficit da demanda agregada. A reconstrução da Europa devastada pela Segunda Guerra Mundial, plasmada no conhecido Plano Marshall, é um exemplo do novo protagonismo a que tinham reservados os Estados-nação, e, neste caso particular, o protagonismo dos EUA. Assim, a era keynesiana implicou a imposição da lógica da política (a política econômica) por sobre a lógica da economia (de mercado), ou, de outro modo, da penetração e absorção da lógica econômica (de desenvolvimento nacional) dentro da própria lógica da política.

O Estado investidor teve diferentes expressões que em alguns casos coincide com as chamadas experiências desenvolvimentistas. O próprio conceito “desenvolvimento” é oriundo desse período e remete necessariamente com mais ou menos fervor, e dependendo da perspectiva com que seja abordado, a um Estado presente.

As teorias que florescem neste período em diferentes partes do mundo estão todas em maior ou menor medida atravessadas por estas ideias dominantes. Os economistas convencionais (neoclássicos), alguns mais tarde denominados “keynesianos bastardos”, o estruturalismo e até certo ponto as reflexões de corte marxista se vêem fortemente influenciados.

1.1.1 A visão da economia convencional

Em 1940 Harrod e Domar desenvolveram (inicialmente independentemente um do outro) um modelo de crescimento econômico que logrou grande difusão entre os organismos financeiros internacionais como uma possível solução para acabar com o problema do crescimento econômico. Segundo Enríquez (2007), o modelo parte da hipótese de que o crescimento pode ser financiado pela poupança e na crença de que este pode ser contínuo e estável. A fórmula desse crescimento encontra-se definida por duas variáveis: o montante total de poupança, que para estes autores representa a parcela da renda que se desvia do consumo, e a relação entre o capital e o produto, coeficiente técnico que garante o crescimento equilibrado.

Nesse sentido, para Enríquez (2007), o conhecimento desse coeficiente é fundamental para garantir que a poupança planejada (oferta) e o investimento planejado (demanda) cresçam à mesma taxa (*taxa garantida*), em todos os períodos. A dificuldade para assegurar o crescimento equilibrado é que não existe garantia da igualdade *ex-ante* entre a poupança e o investimento, desde que essas variáveis são definidas independentemente uma da outra. Assim, a economia pode seguir uma trajetória de recessão ou de inflação. Por último, embora a grande difusão entre os órgãos de ajuda internacional, este modelo recebeu muitas críticas desde a própria ortodoxia econômica.

Outra importante contribuição foi a de Robert Solow. Segundo Solow (1976) o aumento constante na taxa de crescimento econômico se alcança com progresso técnico e o controle nas taxas de população. O crescimento constante para este autor se traduz em aumento constante do nível de vida, que pode ser interpretado, sendo Solow, autor adepto à economia neoclássica, como um aumento constante da utilidade dos indivíduos.

No seu modelo, a insuficiência de desenvolvimento se supera com crescimento econômico que permite o aumento da taxa de poupança, com o controle da taxa de crescimento demográfico e uma necessária mudança em termos tecnológicos que assegure um salto qualitativo. Segundo Enriquez (2007), se bem o aumento de poupança possa ser um elemento explicativo para o aumento na acumulação de capital, os elementos verdadeiramente chaves neste modelo são tanto a contenção do crescimento populacional como o progresso técnico. As principais críticas ao modelo de Solow, segundo esta autora é que ele apenas descreve a situação dos países industrializados e não considera o importante papel das

expectativas nas tomadas de decisão sobre os investimentos, demonstrando uma marcada diferença com o modelo keynesiano sobre o crescimento populacional.

Buscando estabelecer proposições explicitamente orientadas aos países não ou sub desenvolvidos, e explicitamente se colocando como alternativa a fórmulas marxistas, encontra-se W. W. Rostow. A proposta de Rostow (1978), representante das teorias da modernização, supõe cinco etapas que os países subdesenvolvidos deveriam recorrer para superar a estagnação. As etapas são as seguintes:

1. Sociedade tradicional
2. Pré-condições para a decolagem
3. Decolagem para um crescimento auto-sustentado
4. Caminho para a maturidade
5. Consumo de massa.

Neste modelo a situação de subdesenvolvimento se deve ao baixo nível de renda. O desenvolvimento ou modernização da economia, o que supõe um crescimento econômico constante como proposto por Solow, constitui a fórmula para superar a situação de estagnação. Ele se consegue a partir de, por um lado, o aumento da parcela de poupança em relação ao PIB (aumentar a parcela de poupança aqui, significa aumentar o investimento na economia como um todo), e por outro, o progresso técnico que é, para este autor, o fator chave que permite o salto de uma etapa para a outra. As grandes críticas a este modelo explicativo residem na sua formulação em etapas, quer dizer, na fragmentação em diferentes momentos do processo de desenvolvimento, assim como na sua crença de que de fato é possível a tipificação de um processo tão complexo e peculiar e sua reprodução mecânica a todas as diferentes realidades.

Por outro lado, neste modelo a etapa final, o seja, a meta que os subdesenvolvidos se devem propor, é denominada de “consumo de massa”. Nesse sentido, tal qual Solow, Rostow afirma que uma sociedade desenvolvida é aquela onde todos os indivíduos que a compõe têm capacidade de consumo. Por último, é preciso ressaltar que, embora ainda não se reconheçam os determinantes que supõem as especificidades dos territórios onde o fenômeno de desenvolvimento acontece, Rostow lhe adjudicou um dinamismo que os modelos de crescimento neoclássicos acima explicitados não incorporam.

A contribuição de Perroux (1955), por sua vez, parte de uma amarga verdade: a de que o desenvolvimento não acontece em todas as partes ao mesmo tempo, senão que se manifesta em diferentes pontos ou polos de crescimento, com intensidade variável, se propagando por meio de distintos canais, produzindo efeitos positivos ou negativos na economia como um conjunto.

Para Perroux a “indústria motriz” constitui o elemento chave de sua proposta teórica, já que esta seria a única capaz de gerar “efeitos desestabilizadores”, tanto positivos como negativos com a qualidade de se espalhar por todo o sistema econômico. Esses efeitos desestabilizadores e seus potenciais efeitos positivos são os que podem converter a uma região determinada em um polo de desenvolvimento (de crescimento). Esse desenvolvimento, segundo Perroux está determinado pelo nível e pela qualidade dos efeitos dessas inovações sobre as estruturas preexistentes e pelas conexões existentes entre a indústria motriz e as indústrias afetadas. Mas também é importante levar em consideração que, em certas circunstâncias, ela pode gerar efeitos negativos para uma mesma região, tendo como resultado, enclaves ou polos de subdesenvolvimento.

Evidentemente ao localizá-lo em um espaço e tempo determinado, Perroux aborda a dimensão territorial do desenvolvimento avançando na construção interpretativa deste complexo conceito. Mas ainda é importante ressaltar que este autor não consegue explorar a dimensão social ou ambiental do fenômeno, sendo este só associado ao conceito de “polos de crescimento”, que, segundo Enríquez (2007) é o mesmo que dizer “pontos de crescimento econômico”.

Outro autor que pode-se colocar no campo da economia convencional é Gunnar Myrdal (1972). Ele elaborou uma teoria baseada no princípio de “causação circular e cumulativa” que permite tanto entender o fenômeno do subdesenvolvimento como também gerar propostas para superar essa situação. Se bem Myrdal assumo o PBI per capita como a medida por excelência para medir o desenvolvimento, sendo ressaltada a dimensão econômica deste fenômeno como o restante dos pensadores mais convencionais, ao mesmo tempo critica as explicações que tendem a definir o desenvolvimento como resultado de um processo apenas econômico. Ao contrário, defende a ideia de que este é um processo de grande complexidade que precisa de uma explicação multidisciplinar. Nesse sentido, seu princípio de “causação circular acumulativa” auxilia na compressão dos fatores econômicos, políticos e sociais que podem reforçar ou combater o fenômeno de subdesenvolvimento.

Este autor defende a ideia de que o subdesenvolvimento é um problema de política econômica. Só por meio de um planejamento estatal eficiente é que se pode conter a causação circular cumulativa da pobreza e iniciar um novo ciclo de causação circular cumulativa do desenvolvimento (crescimento). Esse círculo virtuoso acontece graças à decisão do poder público de elevar os investimentos para expandir a capacidade produtiva, reduzindo o consumo e promovendo a austeridade econômica.

[...] não há outra solução para o desenvolvimento econômico fora do aumento compulsório da parte da renda nacional que é retirada do consumo e consagrada ao investimento. Isso implica uma política de extrema austeridade, independentemente de saber se o acréscimo das poupanças resulta dos altos níveis de lucros, reaplicados na expansão industrial, ou decorre do aumento da tributação. (MYRDAL, 1972, p. 129).

Os Estados dos países subdesenvolvidos em um primeiro momento devem evitar as políticas redistributivas e só se concentrar nos investimentos nos setores produtivos. “Um país pobre, subdesenvolvido, não pode, nas etapas iniciais de seu desenvolvimento econômico, empenhar-se muito nesse tipo de medidas redistributivas”. (MYRDAL, 1972, p. 129)

Assim, fica evidente que em Myrdal existe um grande avanço na interpretação do desenvolvimento desde que se o entende como resultado de diversos fatores. Um paradoxo nesta abordagem é que ainda reconhecendo que o subdesenvolvimento é um problema político, a solução que este autor dá para combatê-lo segue sendo estritamente econômica.

Finalmente, pode-se afirmar que nestas abordagens desenvolvimento é um fenômeno medido através do PIB. Características importantes a destacar nos modelos de crescimento de Harrod-Domar e R. Solow é que o fenômeno de desenvolvimento é reduzido a mero crescimento econômico, sendo o equilíbrio o estado saudável da economia. O propósito último desta é o bem-estar ou utilidade, traduzida nas propostas de Solow e Rostow em capacidade de consumo. Segundo Enríquez (2007) os resultados destas primeiras abordagens, especialmente a de Harrod-Domar, foram utilizados historicamente na fundamentação e legitimação da cooperação tanto financeira como técnica na esfera internacional. Além disso, é fundamental ressaltar que estes autores carecem de uma perspectiva histórica do processo de desenvolvimento capitalista, não levando em conta as especificidades dos territórios onde os processos acontecem.

Conclui-se até aqui que neste primeiro grupo de autores só se consegue abordar de forma mais acabada a dimensão econômica do processo de desenvolvimento. Existe um avanço nas abordagens de Myrdal ao reconhecer a importância da política como catalizador para este processo acontecer e de Perroux ao lhe outorgar um lugar, um espaço e com ele, uma variedade de acontecimentos e relações sociais, que mais tarde serão exploradas em profundidade por outros autores de diferentes escolas de pensamento.

1.1.2 Estruturalismo e o pensamento marxista

A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) foi criada em 1948 no seio das Nações Unidas com o objetivo de construir um pensamento e políticas sobre o desenvolvimento desde e para a região. Os pensadores latino-americanos albergados nesta instituição desenvolveram proposições teóricas e de políticas dentro de uma perspectiva conhecida como “estruturalista”, já que eles reconheciam que tanto o desenvolvimento quanto o subdesenvolvimento eram fenômenos que se derivavam das características das estruturas econômicas mundiais.

Raúl Prebisch (1979), junto a Hans Singer, foram os grandes fundadores deste pensamento. A importância do mesmo reside na transcendência da visão puramente economicista junto ao desenvolvimento de uma crítica à antiga, porém ainda vigente, teoria das vantagens comparativas de David Ricardo¹, com fortes implicações sociais e políticas. Raúl Prebisch (1979) demonstrou que as estruturas econômicas mundiais dividem o mundo em países periféricos, produtores de bens primários, e países centrais, dedicados à produção de bens industriais com valor agregado. Ambos os grupos participam do comércio internacional de uma forma assimétrica caracterizada pela chamada “deterioração dos termos de troca”, o que significava que os preços dos produtos primários tendiam à queda secular, enquanto que os preços dos produtos industrializados tendiam à estabilidade ou mesmo à alta (contradizendo o argumento liberal das vantagens comparativas ricardianas).

Para a CEPAL, superar a situação de subdesenvolvimento requeria reformas nas estruturas, principalmente nas estruturas produtivas. Os estruturalistas acreditavam que para

¹ David Ricardo foi um pensador do século XVIII representante da teoria econômica clássica que criou o conhecido conceito de “Vantagens Comparativas” que basicamente supõe que uma economia cresce se cada indivíduo consegue produzir aquilo que melhor sabe fazer, ou seja, se cada indivíduo produz de forma competitiva. Esse pensamento levado para o comércio internacional, se concretizou na divisão internacional do trabalho no século XIX, que condenou as economias periféricas (em termos da CEPAL) a produzir bens primários enquanto o centro produzia bens com valor agregado.

acabar com as desigualdades nos termos de troca e a vulnerabilidade das economias latino-americanas era preciso a promoção da indústria e a expansão dos mercados internos. E uma das estratégias escolhidas para alcançar essas metas foi a chamada substituição de importações. O modelo agrário-exportador latifundiário era o responsável do atraso nas economias latino-americanas e a solução para superá-lo era uma verdadeira mudança estrutural que incluía medidas econômicas, mais também sociais e políticas.

Celso Furtado, por sua parte, desenvolve uma tese em “O mito do Desenvolvimento econômico” de 1974 que se bem conversa com as ideias da CEPAL, as supera pela complexidade e robustez do seu modelo explicativo.

Furtado parte da ideia de que o desenvolvimento econômico, entendido como o possível desfrute dos atuais povos pobres das formas de vida dos povos ricos, simplesmente é irrealizável. Para o autor “O processo de acumulação [capitalista] tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas, cujas disparidades, continuam a agravar-se”. (Furtado, 1981, p. 68). A acumulação e a hegemonia das grandes corporações têm efeitos diferentes. No centro, se homogeneizam os padrões de consumo e na periferia aumenta a brecha entre as formas de vida das classes privilegiadas e a maioria da população.

E justamente essa desigualdade observada nas economias subdesenvolvidas é a que leva a Furtado a rejeitar as teses alarmistas dos teóricos do Crescimento Zero, presentes em “The Limits to Growth”². Se a tendência inevitável do processo de acumulação é gerar diferenças na capacidade de consumo da população, a pressão sob os recursos exauríveis nos países periféricos nunca poderia ser preocupante.

Segundo Furtado (1981) graças ao “mito” de poderem se desenvolver, as economias periféricas tentam entrar no sistema capitalista fazendo enormes sacrifícios como a exploração predatória do meio físico e a destruição de formas tradicionais de vida. A acumulação de capital aumenta as divergências e a legitimação destas práticas reforça e justifica a reprodução da dependência econômica. Além disso, o mito permite o desvio da atenção da tarefa básica de

² *The Limits to Growth* foi uma importante publicação de Meadows e Meadows de 1972 encarregada pelo chamado Club de Roma, grupo de empresários que debatiam e tratavam questões candentes com uma visão estratégica de longo prazo. *The limits* advertiu sobre os problemas do padrão de consumo da sua época. Ele colocava que sobre aquele padrão de consumo, a escassez de energia, de matérias primas e o excesso de lixo, tornariam inviável o padrão econômico mundial. Assim, deu um passo além dos neo-malthusianos, afirmando que o problema não era o excesso de população, senão a forma de consumo.

identificação das necessidades fundamentais, focalizando-se em objetivos abstratos como os investimentos, as exportações e o crescimento. Para este autor, o primeiro a fazer então é redistribuir, completamente ao inversa de Myrdal, que propunha primeiro se concentrar nos investimentos e no crescimento da economia e depois na distribuição.

Nos anos 60 surge dentro do estruturalismo um grupo de autores marxistas que lograram constituir uma revisão crítica ao pensamento cepalino. Foi dentro deste grupo, que a Teoria da Dependência logrou uma grande difusão. Autores que representam esta linha de pensamento são Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, entre outros.

Os teóricos da dependência, mais ligados ao marxismo, explicaram que as principais contradições das estruturas econômicas mundiais não estão nas desigualdades dos termos de troca, e sim nas relações existentes entre o capital e trabalho no interior dos países como na escala internacional. Para Cardoso e Faletto “A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrado a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo” (CARDOSO e FALETTO, 1970 p.27). Para Enríquez (2007), desenvolvimento e subdesenvolvimento na Teoria da Dependência são as duas faces da mesma moeda, sendo estes dois fenômenos resultantes da própria dinâmica de acumulação capitalista e suas contradições no nível global.

Para os dependentistas as respostas para sair da situação de subdesenvolvimento são mais difusas e menos explícitas. Eles se focam nas explicações sobre as contradições que ocorrem no interior das dependentes estruturas econômicas latino-americanas. A diferença dos pensadores da CEPAL, na Teoria da Dependência se acredita impossível sair da situação de subdesenvolvimento por meio da industrialização e da substituição de importações.

Existe um aspecto que vários dependentistas, mas também estruturalistas, assumem como um elemento importante quando se referem a economias periféricas é a necessidade de controle sobre o excedente econômico. “O que cria a diferença fundamental e da origem à linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento é a orientação dada à utilização do excedente engendrado pelo incremento de produtividade” (FURTADO 1981, p. 26). A possibilidade de apropriação e utilização deste pode ser nestes casos um caminho para superar a falta de autonomia. Assim, se entende que subdesenvolvimento é uma consequência do

próprio funcionamento do sistema capitalista, mas em última instância a solução para superar esse problema não é da ordem econômica senão política.

Enfim, o pensamento estruturalista e cepalino, junto à Teoria da Dependência, se diferenciam principalmente das teorias clássicas de desenvolvimento econômico por serem perspectivas que pensam este fenômeno como um processo historicamente determinado, com um forte conteúdo político e por rejeitar “receitas desenvolvimentistas” aplicáveis a qualquer contexto.

Além disso, estas abordagens constituem uma superação das teorias mais ortodoxas. Em primeiro lugar, o estruturalismo em geral consegue tratar as questões referidas à desigualdade nas relações comerciais internacionais, deixando aberto o caminho para indagar sobre a justiça, conceito fundamental nas atuais teorizações sobre desenvolvimento. Em segundo lugar, especialmente o pensamento de Celso Furtado, levanta as consequências da acumulação de capital nas economias periféricas. O valioso aporte deste autor para o pensamento do novo desenvolvimento está associado com a análise que faz sobre as práticas predatórias no meio físico e social. As formulações ao respeito abriram a porta para, mais tarde, pensar na possibilidade de sustentação deste processo ao longo do tempo. A partir destas formulações é que o pensamento que surge ao redor deste conceito vai se tornando mais holístico, mais preciso e rigoroso em termos empíricos.

1.2 A CONCEPÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.

É certo que a globalização é um processo que vem se desenvolvendo desde a era imperialista, mas, sem dúvida, a partir dos anos 70, este começa a atravessar a vida cotidiana da maioria dos cidadãos do globo. A globalização hoje é um termo que descreve um momento da história do desenvolvimento capitalista caracterizado pela integração comercial, tecnológica, informacional e cultural.

Devido a essa integração, o espaço e o tempo se reduzem e com isso, aumenta a velocidade dos intercâmbios de qualquer ordem. A agressividade e exigência dos mercados fazem com que atores econômicos transformem suas estruturas fazendo-as mais flexíveis para se adaptar a mudanças que acontecem. Nesse contexto de dinamismo absoluto, os Estados-nação com suas maquinarias burocráticas extremadamente inchadas depois de décadas de modelo keynesiano de bem estar, são o contraste de uma aparente necessidade de leviandade para conseguir andar na velocidade que os novos cenários demandavam.

Ressurge com vigor um conjunto de ideias que resgatam as livres forças do mercado como sendo as alocadoras por excelência de recursos. As bandeiras do Estado mínimo foram levantadas, no âmbito político, primeiro pelos governos de Thatcher e Reagan, entre meados e finais dos anos 70, e mais tarde, América Latina abraçou a causa. O neoliberalismo, à diferença de seu predecessor (o liberalismo), não consegue se por como um projeto político-social para as sociedades e só aponta a necessidade de solucionar os “desastres” nas finanças públicas que a economia de bem estar tinha provocado. Com o chamado “Consenso de Washington” se formularam as receitas universalmente aplicáveis nas quais os ingredientes principais foram as conhecidas três “des”: desproteção, desregulação e desestatização. A política tentando-se anular a si mesma foi um dos grandes paradoxos desta época.

Por sua vez, o global faz surgir o âmbito local como espaço de expressão das especificidades do real, deixando no meio um Estado nacional (ou federal) desprestigiado e cada vez com menor margem de poder em suas estruturas. Ao se falar sobre desenvolvimento, as teorias dominantes dos anos oitenta e noventa reivindicam as escalas globais e as locais em detrimento das escalas intermédias. No âmbito prático, foi o furor da descentralização que lamentavelmente em alguns países de América Latina significou a transferências de atribuições e funções, sem os devidos repasses de capacidades, para fazer frente às novas responsabilidades.

Mas como vem acontecendo desde a década dos 30, quando a liberdade absoluta das forças do mercado gera cenários econômicos críticos, são os próprios agentes financeiros, agora muito mais poderosos que naquela época, que demandam a intervenção estatal e o resgate das economias.

O ressurgimento nos anos recentes do papel do Estado e de um novo keynesianismo recupera o planejamento para o desenvolvimento, mas acontece em um contexto mais complexo, onde o esquema já não é mais centro e periferia e onde em muitos casos os atores com maior poder de barganha não respondem justamente à lógica da política. Na academia, já se escuta falar sobre um novo-desenvolvimentismo, onde a esfera da política retoma um papel central.

A volta de um Estado que regula e planeja acontece em um contexto marcado pela integração e aceleração dos intercâmbios de toda ordem no nível mundial. Nasce assim, novas visões carregadas de novas valorações. Aquele velho imperativo dos anos dourados se

parte, se desdobra em várias agendas e se torna mais complexo: instala-se a noção de “desenvolvimento sustentável”, que implica a descoberta de novas dimensões neste fenômeno, nasce a ideia de “desenvolvimento humano”, os debates sobre o “desenvolvimento local” e “desenvolvimento territorial” entre outros. Um elemento interessante de todas essas novas agendas sobre desenvolvimento é que todas elas precisam necessariamente da interdisciplinaridade para sua correta compreensão e abordagem.

1.2.1 O desenvolvimento na teoria mundo.

Entre os anos 70 e nos 90, enquanto Europa perdia suas colônias em África e Ásia e a União Soviética retira suas barreiras aos mercados, aconteceram violentas transformações na ordem mundial atravessados pela irreversível globalização dos intercâmbios econômicos e culturais. Por sua vez, essas novas formas de intercâmbio significaram uma nova lógica estrutural de domínio assim como novas formas de soberania. Nesse contexto, o debate estruturalista se torna mais complexo, combinando elementos da teoria das redes e dos sistemas que ajudam a entender as atuais interdependências e as crescentes relatividades no poder, principalmente nos contextos internacionais.

Nessa linha, Michael Hardt e Antonio Negri (2002) desenvolveram seu estudo sobre o funcionamento econômico, político, social e cultural do sistema mundial como um todo. A nova ordem mundial que se consolidava na década dos 90, nomeado pelos autores de “Império”, sugere a ideia de um sujeito político que possui a soberania mundial que governa ao mundo. O conceito de império tem duas características; por um lado, não tem espaço: remete à ausência de fronteiras e de limites para seu domínio, abarcando a totalidade espacial. Por outro, é negador do tempo: não é um regime histórico que tem seu início a partir de uma conquista concreta, mas bem suspende a história fixando o estado permanente das coisas. Afirma-se que o trânsito para o Império se dá a partir do ocaso da soberania moderna. A soberania já não se encontra mais no centro do antigo poder imperial e não se sustenta em barreiras fixas. “Es un aparato descentrado y desterritorializador de dominio que progresivamente incorpora la totalidad del terreno global dentro de sus fronteras abiertas y en expansión” (HARDT, NEGRI, 2002, p.12)

Na década de 90, a Ciência Política assistiu um debate entorno aos alcances do poder e da soberania dos Estados-nação na era da globalização, onde muitos sugeriam que a nova etapa de liberalização trazia uma decadência na soberania política no geral. Nesse ponto, estes

autores afirmam que se bem a soberania dos Estados continua sendo efetiva, ela retrocede progressivamente. O argumento se centra na “incapacidade” destes para regular e controlar os crescentes fluxos de produção e intercâmbio que cada vez atravessam com maior facilidade as fronteiras nacionais.

Ya ni siquiera deberíamos concebir a los Estados-nación más dominantes como autoridades supremas y soberanas, ni fuera de sus fronteras ni tampoco dentro de ellas. La decadencia de la soberanía de los Estados-nación no implica, sin embargo, que la soberanía como tal haya perdido fuerza (HARDT, NEGRI, 2002, p.11)

Assim, reconhece-se que se bem durante o período de transformação contemporâneo as regulações estatais no âmbito da produção e do consumo existiram, a soberania, na era da globalização, tem adotado outra forma.

Nuestra hipótesis básica consiste em que la soberania ha adquirido una forma nueva, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos por una única lógica de dominio. Esta nueva forma global de soberanía es lo que llamamos “Imperio” (HARDT, NEGRI, 2002, p.11)

O trabalho de Hardt e Negri representa um grande aporte em dois sentidos. Primeiramente, ao colocar no centro da cena a questão da soberania e dos alcances desta na era da globalização, obriga a pensar nas reais capacidades dos Estados, especialmente dos estados locais, para lidar com dinâmicas que acontecem em outras escalas. Segundo, no reconhecimento de que, na era da globalização (na sua linguagem na era do Império), os Estados já não estão sozinhos na arena internacional. O poder e a soberania encontram-se concentrados em diferentes nós do sistema com maior ou menos intensidade. Esta explicação sistêmico-estruturalista implica interpretar a ordem mundial como uma rede por onde circulam fluxos e contrafluxos.

El nuevo paradigma es tanto un sistema como una jerarquía, una construcción centralizada de normas y una extendida producción de legitimidad, difundida a lo largo y a lo ancho del espacio mundial. Se configuró ab initio como una estructura sistémica dinámica y flexible que se articula horizontalmente (HARDT, NEGRI, 2002, p.27)

A rede está conformada por diferentes centros ou nós onde o poder se encontra em maior ou menor concentração. É justamente nesse sentido que o pensamento de Hardt e Negri pode ser considerado como um complemento à visão estruturalista dos anos 60 e da CEPAL aqui apresentados. Mas chegando neste ponto, cabe uma crítica a estes dois autores. A pós-modernidade pode ter atomizado as soberanias no concerto internacional, mas, fronteiras para dentro, os Estados continuam soberanos. Embora as forças da globalização tenham complicado o cenário de atuação, eles ainda têm a soberania suficiente para regular e colocar barreiras aos fluxos econômicos e culturais.

Por último, a tese de Hardt e Negri é razoável se se faz uma leitura hermenêutica. Eles escreveram em um contexto de enormes transformações mundiais, onde a liberalização das forças econômicas romperam com antigas práticas e estruturas. Além disso, foi uma época de espetacular desenvolvimento do direito internacional e do florescimento do supranacional, o que fomentou a crença na perda de soberania das instituições e regras domésticas.

André Gunder Frank (1980), em meados dos anos 70, elabora uma tese que critica fervorosamente a circularidade das teorias dominantes que explicam as questões de desenvolvimento e de subdesenvolvimento. O que o autor pretende é acabar com a ideia de que os países pobres permanecem pobres pela falta de capital, espírito empresarial, e outras características sociais, culturais, sociológicas e políticas, aparentemente abundantes nos industrializados.

Nesse sentido, difere da “tipificação da exploração” feita por Weber: o tipo feudal nas colônias portuguesas e espanholas, e o capitalista nas colônias holandesas e inglesas. Os fatores complementares que permitiram que as primeiras permanecessem subdesenvolvidas e as segundas lograssem o desenvolvimento vinculam-se com a racionalização da vida no geral, enquanto que uma motivação religiosa também tem mostrado uma repugnância puritana por qualquer forma de feudalismo (WEBER apud FRANK 1980). O autor, amparado na história, demonstra que a ideia de Weber é “totalmente insustentável à luz das evidências” (FRANK, 1980, p.52). Para ele, não existe ao longo da história relação alguma entre religião e ação econômica que possa funcionar como evidências desta tese. Ao mesmo tempo, este tipo de explicações não consegue dar conta “das diferenças entre o norte e o sul da América do Norte britânica.” (FRANK, 1980, p.52).

Segundo este autor, muitos “resíduos weberianos” tentaram explicar as diferenças do desenvolvimento entre a América do Norte e do Sul apelando à ideia de que as pessoas que chegaram aos Estados Unidos, por exemplo, eram “diferentes” daquelas que se instalaram em América Latina. A causa última do desenvolvimento para este tipo de explicações está associada a uma suposta “desvantagem relativa” do sul respeito do norte, em razão do nível de vida inicial dos imigrantes e de um transplante para as colônias de estruturas clérigo-feudais das metrópoles, as quais com sua falta de racionalidade funcionaram como freio aos investimentos e ao surgimento de empreendedorismos. Mais adiante, se verá como essas teses dialogam com as explicações de uma sociologia surgida de forma ad hoc na economia, o que mais comumente chama-se novo institucionalismo.

Para quebrar com essas explicações, segundo este autor circulares e sem sustento empírico, Frank afirma que o ponto de partida é a recuperação da economia política de Adam Smith e de Karl Marx. Estes são “pontos de partida para uma tentativa de aproximação a uma teoria holística do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, que abranja o mundo todo e seja historicamente verdadeira e socialmente estrutural” (FRANK, 1980 p. 22). A recuperação da economia política requer que as respostas não sejam procuradas nas características e personalidade dos migrantes e sim na estrutura socioeconômica e no modo de produção das sociedades onde estes se instalaram.

Existem sim, para este autor, evidências históricas que afirmam que o desenvolvimento do capitalismo moderno e das metrópoles europeias estabeleceram os cimentos produtivos e sociais de um processo autossustentado de desenvolvimento do subdesenvolvimento na África e na América Latina (FRANK, 1980). Sobre esta última, defende que sua atual pobreza se deve em parte a três séculos de um intercâmbio baseado em valores desiguais, na exaustão de seus recursos naturais, no denso povoamento e na degradação de terras inadequadas para atividades agrícolas, entre outras. Mas para o autor, a principal origem do subdesenvolvimento não se vincula a questões físicas, senão a uma transformação violenta das estruturas sociais que é herança “dos anos dourados” da exploração.

Apesar de que a tese de G. Frank defende a ideia de uma dependência subordinada das colônias no processo histórico de desenvolvimento capitalista, esta representa uma superação da abordagem Cepalina e dependentista na medida em que se centra na análise interna do modo de produção e acumulação e suas contradições, mas também levando em conta a dependência gerada nos termos de intercâmbio ao longo da história. Para este autor, as

explicações do desenvolvimento das coisas, antes de tudo, devem ser procuradas em suas estruturas e contradições internas. Uma vez estas identificadas, devem ser analisadas as interações dialéticas com as condições externas. (FRANK, 1980).

Assim, nessa instância cabe uma reflexão. É verdade que sobram evidências históricas que confirmem o saque de recursos e a imposição de uma lógica de subordinação das colônias às metrópoles. Também é verdade que se deve prestar atenção para não cair em explicações circulares que defendam a primazia causal de um fator determinado na hora de explicar porque o desenvolvimento acontece um lugar e não em outro. Mas só levando em consideração as causas estruturais (econômicas) do subdesenvolvimento, como faz este autor, abandona-se uma variável que possivelmente possua um grande poder explicativo (como são sem dúvida as questões culturais das que falava Weber) dependendo o caso que seja estudado. Mas adiante isso será discutido com mais profundidade.

1.2.2 A incorporação da dimensão ambiental: a agenda do Desenvolvimento sustentável.

Nos anos 60 surge na academia explicações neomalthusianas, centradas na problemática do crescimento populacional irrestrito e suas consequências para o meio ambiente. Estas publicações acabaram por influenciar o já citado Clube de Roma, influência que deu como resultado a publicação de “The limits to growth” no ano de 1972. Neste trabalho se afirmava que o problema não estava apenas no excesso de população, também na forma de consumo, introduzindo no debate econômico a questão da finitude dos recursos. Mas o grande aporte desta publicação foi sem dúvida a afirmação de que desenvolvimento não era apenas crescimento econômico e que “crescimento zero” não implicava necessariamente estagnação. Assim, fica evidente como desde seus començos a questão ambiental esteve sempre vinculada ao conceito de desenvolvimento, embora este tenha sido tratado como mero crescimento econômico.

Por sua vez, a Economia Ecológica (EE) é um intento no campo da economia de incorporar nas questões de crescimento o debate sobre a questão ambiental. Buscando constituir-se como campo de explicação alternativa às visões econômicas convencionais, a EE integra os fundamentos da teoria biofísica e da ecologia frente às explicações já estabelecidas sobre os sistemas econômicos. Constitui-se como um campo transdisciplinar ainda em construção onde prevalece o pluralismo metodológico (AMAZONAS, 2001). Para este autor, a EE é um campo potencialmente aberto à diferentes abordagens provenientes tanto da ortodoxia

como da heterodoxia econômica, onde visões normalmente antagônicas podem coexistir. Esse pluralismo pode ser, por um lado, a possibilidade de integração transdisciplinar que a problemática ambiental precisa, mas por outro, a impossibilidade de convergência e, por conseguinte, do estabelecimento da EE como um paradigma alternativo dentro da ciência normal.

Em seu artigo “The Economics of the Coming Spaceship Earth”, de 1966, Kenneth Boulding estabelece a discussão sobre os limites que servirão de base para posteriores debates surgidos dentro deste campo. Sua formulação baseia-se principalmente na primeira Lei da Termodinâmica ou Lei da Conservação, segundo a qual “nada se perde, nada se cria, tudo se transforma”. Assim, descreve ao mundo como uma nave espacial, como um sistema fechado em termos materiais, mas abertos em termos energéticos. É a visão da economia do astronauta, que reflete a idéia de limite. Esta, por sua vez, contrapõe-se à economia do cowboy, onde é constante o avanço da fronteira, que necessariamente, implica explorações de novos territórios e recursos.

A principal crítica de Boulding à corrente neoclássica é que a “utilidade” não pode mais estar fundamentada no crescimento do consumo material. “The difference between the two types of economy becomes most apparent in the attitude towards consumption” (BOULDING, 1966, p.4). A partir dessa crítica, este autor elaborou um modelo conceitual para explicar o funcionamento econômico, diferenciando seus três principais fluxos: matéria, energia e informação.

O pensamento de Boulding foi criticado por outros autores dentro da própria EE, especialmente por Georgescu-Roegen . Sua formulação, algo simplista, desconsidera os limites termodinâmicos (devidos à lei de entropia) para a existência real da eterna reutilização da matéria assim como a ineficiência em termos energéticos que os processos de reutilização e reciclagem significam. Mesmo assim, e apesar de que Boulding não consegue sair do modelo circular auto-sustentado presente no neoclassicismo, sua formulação representa um grande avanço desde que se preocupa pela questão dos limites, indo além do mero crescimento econômico.

Outra proposta dentro da EE é a de Nicholas Georgescu-Roegen (GR). Além de incorporar a Lei da Conservação, como já tinha feito Boulding, GR baseia sua formulação principalmente na Lei da Entropia, que estabelece que “tudo tende ao caos”. Assim, entropia

pode ser definida como “uma medida da energia indisponível em um sistema termodinâmico” (AMAZONAS, 2001, p.91).

Devido a sua abordagem física, GR entende o sistema econômico já não de uma forma circular auto-sustentada, e sim como um processo linear onde de um lado se absorve matéria e energia, ou seja, recursos valiosos de baixa entropia que são expelidos do outro lado na forma de rejeitos de alta entropia. GR se baseia também na Lei de Conservação ao afirmar que nos processos produtivos nada pode ser criado, mas bem a matéria e a energia se transformam passando de um estado de menor entropia para um estado de maior caos ou menor disponibilidade.

Esta visão foi criticada por seu “determinismo entrópico”. Na sua formulação fica explícita sua visão pessimista sobre o futuro, pensando em um cenário onde economias emergentes começam a se expandir no nível mundial. Esse determinismo o leva a se opor tanto ao crescimento econômico irrestrito como à própria preservação do meio ambiente, o que implica grandes dificuldades interpretativas para entender a noção de desenvolvimento fora da sua versão economicamente reducionista.

Por outra parte, Herman Daily (1968), discípulo de GR, é o grande opositor ao crescimento econômico. Daly observa a impossibilidade na sustentação dos padrões de vida e do crescimento econômico da sua época em um mundo onde a disponibilidade de matéria e energia de baixa entropia é cada vez menor. Assim, reformula o conceito de Steady State (SSE) de John Stuart Mill e o transforma em uma grande contribuição teórica para os defensores do “crescimento zero”.

Segundo esta, o funcionamento do sistema econômico é interpretado enquanto fluxos, denominados throughputs, que tendem de uma forma unidirecional a aumentar a entropia do sistema como um todo. Daly caracteriza o sistema econômico por analogia com os sistemas vivos. Para ele o funcionamento metabólico dos sistemas naturais e econômicos é semelhante desde que para ambos existe um sistema “anabólico” ou “produtivo”, que consome matéria e energia, e um sistema “catabólico” ou “de consumo final”, que produz rejeitos. Nos dois casos, a manutenção e o desfrute da vida funcionam como o propósito último.

Para finalizar, a partir da análise destas três propostas, pode-se concluir que as formulações da EE representam uma superação dos modelos de crescimento econômico e de

desenvolvimento clássicos aqui apresentados, em vários sentidos. Primeiramente a incorporação de variáveis biofísicas nas explicações do funcionamento dos sistemas econômicos implica a integração de disciplinas para pensar fenômenos tão complexos como é o desenvolvimento. Segundo, a Lei da Entropia, proporciona um fundamento teórico de grande validade para pensar a questão dos limites ao crescimento material.

Porem, por só discutir com os neoclássicos questões relativas ao funcionamento do sistema econômico, indiretamente acabam reduzindo o desenvolvimento a mero crescimento econômico, demonstrando uma grande dificuldade interpretativa para abordar as questões sociais ligadas a estes processos. E essas dificuldades se devem, em grande medida, à procedência dos principais autores do campo da EE (a economia, biologia, ecologia, física, entre outras) e sua ainda vinculação com os fundamentos básicos das visões mais ortodoxas da economia.

Nos debates internacionais, a visão do “crescimento zero” e as abordagens vinculadas a “The Limits to Growth” foram interpretadas como bancadas pelos países desenvolvidos, propondo o crescimento zero e, com isso, submetendo ao atraso os subdesenvolvidos. Por sua parte, estes últimos inicialmente defenderam a tese do “direito ao desenvolvimento”, e posteriormente apoiaram o conceito de “ecodesenvolvimento”, que estabelece que o bem estar geral aumenta quando melhora o de um ou mais indivíduos sem que decaia o padrão de vida de outros e sem a diminuição do estoque de capital natural ou o produzido pelo homem (NOBRE e AMAZONAS, 2002).

Nos anos 70, o debate ambiental se centra na dialética desenvolvimento-meio ambiente até a década dos 80, onde as visões começam a convergir. Inicialmente, a partir do conceito de ecodesenvolvimento, e em seguida, a partir da publicação de “World Conservation Strategy”³ em 1980, culminando no ano de 1987 com o Relatório Brundtland⁴, que estabelece uma definição politicamente aceitável para “desenvolvimento sustentável”. A partir daí, desde a

³ O “*World Conservation Strategy*” publicado em 1980, pela *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) foi uma jogada estratégica para estabelecer uma área de debate para gerar consenso entre o norte e as posições do sul, desenhando o caminho para o chamado “desenvolvimento sustentável” (NOBRE E AMAZONAS, 2002).

⁴ O documento titulado “Nosso futuro Comum” ou mais conhecido como “Relatório Brundtland” foi o primeiro em definir a ideia de “desenvolvimento sustentável”: o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

academia começa a se teorizar sobre as novas conotações e as diferentes dimensões que a velha ideia de desenvolvimento tem adquirido.

Ignacy Sachs (1997) é um desses teóricos. Ele afirmou que desenvolvimento é um conceito abrangente diferente do crescimento econômico, ainda considerado uma condição necessária, mas nunca suficiente, que inclui a dimensão ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e territorial. Estas dimensões estão sistematicamente inter-relacionadas e juntas, conformam um todo. Segundo este autor, desenvolvimento é cada vez mais um conceito “pluridimensional”, no qual essas diferentes dimensões não são redutíveis a um denominador comum. Daí a grande dificuldade interpretativa da economia ortodoxa para abordar este conceito, que acaba sempre o reduzindo a sua dimensão econômica.

A formulação de Sachs é sumamente normativa. Existem dois imperativos éticos dentro da sua teoria: por um lado, a solidariedade com as gerações presentes e futuras, e por outro, a exigência de explicitar critérios de sustentabilidade tanto ambiental como social que sejam economicamente viáveis. Assim,

A natureza processual do desenvolvimento exige, além disso, que se leve em consideração sua sustentabilidade (perenidade) para satisfazer o postulado ético da solidariedade diacrônica com as futuras gerações, simétrico ao postulado da solidariedade sincrônica com a geração presente que, por sua vez, explica a primazia das considerações sociais na determinação dos objetivos de desenvolvimento (SACHS, 1993 *apud* SACHS 1997, p.216).

O autor afirma que, para abranger todas as dimensões do desenvolvimento, é necessário que as sociedades se adentrem em um período de transição, que necessariamente requer uma mudança paradigmática. Essa mudança para ele se consegue:

[...] passando-se o crescimento financiado pelo influxo de recursos externos e pela acumulação de dívida externa para o do crescimento baseado na mobilização de recursos internos, pondo as pessoas para trabalhar em atividades com baixo conteúdo de importações e para aprender a “*vivir con lo nuestro*” (SACHS, 2004, p.17).

Enríquez (2007) reconhece que, assim como Myrdal, Sachs adverte sobre a importância do planejamento. Mas este não deve confundir-se com o velho planejamento autoritário e centralizado do tipo soviético. O novo planejamento que pode guiar a transição até o DS não deve adolecer dos seguintes elementos: existência de feedback entre a sociedade e seus representantes, transparência e responsabilidade, circulação de informação exata, liberdade de expressão e uma mídia plural. O que significa que, para Sachs, o aprofundamento das práticas

democráticas é a peça chave para lograr que o planejamento estatal cumpra com os objetivos estabelecidos (SACHS, 2004)

Segundo Sachs (2004), o planejamento moderno se baseia na participação, negociação e diálogo entre os atores envolvidos, fomentando arranjos contratuais duradouros. Nesse sentido, o processo de planejamento deve compatibilizar três objetivos importantes: consolidar e modernizar o “núcleo modernizador” da economia; direcionar ações para a geração de emprego em todos os níveis e determinar formas e meios para a ação direta focalizada no bem-estar das pessoas.

Já Celso Furtado tinha alertado sobre os “sacrifícios” a que as economias subdesenvolvidas estão sujeitas quando elas entram no sistema capitalista mundial. De igual modo, Sachs alertou sobre os riscos da dependência tecnológica e da reprodução de um modelo mimético de consumo, quando economias pobres ingressam ao mercado mundial como exportadoras de matérias primas. Esses perigos que vem sendo observados pelos estruturalistas dos anos 60 e que se constituíam como uma das causas “do mito”, na contemporaneidade são observados como os principais obstáculos ao desenvolvimento endógeno e sustentável.

1.2.3 Liberdade e democracia: a agenda do Desenvolvimento Humano

Amartya Sen no seu trabalho “Desenvolvimento como Liberdade” (SEN, 2000) entende que o principal propósito do desenvolvimento é reduzir as privações. A pobreza é entendida para este autor não como a falta do bem-estar (situação ligada a baixo nível de renda per capita), senão como a incapacidade de persegui-lo. Assim, liberdade é para ele, ampliação das escolhas dos indivíduos.

No subdesenvolvimento, as privações que os indivíduos sofrem não só se relacionam aos baixos níveis de renda para alcançar cobrir suas necessidades. Para Sen, privação tem um sentido múltiplo, relacionado também com saúde fraca, fome, analfabetismo, exclusão, ausência de poder, insegurança, violação das liberdades políticas, desigualdade de direitos para as mulheres, ameaça ao meio ambiente, entre outros. Neste esquema, a elevação da renda per capita pode acabar com algumas dessas privações, mas não é condição suficiente para erradicá-las. Desta forma, as liberdades que as pessoas desfrutam (ao não) estão condicionadas não só pelas situações econômicas e de renda individual, senão também pelas disposições sociais e os direitos civis.

Desenvolvimento é um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p.17) Na sua obra, a liberdade é abordada desde uma perspectiva constitutiva (liberdade como fim primordial para o desenvolvimento) e desde uma perspectiva instrumental (liberdade como meio principal para o desenvolvimento). A primeira está relacionada com a expansão das “liberdades substantivas”, sendo estas aquelas capacidades elementares de evitar privações como a fome, morte prematura, subnutrição, analfabetismo, ou capacidades de poder participar na vida política, de livre expressão, etc. Sen alerta que dentro das visões mais estreitas do desenvolvimento (aquelas que só levam em consideração o crescimento do PIB ou PNB, como as teorias conservadoras já analisadas, ou as que relacionam este processo com a industrialização, como a visão estruturalista), é possível encontrar indagações sobre se a liberdade de participação ou a liberdade política conduzem ou não ao desenvolvimento. Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade de Sen, não cabem esses tipos de questionamentos, já que para ele, tanto a capacidade dos indivíduos de participar e de se expressar abertamente sobre questões políticas são partes constitutivas do próprio fenômeno de desenvolvimento.

A segunda perspectiva, a instrumental, se relaciona com a capacidade da liberdade humana, entendida aqui como diferentes tipos de direitos de oportunidades para alcançar o progresso econômico e o desenvolvimento. Existem para este autor cinco tipos de liberdades instrumentais que funcionam como meios para alcançar o desenvolvimento:

1. Liberdades políticas: direitos civis e políticos.
2. Facilidades econômicas: são oportunidades para utilizar recursos econômicos para consumo, produção ou troca.
3. Oportunidades sociais: vinculadas às condições nas áreas de saúde, educação, segurança entre outras.
4. Garantias de transparência: associadas com a sinceridade e a confiança que as pessoas esperam. Estas podem funcionar como inibidoras de corrupção e da irresponsabilidade nas transações.
5. Segurança protetor: rede de seguridade social que impede que os que sofrem da pobreza sejam reduzidos à miséria, impedindo que a população afetada pela pobreza seja reduzida à miséria abjeta.

Estas liberdades instrumentais não só aumentam diretamente as capacidades das pessoas, como também na sua interação funcionam suplementando e reforçando umas às

outras. Assim, o estudo das inter-relações e complementaridades destas é fundamental na deliberação das políticas para o desenvolvimento (SEN, 2000). Em definitiva, o que este autor aborda são as complexas interligações entre as liberdades individuais e a realização do desenvolvimento.

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habitadoras com boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2000, p.19)

Para o autor a “condição de agente livre e sustentável” configura o motor fundamental do desenvolvimento. A insistência no conceito de agência tem a ver com uma forte rejeição em conceber os indivíduos como beneficiários passivos de programas para o desenvolvimento. Assim, evidencia-se em Sen uma forte construção normativa baseada na ideia de que com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos são capazes de moldar seus próprios destinos e se ajudar uns aos outros. O desenvolvimento então não vem de fora, ele é endógeno na medida em que é um processo que surge a partir da condição de agente livre.

1.2.4 A agenda do Desenvolvimento Local.

Sendo uma fase do desenvolvimento do sistema capitalista, a globalização tem uma conduta sistêmica que opera por cima das vontades individuais e coletivas (BOISIER, 2005). Mas como já dito, isso não quer dizer que essa conduta seja ingovernável. Para muitos autores “localistas”, na era da globalização o local desempenha um papel mais importante que no passado desde que a segmentação funcional e territorial dos processos produtivos tem levado a prestar cuidadosa atenção nas características dos locais para conseguir maiores rentabilidades.

O localismo está ancorado na velha ideia de Perroux de que o desenvolvimento não acontece em todo lugar, senão que se manifesta em diferentes polos no território. Para os localistas, desde que o desenvolvimento surge e se afirma como um ponto no território ele é por natureza um fenômeno local. Um fenômeno “localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales en ese lugar en particular” (BOISIER 2005, p. 51). Devido à vinculação entre o desenvolvimento com as particularidades territoriais é que Boisier,

como muitos outros, insiste na importância das trajetórias e da endogeneidade deste processo (embora muitas vezes a base material do mesmo seja consideravelmente exógena).

Isso quer dizer que por mais que o desenvolvimento se dê no local, não se pode esquecer das outras escalas geográficas para sua explicação. Muitos polos de crescimento econômico que se registram no mapa não podem ser estudados só levando em consideração o que acontece no local, devido à crescente dissociação entre a territorialização das atividades e a globalização das suas matrizes decisórias. É o que muitos têm chamado de “enclave político”⁵.

Assim, o crescimento global endógeno é nas escalas subnacionais, crescimento local exógeno. E nesta instância a diferenciação que o autor faz entre crescimento e desenvolvimento é chave:

[el desarrollo local] comparte elementos de exogeneidad propios del crecimiento local con otros de endogeneidad propios del desarrollo, puesto que crecimiento y desarrollo, si bien estructuralmente diferentes, no son fenómenos independientes [...] Las instituciones, las organizaciones y los actores, categorías todas que pertenecen al lugar, pasan a ser los elementos relevantes desde el punto de vista del diseño de políticas (BOISIER, 2005, p. 55)

Desenvolvimento é para este autor, uma questão relacionada mais com o bem-estar espiritual que com o bem-estar material das pessoas. Assim, o autor chama a atenção sobre a dificuldade que existe nos âmbitos acadêmicos, especialmente na economia ortodoxa, para refletir sobre a natureza “subjetiva, axiologia e complexa” do desenvolvimento, dificuldade que leva à “coisificação” do conceito e inevitavelmente, à quantificação. Assim, confunde-se desenvolvimento com mais materialidade (mais casas, mais ruas, mais escolas, mais hectares de cultivo, etc.) e não se admite a necessidade de melhorar situações e processos. Para Boiser:

Hay una ecuación inconsistente en materia de desarrollo: se llega a admitir el carácter subjetivo y cualitativo del concepto, pero se le busca a través de acciones esencialmente materiales. Causa y efecto no tienen la misma dimensión o, puesto en el lenguaje económico, el objetivo está divorciado de los medios usados. (BOISIER, 1999, p. 41).

Para este autor o desenvolvimento é um produto, um estado quase final (devido a seu caráter assintótico) de natureza intangível. O reconhecimento desta ideia é fundamental na medida em que permite pensar na existência de certos fatores da mesma dimensão (ou seja, intangíveis) que funcionam como causantes do desenvolvimento em um território determinado.

⁵ Enclave político: refere-se a situações onde as decisões vinculantes são tomadas de forma exógena.

São os “capitais intangíveis” que se apresentam combinados nos territórios e regiões em diferentes formas. Boisier (1999) define assim nove capitais intangíveis, evitando nesta instância a inclusão do capital natural por ser o elemento de primeira importância nos processos de desenvolvimento e para evitar cair, sob seu ponto de vista, nas ultrapassadas polêmicas sobre o determinismo do meio físico. As nove categorias de capitais intangíveis são as seguintes:

1. Capital Econômico: refere-se ao estoque de recursos financeiros que, período a período, encontra-se disponível para investimento nas regiões. É uma forma essencialmente exógena à região. Boisier adverte que os governos locais são incapazes de controlar os fatores de crescimento nos territórios, por isso deveriam mudar a sua forma de atuação frente ao capital, à tecnologia, a demanda externa e frente ao próprio governo nacional, para ao menos conseguir influenciar as decisões sobre eles.

2. Capital cognitivo: é o conhecimento científico e técnico disponível presente em uma sociedade, como o conhecimento e respeito que se tem do próprio território, assim como de outras formas de saberes que poderiam ser colocados ao serviço dos processos de desenvolvimento. Neste ponto, Boisier chama a atenção sobre a crescente exogeneidade do conhecimento tecnológico e até o cultural.

3. Capital simbólico: aqui Boisier traz o conceito de Bourdieu e tenta aplicá-lo como categoria de capital intangível. Boisier interpreta este conceito como poder do discurso para construir região, quer dizer, para gerar imaginários e mobilizar energias sociais latentes, e inclusive, para construir imagens corporativas territoriais.

4. Capital cultural: refere-se ao conjunto de tradições, mitos, crenças, linguagens, relações sociais para construir produtos imateriais e materiais.

5. Capital institucional: para definir este elemento o autor traz o pensamento de D. North. Assim, se refere às regras do jogo, instituições e as organizações presentes no território. Boisier argumenta que não só é importante a existência e quantidade destas, senão também a contemporaneidade, ou seja, os atributos estruturais como a capacidade de ação ou decisões rápidas, flexibilidade organizacional, maleabilidade, resiliência do tecido institucional, capacidade para entrar e sair de acordos virtuais e, principalmente, inteligência organizacional, que é entendida como a capacidade de monitorar e de aprender a partir de sua própria experiência de relacionamento com o entorno (BOISIER, 1999).

6. Capital psicossocial: relacionado a sentimentos, emoções, recordações e vontades. Este elemento reflete na autoconfiança coletiva, fé no futuro, convicção de que o futuro se constrói

socialmente, capacidade para superar o individualismo e sobre tudo, o desejo de se desenvolver.

7. Capital social: a interpretação que o autor faz do conceito de James Coleman ao fim da sua proposta está associado à existência no território de atores sociais organizados e de confiança mútua entre os mesmos para cooperar.

8. Capital cívico: são práticas políticas democráticas, a preocupação pela coisa pública, a confiança nas instituições, a existência de parceria entre setor público e privado assim como de redes de compromissos cívicos.

9. Capital humano: para explicar este elemento o autor traz a teoria de Capital Humano de Gary Becker, na qual se refere aos conhecimentos e habilidades dos indivíduos. Para Boisier, alguns gastos que o Estado faz (por exemplo, em educação ou em saúde) poderiam ser considerados como adições ao estoque de capital humano.

Os nove capitais intangíveis se encontram dinamizados pelo Capital Sinérgico. O capital sinérgico é a capacidade social de promover ações em conjunto com fins coletivos e democraticamente aceitos, com o conhecido resultado de se obter um produto final que é maior que a soma das partes (BOISIER, 1999, p. 42).

Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Como toda forma de capital, el capital sinérgico es un stock de magnitud determinada en cualquier territorio y tiempo, que puede recibir flujos de energía que aumentan este stock y del cual fluyen otros flujos de energía dirigidos precisamente a articular otras varias formas de capital. La idea de reproducción es inseparable del concepto de capital. (BOISIER 1999 p. 42)

Nessa instância, o próprio desenvolvimento é entendido como propriedade emergente de um sistema que se articula e movimento a partir da ação sinérgica. (BOISIER, 1999). O funcionamento do capital sinérgico não é processo automático, ele requer um ator que o impulsione. Para Boisier esse ator não pode ser outro senão o Estado local ou regional. Neste ponto em particular, poderia se afirmar que Boisier se distancia dos autores localistas e até de alguns institucionalistas que serão discutidos mais adiante, quem colocam toda a atenção nos processos que acontecem na sociedade civil, quase desconhecendo a importância dos agentes estatais como criadores e gerenciadores de ações em prol do desenvolvimento.

Boisier é um autor que defende a recuperação do local, que reconhece a endogeneidade do desenvolvimento e utiliza o léxico próprio dos localistas. Apesar disso, o curioso é que não se reconhece como um deles. Para este autor existiriam três enfoques diferentes, porém complementares, que representariam as abordagens localistas: I) o distrito industrial “a la

italiana”; II) O meio inovador “a la francesa” e finalmente III) o conceito de cluster “a la americana”.

A localização das diferentes cadeias de valor de forma descontínua pelo território pode potencializar a configuração de distritos industriais, meios inovadores, assim como clusters, mas para Boisier, o surgimento destes fenômenos estão condicionados pelo entorno e sua capacidade para sustentar processos de desenvolvimento. Os quais, mais que processos de crescimento econômico, requerem intervenções sociais inteligentes:

Que la globalización estimule o no procesos de cambio social altamente endógenos en algunos territorios, dependerá de las dialécticas que se ponga en juego y ello estará ligado a devolución de capacidades y competencias que las exigencias de la competitividad harán recaer en el Estado. Lo que parece claro es la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras del conocimiento mínimo para entender el propio proceso globalizador y consensuadas para actuar proactivamente, o sea, socialmente organizadas (BOISIER 2005, p. 55)

1.2.5 O desenvolvimento territorial na ótica marxista.

David Harvey, prestigioso teórico social é um dos autores que mais tem contribuído com o desenvolvimento da geografia moderna, especialmente no que tange à restituição das ferramentas marxistas para entender e criticar o capitalismo global e suas implicações no espaço.

Para Harvey (2001) desenvolvimento capitalista é entendido a partir da acumulação de capital, processo que sempre se explica associado ao espaço onde ele ocorre. O capital, na sua dinâmica expansiva de crescimento cria forças que permanentemente mudam e transformam as relações sociais. Existem contradições inerentes a esse contínuo processo, devido à forma espontânea e caótica na produção de mercadorias, que se manifestam nas conhecidas crises capitalistas.

Assim, o conceito de espaço é incorporado ao marxismo, principalmente a partir da relação existente entre os processos de acumulação de capital junto à aceleração do tempo decorrente dos avanços nos transportes. O custo de transporte é fundamental desde que permite a expansão dos mercados e o alcance das mercadorias, promovendo a criação de novos espaços para a reprodução capitalista. Nesse sentido, “a expansão geográfica e a

concentração geográfica são ambas consideradas produtos do mesmo esforço de criar novas oportunidades para a acumulação de capital”. (HARVEY, 2006, p. 52). Essa racionalização geográfica no processo provoca o estabelecimento de estruturas fixas, permitindo que o capital passe a ganhar uma representação concreta no espaço.

Ao mesmo tempo, a reflexão sobre o comércio exterior também possibilita uma forma de incorporação do conceito de espaço às formas marxistas de pensar o desenvolvimento. Neste ponto, o pensamento do Harvey se alinha com a visão dos dependentistas. Tanto para Marx como para os marxistas, o comércio exterior é tanto um atributo do próprio modo capitalista de produção (que reproduz em escala mais ampla as contradições inerentes ao processo de acumulação de capital), como um fenômeno histórico relacionado com o processo de formação social nas sociedades pré-capitalistas, que gera diversas formas de submissão e dependência.

Harvey, baseando-se em Marx, explica que a tendência histórica do capitalismo é destruir e absorver modos não capitalistas de produção, ao mesmo tempo em que os utiliza para criar novos espaços para a acumulação de capital. Dessa forma, a simples introdução de dinheiro em uma economia pré-capitalista gera uma dinâmica desagregadora que atomiza e quebra laços típicos de solidariedade em comunidades tradicionais. Em dois sentidos, isso tem relação com o que Karl Polanyi (2000) tentou ilustrar com seus “moinhos satânicos”. Primeiramente, porque o capital necessita de determinadas condições para se afirmar como capital em geral, como universal concreto (em termos hegelianos), precisando de um espaço unificado, pasteurizado para exercer seu controle e penetrar a totalidade do tecido social em todo o território. Segundo, no sentido em que nesse processo todo o capital vai fundindo os espaços mediante a transformação e mercantilização das relações sociais, apropriando-se de terra, trabalho e dinheiro.

A tendência do capitalismo, por tanto, é estabelecer um conjunto universal de valores, baseado no “trabalho social abstrato” que caracteriza a escala global. E nessa tendência o comércio exterior, tanto para este autor, como para o estruturalismo e o marxismo, tem um papel fundamental. Assim, a importância da expansão reside em que graças a este processo o capitalismo consegue escapar da sua própria contradição, intensificando os desejos e as necessidades sociais.

Resumindo então, para Harvey, desenvolvimento é um processo que se entende por meio da dinâmica de acumulação e sua expansão no espaço físico. Nesse sentido, tanto para este

autor como para Brandão, críticos marxistas, espaço não pode ser dissociado das explicações tanto do desenvolvimento quanto das propostas para romper com as dinâmicas que geram estruturas de dominação, subjeção e subdesenvolvimento.

Em uma linha similar à de Harvey, Carlos Brandão defende a recuperação do “velho e bom estruturalismo latino-americano” como o melhor caminho para entender os processos de desenvolvimento. Na sua abordagem existiria a possibilidade de reconhecer as duas fases do desenvolvimento (BRANDÃO, 2009):

1) Aquela própria dos processos de destruição que implica desarranjar, frustrar, e importunar expectativas e ações.

2) Aquela própria dos processos de construção, de dotar de sentido e coerência às transformações que uma sociedade projeta para o futuro.

A partir daqui, fica claro que para este autor o desenvolvimento, longe de remeter à ideia de calma, concórdia, tranquilidade e equilíbrio, traz a ideia de tensão constante. Desenvolvimento nesta perspectiva significa construir, mas sem deixar de transformar e obstaculizar as forças do atraso estrutural. Significa exercer em todas as esferas do poder uma força tão o mais forte quanto as que mantêm o subdesenvolvimento (BRANDÃO, 2009). É justamente por isso que para este autor a falha mais grave dos localismos é a negligência total na questão da hegemonia do poder político e nas consequências que esta tem para pensar processos de desenvolvimento.

Considerando então o território como um espaço de construção social com características específicas, Brandão se propõe a analisar o que ele define como a “dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista”, definindo a divisão social do trabalho como a categoria explicativa básica na pesquisa sobre o desenvolvimento dos territórios, por esta atravessar todos os processos e todas as escalas.

A partir da identificação dos elementos chave para tal, Brandão propõe a análise crítica do movimento desigual da acumulação do capital nos recortes territoriais por meio da verificação dos processos de homogeneização (das condições gerais para a reprodução do capital), de integração (entre os espaços e estruturas produtivas), de polarização (em termos de dominação

e irreversibilidade do processo) e de hegemonia (em termos de consentimento ativo para com o sistema de influência).

1. Homogeneização: este processo também guarda estreita relação com os “moinhos satânicos” de Karl Polanyi (2000) que trituravam a própria sociedade em seus átomos. Brandão adverte sobre a desigualdade que gera esse processo de homogeneização:

É preciso muito cuidado no tratamento dessa dimensão “espacial” do capitalismo, porque ela não tem nada de niveladora de desigualdades. Na verdade, esse processo homogeneizador (de relações mercantis) cria e recria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento. (BRANDÃO, 2009, p.73)

O desenvolvimento não é uma dinâmica evolutiva de nivelamento e igualação do território, pelo contrário, ao se espalhar, o capital vai se multiplicando de maneiras diversas, atravessando fronteiras e antigas barreiras de proteção, destruindo, ainda em muitos casos, formas pretéritas de produção e impulsando práticas predatórias do meio ambiente, às vezes até sem necessidade de coerção física. Brandão guarda sintonia com as ideias de Furtado, que lembra que a acumulação de capital não só aumenta as divergências também legitima essas práticas reforçando e justificando a reprodução da dependência econômica.

Uma vez estabelecidas as condições básicas para sua reprodução, o capital mercantil instaura a concorrência e, a partir desse momento, estabelece-se a divisão inter-regional do trabalho que quebra o isolamento entre as regiões e as tornam espaços conexos.

2. Integração: as rupturas, transformações e conquistas de espaços para a reprodução de capital faz com que necessariamente esta dinâmica seja contínua e de difícil reversão. No final das contas, longe de diminuir as especificidades inter e intra-regiões, a integração demonstra a natureza desigual do processo de desenvolvimento regional. Mas todo esse processo não é natural, Brandão lembra que se trata de uma “coerência imposta”, de uma vontade política de integrar as economias regionais e construir um mercado nacional, quer dizer, um único espaço de valoração. Os efeitos da integração nas economias regionais são variados e podem aumentar suas potencialidades como as vulnerabilidades do território, já que no meio do processo se multiplicam as interdependências e as complementaridades entre umas e outras.

3. Polarização: se o processo de integração estabelece uma ideia de enquadramento, o de polarização remete ao conceito de hierarquia. Igual que Perroux, Brandão assegura que o

próprio processo de desenvolvimento gera estruturas de dominação, polos que são assimetricamente distribuídos no espaço. O processo de polarização, também de difícil reversão, encontra-se reforçado pela inércia nos investimentos em capital fixo que aumentam a concentração espacial. Segundo ele:

Centros posicionados em hierarquias superiores terão tendência a serem dotados de estruturas complexas de serviços, infra-estruturas, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder político e cultural. Assim, suas forças concentradoras têm potência difícil de ser revertida ou contrabalanceada (BRANDÃO, 2009 p. 81).

Embora as diferentes áreas e suas economias possuam uma interdependência, a necessária atração pelos polos denota a heterogeneidade e hierarquias existentes entre um “centro” que exerce um poder unilateral sobre uma “periferia”. Existe aqui, uma apropriação da lógica da teoria da dependência que é aplicada aos contextos regionais e dos territórios nacionais.

4. Hegemonia: este é um processo que supõe um consentimento ativo de um modo de vida que foi primeiramente concebido pelas classes dominantes e imposto para todo o conjunto social, daí sua pretensão ilusória de “universalidade”. (LOJKINE apud BRANDÃO, 2009). O fundamental deste conceito está explicitado na hipótese que ele tenta testar ao longo de todo seu trabalho: a de que a hegemonia do bloco de poder conformado pelas diferentes frações do capital mercantil são as responsáveis, no caso concreto do Brasil, pelo atraso político, produtivo e social. A hegemonia (no sentido gramsciano) supõe um bloco histórico que pode ser constituído por vários outros de poder político que têm entre si uma sorte de aliança duradoura com o propósito de acabar com as contradições das forças sociais heterogêneas para alcançar sua coesão e unidade:

A hegemonia cumpre uma função regulatória das contradições presentes nas diversas frações do bloco de poder e tem de estabelecer uma capacidade de ocultação de conflitos e fissões, de formar determinada “concepção do mundo”, forjando e cristalizando uma relação de forças que determina os limites e condiciona as ações dos subalternos (BRANDÃO, 2009 p. 85).

Em definitiva, a análise crítica que vem propor este autor ajuda a correr os velos e mostrar quais são verdadeiramente as causas históricas do atraso e da situação de subdesenvolvimento que sofrem muitos territórios. Tal como Frank, este autor deixa claro que, longe de ser a falta de crescimento econômico ou de investimentos, estas causas encontram-se vinculadas a transformações nas estruturas sociais que supõe a introdução do capital e a

divisão do trabalho. Brandão não propõe uma receita para sair da situação de subdesenvolvimento, mas especificamente quando ele explica o processo de integração territorial, deixa claro que existe uma “coerência imposta”, explicitando que tem uma vontade política por trás dele. Fica claro que a resolução do problema é de natureza política.

Como já afirmaram muitos autores, Brandão também reconhece que a internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, de um modo geral debilita os centros de decisão e comando dos espaços nacionais, mas este autor se revela contra a ideia hegemônica de que estes apenas cumprem com as exigências da globalização, de se ajustar, adaptar e submeter a este processo para se tornar um espaço receptivo e conquistador dos agentes econômicos mais poderosos.

Brandão discorda da afirmação de que estaríamos caminhando para a consolidação de um novo padrão de desenvolvimento construído integralmente no âmbito local. Acredita na impossibilidade de uma teoria geral do desenvolvimento nos espaços regionais e urbanos, defendendo que os estudos sobre o território devem ter a característica de não ser abstrações que separam o espaço e o tempo das ações sociais dos sujeitos, nem ser estudos historicistas que não podem sair do método de estudo de caso.

Em certas abordagens que reivindicam o espaço local e regional como o “marco natural” da atividade econômica, como são a de “clusters”, a dos sistemas locais de inovação ou os distritos industriais antes mencionados, o conceito de região encontra-se descontextualizado. Para Brandão aqui a região se converte em um mero receptáculo neutro, ofertante de plataformas ou de um “meio ambiente” propício para receber investimentos.

A concepção teórica e metodológica que perpassa todas as formulações não conservadoras, a partir daí, é a de que o espaço é uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e as lutas que se travam em torno desse ambiente construído socialmente. Nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica (BRANDÃO, 2009, p. 65).

Para os localistas o local é visto como uma unidade que tem a capacidade de tomar decisões racionais e maximizadoras das utilidades por meio da mais eficiente combinação de fatores. Nestas visões conservadoras, as experiências exitosas poderiam ser replicadas sem mediação em qualquer contexto.

Na avaliação das vantagens da aglomeração e da proximidade, existe uma exaltação dos esquemas de transmissão de saberes e dos processos de extração e apropriação de externalidades positivas do entorno e da vizinhança. As pesquisas localistas apresentam como resultado listas ad hoc dos ativos, capacitações, normas, rotinas e hábitos que lhe são específicos a um território. Mas ao fazer isso, negligenciam que o “comando maior” deste processo está fora dele (BRANDÃO, 2009).

Existe então nos localismos antes mencionados uma exageração das capacidades endógenas para gerar processos virtuosos de desenvolvimento socioeconômico ancorada na crença da determinação das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária por sobre o resto dos fatores materiais. Para Brandão, estas abordagens banalizam definições como “capital social” ou “economia solidária e popular”, e exageram o papel dos empreendedorismos, das microiniciativas, dos voluntariados e das “comunidades solidárias”. Assim, o “esforço cívico” e o engajamento “solidário-associativista” têm nessas abordagens mais importância que a própria ação estatal, a qual apenas garante das vantagens comparativas e sinergias localizadas.

Como já foi dito, Boisier pode ser considerado um localista, desde que apresenta uma “lista dos ativos locais”, colocando a combinação destes, como determinante do processo de desenvolvimento. Mas por outra parte, Boisier não pode ser acusado de esquecer que o “comando maior” (na sua linguagem não marxista “base material do processo de desenvolvimento”) muitas vezes é oriunda de outras escalas geográficas. Também não se pode acusar a Boisier de tratar o Estado como mero garantidor das sinergias localizadas. Mais que garantir, o estado é o dinamizador das forças sinérgicas, reconhecendo que só uma ação pública inteligente é capaz de transformar o crescimento exógeno em desenvolvimento endógeno.

Apesar disso, a tese de Boisier só permite ver uma foto de um processo complexo e historicamente determinado. Se descrevêssemos o estado dos nove capitais intangíveis mais o capital sinérgico, estar-se-ia explicando como a combinação desses ativos locais lhe outorga uma determinada forma ao processo de desenvolvimento nesse momento exato. Precisar-se-iam de muitos anos de pesquisa para medir as variações desses capitais ao longo de tempo em um processo de desenvolvimento local.

1.3 AS TEORIAS NEOINSTITUCIONAIS E SUAS DIFERENTES VISÕES

Douglas C. North, economista e professor de história americano, é um dos autores que mais tem contribuído no desenvolvimento da nova economia institucional. No final dos anos 60, começa a perceber as limitações do arcabouço neoclássico para explicar ao longo da história o desempenho das economias. Por essa razão, propôs-se à tarefa de construir um marco teórico-analítico que consiga dar conta daqueles fenômenos que ele considera primordiais para explicar as trajetórias de crescimento econômico, ausentes nos modelos neoclássicos. Nesse marco, as instituições têm um papel central.

Para North (1991) instituições são entendidas como construções humanas que limitam e estruturam a interação política, econômica e social. Estas podem ser tanto informais (como costumes, tabus, tradições, códigos de conduta), ou regras formais (leis, constituições ou direitos de propriedade).

As instituições na sua perspectiva histórica são estruturas que conectam o passado como o presente e com o futuro (NORTH, 1991) e que evoluem de forma incremental. A história para ele não é outra coisa que “[...] *a largely story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of sequential story*” (NORTH, 1991, p. 97) Na medida em que estes complexos vão evoluindo, vão condicionando cada vez mais a direção das mudanças econômicas para o crescimento, estagnação ou declínio.

O autor explica que, apesar dos laços pessoais, os contratos voluntários e o ostracismo serem mecanismos que ainda cumprem um papel importante, a crescente complexidade da sociedade moderna precisa de estruturas e contratos mais efetivos, que sejam impessoais. Assim, as instituições e organizações que emergem, conseguem reduzir os custos de informação e prover incentivos para o cumprimento de contratos fazendo possível a participação dos intercâmbios do comércio de longa distância.

Rejeitando o pressuposto de informação perfeita dos modelos neoclássicos, North argumenta que em contextos onde os atores procuram maximizar seus ganhos e onde existe informação assimétrica sobre o valor dos atributos intercambiados, ou sobre o desempenho dos agentes, os custos de transação são um elemento fundamental e condicionante do desempenho da economia. “*Institutions and the effectiveness of enforcement (together with the technology employed) determine the cost of transactions*” (NORTH, 1991 p. 98).

Nesse sentido, para North, a função das instituições é permitir a realização dos potenciais ganhos derivados dos intercâmbios na medida em que estas conseguem reduzir os custos de transação e de produção per intercâmbio. E nessa redução de custos não só intervêm as regras e instituições econômicas, mas as estruturas políticas tem um papel central. Para este autor:

Both, political and economic institutions are essential parts of an effective institutional matrix [...] The central issue of economic history and of economic development is to account for the evolution of political and economic institutions that create and economic environment that induce increasing productivity (NORTH 1991, p.108)

North (1991) utiliza o conceito de “path dependence” de Brian Arthur e Paul David, que explica a trajetória da mudança tecnológica, e constrói um paralelismo para entender as mudanças nas instituições e sua influência no desempenho da economia. Nos dois casos, os rendimentos crescentes constituem o elemento chave deste conceito, mas o autor reconhece que o caso institucional é mais complexo devido ao importante papel que cumprem nele as organizações políticas. Para ele, path dependence consiste em um processo de evolução institucional no qual o marco institucional do passado apresenta uma sorte de “cenário de oportunidades” para as organizações e os empreendedores individuais que atuam no presente.

The institutional matrix consists of an interdependent web of institutions and consequent political and economic organizations that are characterized by massive increasing returns. That is, the organizations owe the existence to opportunities provided by the institutional framework (NORTH, 1991, p. 109)

O fato de criar uma sorte de “estrutura de oportunidade” não significa que o crescimento da economia esteja assegurado. O autor lembra que ao longo da história têm sido correntes os casos onde marcos institucionais criaram oportunidades para a evolução organizacional, mas a direção desse desenvolvimento não tem ocorrido no sentido de promover atividades que aumentem a produtividade da economia. Pelo contrário, o aumento de rentabilidade privada significou a criação de monopólios, a restrição na mobilidade dos fatores e aparição de organizações políticas que atuaram redistribuindo direitos de propriedade mais que os aumentando. (NORTH, 1991). Tudo isso para o autor pode ser ilustrado claramente se é comparada a evolução do marco institucional que tem influído sobre as organizações nas colônias britânicas com as portuguesas e espanholas em América:

In the former, an institutional framework has evolved that permits complex impersonal exchange necessary to political stability as well as to capture the potential economic benefits of modern technology. In the later, “personalistic” relationships are still the key to much of the political and economic exchange.

They are the consequence of an involving institutional framework that has produce erratic economic growth in Latin America, but neither political nor economic stability, nor realization of the potential of modern technology. (NORTH, 1991 p. 111)

Nessa comparação, é forte a ideia de herança das formas institucionais desenvolvida pelos weberianos, ideia que, como já foi sinalado, é rejeitada por autores como Frank. Se bem é preciso reconhecer a importância que as trajetórias têm em qualquer processo socioeconômico, é fundamental levar em consideração que estas condicionam de forma necessária, mas nunca de forma suficiente. Nesse sentido, a afirmação de North (1991) de que a estabilidade das instituições da América do Norte é a causa da captura dos benefícios econômicos significa reduzir todas as causas do subdesenvolvimento (que podem ser políticas, sociais, ambientais e/ou econômicas) a uma única circunstância: a pobreza ou instabilidade institucional.

Esse tema é tratado muito bem na crítica às visões neo-institucionalistas que faz Adam Przeworski (2005). Este reconhecido cientista político argumenta que a procura da “causa primordial” que explica o crescimento econômico é uma tarefa que sempre foi preocupação das diferentes correntes econômicas (Przeworski reconhece a D. North como um representante do institucionalismo econômico ou como um economista preocupado com as questões institucionais que afetam ao mercado e ao desenvolvimento da economia).

Przeworski critica os dois pressupostos básicos do neo-institucionalismo: o primeiro, que as instituições “importam”, o seja que sua fortaleza faz a diferença na hora de capturar os benefícios da economia. O segundo, que as instituições e organizações são endógenas, no sentido de que elas são o resultado de inovações e mudanças das estruturas sociais historicamente determinadas.

A frase de North citada por Przeworski está ancorada no primeiro pressuposto: “[...] os países do Terceiro Mundo são pobres porque neles as regras institucionais definem um conjunto de recompensas para a atividade política/econômica que não encoraja a atividade produtiva” (NORTH *apud* PRZEWORSKI, 2005, p.60). Ou seja, que as fortalezas destas estariam determinando a captura dos benefícios da economia.

A história recente da América Latina pode colocar em dúvida este primeiro pressuposto. Durante a década dos 90 muitos países da região fizeram profundas reformas nas suas instituições, seguindo as receitas dos países do norte, com o objetivo voltá-las mais atrativas

para os capitais. A desregulação dos mercados, a flexibilização dos controles, a redução de tamanho e o recorte das funções sociais do Estado, a privatização das empresas estatais, entre outras ações, mais que tornar estes países mais competitivos e facilitar a captura de benefícios, teve como resultado o decréscimo da economia e a pauperização social.

[...] pode ser que “as restrições institucionais definam um conjunto de recompensas para a atividade política/econômica que não encoraja a atividade produtiva” precisamente naqueles países em que os retornos da atividade produtiva são relativamente baixos. Quando esses retornos são baixos, os atores que povoam as instituições políticas preferem se engajar na busca de rendas (rent seeking). A explicação de North para a pobreza do Terceiro Mundo é então circular. (PRZEWORSKI, 2005 p.60)

Por outro lado, se é uma verdade que as instituições são endógenas elas não poderiam gozar de autonomia e ser colocadas como variável independente ou causa primordial. “O raciocínio embaraçosamente óbvio é que se a endogeneidade é suficientemente forte as instituições não podem ter uma eficácia causal própria” (PRZEWORSKI 2005 p.60). O argumento é brilhante na medida em que consegue desarticular de uma forma simples o segundo pressuposto do neoinstitucionalismo. Para Przeworski:

Endogeneidade significa que nada pode ser a causa primordial. As instituições não são uma causa mais profunda que a provisão de fatores ou a tecnologia: as instituições — repetamos — podem determinar a provisão de fatores e seus usos, mas esses fatores, por sua vez, afetam o crescimento e a ulterior prosperidade, que por seu turno afetam a evolução das instituições. (PRZEWORSKI, 2005, p 76).

Que as instituições sejam endógenas não implica a falta total de autonomia, senão a impossibilidade de autonomia absoluta e, por conseqüente, a impossibilidade de funcionar como causa primordial do desenvolvimento econômico. Por outro lado, a endogeneidade significa um efeito contingente de conflitos travados por sobre determinadas condições históricas que implicará uma maior ou menor probabilidade de persistir nessas condições (PRZEWORSKI, 2005). Por essa razão, este autor afirma que:

O motor da história é a endogeneidade. A partir de certas circunstâncias iniciais e sob certas condições invariantes, a riqueza, sua distribuição e as instituições que alocam fatores e distribuem a renda são mutuamente interdependentes e evoluem conjuntamente. (PRZEWORSKI, 2005, p 76).

Partindo assim, da endogeneidade como “motor da história” pode-se afirmar que as instituições importam, mas também importam as condições materiais que existem em um local determinado. Existiria então, um mecanismo circular que indica que o estado atual das rendas

podem influenciar as tomadas de decisão, que por sua vez, influenciarão o estado futuro das mesmas (PRZEWORSKI, 2005). Dito em outras palavras, que os elementos materiais e imateriais que determinam a “estrutura de um local”, afetam aos complexos institucionais e aos formatos organizacionais, ao mesmo tempo em que as decisões que são tomadas no seu seio intervirão nessa estrutura deixando consequências mais ou menos visíveis.

Outra crítica contundente ao institucionalismo de North vem de Alejandro Portes. Professor de Sociologia e Filosofia, este autor tem chamado a atenção sobre as limitações analíticas das Ciências Económicas como um todo para abordar e definir questões complexas como instituições, cultura, normas etc. Ao mesmo tempo em que faz uma chamada à comunidade das Ciências Sociais para colaborar aportando suas ferramentas nas análises dos assuntos institucionais. A base para uma colaboração interdisciplinar consiste em um corpo de conhecimentos que contem elementos chaves para analisar o que realmente ocorre na sociedade e colocando assim, um conceito de instituição mais adequado (PORTES, 2006). Esses elementos incluiriam:

1. A distinção entre a esfera simbólica e a realidade material: Portes explica que a sociologia tem estabelecido uma distinção essencial entre cultura e estrutura social.

La cultura incorpora los elementos simbólicos esenciales para la interacción humana, la comprensión mutua y el orden. La estructura social está compuesta por personas reales que desempeñan roles ordenados en una escala jerárquica de algún tipo. [...] La cultura es la esfera de los valores, de los marcos cognitivos y del conocimiento acumulado. La estructura social es la esfera de los intereses, individuales y colectivos, respaldados por diferentes cantidades de poder (PORTES, 2006, p. 19)

2. A compreensão do carácter hierárquico destas esferas: os elementos que compõem a estrutura social podem se ordenar em uma “hierarquia de influências causais”, que vão desde fatores “profundos”, geralmente ocultos pela cotidianidade, até fatores “superficiais”, mais variáveis e evidentes.

Assim, os valores são elementos profundos da cultura que se definem como a força motivadora da ação moral, individual e coletiva, indicando uma continuidade clara entre o bom e o desejável e o ruim e o aborrecível (PORTES, 2006). Mas apesar de sua profundidade, eles são visíveis nos comportamentos opostos ao egoísmo desenfreado. São para North, Ostrom (1991) e outros, as chamadas “restrições”. Para Portes, essa é uma das grandes confusões dentro do neoinstitucionalismo já que restrições não são os valores, senão as normas. “Los

valores no son normas y la distinción es importante porque los primeros representan principios morales y las segundas directivas concretas para la acción [...] *Los valores están implícitos en las normas*". (PORTES, 2006, p. 20). Estas últimas podem ser formais ou informais. Portes aclara que o conceito de normas vem evoluindo desde Durkheim e faz referência aos elementos restritivos da cultura, mas o "ouvido seletivo" dos economistas institucionalistas tem levado a tratá-las como instituições, que claramente tem outra conotação.

Por sua vez, estas normas estão imbuídas nos *roles*. O autor explica que os indivíduos entram no mundo social como ocupantes de um *rol*, de um papel, ficando condicionados às restrições e incentivos das normas. *"Los roles se definen en general como el conjunto de comportamientos prescritos para quienes ocupan posiciones sociales particulares"* (PORTES, 2006, p. 20). Este conceito também tem sido olvidado pela literatura institucional atual praticada tanto na Economia, Sociologia e na Ciência Política. *"Los roles son parte integral de las instituciones pero no son instituciones y la confusión de los dos términos debilita el poder heurístico de ambos conceptos"* (PORTES, 2006, p. 21).

Portes explica que os elementos que compõe a cultura seguem paralelos com os que compõem a estrutura social. Mas estes últimos não se definem por valores que ditam o que se deve ou não fazer, senão pela habilidade específica e diferenciada dos atores sociais para obrigar a outros a fazer sua vontade, ou seja, o poder. Assim como os valores são um elemento profundo da cultura, o poder é o elemento profundo da estrutura social e, enquanto os primeiros restringem, o último permite. Assim, é possível afirmar que nem tudo é "restrição do comportamento", alguns elementos restringem, outros motivam e permitem.

Assim como os valores são incorporados nas normas, o poder dá lugar à conformação das classes sociais, definidas como *"grandes agregados cuya posesión o exclusión de los recursos lleva a diferentes oportunidades de vida y de capacidades para influir en el curso de los acontecimientos"* (PORTES, 2006, p. 23). A posição de classe está definida não só pela riqueza ou falta dela, senão também por outros recursos que conferem poder como os vínculos para influir nos outros (fazendo referência ao conceito de Capital Social de Bourdieu) ou a habilidade e o conhecimento para ocupar posições de alto nível de status (fazendo referência ao conceito de Capital Cultural do mesmo autor).

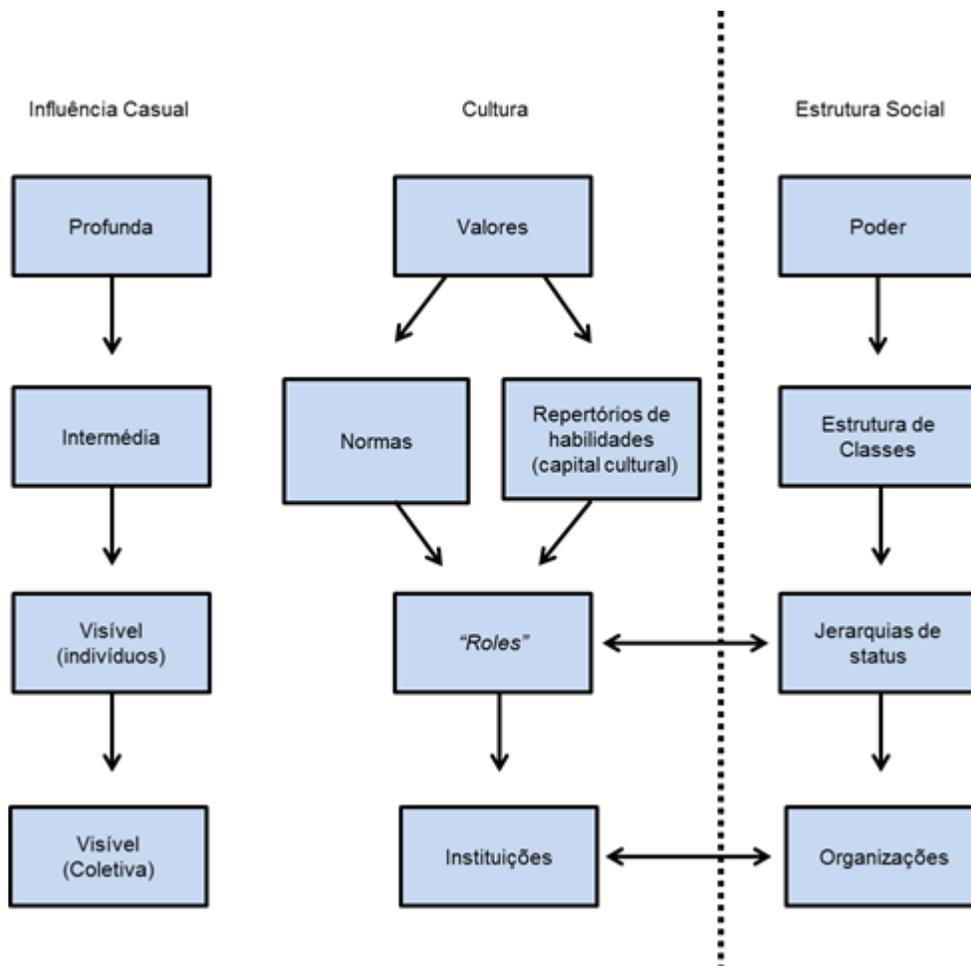


Figura 1 - Elementos da vida social.
 Fonte: Portes, 2006, p.24.

3. A identificação dos conceitos que as conectam: Todos estes elementos da vida social se relacionam e se influem mutuamente. As setas horizontais são as que unem as esferas da cultura e da estrutura social no nível individual (rol e status) e no nível coletivo (instituições e organizações).

Se bem para North, instituições conformam o “plano simbólico” das organizações, estas são consideradas como o conjunto de regras, formais ou informais, que governam as relações entre os que ocupam *roles* nas organizações sociais. Para Portes:

North y sus seguidores quieren denominar instituciones a las normas, tienen derecho a hacerlo, pero entonces deben enfrentar el tema conceptual de la relación entre esas instituciones y los roles en los que están incorporadas, así como los planos simbólicos que especifican las relaciones entre dichos roles y, por tanto, la estructura real de las organizaciones. Como señaló Giddens (1987), las instituciones no son estructuras sociales, tienen estructuras sociales

(por ejemplo, organizaciones) como encarnación real de los planos que guían las relaciones entre roles (PORTES, 2006, p. 25)

Sem a distinção analítica entre os elementos que conformam a estrutura social e a cultura assim como a compreensão de que tanto instituições como organizações têm suas raízes nos elementos mais profundos da vida social, o reconhecimento de que “o contexto importa” produz, no mínimo, estudos de caso descritivos e, no pior dos cenários, argumentos circulares (PORTES, 2006). Nesse sentido, sua proposta de institucionalismo “denso” oferece elementos analíticos muito pertinentes que complementam e corrigem os estudos institucionais iniciados na Economia.

4. Uma teoria da mudança social que vai além da atual compreensão institucionalista destes processos: o autor crítica diretamente aos intentos (fracassados) de transplante institucional do Ocidente desenvolvido para o Ocidente subdesenvolvido.

Portes defende que estes tem lugar no nível superficial da sociedade, enfrentando a oposição e resistência daqueles elementos que operam em um nível mais profundo da estrutura das sociedades receptoras. Para pensar uma nova teoria da mudança social, Portes se serve da tese de Amartya Sen (2000), sobre o “desenvolvimento deliberativo” e da solução apontada por Ostrom para resolver a “Tragédia dos Comuns”⁶.

La estrategia participativa comienza en el otro extremo, comprometiendo a la población en una amplia discusión sobre los objetivos del desarrollo, (valores) y las reglas (normas) y medios técnicos (repertorio de habilidades) necesarios para conseguirlos. Aunque desordenados y complicados, es probable que los planos institucionales que aparezcan al final de estas discusiones tengan éxito porque corresponden a la dirección causal de la cultura. (PORTES, 2006, p.29)

Em definitiva, a proposta de Portes é uma reivindicação aos modelos de democracia direta. A grande fraqueza destas formas participativas é que elas não trabalham com os elementos da estrutura social que se fundam no poder. Portes reconhece isto afirmando que “No es probable que tales iniciativas tengan éxito a menos que se persuade u obligue de algún modo a las clases dominantes para que colaboren con dichos experimentos” (PORTES 2006 p. 29). Existem suficientes evidências para afirmar que a participação diminui até a dissipação total quando não existem resultados concretos e contundentes que resultem da mobilização social.

⁶ A solução apontada por Ostrom para resolver a Tragédia dos Comuns ressalta a necessidade de gerar arranjos institucionais que surjam do diálogo e compromissos da própria comunidade de usuários, criticando ao mesmo tempo, as imposições estatais consideradas por ela como regras “externas”, e por isso, condenadas ao fracasso.

As reflexões que podem ser feitas a partir da proposta de Portes é que para que uma estratégia de desenvolvimento tenha êxito, deve estar em harmonia com os elementos profundos da cultura e levar em consideração os diferentes e até às vezes contraditórios interesses que defendem as classes em uma determinada estrutura social. Como explicou Boisier (2005), as instituições, as organizações e os atores, sendo categorias endógenas, passam a ser elementos fundamentais desde o ponto de vista do desenho das políticas. O diálogo e o envolvimento dos setores são fundamentais na medida em que permitiriam encontrar pontos em comum e formas de cooperação.

O enfoque neoinstitucional na Ciência Política surge na década dos 90 como uma alternativa teórica e metodológica aos enfoques predominantes, em uma conjuntura onde o *mainstream* (o behaviorismo) demonstrou uma grande incapacidade para prever e dar respostas aos acontecimentos internacionais.

Aqueles que se reconhecem adeptos a esta nova abordagem defendem que as instituições têm um importante grau de autonomia na sua interação com a sociedade. Essa autonomia relativa lhe permite encaminhar a própria política, definindo não só as normas legais, também os valores e os *roles* na sociedade. Assim, são as instituições as que orientam as negociações, o desenho de políticas públicas e a tomada de decisões vinculantes.

A diferença do velho institucionalismo jurista europeu, no qual a política era concebida como algo alheio que devia ser controlado pelas instituições, o neoinstitucionalismo defende que as normas se originam não só na racionalidade positivista da ciência jurídica, também nos valores sociais historicamente transmitidos. Esses valores, do mesmo modo que na visão de North, se consolidam e transformam ao longo dos processos históricos, nos quais as práticas políticas, por sua vez, reorientam os sentidos das normas de procedimento que guiam à política. Assim, e segundo Pintos (2003), o neoinstitucionalismo não fica perdido em um círculo hermenêutico:

En la convicción de que la vida institucional pueda consistir solo en un permanente repetirse de lo mismo, en la que algo cambia para que nada cambie. Para este enfoque, si bien los valores sociales, históricamente transmitidos, condicionan fuertemente los desarrollos institucionales que distinguen a una comunidad política, las instituciones pueden a su vez reorientar-crítica y significativamente-esos valores. (PINTOS, 2003, p.112)

O marco fundacional desta corrente, para este autor, pode ser considerado o artigo de March e Olsen *“The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”* no qual a sociedade democrática é definida como um âmbito de continua redefinição dos papéis que desempenham os indivíduos, as instituições e as próprias comunidades políticas que as sustentam (PINTOS, 2003). Assim, a democracia é considerada como um fato cultural que ao longo do tempo vai se transformando e adquirindo novos significados por meio de uma continua construção de legitimidade que outorga consenso social a suas normas de procedimento.

Justamente é por essa razão que não é possível resumir as diferenças históricas em um único modelo de democracia universalmente válido. Segundo Pintos, a crítica de March e Olsen aponta, igual a Portes, às teorias dos governos formuladas nos contextos anglo-saxão que sistematicamente tentaram impor seus modelos institucionais ao resto dos contextos. Também, aos conceitos do individualismo metodológico e as teorias democráticas do intercambio (ou econômicas) principalmente no que se refere a sua visão parcial do comportamento político. Para interpretar os fenômenos que fazem parte da democracia, estas teorias deveriam ser integradas em uma leitura mais ampla da política. E é isso o que, segundo Pintos (2003), faz o neoinstitucionalismo, ao interpretar o sistema político como um conjunto de normas condicionadas pelas intenções e objetivos dos atores sociais. *“La legalidad y legitimidad están estrechamente imbrincadas, dado que la acción política está organizada en base a las relaciones existentes entre el gobierno y la sociedad”* (PINTOS 2003, p. 114).

Nessa mesma linha Putnam (1996) parte de duas afirmações nas quais, segundo ele, todos os teóricos do novo institucionalismo encontram consenso: as instituições moldam a política e as instituições são moldadas pela história. A partir dali e considerando as instituições, primeiro como variável independente, investiga de forma empírica como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos. Logo, tomando a estas como variável dependente, analisa como o desempenho institucional é condicionado pela história. As instituições para este autor são vistas como “mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordos” (PUTNAM, 1996, p. 24) enquanto que o desempenho institucional é entendido com base e um modelo simples de governança: demandas sociais, interação política, governo, opção de política e implementação. “Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas” (PUTNAM 1996, p. 25).

Putnam deixa três lições que são fundamentais e devem ser levados em consideração se se quer entender as dinâmicas que acontecem na interação entre as instituições e os processos de desenvolvimento em qualquer local:

1. O contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Aqui Putnam apela à já discutida ideia de North: “Path Dependence”. O autor observa que durante pelo menos 10 séculos, o Norte e o Sul da Itália adotaram métodos diferentes para lidar com os problemas da ação coletiva. No caso do Norte os sistemas de participação cívica e as regras de reciprocidade cristalizadas em confrarias, guildas, sociedades de mútua assistência, cooperativas, sindicatos, etc., criaram vínculos cívicos horizontais que propiciaram níveis de desempenho econômico e institucionais mais elevados do que no Sul, onde as relações se estruturam verticalmente (PUTNAM, 1996).

Quando em 1970 aconteceu a reforma regional naquele país, foram implantadas novas instituições em contextos sociais bem diferenciados, os quais influenciaram visivelmente o funcionamento destes novos governos. Assim, tomando como base indicadores objetivos de eficácia governamental e indicadores subjetivos de satisfação popular, o autor constata quase sem exceção, que o desempenho daqueles governos criados em contextos mais cívicos era superior aos criados em contextos menos cívicos. Para Putnam “No final do século XX, assim como no início do século XII, as instituições coletivas funcionavam melhor na comunidade cívica” (PUTNAM, 1996, p.191).

O autor explica que, pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas do norte da Itália querem um bom governo e, em parte pelos seus próprios esforços, conseguem tê-lo, enquanto que os cidadãos das regiões menos cívicas no sul costumam assumir um papel de “suplicantes cívicos e alienados”. (PUTNAM, 1996, p. 191). Já pelo lado da oferta, o desempenho dos governos se encontra influenciado pela infraestrutura social que existe nas comunidades cívicas e os valores democráticos tanto nos representados como nos representantes.

Assim, afirma-se uma vez mais que, por um lado, as instituições da democracia não se originam desde um lugar abstrato ou externo a elas mesmas e por outro, os atores sociais têm uma vontade autônoma mas que não é alheia ou exógena ao próprio sistema político, quer dizer, eles são ao mesmo tempo, “*instituyentes e instituídos*” (PINTOS, 2003).

Segundo Putnam (1996, p. 192) “O que é mais fundamental para a comunidade cívica é a capacidade social de colaborar visando a interesses comuns. A reciprocidade generalizada gera virtuoso capital social e reforça a colaboração”. Mas se o surgimento de uma “comunidade cívica” depende profundamente da trajetória histórica, seria ingênuo pensar na possibilidade de uma transformação política por meio de uma mudança institucional?

2. Mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política. Se bem Putnam justifica a “Path dependence”, “No todo, porém os resultados da reforma regional estão longe de ser um convite à inércia” (PUTNAM, 1996, p. 193). Tal qual previam os institucionalistas, a reforma regional resultou em uma mudança (muito gradual, porém palpável) nos valores, identidades, poderes e estratégias em ambas regiões.

Tanto no Sul quanto no Norte, a própria reforma gerou pressões, dentro e fora do governo, no sentido de maior descentralização. Tanto no Sul quanto no Norte, líderes comunitários e eleitores comuns consideram o governo regional melhor do que as instituições que ele veio a substituir. [...] A reforma regional propiciou aprendizado social, “aprendizado na prática”. A mudança formal induziu a mudança informal e tornou-se auto-sustentada (PUTNAM, 1996, p. 193)

3. A história institucional costuma evoluir lentamente. Aqui, o autor explica que as mudanças que se manifestam como resultados de uma reforma institucional o fazem de uma forma lenta e gradativa.

No que se refere ao fortalecimento das instituições (e não a mera elaboração de cartas constitucionais), o tempo é medido em décadas [...] A história evolui talvez mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica, muito embora faltem-nos parâmetros para afirmá-lo com certeza (PUTNAM, 1996, p. 193)

Fica claro assim, que para Putnam e o neoinstitucionalismo as sociedades se adaptam às instituições, do mesmo modo que as instituições são criadas na cultura que define uma comunidade política. Essa interação se define por um progressivo desenvolvimento e, ao mesmo tempo, por retrocessos marcados por crises que afetam tanto as normas já institucionalizadas como aos valores que as sustentam. Nesse caso, as crises significariam que as instituições já não conseguem cumprir mais o papel que a sociedade lhes outorgou.

Em resumo, estes autores conferem à história um papel fundamental. É certo que através dela podemos avaliar o desempenho das instituições e é verdade também que tradições cívicas fortes influenciam (não determinam) o bom desempenho do funcionamento do mercado e das

instituições democráticas. O passado condiciona, mas existe uma brecha para uma potencial mudança. E essa potencialidade pode ter origem, como explicou Portes, na esfera do poder, e pode acontecer, como indicou Putnam, a partir de reformas formais com capacidade de transformar práticas políticas.

Mas para que essas reformas sejam efetivas, os objetivos e os valores das mesmas devem estar em consonância com os elementos mais profundos da cultura. A estratégia de mudança deve ser participativa e o processo precisa ser legitimado pelo conjunto da sociedade. E para que isso seja possível, Boisier (2005) lembra a importância de ter sociedades locais informadas e organizadas. A criação de capital social, disse Putnam, não é tarefa simples, mas é vital para fazer uma democracia funcionar.

1.4 UMA PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL PARA ANALISAR AS RELAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO.

O presente capítulo pretendeu, primeiramente, apontar a evolução do pensamento sobre desenvolvimento e a evolução das teorias do neo-institucionalismo para reconhecer as potenciais contribuições destas últimas aos novos debates sobre desenvolvimento. Essas contribuições são para esta pesquisa uma peça chave desde que a mesma pretende analisar a relação existente entre as instituições e o desenvolvimento nos dois locais escolhidos. Em segundo lugar, o capítulo tentou identificar quais são os elementos destas teorias que podem auxiliar na construção de um aparelho teórico-conceitual que permita analisar ambos casos.

De certa forma, pode-se dizer que as reflexões neoinstitucionalistas vêm a reafirmar várias questões que são colocadas pelas novas teorias sobre desenvolvimento. Na verdade, tanto umas como as outras se originaram majoritariamente na década dos noventa, em uma época difícil para falar sobre planejamento e fortalecimento das práticas políticas.

Segundo autores como Brandão e Harvey, a introdução do capital mercantil desata novos processos no território tendentes a estabelecer as melhores condições para sua própria acumulação. Mas como a simples acumulação de capital pode ser convertida em desenvolvimento? Quais são os atores que permitem que esses processos se concretizem nos territórios? Como estes colaboram para destruir as condições que determinam o subdesenvolvimento e para construir aquelas que determinam o desenvolvimento? North falava sobre a capacidade das instituições para reduzir custos de transação, ou seja, da sua capacidade para capturar as rendas. São as instituições, e em especial aquelas que atuam nos

cenários locais, as que podem se apropriar dos fluxos econômicos, geralmente oriundos dos níveis globais, e transformá-los em fatores que respondam ao bem-estar social. Ou, como indicou Boisier, são as instituições locais as capazes de converter o crescimento local exógeno em desenvolvimento local endógeno.

Assim, a literatura institucionalista na economia, rejeitando o individualismo metodológico do neoclassicismo e colocando as instituições no centro da cena, deu o primeiro passo na construção de uma abordagem que permite dar conta de outras dimensões do desenvolvimento, além da econômica. Logo, abordagens oriundas das Ciências Sociais, como as de Portes ou Putnam, fizeram suas críticas e contribuições, tornando as instituições um objeto interdisciplinar.

Como já indicou North, existe uma *path dependence* que supõe para este autor uma sorte de condicionamento absoluta dos marcos institucionais do passado com respeito aos presentes. Assim, existe na literatura institucional uma tensão permanente entre as instituições (que tem uma pulsão de morte, de quietude, de conservar o estado das coisas) e os processos de desenvolvimento (que tem uma pulsão de vida, de transformação e de destruição da ordem vigente).

Vários dos conceitos e ideias do neoinstitucionalismo receberam duras críticas, especialmente do campo neomarxista como as de Przeworski. As críticas que fez este autor já foram aqui tratadas, mas nesta instância é pertinente resgatar a negação de que existe uma primazia causal das instituições por sobre outros fatores para alcançar o desenvolvimento. Se as instituições são endógenas, quer dizer, se elas se originam no local e são o resultado de um processo historicamente determinado, elas não podem ser uma causa determinante. Mas ainda que não exista primazia, não significa que o seu papel não seja crucial. As instituições condicionam os fatores e forças que intervêm no processo de desenvolvimento, mas ao mesmo tempo elas se vêm condicionadas por esses fatores.

Nessa linha, Portes ajuda na delimitação do campo da cultura e da estrutura social. No primeiro, encontram-se as instituições, que segundo ele e os institucionalistas econômicos limitam o acionar dos atores. Já para Portes, e discordando dos economistas, as organizações pertencem ao campo das estruturas sociais, onde a lógica do poder é a que permite quebrar a inércia que impõe os valores e as normas em uma sociedade.

O institucionalismo na Ciência Política tem auxiliado para mostrar que a pesar da *path dependence*, as instituições da democracia tem uma autonomia relativa respeito à sociedade onde elas operam. Essa autonomia relativa lhes permite redefinir valores e “*roles*” na sociedade assim como definir normas legais que modifiquem os próprios procedimentos democráticos e as práticas políticas. O estudo de caso de Putnam vem a confirmar essa tese: a mudança formal nas instituições tanto da Itália do norte como da Itália do sul induziu à mudança informal e dessa forma se tornou autossustentada. Ou seja, que as sociedades podem se adaptar às instituições da mesma forma que elas são criadas na cultura que as define.

Mas a reforma formal está sempre “condenada” ao êxito? É preciso tomar cuidado com as imposições de estruturas exógenas, já que muitas vezes podem gerar situações onde os compromissos mais fortes não sejam com o local e onde as decisões vinculantes sejam tomadas fora do mesmo, gerando assim enclaves econômicos e políticos.

Brandão explicou que a imposição e o acionar dessas estruturas só é possível quando existe uma ordem hegemônica que sustente a dominação. Mas o consentimento e a legitimidade, embora sejam fortes, têm limites. Portes advertiu que os implantes de formatos institucionais desde o norte para o sul não tiveram êxito por eles não responderem à direção causal da cultura. O autor, como já foi falado, insiste na necessidade de estratégias *bottom up* para mudança institucional. E como as instituições também são mecanismos para alcançar propósitos, como sinalou Putnam, na hora de definir estratégias para o desenvolvimento, é preciso por um lado garantir a discussão sobre os objetivos deste processo, ou seja, garantir a discussão sobre os valores, as regras e os meios técnicos para leva-lo a cabo. Por outro lado, é preciso uma participação ampla o suficiente e a confluência de todos os setores da sociedade. Sem a participação dos dominados, a estratégia carece de legitimidade, sem o consentimento da classe dominante, o projeto está condenado ao fracasso.

Até aqui foram resgatadas as contribuições que o novo institucionalismo faz aos novos debates sobre desenvolvimento. Esse resgate é fundamental para o presente estudo na medida em que auxilia na construção da abordagem que permite analisar os casos escolhidos. Cabe nesta instância apresentar quais elementos das teorias sobre desenvolvimento podem ser constitutivos deste aparelho teórico-conceitual em construção.

Dentro da longa era keynesiana, principalmente nos anos 60, o estruturalismo cepalino trabalhou com a ideia de um mundo dividido entre países centrais ou produtores de valor

agregado, e países periféricos, produtores de matérias primas. Neste esquema, a dominação que os primeiros exercem sobre os segundos só poderia se superar por meio de reformas nas estruturas produtivas.

Mas tarde, com a irreversível internacionalização do capital na era da globalização, essas ideias foram reformuladas e adaptadas aos novos tempos. O poder econômico já não teve mais nacionalidade e começou a se concentrar em um tipo de não-território. Assim, a “teoria mundo” supõe que o poder antigamente reunido nos países centrais e com menos intensidade nos periféricos, hoje se encontra dividido em distintos nós do sistema, enquanto a dominação é exercida por esse capital internacional.

Depois do recorrido teórico, são estas abordagens, que compreendem o fenômeno de desenvolvimento como um processo historicamente determinado, as escolhidas como tela de fundo para o presente estudo. As teses cepalinas, os dependentistas, e mais tarde a teoria mundo, representam juntas a evolução de um paradigma que ainda consegue dar conta das assimetrias e da dominação existentes no concerto internacional assim como também nas escalas que vão desde o local até o global.

Ao mesmo tempo, dentro desse marco teórico é necessário trabalhar com um conceito de desenvolvimento que consiga enxergar a complexidade do mundo global, dos novos problemas que apresenta a contemporaneidade e das novas valorações que tem surgido a partir destes. Por isso, será adotado o conceito de desenvolvimento de Sachs, que consegue entender as diferentes agendas deste processo, chamadas por ele de dimensões: a ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e a territorial.

A globalização, por um lado, levou a que nunca mais seja esquecido o poder relativo que os Estados-nação têm na hora de negociar seu lugar no cenário internacional. Mas ao mesmo tempo, este fenômeno gerou um espetacular retorno para o regional e o local. E esse retorno foi tão espetacular que durante muito tempo, os níveis intermediários ficaram desprestigiados ou simplesmente esquecidos. Nesse sentido, Brandão destaca e reivindica a esfera nacional para negociar frente a poderes cada vez mais concentrados.

André Gunder Frank lembra que, independentemente do papel que um país tenha no concerto internacional (centro ou periferia), as causas do subdesenvolvimento e suas soluções

devem ser procuradas nas estruturas produtivas e sociais internas. Ou seja, que estão nos processos territoriais onde o desenvolvimento se concretiza.

Por isso para entender como este conceito trabalha nos territórios, optou-se pelos processos que Brandão explica, a saber, homogeneização (das condições para a acumulação e reprodução do capital mercantil); de integração (das regiões e mercados); de polarização (enquanto irreversibilidade da dominação) e de hegemonia (enquanto consentimento ativo para com o sistema de influencia).

Na explicação do processo de homogeneização em ambos casos serão apresentados indicadores demográficos (População residente por sexo e situação de domicílio; População economicamente ativa nos municípios; Área e Densidade demográfica e Evolução dos nascidos vivos nos municípios), que dão conta das transformações que vivenciaram aqueles territórios nos primeiros anos. Para explicar o processo de integração se analisam as consequências da construção de eficientes sistemas logísticos que conectam diretamente a ambos municípios com o mercado internacional, para discutir assim a dialética pólo-enclave. Além disso, são apresentadas consequências decorrentes da distância entre os locais e as capitais estaduais.

Para explicar o processo de polarização são discutidas as consequências decorrentes das migrações e são comparados indicadores econômicos (Evolução do PIB do Brasil; Estados, Microrregiões e Municípios e Participação do PIB municipal no PIB das Microrregiões); indicadores de educação (População residente de 5 anos ou mais por alfabetização; evolução de matrículas; evolução de número de docentes, evolução de número de escolas; evolução do número de cursos de ensino superior) e indicadores de saúde (número de ocorrências de óbitos infantis; estabelecimentos de saúde por tipo de gestão; estabelecimentos de saúde por tipo de prestador; estabelecimentos de saúde por tipo de prestador em cada uma das Microrregiões). Tudo isso para logo discutir a carência de planejamento e suas consequências especialmente no caso de Parauapebas.

Finalmente, no processo de hegemonia são trazidos alguns indicadores econômicos e de finanças públicas que demonstram a dependência tanto da sociedade como do poder público local em relação a grande mineradora (PIB dos municípios por setor de atividade econômica; emprego efetivo por setor de atividade; evolução de repasses constitucionais e participação da CFEM na receita total dos municípios). Logo, analisa-se como a empresa tenta controlar o ensino superior em Itabira uma vez que a hegemonia se enfraquece, e como esse padrão

parece se repetir em Parauapebas. Além disso, são apresentadas algumas consequências dos distintos padrões hegemônicos constituídos em ambos locais, através da chamada “acomodação”, “fixação” e as diferenças na percepção dos entrevistados entre a Vale estatal e privada em cada município.

Contudo e para concluir, pode-se dizer então, que existe um processo endógeno pelo qual os elementos constitutivos da estrutura social (condições imateriais e materiais) influenciam os formatos institucionais. As instituições, por sua vez, com sua autonomia relativa são capazes de modificar as práticas políticas e com isso a estrutura social. Essa é mecânica do “motor da história” que sinalava Przeworski que, longe de ser linear, é circular e de retroalimentação. Quer dizer que a relação que existe entre o desenvolvimento e as instituições é de codeterminação.

Assim, com base nestas teorias, para pensar as relações que existem entre as instituições o desenvolvimento foi desenvolvido um simples aparelho teórico-conceitual que auxiliará nas análises:

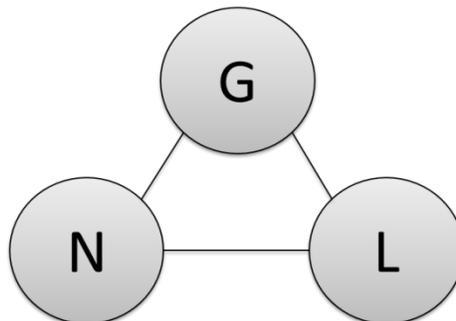


Figura 2 - Tríade das escalas.
Fonte: Elaboração própria

Uma aprendizagem a salientar é que todas as escalas geográficas devem ser levadas em consideração na hora de analisar qualquer processo de desenvolvimento. A Figura 2 é um desenho de uma tríade no qual ficam representadas essas escalas. Ela pode ser chamada “tríada do desenvolvimento”. O que ela ilustra são os fatores globais, nacionais e locais que atravessam todo este processo. Dependendo das características do desenvolvimento (intensidade, intencionalidade, etc.) o global, nacional ou local terá mais ou menos força.

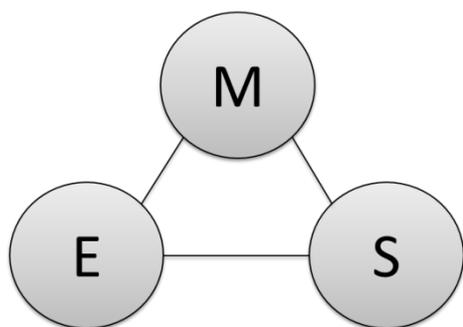


Figura 3 – Tríade das esferas
Fonte: Elaboração própria

Da mesma forma, a Figura 3 organiza em três grandes categorias os atores que protagonizam o processo de desenvolvimento: mercado, estado (em todas suas instâncias) e a sociedade (esteja organizada ou não). Como é sabido, estes atores interatuam nas diferentes escalas e, assim como que os fatores, mostrarão maior ou menor força dependendo das características do processo de desenvolvimento, mas também das trajetórias e condições pré-existentes no local. Esta tríade, então, pode ser chamada de “tríade das instituições” e nesta instância é importante salientar que, para evitar possíveis confusões conceituais, ao longo do trabalho ao se falar de instituições só se fará referência a estes elementos que a compõe.

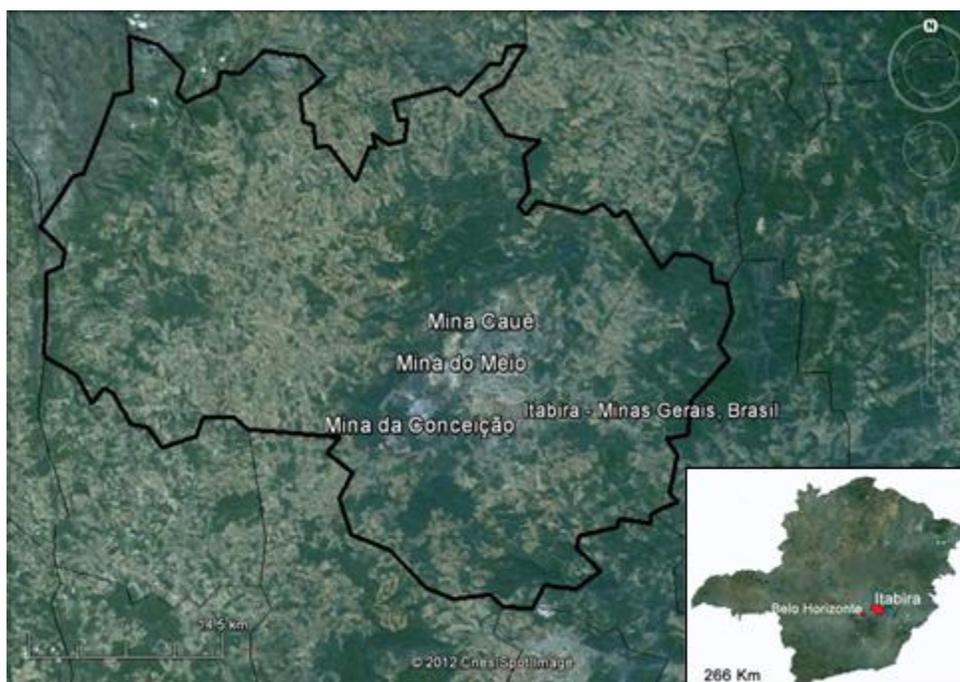
Estes esquemas representam a estratégia adotada para analisar os processos de desenvolvimento e sua interface com as instituições nas duas realidades locais escolhidas neste estudo. Essas análises serão feitas no terceiro capítulo, através das histórias municipais que são apresentadas em continuação.

2. UMA DESCRIÇÃO GERAL DAS HISTÓRIAS DOS MUNICÍPIOS DE ITABIRA (MG) E PARAUAPEBAS (PA)

“Dessa maneira ela se preserva da destruição. Hoje, amanhã, daqui a cem anos, como há cem anos, uma realidade física, uma realidade moral se cristalizam em Itabira. A cidade não avança nem recua” (ANDRADE, 1967, p.572, *apud* SOUZA e SILVA, 2004, p.46).

2.1 ITABIRA EM SUAS ORÍGENS

A cidade de Itabira situa-se dentro da área geológica do Quadrilátero Ferrífero, um retângulo de 7.000 km. 2 na zona centro-meridional do Estado de Minas Gerais, a 79.4 km de Belo Horizonte, capital do Estado, possuindo uma área de 1.260,3 km² a 779 m de altitude⁷.

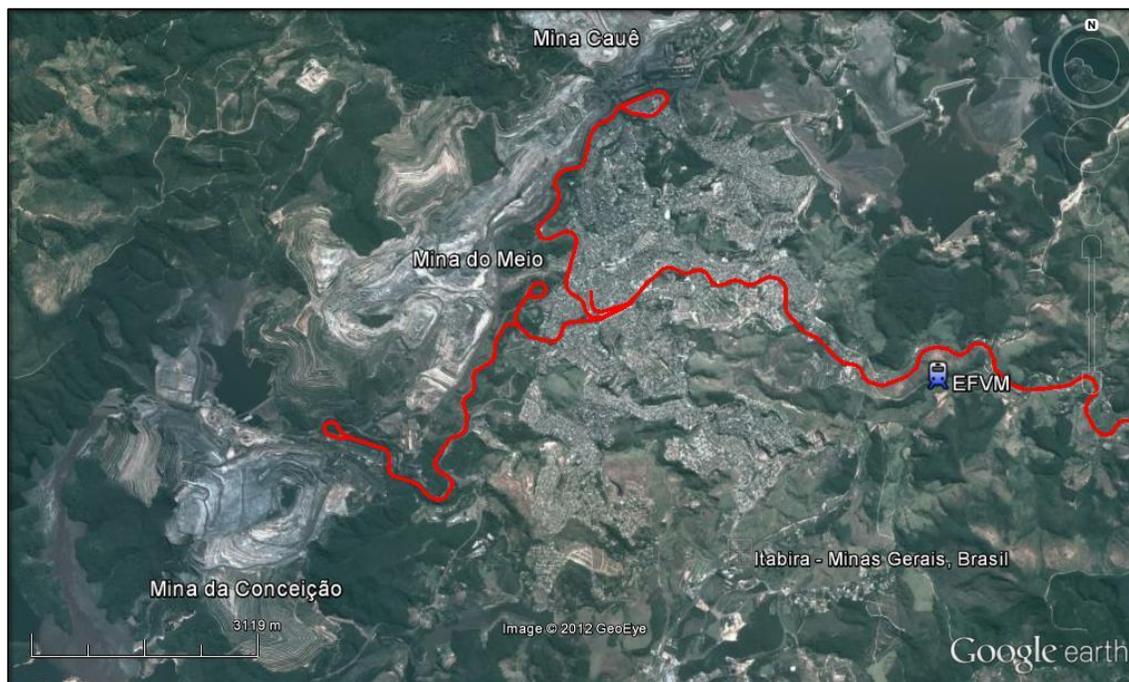


Mapa 1 - Posição de Itabira no mapa de Minas Gerais.
Fonte: Google, Google Earth, 6.2

As jazidas minerais de ferro formam uma barreira natural de norte a sudoeste que hoje envolve a cidade contendo a expansão urbana nessas direções, desde o pico do Cauê à Serra da Conceição. Hoje, a maior parte das reservas de mineiro de ferro é composta de

⁷Atlas do Desenvolvimento humano (PNUD)

Itabirito, formação ferrífera metamórfica bandeada e constituída pela alternância de leitos de quartzo e hematita (SOUZA E SILVA, 2004).



Mapa 2 - Posição das minas de Itabira em relação à cidade de Itabira
Fonte: Google, Google Earth, 6.2

O Itabirito é um tipo de minério com até 50% de teor de ferro, ou seja, menos rico que a hematita, que pode conter até 70%. Por isso, em nível mundial apenas começou a ser explorado a partir dos anos 70, quando ocorreram mudanças nos processos técnicos na indústria siderúrgica com a instalação dos fornos LD (Liniz-Dürer), que exigiam minérios de diferente granulometria e composição química. Em Itabira, a exploração deste mineral começou em 1973 com a construção da usina de concentração na mina do Cauê, com capacidade para produzir 9 milhões de toneladas de minério de ferro para sintetização e pelotização (CVRD, 2002).

A palavra Itabira é de origem indígena (ita: pedra; bira: brilha), mas se desconhece de qual grupo provém. Diferente de outras cidades-sede de grandes empresas siderúrgicas, como as da região de Carajás, Ipatinga e Ouro Branco, onde a partir da instalação do projeto de extração se cria uma cidade para abrigar a população trabalhadora, Itabira é uma cidade

centenária com uma população urbana de 6.254 habitantes no ano de 1940 (SOUZA e SILVA 2004).

Embora já se tenha notícia no ano de 1705 da presença na região do padre Manuel do Rosário e de João Teixeira Ramos, oficialmente o lugar nasceu com a chegada dos irmãos paulistas Salvador e Francisco Albernaz, comandantes de uma expedição que procurava ouro na Serra do Espinhaço, região próxima ao Vale do Rio Doce (CVRD, 2002). O arraial pronto se tornou freguesia em 1825, este virou vila no ano de 1833 e mais tarde cidade em 1848.

Com a chegada desses bandeirantes inicia-se no local a primeira fase de exploração de ouro de aluvião ao longo do córrego da Penha. Mas pelas mínimas quantidades encontradas, a economia não apresenta mudanças. Já no final do século XVIII a exploração se torna expansiva com a chegada de algumas companhias mineradoras que praticam a extração nos auríferos agregados ao ferro das serras de Conceição, Itabira e Santana. É a chamada segunda fase do ouro que, baseada no trabalho escravo negro, estende-se até meados do século XIX.

Itabira é nos inícios uma típica cidade do interior de Minas Gerais. A sociedade itabirana, tradicional e algo pacata, destaca-se no campo cultural por sobre as cidades da região devido à influência exercida pelos filhos das famílias mais ilustres que se formavam fora do município, nos colégios famosos da época. De regresso à cidade natal, estes levavam novas ideias sobre literatura, artes plásticas, música que acabaram influenciando na cultura e propiciando a criação de grêmios estudantis que dão origem a manifestações literárias, musicais e a grupos de teatro (SOUZA e SILVA, 2004).

O ferro começa a ser explorado no século XIX para ser utilizado nas forjas na fabricação de utensílios de uso doméstico, para a lavoura ou pecuária. Instalam-se no município altos-fornos para a fabricação de ferro e artefatos desse metal. Apesar do declínio na exploração de ouro de aluvião a partir de 1814, a incipiente exploração de ferro propicia o crescimento econômico. Logo, a abolição da escravatura trará graves consequências na rudimentar siderurgia, já que a mão-de-obra utilizada era majoritariamente escrava.

Na primeira metade do século XIX outras atividades se desenvolvem na cidade ocupando mão-de-obra local: a pequena indústria e o comércio. Estas estavam voltadas para suprir as necessidades internas da população e do setor primário. Dentro deste último sempre teve

destaque a pecuária por sobre a agricultura. As atividades agrícolas em Itabira sempre foram apenas para atender o mercado local e, em alguns casos, só de subsistência. As características geológicas e geomorfológicas do local não são propícias para o desenvolvimento desta atividade de forma intensiva. A seguinte fotografia (1) retrata essa realidade nas áreas rurais do município:



Fotografia 1 - Atividades agropecuárias de subsistência na área rural de Itabira hoje.
Autor: Carolina Presas. Data da foto: outubro de 2011.
Fonte: pesquisa de campo realizada em Itabira

Na virada de século são instaladas duas indústrias têxtis que tiveram grande papel na economia local: a Fábrica da Gabiroba no ano de 1887 e a Fábrica da Pedreira em 1904. Mas, apesar da sua importância (ambas ocupavam essencialmente mão-de obra feminina) não tinham tanta expressão como a siderúrgica ou a exploração de ouro. Estas funcionaram somente até final dos 60 e começos dos 70, segundo Sousa e Silva (2004), pela falta de competitividade em comparação à grande empresa (na época esta oferecia a seus empregados moradia, quinze salários anuais, alimentos subvencionados, assistência médica e dentária).

No início do século XX, a economia mineira se vê afetada pela decadência da indústria alimentícia, de laticínios e de açúcar pelos efeitos da expansão da indústria açucareira em São Paulo. Mas nos anos 20 a metalurgia floresce no estado e, no final da década dos 30, Minas Gerais produz o 90% de ferro-gusa do país, 60% de aço e 50% dos laminados (SOUZA E SILVA, 2004).

Em Itabira em particular, a decadência do ciclo do ouro trouxe o florescimento da exploração intensiva de ferro. No começo do século XX, a cidade já estava na mira de alguns

engenheiros ingleses que, aproveitando a ignorância dos proprietários e as vantagens que a Constituição Brasileira lhes conferia naquela época⁸, compravam terras na região. Mas essa situação muda quando pesquisas nacionais confirmam a existência de grandes jazidas de alto teor ferrífero no Brasil e quando no ano de 1910 grandes empresas siderúrgicas dos Estados Unidos, Alemanha, Bélgica e França tomam conhecimento do potencial mineral deste município no XI Congresso Internacional de Geologia (SOUZA E SILVA, 2004).

Com estas notícias, engenheiros ingleses organizam a *Brazilian Hematite Syndicate* e em 1910 logram obter as principais jazidas de ferro em Itabira. Estas ficavam em uma área de 76,8 milhões de metros quadrados onde havia mais de um bilhão de toneladas de minério, uma das maiores reservas de ferro do Brasil (PIMENTA, 1981, p. 27, *apud* SOUZA e SILVA, 2004). A *Brazilian Hematite Syndicate* organiza a *Itabira Iron Ore Co.*, que começa a funcionar com a autorização do governo federal no ano de 1911, em troca de investimentos para a construção da Estrada de Ferro Vitória-Minas para escoamento da produção.

Em 1919 a empresa passa às mãos de Percival Farquhar, segundo Souza e Silva (2004), um norte-americano que se propôs a cumprir com os compromissos que esta ainda tinha com o Estado brasileiro. Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder intensificou-se a tendência nacionalista e Farquhar teve que se associar a empresários brasileiros, transformando a *Itabira Iron* em duas empresas nacionais: a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia e a Companhia Itabira de Mineração.

Segundo Souza e Silva (2004), uma das causas principais da decisão do governo brasileiro de expropriação dos recursos e do patrimônio desta empresa estrangeira foi justamente o não cumprimento daqueles acordos. Porém, um fator mais determinante parece ter sido o aumento do interesse estatal pela atividade a propósito do começo da II Guerra Mundial e a crescente demanda de ferro para a indústria bélica dos aliados. Finalmente, em 2 de junho de 1942, foram firmados os acordos de Washington entre os Estados Unidos, Grã Bretanha e o Brasil, criando-se a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). A fotografia 2 retrata o momento no qual Israel Pinheiro se convertia no primeiro presidente da recém-criada mineradora estatal:

⁸A primeira Carta Republicana do Brasil, a Constituição brasileira de 1891, modificou completamente o regime jurídico da mineração, acabando com o modelo domínial. Ela dispôs o regime de acesso no qual as minas e os recursos existentes no subsolo pertenciam ao proprietário do solo, salvo limitações estabelecidas pela lei, para bem da exploração da indústria mineral. Mas tarde, com a Constituição de 1934, uma vez mais o regime é mudado drasticamente, passando ao de domínio público e ao sistema de concessão federal (LEONCY, 1997).



Fotografia 2 - Israel Pinheiro toma posse como primeiro presidente da CVRD.
Autor: Desconhecido. Data: Junho de 1942.
Fonte: CVRD, 2002, p. 25

2.2 A INSTALAÇÃO DA CVRD E AS MUDANÇAS ECONÔMICAS, SOCIAIS, AMBIENTAIS E POLÍTICAS NA CIDADE.

No mesmo ano da sua criação, a CVRD se instala na cidade e começa a operar no ano de 1951 com a extração de minério de ferro no Monte Cauê. Nos anos anteriores a sua chegada, assim como nos primeiros anos logo de sua instalação, Itabira registra estagnação econômica (SOUZA e SILVA, 2004). A presença da grande mineradora gera sentimentos contraditórios na sociedade: para uns a esperança de progresso, oferta de emprego⁹, reativação econômica, para outros (e, sobretudo para os setores mais tradicionais da sociedade) “uma invasão de seus espaços vinculada à sensação de perda de poder e a ameaça de uma dominação irremediável da grande empresa que aí se instalava” (MINAYO, 1986, p.47, *apud* SOUZA e SILVA, 2004, p. 55). O seguinte depoimento é claro ao respeito disso:

Eram umas cinco famílias que formavam Itabira e o empregado lá não era empregado, era agregado, não tinha salário. Quando a Vale chegou, oferecendo emprego, salário, férias e gratificação no fim do ano, todo mundo saiu da roça rumo à cidade. Isso desestruturou por completo a sociedade. Existia uma separação do pessoal mais tradicional daqui em relação à Vale. Até 1960, nenhum filho de família tradicional da cidade trabalhava na empresa. Era tido como humilhação. Esse filho de pai fazendeiro ficava velho sem ter o que fazer, mas na Vale não trabalhava (Depoimento de Francisco José de Brito, “Chico Poeta”. Ex-administrador regional em Parauapebas (PA), CVRD, 2002, p. 23).

⁹Nos primeiros anos não houve impacto significativo no mercado de trabalho, mas nos anos seguintes a CVRD chegou a ofertar o 90% dos empregos na cidade (TUBINO, DELVIN e YAP, 2011).

O famoso poeta Carlos Drummond de Andrade, nascido em Itabira, fazia parte dessas famílias mais tradicionais opostas às mudanças que a grande empresa necessariamente implicava. Em alguns dos seus versos (ver o epígrafe do presente capítulo) fica explícita essa resistência.

A criação e instalação da CVRD em Itabira coincidem com uma conjuntura política marcada pela segunda guerra mundial, e no contexto doméstico, pelo autoritarismo do Estado Novo. Por isso, a empresa pública nasce com um selo nacional-desenvolvimentista: é a primeira etapa da Vale, a que aqui foi denominada “Etapa Pública Nacionalista”.

A ingerência tanto do poder federal como estadual é tal que em 14 de junho de 1942 o governador Valadares assina o Decreto-Lei nº 838 que muda a denominação de Itabira do Mato Dentro para Presidente Vargas, em homenagem ao presidente da República. Aquele decreto só viria a ser revogado em 1947, em parte pela pressão exercida pelos itabiranos. Finalmente, outro Decreto estadual lhe devolve à cidade o nome de Itabira (Souza e Silva, 2004).

A instalação da CVRD não significa só drásticas mudanças na pirâmide social, como também o enfraquecimento da incipiente e diversificada economia local baseada principalmente na fabricação de arreios, confecção de tecidos de algodão, na agricultura e a pecuária em detrimento da intensificação do setor extrativista para a exportação. Devido a que os interesses da CVRD estavam no mercado internacional, a criação e instalação da grande empresa significou também a reativação da estrada de ferro Minas-Vitória (EFMV).

A história da EFMV data do ano 1902, quando o Governo Federal cria através de um decreto-lei a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas. O primeiro trecho, contemplado no projeto inicial para ligar Vitória (ES) à cidade de Diamantina (MG), foi inaugurado em 13 de maio de 1904. O mesmo, contava com 30 quilômetros e três estações: Porto Velho, Cariacica e Alfredo Maia.¹⁰

Quando em 1908 são anunciadas as grandes jazidas de ferro em Itabira, o projeto inicial se modifica, mudando-se o percurso final da ferrovia para conseguir escoar o minério de ferro a ser explorado. Mas questões políticas -domésticas e internacionais- fizeram com que a expansão e modernização da EFVM se retraíssem. Os primeiros trilhos só chegaram a Itabira no ano de 1943, logo da criação da CVRD. “A mudança mesmo ocorreu a partir de 1942, com a

¹⁰ <http://www.museuvale.com> 05/04/2012

companhia Vale do Rio Doce (CVRD) [...] No ano seguinte, chegaram os primeiros trilhos da Estrada de Ferro Vitória a Minas” (CVRD, 2002, p.22).

A partir daí, novos ramais foram construídos e na década dos 70 a linha foi duplicada para ampliar sua capacidade de transporte. A implantação do controle de tráfego automatizado e o aumento da produtividade transportada fizeram com que a EFVM se tornasse uma das mais modernas do mundo. A EFVM, além de transportar minério, é atualmente a única no Brasil que realiza transporte de passageiros com dois horários diários em classe econômica e executiva, ligando Belo Horizonte a Vitória.¹¹



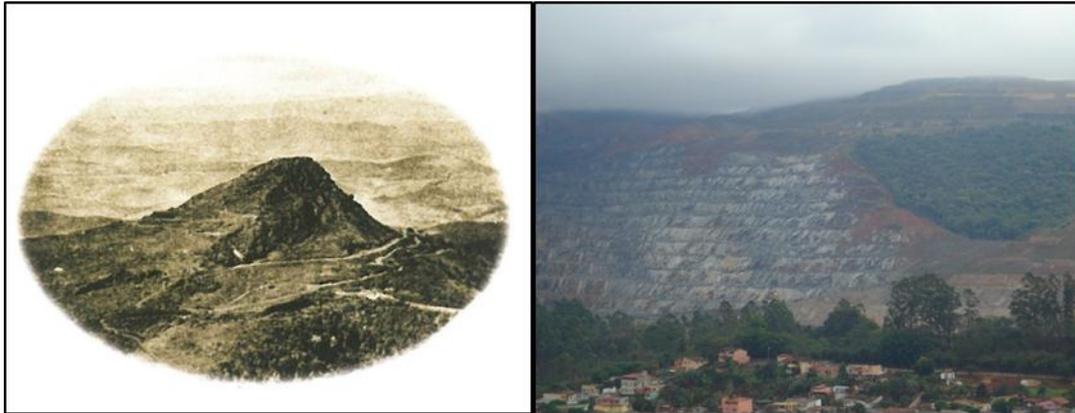
Fotografia 3 - Estação ferroviária “Presidente Vargas” (Itabira).
Autor: Desconhecido.
Data: 1944. Fonte: CVRD, 2002, p. 36



Fotografia 4 - Hoje, os trilhos da estrada de Ferro Minas-Vitória. Autor: Carolina Presas. Data: outubro de 2011.
Fonte: Pesquisa de campo realizada em Itabira.
Fotografia 5 - Trem de passageiros entrando em Itabira. Autor: Carolina Presas. Data: outubro de 2011.
Fonte: Pesquisa de campo realizada em Itabira.

¹¹ <http://www.museuvale.com> 05/04/2012

Simultaneamente a estes fenômenos, com o início de operações da CVRD, as consequências no ambiente natural começaram a surgir. O Pico do Cauê, um símbolo na cidade, foi completamente obliterado, enquanto que importantes aquíferos e fontes de água foram destruídos (SOUZA E SILVA, 2004).



Fotografia 6- Pico do Cauê em 1940, antes da chegada da Vale em Itabira.

Autor: Desconhecido. Data da foto: 1940.

Fonte: (CVRD, 2002 p.22)

Fotografia 7 - Pico do Cauê hoje. Autor: Carolina Presas. Data da foto: outubro de 2011.

Fonte: pesquisa de campo realizada em Itabira.

O estudo de Tubino, Delvin e Yap (2011) sobre a responsabilidade socioambiental da Vale sugere que nos primeiros anos a empresa não visou os impactos ambientais por si só, mas compensou aos mesmos fornecendo serviços sociais e benefícios. As seguintes afirmações de um docente da Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira (FUNCESI), confirmam o exposto nesse estudo:

O povo usa isso do ambiental para pressionar a vale. A população não está preocupada com o meio ambiente. Cai uma chuva de minério e as pessoas se revoltam e vão protestar na Vale, ai começam a pedir coisas que não tem nada a ver com meio ambiente (Professor da FUNCESI, Itabira, 2011).

A instalação da monoindústria também teve enormes consequências políticas. Ao modificar a organização socioespacial, a cidade começou a girar em torno da grande empresa, o que acabou enfraquecendo o poder público municipal em duas frentes. Por um lado, as condições e os salários eram tão bons que trabalhar na empresa e conseguir escalar na cadeia de poder dava às pessoas prestígio. Segundo Dom Mário Teixeira Gurgel, bispo emérito de Itabira: “[...] Era mais importante ser superintendente da Vale do que ser prefeito da cidade [...]” (CVRD, 2002, p.45). Por outro lado, o enfraquecimento do poder local está vinculado ao fato de

que, com a CVRD, as decisões importantes para a empresa e, em consequência para a cidade, começam a ser tomadas com base em interesses do âmbito estadual ou federal, o que para Souza da Silva gera um “enclave político” (SOUZA E SILVA, 2004).

Nas décadas de 1960 e 1970 amplia-se a base de força de trabalho e por sua vez do consumo coletivo, o que inclui habitação, alimentação, educação, saúde, todos subsidiados pela mineradora a seus empregados. Ao mesmo tempo, a CVRD constrói dois núcleos perto das minas para abrigar os trabalhadores. A segregação na construção do espaço é evidente se se leva em consideração que, além de separar seus empregados da cidade, uma das vilas foi construída só para o pessoal hierárquico e a outra, de casas bem mais simples, para os obreiros e trabalhadores de mais baixa hierarquia.

Considera-se este como o momento de dominação da empresa para com seus funcionários, a prefeitura e a sociedade em geral. Nessa época, Itabira começa a chamar à mineradora de “Mãe Vale”, por ela ser considerada a principal provedora de bens e serviços na cidade.

O relacionamento da comunidade com a Vale pode ser comparado ao desenvolvimento de uma pessoa. Todos nós temos o nosso tempo de infância, o nosso tempo de adolescência, o nosso tempo de maturidade. Então, houve um tempo de infância nesse relacionamento, em que a Vale era a mamãe, fazia tudo, mas dominava. (Depoimento de Dom Mário Teixeira Gurgel, bispo emérito de Itabira. CVRD, 2002, p.45).

Paralelamente a esta dominância, Sousa e Silva (2004) reconhecem a acomodação da população em relação a esta situação. “A dominação exercida pela CVRD teve efeito inibidor sobre a formação de lideranças fortes no município e de movimentos sociais efetivos, de caráter reivindicatório” (SOUZA e SILVA, 2004, p. 28). Para autores como Tubino, Delvin e Yap (2011), quanto mais paternalista o comportamento da empresa, menos pressão se registra por parte da população com respeito a questões hoje de interesse público, como a redução do lençol freático ou o problema da poeira.

Outra situação registrada no local e que pode contribuir com a não mobilização é a quantidade de migrantes no município. A grande indústria atrai a população de fora pelos altos níveis dos salários. Por sua vez, a quantidade de empreiteiras que prestam serviços à empresa também contribui para a vinda de mão-de-obra. Os seguintes depoimentos tirados do trabalho de Souza e Silva confirmam esta ideia: “Há falta de amor pelo município, as pessoas não são

daqui”; “Muitas pessoas que moram aqui só querem ganhar dinheiro, o futuro da cidade não lhes importa” (SOUZA e SILVA, 2004 p. 128). A imigração pode contribuir com a imobilização da sociedade, mas apesar disso, segundo esta autora, deve se reconhecer que a dominação ideológica foi sua causa principal. Além disso, seria injusto não reconhecer que existiram muitos migrantes comprometidos com os problemas da cidade.

Começaram a chegar funcionários de vários locais do país, com culturas diferentes [...] muitos ficaram por aqui e constituíram famílias. Tanto que Itabira, hoje, é muito diversificada. Quem briga pela cidade hoje não é só nativo; é o itabirano que se fez e se formou aqui, que quer ver o lugar bonito e luta por melhores coisas. Não só em termos de política, mas também em função do meio ambiente e a cultura [...]” (Depoimento de Marisa Torres Rubim da Silva Barros, artista plástica de Itabira, CVRD, 2002, p. 32).

O modelo de desenvolvimento em Itabira é concentrado, dependente da monoindústria mineral e de caráter exógeno (SOUZA e SILVA, 2004). Apesar da extração de ferro e da geração de elevadas rendas, a riqueza dos royalties da mineração não parece estar investida de forma eficiente, o que faz com que não aconteça a diversificação produtiva que permitiria planejar uma saída quando acabasse o mineiro.

Nos anos 80, a “década perdida” foi para o neoliberalismo a “década da modernização”. Com o fim último de maximizar suas utilidades, empresas de capitais públicos e privados transformaram suas estruturas organizacionais em concordância com os padrões da acumulação flexível. No caso do Brasil esse período coincide com o fim de uma longa etapa desenvolvimentista protagonizada pelo autoritarismo militar.

Para a CVRD, os anos 80 são de fortes investimentos em todo o estado de Minas Gerais e em outras regiões como Carajás. Nesses anos, a CVRD em Itabira moderniza suas instalações para a mineração e em outros setores como reflorestamento por meio de sua subsidiária, a Florestas Rio Doce. Junto a este processo, o projeto programado de demissões voluntárias e não voluntárias e os incentivos à aposentadoria por tempo de serviço provocou um “enxugamento” gradativo do quadro direto do pessoal da CVRD, ao mesmo tempo em que se dá a conhecida terceirização dos serviços que responde a esse novo padrão flexível de acumulação. Assim, as diversas reestruturações iniciadas a partir dos anos 80 se constituíram em uma preparação para atuar em um mundo globalizado e para adesão ao esse novo padrão de acumulação flexível, próprio do neoliberalismo dos anos 90.

Tudo isso no contexto local resultou em redução do emprego, no valor dos salários e do nível de investimentos da CVRD o que gerou um clima de incerteza e instabilidade na cidade, acostumada com uma situação de segurança e privilégio, onde a “Mãe Vale” tudo fazia acontecer. (SOUZA e SILVA, 2004).

Assim, Souza e Silva (2004) explica que na metade dos anos 80, o jargão popular “Mãe Vale” foi trocado por o de “Madrasta Vale”. Os processos de reestruturação administrativa e produtiva da empresa junto às mudanças políticas decorrentes do processo de redemocratização implicaram uma nova forma de relacionamento desta com a sociedade e o poder público local, própria do final da fase “pública Internacionalista”.

Por sua vez, essa etapa de relacionamento entre a empresa e a cidade implicou o que Souza e Silva (2004) chama de “o despertar político de Itabira”. Segundo esta autora, fatores determinantes para o surgimento desta nova etapa foram as notícias da privatização e de exaustão de algumas minas de ferro na cidade. Mas, além disso, foi muito influente o crescimento da consciência ambiental a nível mundial, que naturalmente acabou afeitando a percepção dos Itabiranos em relação às atividades da empresa. Contudo, a sociedade e o poder público começam a reconhecer sua situação de dependência e a dominação político-ideológica que a empresa até essa época exercia. E esse reconhecimento foi tão importante que as autoridades municipais dessa época começam a mudar de atitude perante a empresa.

Um evento que colaborou com o aumento da conscientização sobre as questões ambientais em uma grande parte da população foi o Encontro das Cidades Mineradoras no ano de 1984, celebrado na própria cidade, onde convergiram pessoas das áreas mais diversas do mundo da mineração do país. Nessa ocasião, criou-se um espaço para o debate sobre o papel das empresas mineradoras, as consequências de atuação e sua relação com a comunidade onde elas estão inseridas. Assim, surgem nessa época movimentos ambientalistas locais que reclamam mais e melhores controles para a empresa, devido à grave situação ambiental no município.

Para muitos setores de Itabira, nessa época os impactos e os riscos se tornam cada vez mais evidentes. Por isso, além da sociedade civil, o Ministério Público, a imprensa e os órgãos estaduais de defesa ao meio ambiente adotam uma posição proativa diante desta questão.

Nos anos de 1986 e 1992 são ajuizadas duas ações civis públicas contra a CVRD por “poluição atmosférica, degradação do meio ambiente e danos paisagísticos à cidade” (SOUZA e SILVA, 2004 p. 130). Ante este reclamo, a CVRD em um primeiro momento nega a magnitude do problema, mas a firmeza da sociedade itabirana e do Ministério Público fazem com que a empresa assuma o problema, criando no ano de 1986 a Divisão de Meio Ambiente na Superintendência das Minas.

O período de negociação pela Licença Operacional Corretiva (LOC), entre os anos de 1996 e 2000, foi o ponto de máxima participação social e convergência de esforços em Itabira. A audiência pública realizada em 12 de fevereiro de 1998 foi um momento histórico para a cidade. Ela representou um importante espaço democrático onde um grande número de cidadãos expressaram suas preocupações e demandas abertamente. Finalmente, a empresa conseguiu a LOC em junho de 2000, em troca de cumprir 52 condicionantes. Paralelamente, como resultado do cumprimento de algumas delas, a Vale conseguiu no ano de 2002 o certificado ISO 14000.

É importante aclarar que a mudança da postura da Vale em relação à questão ambiental não se deve só à pressão popular e dos órgãos estatais de meio ambiente. A existência destas ações judiciais por danos ambientais prejudicavam muito sua imagem, especialmente a imagem da Vale privada, não só perante a sociedade itabirana, também aos mercados internacionais. A esse respeito, o trabalho de Tubino, Delvin e Yap (2011) afirma que, diante de uma situação de pressão social, a Vale tem atuado sempre por motivações internas. Ou seja, na procura por manter uma imagem positiva que satisfaça as demandas internacionais ou ante a possibilidade de não conseguir as licenças correspondentes, ela decide assumir as responsabilidades.

Mesmo assim, é evidente que a questão ambiental teve a capacidade em Itabira de aglutinar forças, de empoderar certas instituições locais como o Conselho Municipal de Defesa ao Meio Ambiente (CODEMA) e fortalecer atores coletivos, reforçando seus laços sociais, logrando dessa forma uma mudança de atitude da empresa.

Nestas ações, vários atores e instituições públicas e privadas construíram alianças: O Ministério Público, dirigindo a parte política, o Jornal O Cometa Itabirano, dando visibilidade ao conflito e à questão ambiental, e o CODEMA, prestando o apoio técnico. Este último teve um papel fundamental na hora de articular a sociedade civil.

Outras instituições também participaram: A Faculdade de Ciências Humanas de Itabira (FACHI) prestando assessoria técnica ao Ministério Público, as Associações de moradores e sindicatos, pressionando no Seminário organizado que resultou na revisão da postura da empresa, os órgãos de defesa do meio ambiente estaduais, a Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais (FEAM), a Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente (AMDA), bem como Prefeitura, Câmara Municipal, população em geral, imprensa local e estadual.

O poder local, por sua parte, também participou desta onda de reclamos. Em agosto de 1996 o município propõe uma ação indenizatória contra a CVRD e contra à União pelos danos socioeconômicos e ambientais causados em Itabira por mais de 50 anos.

Ao mesmo tempo, a greve do ano de 1989 marca um ponto de inflexão no sindicalismo em Itabira. Segundo Souza e Silva (2004) até então o Sindicato Metabase (METABASE) era conivente com a empresa e isso se repetia em outras cidades mineradoras do país. Porém, a posse de uma diretoria formada por jovens engajados com a atividade sindical e provenientes de movimentos estudantis dos âmbitos regionais e locais configura um novo marco que estabelece uma mudança nas relações entre trabalhadores e a direção da Vale.

Nasce daí um novo sindicato: politizado, consciente de suas atribuições e comprometido com as questões e condições dos trabalhadores da indústria extrativa local. Sua ação irradia-se para outros movimentos sindicais na cidade, como o dos rodoviários e os dos professores das escolas particulares (SOUZA e SILVA, 2004, p. 136).

Nos inícios dos anos 90, a notícia da exaustão das minas de ferro e o conseqüente encerramento das operações da Vale previsto para 2025 provocou uma grande mobilização de alguns setores da sociedade em torno da procura de alternativas para diversificar a economia itabirana. O movimento, liderado pela Associação Comercial, Industrial de Serviços e Agropecuária de Itabira (ACITA), mas acompanhado pela prefeitura, organizações sociais e sindicatos, teve como resultado a elaboração do plano “Itabira 2025” junto à criação da Agência de Desenvolvimento de Itabira (ADI) com o apoio do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI). Em paralelo, pelos organismos públicos locais foi concebido e criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira (FUNDESI) para:

[...] criar condições financeiras e de gerência de recursos destinados ao desenvolvimento de ações de crescimento e diversificação econômica, executados ou coordenados pela Secretaria e Conselho Municipal de

Desenvolvimento Econômico de Itabira que compreendem: incentivar, fomentar o desenvolvimento econômico de Itabira através da concessão de empréstimos. (Lei no 2.823/92 apud Enríquez, 2007, p.353).

Desde o início o FUNDESI foi sempre presidido pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento e administrado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CODECON), integrado por diferentes atores municipais, incluindo a própria CVRD. A gestão e aplicação dos recursos do fundo é responsabilidade dos agentes financeiros previamente contratados (ENRÍQUEZ, 2007).

Acompanhando essa lógica, foram criados dois Distritos Industriais onde começaram a ser instalados os novos empreendimentos. Além disso, foi instalada uma agência do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), criou-se a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Vale do Rio Doce Ltda. (Coopervale) e a Cooperativa Econômica de Crédito Mútuo dos Colaboradores da Companhia Vale do Rio Doce Ltda. (Credivale).

Nessa mesma época também se organiza a terceira idade em Itabira. A empresa, preocupada pela quantidade de aposentados e ex-empregados, incentiva a criação da Associação dos Aposentados e Pensionistas da Vale (Aposvale), com o objetivo de congregá-los em uma entidade que os represente e assista. A mesma terá um papel fundamental nas mobilizações sociais daquela época.

Ocorre também na década dos 90 uma grande mobilização em torno da crise financeira e do fechamento da única unidade de ensino superior do município: a FACHI. Esta mobilização acaba reunindo e colocando a debater a vários setores sociedade itabirana, ao poder público e à própria empresa.

O ensino superior em Itabira data de 1968, quando foi celebrado um convênio entre a Sociedade Mineira de Cultura da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas) e a Fundação Itabirana Difusora de Ensino (FIDE), com o objetivo de oferecer cursos de Licenciatura em Ciências, Letras e Estudos Sociais. A FACHI nasce quando em 1979 a FIDE fica com a responsabilidade de manter e gerenciar aqueles cursos. Em 1986, o Ministério de Educação (MEC) autoriza as Licenciaturas para o Ensino Fundamental, em Geografia, História e Matemática e em 1987 é autorizado o curso de Letras. A FACHI se caracterizou sempre por ser uma escola de ensino superior formadora de docentes.

A Vale, como membro da comunidade de Itabira, teve sempre um espaço no conselho administrativo da FIDE, mas, segundo Souza e Silva (2004), é a partir de 1993 que aumenta a ingerência da empresa nesta fundação, quando é nomeado um funcionário dela como superintendente administrativo e quando esta fundação começa a prestar serviços de educação (só de ensino fundamental) para os filhos dos funcionários. A Vale “praticamente a mantinha por meio de compra de mais de 70% de bolsas de estudo para filhos de empregados.” (SOUZA e SILVA, 2004, p. 139), o que demonstra o nível de dependência da fundação em relação à empresa.

Nos anos 90, a FACHI atravessava uma crise financeira severa. Quando a CVRD exige da FIDE uma mudança na qualidade administrativa, física e pedagógica dos serviços prestados no ensino fundamental, a fundação é pressionada para fechar a faculdade por considerá-la deficitária e onerosa.

Ante a ameaça do fechamento da única faculdade de Itabira surge uma grande mobilização que inclui docentes, alunos e alguns membros da comunidade católica, especialmente aqueles que contribuíram para sua fundação. Logo, outros atores se somam aos debates: a ACITA, a prefeitura e a própria CVRD que, pressionada pela diocese, pela imprensa e por outros atores da sociedade, parece mudar de postura. Assim, o resultado dessas mobilizações e debates foi o fechamento da FACHI em 1993, mas o engajamento de vários atores chave da sociedade de Itabira (comunidade educativa, poder público local, iniciativa privada itabirana, igreja católica, imprensa e a própria Vale) fizeram com que o município não ficasse sem ensino superior: no lugar da FACHI foi criada a FUNCESI.

Hoje, todo esse processo de mobilização e efervescência social parece ter minguado. O estudo de Tubino, Devlin e Yap (2011), entorno da questão especificamente ambiental, afirma que, em parte, as causas se devem a mudanças na administração do poder público e das estruturas daqueles organismos que articularam o processo de mobilização.

A experiência do Fundo para o Desenvolvimento aparece como falida para a maioria dos entrevistados neste estudo, já que, uma vez tomado empréstimos, muitas empresas não conseguiram devolver o dinheiro. O Distrito Industrial I ainda abriga várias indústrias, mas também abriga muitos espaços vazios que dão conta desses fracassos. No Parque Industrial II foi instalada a Universidade Federal de Itajubá-Campus Itabira (UNIFEI) considerada por todos os itabiranos entrevistados como o maior ganho da cidade. Esta universidade representa uma

esperança para Itabira, já que a partir dela a cidade poderia converter-se em um pólo de ensino superior. Todas as pessoas entrevistadas reconhecem que, em educação básica até a superior, Itabira já é uma referência para os municípios vizinhos.

Nas vésperas da privatização da CVRD, os estados onde a empresa atuava lograram que se destinasse 8% de lucro líquido anual à aplicação em projetos sociais nos municípios da área de influência. Além disso, como forma de compensação, foi criado o Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização (FRD), de R\$ 200,9 milhões, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES). Em março de 1996, finalmente a CVRD foi privatizada e com isso se abre um novo período na história da empresa: a etapa privada mercadológica. O fato de ser privada lhe outorgou uma independência tanto dos estados como dos municípios onde ela atua. Assim, o comprometimento da grande empresa com o desenvolvimento destes territórios deixou de existir como obrigação. Nos primeiros anos como empresa privada, a Vale não teve uma política de estreitamento das relações com os Estados (NUNES COELHO, 2000).

Na crise de 2008, quando caiu a demanda internacional de ferro, Itabira, dependente direta e indiretamente da extração mineral, ficou em uma situação de absoluta vulnerabilidade. A Vale cancelou os contratos com suas maiores prestadoras serviços, o que provocou um grande número de demissões, mas também houve demitidos na própria mineradora. Essa situação fez com que voltasse à cidade o clima de incerteza dos anos 90. Apesar disso, talvez pela pronta recuperação da economia, ou talvez pela menor disposição a participar nessa época específica, os atores locais (tanto sociedade como estado) não reagiram com a mesma intensidade e preocupação dos anos 90.

A Vale é a maior empresa do Brasil e a maior empresa da América Latina. A Vale é um grande sinalizador da nossa economia. Se a Vale pisa no freio, o setor industrial pisa no freio. O que a Vale fez em 2008, ela deu um mau exemplo para todos os brasileiros e para o setor empresarial. [...] Com um lucro em plena crise de 11 milhões de reais, a Vale foi a primeira empresa a demitir trabalhadores e em suspender contratos. [...] O que ela mostra para o mercado? Se ela fez isso com todo esse lucro, o que vão fazer os demais empresários? (Depoimento de dirigente do sindicato METABASE de Itabira, 2011).

Ante uma crise internacional e ante a possibilidade de perder mais lucros, a resposta natural de uma empresa privada de capital aberto, vai ser a de reduzir custos. Em termos econômicos, a Vale atuou racionalmente. Mas o mal estar gerado por este comportamento da

empresa, que demonstrou sua falta de preocupação não só com a sociedade local onde ela opera, senão também com o rumo da economia do Brasil, fez com que alguns setores dentro da indústria de extração e metal mecânica começassem a tecer alianças em outros níveis, ou seja, fora do local, com o objetivo de ganhar uma maior ingerência do governo federal dentro dela.

No ano de 2010 o grupo de acionistas da Vale, no qual o estado federal tem grande dominância através das ações do BNDES e do Fundo de pensão do Banco do Brasil (Previ), decidiu a mudança do presidente Roger Agnelli pelo ex-diretor Murillo Ferreira. O novo presidente, mais próximo do governo federal, poderia conciliar os interesses privados dos acionistas com o interesse público.

O próprio Estado colocava que a crise era pequena, pedindo às empresas que segurassem a onda. E a Vale o que fez? Fez o contrário! Estamos em um processo de enfrentamento muito grande, nós conseguimos mostrar para o setor político do Brasil, de Brasília, que o Estado tem que ter uma mão forte na empresa, que ele através das ações que tem a PREVI, o BNDES e o maior acionista. E aí começou a briga de Brasília pela direção da empresa que acabou com a tirada do presidente. A influência do Estado é muito forte. (Depoimento de dirigente do sindicato METABASE de Itabira, 2011).

Assim, a visão da atual gestão do METABASE de Itabira é positiva no que respeita a ingerência do governo federal em uma empresa tão influente no desenvolvimento do Brasil como um todo. O sindicato defende a ideia de que é fundamental que a Vale encontre um ponto de equilíbrio entre os interesses dos acionistas e os de Brasília. Para o METABASE, se os acionistas se beneficiam das riquezas naturais do Brasil, eles não podem funcionar sob qualquer circunstância como um sinalizador negativo da economia.

Assim, após décadas de neoliberalismo, a esfera estatal parece ressurgir com um intento por controlar uma empresa privada com o fim último de evitar que a procura desenfreada pela maximização dos ganhos prejudique a economia brasileira. Sem fazer uma afirmação categórica, pareceria ser que o estado federal, ao recuperar o controle relativo da empresa e impondo um novo CEO que responda também ao interesse público do seu maior acionista, estaria abrindo uma nova etapa que poderia ser chamada de “privada neodesenvolvimentista”, a qual pode ser explorada com mais profundidade em futuras pesquisas.

A Vale está sendo obrigada hoje a fazer alguns investimentos em algumas áreas estratégicas, em logística por exemplo. Para o governo, a Vale é um contraponto de negociações internacionais, os próprios investimentos da Vale nos 30 países passam por discussões em Brasília. Na verdade, é mentor da

empresa. No meu entendimento eu acho importante e estratégico ter o controle de uma empresa que tem vários navios e só perde para a frota da marinha americana, tem a maior malha ferroviária do país, tem as maiores minas. Como você deixaria de influenciar em uma empresa tão estratégica? (Depoimento de dirigente do sindicato METABASE de Itabira, 2011).

A crise econômica mundial foi um relâmpago em Itabira. Hoje, a demanda crescente e constante da China por ferro junto aos altos preços do minério faz com que ainda seja rentável para a Vale continuar explorando as velhas minas de Itabira, onde o minério é de uma qualidade inferior à de Carajás e, por conseguinte, mais caros os processos de beneficiamento. “A gente entrou em desespero, não tinha renda, não tinha emprego, não tinha royalties, mas foi um desespero momentâneo, porque passou aquela onda e todo o mundo se acomodou também”. (Depoimentos de integrante do Rotary Club de Itabira Estrada Real, 2011)

Hoje está sendo construída uma usina que aproveitará o minério que antigamente era considerado rejeito. Ao mesmo tempo, na data da pesquisa de campo (outubro de 2011), o CODEMA, presidido em Itabira pelo próprio Secretário de Meio Ambiente, estava debatendo os condicionantes para uma nova LOC que permitiria à Vale a ampliação da capacidade operacional da Mina de Conceição e da Mina do Meio.

O ano de 2012 é importante para Itabira: é o aniversário número 70 da Vale do Rio Doce. Depois de tantas décadas, a Vale é hoje uma das maiores mineradoras do mundo com presença em 38 países em diferentes continentes e com uma receita operacional de 28.629 milhões de reais no terceiro trimestre de 2011¹². Itabira, a cidade que a abrigou no seu nascimento, desenvolveu-se gradativamente em grande medida, graças aos royalties que a prefeitura recebe junto a um uso criterioso desses recursos. Mesmo assim, a maioria da cidade continua no comodismo, sem uma real consciência de que “o minério não dá duas safras”. Apesar disso, a instrução de uma grande parte da população e uma admirável capacidade crítica são duas variáveis compatíveis com o a ilusão de se converter em um pólo educacional de qualidade.

2.3 CARAJÁS E A RECENTE PARAUPEBAS.

O jovem município de Parauapebas encontra-se incrustado dentro da enorme província mineralógica de Carajás, uma área que contém a maior reserva do mundo de minério de ferro de alto teor, além de grandes reservas de manganês, cobre ouro e minérios raros. Localizada

¹²CVRD, Performance da Vale no 3T11. Disponível em www.vale.com

no sudeste do estado de Pará, a 535.4 km de Belém, capital do estado, possui uma extensão territorial de 7.077, 2 km² a 18 m de altitude. A cidade encontra-se atravessada pela rodovia PA-275 e rodeada no seu extremo noroeste pelo Rio Parauapebas, que lhe dá seu nome.



Mapa 3 - Posição de Parauapebas no mapa do Pará.
Fonte: Google, Google Earth 2.6

Antes da descoberta de minério de ferro na Serra dos Carajás nos anos 60 pela empresa U.S. Steel, a área deste rio estava praticamente desabitada. No ano de 1970 esta empresa americana se associa à CVRD, constituindo a Amazônia Mineração (AMZA). Depois de sete anos, esta sociedade se dissolve por diferenças entre as partes. Segundo Bunker (2007) a U.S. Steel queria desenvolver as jazidas de forma mais lenta que sua sócia brasileira ao mesmo tempo em que se mostrava relutante na hora de cumprir com sua parte no que tange aos enormes investimentos para a construção da ferrovia. Assim, a CVRD paga um montante de 50 milhões de dólares à U. Steel e a AMZA assume sozinha os encargos do projeto, mas começa a ter problemas para conseguir financiamentos adicionais. Por isso, no ano de 1980 o governo militar acaba dissolvendo à AMZA e fica assim, através da CVRD, com o controle direto nas jazidas de Carajás.

Em função do volume e qualidade do depósito ferrífero e da enorme potencialidade dos demais recursos naturais da região, lança-se no ano de 1982 o Projeto Grande Carajás (PGC), considerado fundamental dentro dos quadros da companhia. Este incluía a exploração da riqueza mineral da região e um sistema logístico eficiente que a colocasse diretamente nos mercados internacionais. O ferro foi o primeiro mineiro a ser explorado, embarcado pela primeira vez no ano de 1985.



Fotografia 8 - Vista aérea da clareira onde logo foi implantado o núcleo urbano de Carajás. Autor: Desconhecido.
Data da foto: Anos 70
Fonte: CVRD, 2002, p. 131.

Desde o começo o PGC foi um desafio para a Vale estatal. A Amazônia, por si, era um local hostil, ainda desconhecido, que envolvia mata virgem, fauna potencialmente perigosa e comunidades indígenas. Além disso, a região era considerada um palco de fracassos para projetos empresariais e ambientais (CVRD, 2002).

Todo o mundo tinha medo daquele lugar [...] Muitas histórias, muita mitologia e um aviso: "Vai fracassar, está perdido, pode enterrar que já é cadáver". [...] Havia muito medo de doença, mas nada disso aconteceu (Depoimento de Eliezer Batista da Silva, ex-presidente da Vale. CVRD, 2002, p. 126).

Tal como em Itabira, o minério é lavrado a céu aberto e conduzido à usina de beneficiamento que consiste na britagem, classificação e embarque nos trens da própria empresa. Estes transportam o minério pela Estada de Ferro Carajás (EFC) até o complexo

Portuário de Ponta da Madeira em São Luís de Maranhão. Daí o produto (*sínter feed*, o granulado, o *pellet* e o Fino para Redução Direta - FRN) parte em navios granel eirós da Rio Doce Navegação S.A. (DOCENAVE) para o mercado consumidor (NUNES COELHO, 2000).

A EFC foi criada em 1985 para conectar o Complexo de Carajás com o mercado internacional. Pela ferrovia de 892 km correm mais de 10 mil vagões e 220 locomotivas transportando entre outros, minério de ferro, ferro-gusa, manganês, cobre, combustíveis e carvão. Pela EFC circula o maior trem do mundo, que conta com quatro locomotivas e 330 vagões. Devido a EFVM ter sido um modelo para os que conceberam a EFC, desde o início do seu funcionamento ela transporta em média 1.300 pessoas por dia para 25 localidades de Maranhão e do Pará.¹³ A EFC, longe de ser só uma parte de um sistema integral de logística para escoar o minério no mercado internacional, representou na época a possibilidade de integrar regiões e estimular o desenvolvimento.

Copiamos da Vitória a Minas, com grandes inovações [...] tudo para chegar a um porto excelente em São Luís. A Estrada de Ferro Carajás foi feita baseada numa experiência de décadas. Em poucos anos, em vez de se transformar apenas em uma ferrovia industrial para levar minério, que justificava todo aquele investimento, tornou-se um importante polo e desenvolvimento de toda a região amazônica. (Depoimento de José Carlos Nunes Marreco, ex-diretor da Área de Transporte e Logística. CVRD, 2002, p. 153)



Fotografia 9 - Lavra a céu aberto na mina de Carajás. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011. Fonte: pesquisa de campo realizada em Parauapebas. Fotografia 10 - Usina de beneficiamento. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011. Fonte: pesquisa de campo realizada em Parauapebas.

¹³ www.vale.com.br



Fotografia 11- Estrada de Ferro Carajás (EFC). Os minérios transportados são ferro e manganês. Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.
Fonte: pesquisa de campo realizada em Parauapebas.

A introdução vertical de uma empresa do porte da CVRD em um espaço “novo” precisou de grandes investimentos estatais e da própria empresa para dotá-lo da infraestrutura necessária (redes viárias, energia elétrica, telecomunicações) que, junto aos enormes fluxos migratórios, transformaram para sempre as estruturas sócio espaciais. (NUNES COELHO, 2000 p. 141)

Ainda durante os estudos de viabilidade, previa-se uma grande atração de pessoas no local do projeto, e foi assim que sugeriram a construção de uma infraestrutura urbana ao pé da serra. “Esta cidade de Parauapebas foi uma sugestão minha, sem vaidade nenhuma, porque, mesmo porque ela teve os maiores problemas ao longo do tempo” (Depoimento de Aziz NacibAb’Saber. Geógrafo, Professor livre docente da Universidade de São Paulo. CVRD, 2002, p.132.) A concepção original era que ela abrigasse 5.000 habitantes e não apenas os trabalhadores da CVRD, mas também as pessoas que para lá se dirigissem, como uma forma de incentivar diversos empreendimentos e serviços. Segundo depoimentos de atuais moradores da cidade, a ideia original da empresa não era incentivar o desenvolvimento da mesma nem e a migração, pelo contrário, as casas eram de madeira para que, logo da construção do complexo, fossem removidas, junto a seus habitantes.

[...] aqui embaixo ficava a mão de obra sem qualificação. E em todo esse tempo era proibido construir casas de alvenaria, era tudo de madeira, porque a ideia da empresa sendo mesmo estatal era: acabou a construção lá e essa população vai embora [...] (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas).

Assim como em Itabira, em Carajás, sobre a Serra, a 25 km da sede municipal, a CVRD construiu o núcleo urbano de Carajás para abrigar a sua mão de obra qualificada que, na sua maioria, migravam da região sudeste. Mas à diferença de Itabira, onde foram construídos diferentes bairros (um para operário e outro para pessoal de alto escalão), em Carajás foi construído só um, onde a segregação foi marcada pelo tamanho da moradia.



Fotografia 12 - Bairro para empregados da Vale em Carajás. Moradias para pessoal de baixo escalão hierárquico.
Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.
Fonte: pesquisa realizada em Itabira.



Fotografia 13 - Bairro para empregados da Vale em Carajás. Moradias para pessoal de alto escalão hierárquico,
Autor: Carolina Presas. Data da foto: agosto de 2011.
Fonte: pesquisa de campo realizada em Parauapebas.

Nos primeiros anos, a relação entre o núcleo do alto da serra – Carajás – e o núcleo da parte de baixo – Parauapebas – não foi boa. “A gente não podia descer uniformizado de Carajás para lá. Faziam piadas e nos ameaçavam de agressão. “[...] Os carros não podiam ter o logotipo da empresa. Foi assim até 1998, quando Parauapebas se emancipou”. (Depoimento de Adonias Dias d Abreu. Técnico de Processos e Desenvolvimento. CVRD, 2002, p.132).

Por volta de 1981 e 1982, iniciou-se a ocupação de uma nova área, do outro lado do Igarapé do Coco. A notícia da construção do núcleo de Parauapebas, junto ao colapso de Serra Pelada fez com que essa nova ocupação acontecesse a uma velocidade exorbitante. Nasceu assim, o bairro de Rio Verde, hoje o mais comercial do município. Em meados de 1981, chegavam cerca de 30 famílias por dia, que, impossibilitados de se instalarem em Parauapebas pela falta de liberação de lotes, acampavam nas margens do Igarapé. Assim, a partir de 1984, a população começou a se fixar em Parauapebas com muita velocidade e os novos bairros foram se estruturando.

Com a Lei nº 5.443 de maio de 1988 foi criado o novo município, mas a administração autônoma se iniciou apenas a partir de 01 de janeiro de 1989.

[...] E a partir daí o projeto se consolidou, o preço da commodity e a demanda da China e da Índia aumentaram, a Vale foi privatizada, a economia da cidade se consolidou, embora ela ainda seja muito dependente da mineração. Somos a segunda cidade em arrecadação do país. (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas).

A economia da nova cidade se baseou principalmente na extração mineral, com destaque para o minério de ferro. Por isso, a maioria das atividades que surgem correspondem ao setor metalmeccânico ou de serviços, mas quase sempre vinculadas de uma ou outra forma à mineração.

As atividades agrícolas no início se desenvolveram principalmente nos núcleos criados especificamente para esta atividade, com grandes dificuldades para o escoamento da produção. Segundo o Líder da Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Carajás (COOPER) Raimundo Filho, isso já não é um grande problema no município. Mas mesmo com estes avanços, o setor agrícola é de subsistência e não consegue atender às crescentes demandas da cidade por alimentos. A pecuária foi sempre uma atividade problemática para a região pelo desmatamento de grandes áreas para pastagem. Apesar disso, é uma atividade de grande

expressão e culturalmente muito valorizada. Por sua parte, o comércio varejista e a indústria de bebidas, alimentos e madeira também foram importantes desde o início.

Sobre a articulação econômica no contexto regional, Parauapebas encontra-se em uma posição desvantajosa. Por ser uma cidade terminal, localizada no ponto final da rodovia PA-275, e por estar isolada do resto dos núcleos urbanos e sem a infraestrutura necessária, ficou condicionada a ser ponto de passagem entre o Núcleo Urbano da Vale e a cidade de Marabá (TRINIDADE, 2011).

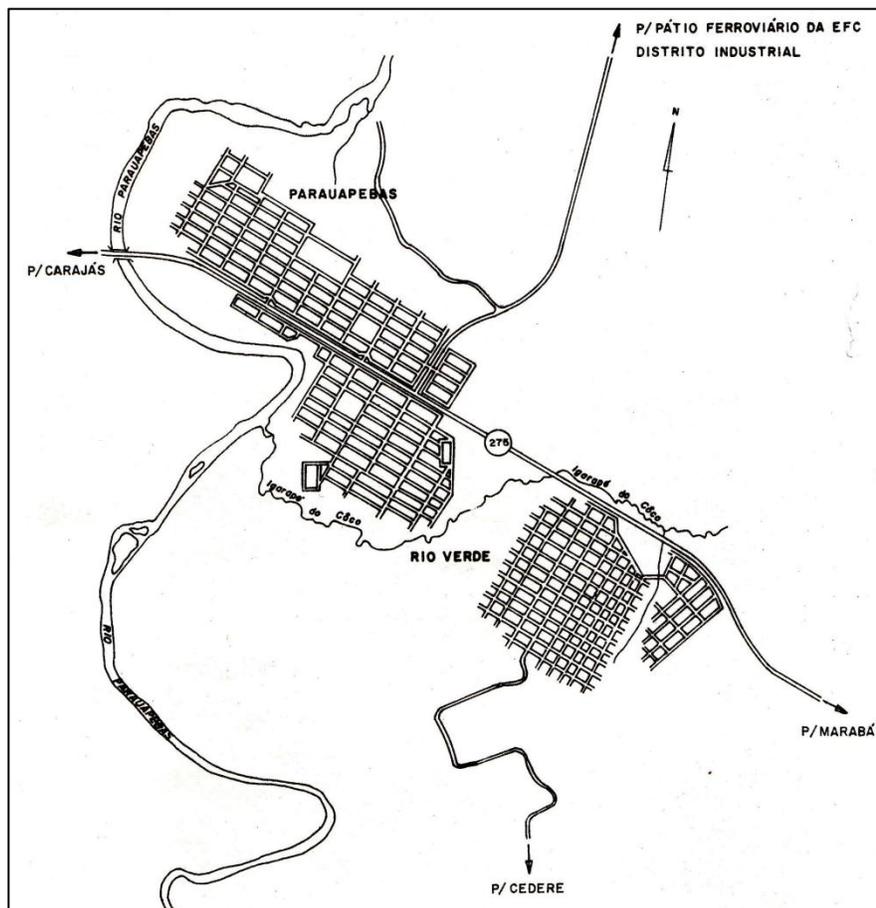


Figura 4- Croquis de Parauapebas nos anos 90. A PA-275 atravessando a cidade até a Portaria da Vale faz de Parauapebas uma cidade terminal.
Fonte: IDESP, 1990

Apesar de estar localizada em uma área geologicamente extraordinária, Parauapebas reflete o resultado de uma política nacional que privilegia os grandes projetos produtivos de enormes investimentos em detrimento da qualidade de vida das populações que se instalam no

entorno deles (IDESP, 1990, p.12), seja para prestar apoio aos mesmos, seja pelas próprias oportunidades que estes representam. Segundo depoimentos no ano de 1989 do próprio Faisal Selmen, primeiro prefeito de Parauapebas, o necessário naquela época era que o PGC assumisse parte dos encargos sociais que direta ou indiretamente tem causado na região (IDESP, 1990). Assim como em Itabira, o modelo de desenvolvimento em Parauapebas é dependente da monoindústria mineral, de caráter exógeno e altamente concentrado. Mesmo sendo uma região extremamente rica em termos de recursos naturais, em Parauapebas se podem observar grandes paradoxos sociais, históricos, econômicos e financeiros.

É uma área de grande extensão territorial e de poucos homens com propriedades agrícolas, isto é, muitos homens sem terra; é uma grande área de reserva mineral de ferro que tem um grande número de crianças anêmicas; é uma área de grande quantidade de garimpos onde se acomoda uma grande pobreza. (Depoimento de Faisal Selmen em fevereiro de 1989. IDESP, 1990 p. 12).

No ano 1984 existiu um projeto que pretendia tirar à cidade dessa situação de dependência em relação à atividade extrativa, contando com pleno apoio da CVRD. A ideia era implantar um Parque Industrial onde se instalariam unidades siderúrgicas das empresas Itaminas e Prometal. Alguns depoimentos afirmam que foi principalmente a pressão estrangeira que pressionou ao governo federal e à direção da Vale para que não instalassem naquela região indústrias fortemente dependentes do carvão vegetal. Outros entrevistados, afirmaram que Marabá pressionou para que finalmente, só a Itamina (depois a Cosipar) fosse instalada naquele município.

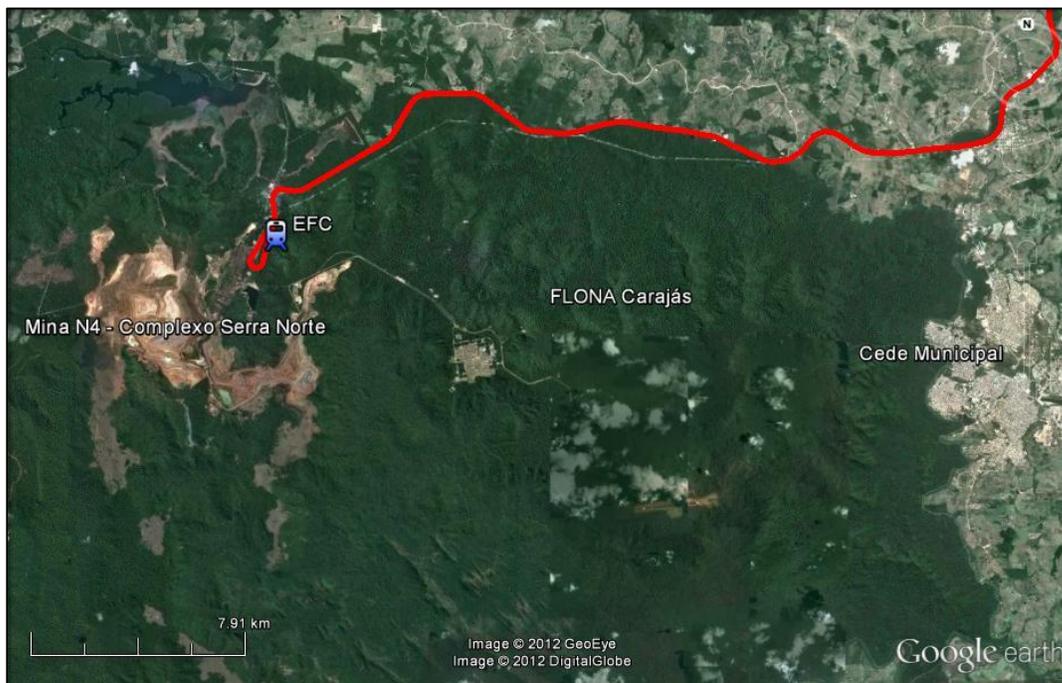
Em 1994 a notícia de que Parauapebas era a cidade escolhida para a instalação da indústria que beneficiaria os minérios do projeto Salôbo, desatou uma forte reação dos interesses de Marabá. Rapidamente foi pleiteada a instalação da indústria naquele território e a população marabaense foi mobilizada e convocada “à luta”. Apesar desta vez ter os argumentos técnicos a favor, os políticos de Parauapebas não reagiram com a celeridade suficiente ante a forte pressão exercida por Marabá e perderam a chance de ter uma indústria no seu município. A jazida está dentro do território marabaense, mas o acesso é por território parauapebense. Além disso, ela dista aproximadamente 80 km. de Parauapebas e a 300 km. da cidade de Marabá, o que significa que o primeiro carregou com o ônus social, prestando assistência em saúde e educação aos novos migrantes e a os garimpos localizados a seu redor.

Hoje a situação não é diferente, pois a Vale está realizando grandes investimentos no entorno: no próprio projeto Salôbo para a exploração de mineiro de cobre e a abertura da nova mina na Serra Sul (S11D), o maior projeto da história da companhia e da indústria global de minério de ferro que ainda inclui a ampliação da capacidade de transporte. Todos estes investimentos são bem-vindos no município, mas ao mesmo tempo se esperam enormes impactos, especialmente pelas migrações decorrentes da oferta de mão de obra que incrementará a demanda por habitação e serviços. Demandas estas que já hoje ultrapassam a capacidade do poder público local de dar respostas satisfatórias. Esses impactos representarão enormes desafios para quem governe aquele município em uma região onde o planejamento não forma parte da cultura popular nem da gestão municipal.

Como indicado anteriormente, a partir dos anos 80 a CVRD começa um período de reestruturação e racionalização que levou a que os itabiranos começassem a chamar à “mãe Vale” de “madrasta Vale”. A criação da cidade de Parauapebas, por sua vez, data desse mesmo período em que a empresa já tinha deixado de ser aquela alocadora de recursos em outras regiões, ou seja, ela não existia mais como “Pública Nacionalista”. Na verdade, a “mãe Vale” nunca foi mãe em Parauapebas. Assim, Carajás é um produto da fase “Pública Internacionalista”, marcada nos primeiros anos pelo autoritarismo militar.

Apesar de a mineração ser a atividade com mais expressão, os parauapebenses não sofrem diretamente as consequências físicas e ambientais da extração mineral como acontece em Itabira. A mina em Carajás está localizada na Serra, dentro da Floresta Nacional de Carajás (FLONA), uma unidade de conservação de 395.826,70 km² que fica a 40 km da cidade (ver Mapa 4 abaixo). Fontes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) confirmaram que as denúncias da população não se relacionam com poeira ou com tremores. A questão ambiental na cidade se reduz a problemas de poluição sonora, problemas de enchentes e desmatamento ilegal.

Fomos pioneiros. [...] Chegamos até a mudar coisas para respeitar o milagre ecológico, a localização da mina, e tivemos cuidado com a legislação. Ninguém abusou um centímetro a mais do que era estritamente necessário. Pegamos todos os conhecimentos existentes e ainda tivemos muitas pessoas ocupadas em obter novos dados. (Depoimento de Eliezer Batista da Silva, ex-presidente da Vale. CVRD, 2002, p. 133).



Mapa 4: Localização da mina em relação à cidade de Parauapebas.
Fonte: Google, Google Earth, 6.2

Segundo Nunes Coelho, a infraestrutura de segurança e comunicação criada pelo Estado federal e pela CVRD possibilitou a esta última tomar decisões de forma rápida não só sobre a oportunidade de exploração dos recursos naturais com vantagens econômicas, mas também sobre a guarda das terras e das reservas florestais e indígenas no seu entorno.

Com intuito de proteger o patrimônio mineral, a CVRD, suas associadas, coligadas e controladas, tendem a se associar aos órgãos ambientais, atuando na gestão das reservas florestais e indígenas situadas em suas adjacências, cujas criações e delimitações de suas fronteiras ajudaram definir (NUNES COELHO, 2000, p. 143).

Para isso, foram celebrados convênios entre a CVRD, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O fato da Vale ser estatal naqueles anos fez com que se criasse uma identificação da empresa como a titular de patrimônios minerais e de gestora de áreas de conservação junto com o IBAMA, identificação esta que foi colada em dúvida quando a empresa foi privatizada. Mas mesmo privada a Vale hoje continua atribuindo papéis específicos a aquelas áreas que se encontram dentro de sua influência, exercendo ativamente a gestão não só do patrimônio mineral, como também a gestão ambiental e territorial.

No ano de 1980 criam-se seis áreas de conservação no entorno da CVRD. Segundo Enríquez (2007), a ajuda da empresa para instalar estas unidades corresponde a uma hábil estratégia para defender suas áreas de mineração. “Cercada de espaços especialmente protegidos, em um contexto histórico e regional que não valorizava fortemente esse tipo de ação, a CVRD foi inovadora e ousada em sua política ecológica.” (ENRÍQUEZ, 2007, p. 232). A autora afirma que o “cinturão verde” que cerca as jazidas proporciona proteção das constantes invasões de garimpeiros, da devastação dos madeireiros, da ocupação dos sem-terra, entre outros.

A Tabela 1 mostra a enorme quantidade de hectares de unidades de conservação que acabam “protegendo” o projeto Carajás e o resto dos projetos que virão. Destas, só a FLONA de Carajás e a Reserva Indígena Xikrin formam parte do território parauapebense, ambas localizadas no oeste do mesmo.

Tabela 1: Unidades de Conservação em torno da Vale em Carajás.

Tipo de UC	Área (ha)
FLONA Carajás	395.826,70
FLONA Tapirapé-Aquiri	196.351,42
Reserva Indígena Xikrin	439.150,50
FLONA Itacaiúnas	84.896,56
Rebido Tapirapé	103.000,00
APA do Gelado	106.000,00

Fonte: ENRÍQUEZ, 2007, p. 233

No gráfico abaixo (1) pode ser observada a evolução da FLONA de Carajás. Apesar do enorme tamanho da exploração dentro desta área, observa-se que não existem grandes transformações nos dez anos que o gráfico contempla, o que diz respeito a esta estratégia de conservação que a Vale leva adiante desde os anos 80 no local. No entanto, segundo Enríquez (2007), a preservação nesta área acabou sendo uma “amarra ecológica” à extração mineira pelas complicações que a criação da FLONA significou para a obtenção de licenças.

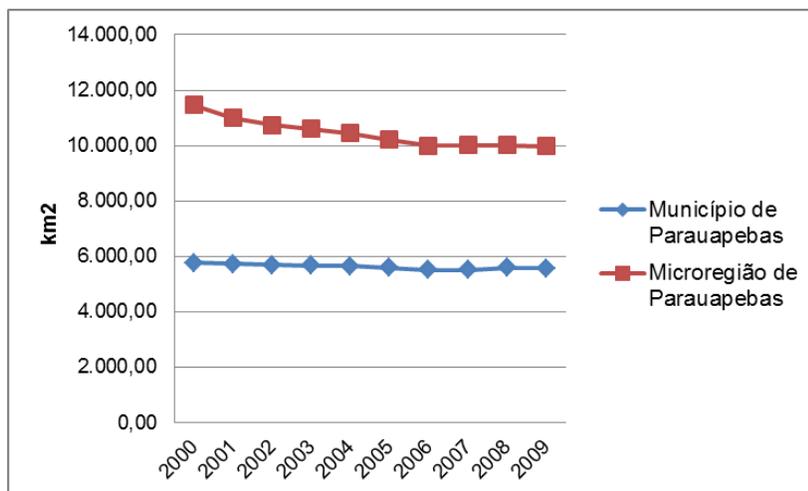


Gráfico 1– Evolução da área de floresta na Microrregião e no Município de Parauapebas.
 Fonte: Elaboração própria com base em dados da IDESP (2011).

Mas, assim como em Itabira, não seria correto afirmar que em Carajás a CVRD levou em consideração a variável ambiental só por uma questão estratégica de dominação do território onde ela opera. Também aqui o produto é destinado ao mercado internacional, mercado que, como já dito, impõe estritos padrões de qualidade.

Assim, a CVRD e suas coligadas, ao colocarem a “eficiência ecológica” como parte de sua “eficiência econômica” (eficiência nos processos industriais com redução dos danos ambientais) conseguem manter o interesse de organismos financeiros, conquistar mercados exigentes e melhorar sua imagem tanto interna como externamente (NUNES COELHO, 2000).

A Vale no seu último relatório publicou que, no terceiro semestre de 2011, a produção de minério de ferro atingiu 87,9 Mt¹⁴. Foi a maior marca registrada na história da companhia, e isso graças ao recorde de Carajás que tem produzido 30,9 Mt (VALE, 2011). Ou seja, que 35,15% do que se produz de ferro em todo o território brasileiro provém de Parauapebas.

Em função desse crescimento sustentado, primeiro a Vila e hoje o Município de Parauapebas tem crescido de forma fenomenal. São milhares de pessoas ao ano que chegam nesse território amazônico em busca de melhores condições de vida. Essa atração constante de população, junto a outros agravantes, foi desde os inícios até hoje um dos principais problemas que este jovem município enfrenta.

¹⁴Milhões de toneladas métricas

O presente capítulo relatou os principais fatos históricos que marcaram o processo de desenvolvimento e a trajetória institucional em ambos locais. Antes da instalação da CVRD, Itabira era uma cidade típica do interior de Minas Gerais. A empresa chegou no município em 1942, durante o Estado Novo na era de Vargas e a partir daí, durante a fase “Pública desenvolvimentista” as condições econômicas, sociais, ambientais e político-institucionais vieram-se transformadas. Assim, Itabira foi a primeira cidade em se beneficiar da presença da “mãe Vale” e ao mesmo tempo, de sofrer irreversíveis e graves danos no meio natural em uma época onde a legislação ambiental era praticamente inexistente.

Com a chegada da ditadura, em 1964, a empresa começa a mudar sua forma de relacionamento com a cidade, começando assim, a fase “Pública Internacionalista”. Mas tarde, a partir do processo de modernização nos anos 80, a Vale diminui suas práticas paternalistas no local, o que acaba gerando uma sensação de incerteza e posteriormente o surgimento de mobilizações sociopolíticas arredor de questões ambientais e sociais.

Parauapebas, pelo contrário, é o clássico exemplo de cidade que se cria a partir da chegada de uma grande empresa a um território “novo”. A CVRD começa a operar neste município já na fase aqui chamada “Pública Internacionalista”, com outras estratégias socioambientais, tendo já o exemplo do acontecido em Itabira, principalmente na questão ambiental e logística. Finalmente, o processo de privatização encerrado em 1997 abre uma nova etapa, a “Privada Internacionalista”, que supõe novas práticas e formas de relacionamento. Todas as transformações que fazem ao processo de desenvolvimento e as mudanças institucionais são analisadas nos capítulos seguintes à luz da abordagem já apresentada.

3. OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AS INSTITUIÇÕES EM ITABIRA E PARAUAPEBAS.

O presente capítulo versa na análise comparada das etapas da empresa aqui chamadas de “Pública, Autoritária e Internacionalista” e da “Privada mercadológica” à luz da abordagem proposta. Ao longo do mesmo se analisa como os conceitos de Brandão (2004), a saber, homogeneização, integração, polarização e hegemonia se concretizam nos territórios escolhidos, a partir da introdução do chamado “capital mercantil”, ou seja, a partir da instalação da Vale do Rio Doce.

Para esta tarefa, são utilizados tanto dados secundários como primários que deem conta desses processos. Os dados secundários apresentados são oriundos de diversas bases de dados disponíveis: IBGE SIDRA; IBGE Cidades; IPEA data; dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/SISTN); do Ministério de Saúde (Data SUS) e do Ministério do Trabalho (RAIS).

Os dados primários foram recolhidos durante duas viagens de campo realizadas, uma a cada município. A viagem a Parauapebas foi realizada entre os dias 14 e 20 de agosto de 2011 e a Itabira no período de 18 a 23 de setembro do mesmo ano. Em Parauapebas foram feitas apenas 10 entrevistas devido a escasso número de entidades da sociedade civil e em parte por causa de dificuldades logísticas e comunicacionais que surgiram no local em aquele momento (transporte precário e caro e dificuldade para estabelecer ligações telefônicas e para acessar a internet).

Já na visita a Itabira foi possível entrevistar 21 atores-chaves, em parte pela maior quantidade de entidades da sociedade civil, mas principalmente pelo suporte logístico de uma equipe de itabiranos que ficaram engajados com o tema da atual pesquisa. Isso não é um dado menor: as longas conversas mantidas com os informantes-chaves e a riqueza dos depoimentos recolhidos em Itabira é significativamente maior que em Parauapebas, o que em parte, demonstra o interesse destes em discutir questões relativas ao desenvolvimento do município.

Tanto em um local como em outro, estes atores são representantes de organismos públicos, entidades da sociedade civil e empresários locais, alcançando assim uma boa representação de cada uma das esferas da tríade das esferas, mas é importante aclarar que em nenhum dos dois casos foi possível conversar com a Vale. Em Parauapebas, os contatos da empresa fornecidos pela Prefeitura Municipal perguntaram qual era o tema da pesquisa e logo,

não foi possível retomar a comunicação. Apesar disso, graças à ajuda da prefeitura foi possível fazer a visitação ao complexo industrial. Em Itabira, a entrevista com a Vale foi marcada, mas um dia antes a empresa pediu uma série de documentação a fornecer pela Universidade de Brasília que, pelo curto tempo, não foi possível obter. A lista dos entrevistados assim como o roteiro base de entrevistas encontra-se no anexo I.

3.1 PROCESSO DE HOMOGENEIZAÇÃO.

A história de Itabira, como apontado no segundo capítulo, data dos inícios do século XVIII. Existem documentos que constataam a presença do padre Manuel do Rosário e, com ele, da instituição católica naquela região. Mais tarde, com a chegada dos irmãos paulistas Salvador e Francisco Albernaz chegou a exploração de ouro de aluvião e com este, o arraial se tornou cidade no ano de 1848. (SOUZA e SILVA, 2004)

Itabira foi crescendo em população e paulatinamente a classe dominante itabirana impôs seus valores e estilos de vida a toda a população, dando forma a uma cultura local que hoje é reconhecida em todo o conjunto da sociedade. O apreço pela poesia, o teatro, a música e a literatura que tinham os jovens que se formavam nas melhores escolas da região e mais tarde voltavam para Itabira forma parte desses valores que, sem dúvida alguma, influenciaram desde a poesia de Carlos Drummond de Andrade até as inúmeras manifestações e mostras artísticas que atualmente acontecem nos museus, escolas e centros universitários. Além disso, desde os inícios existe um grande apreço pelo esporte e a competição esportiva assim como uma tradição de se reunir em clubes. “Itabira é uma cidade muito envolvida com a questão de esportes” (Depoimento de dirigente da ONG Grupo organizado para o trabalho assistencial [GOTA], 2011). “Não tem ideia a quantidade de clubes que aqui existem, assim se organizava a sociedade em Itabira, cada um formava seu grupinho” (Depoimentos de integrante do Conselho Municipal do Idoso, 2011). Seguindo a Portes (2006) poderia se dizer que essas preferências todas formam parte dos elementos profundos que determinarão uma forma de ser, uma forma de ponderar, uma forma de escolher, em fim, uma cultura própria dos itabiranos.

Seguindo o raciocínio deste autor, esses valores todos – a religiosidade, o tradicionalismo, o apreço pela educação de qualidade, pelo espírito crítico próprio dos letrados e artistas, pela vida socialmente compartilhada e saudável – forjaram instituições e as múltiplas organizações itabiranas que reúnem as pessoas em prol de alcançar diferentes objetivos.

Em termos da proposta de pesquisa aqui apresentada, a instalação da CVRD em Itabira significou um modelo de reprodução do capital imposto por um estado desenvolvimentista centralizado, com o objetivo de se posicionar em tempos de guerra (e vulnerabilidade) como um ator estratégico na arena internacional (capaz de fornecer aos aliados o ferro para sua indústria armamentista), ao tempo em que desenvolvia a indústria de base no Brasil. Essa conjuntura especial, naturalmente, marcou o nascimento da empresa e influenciou suas políticas e suas práticas em Itabira. Esse modelo *top-down* gerou grandes transformações no contexto local, transformando os incentivos dos atores para se organizarem.

Assim, e tomando os conceitos colocados na obra de Harvey, a chegada da CVRD a Itabira pode ser interpretada como uma quebra da estrutura social e da diversificada e incipiente economia local baseada na fabricação de arreios, confecção de tecidos de algodão, na agricultura e a pecuária. Tudo isso para abrir passo à construção de um novo espaço sob a dominância e hegemonia da indústria extrativista mineral. Complementando, e na linha da obra de Brandão, a chegada da CVRD significou a destruição da ordem vigente, que se entende pelo processo do capital de homogeneizar o território para se apropriar dos recursos presentes no local. A chegada da empresa alterou a pirâmide social, empregou com altos salários a empregados domésticos e a pequenos camponeses, fomentando o êxodo rural e o crescimento da urbe.

A região de Carajás, na década dos 60, quando foram descobertos os jazimentos de ferro, estava praticamente desabitada. Rapidamente, com a política de colonização comandada pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) e paralelamente com o avanço do PGC, a região se dotou de uma fortíssima presença do Estado federal. Este Estado, comandado pela ditadura militar, mostrava-se disposto a promover grandes negócios com o mercado internacional com o objetivo último de promover o ingresso de capitais e equilibrar suas contas públicas, além de impor uma geopolítica de ocupação econômica e social do território e uma política de fomento do desenvolvimento industrial. Essa conjuntura específica, marcada pelo autoritarismo desenvolvimentista e internacionalista característico da era militar, influenciou fortemente o PGC nas suas práticas e políticas de relacionamento com o território. Assim, o PGC também significou a imposição de um modelo *top-down* no sudeste do Pará que teve como fim a reprodução do capital global em um território institucionalmente “vazio” (sob a ótica da institucionalidade moderna e capitalista).

A instalação da CVRD na Amazônia, em Carajás, significou a desarticulação de qualquer modo pré-capitalista de relação social, para abrir passo à construção de um espaço hierarquizado e apto para a reprodução do capital, o que em termos de Brandão pode ser chamado de homogeneização do território. E, para isso, a CVRD montou naquele espaço “vazio”, encima da serra, uma estrutura de serviços para atrair e fixar a mão de obra qualificada que ela precisava. Ao mesmo tempo, construiu uma estrutura subsidiária ao pé da serra, que permitiria albergar temporariamente a mão de obra não qualificada até finalizar as obras no complexo industrial. O crescimento populacional, influenciado pelas migrações constantes e ao colapso de Serra Pelada, fez com que as aspirações da empresa de evitar a fixação daqueles que se instalavam no incipiente núcleo de Parauapebas não fossem possíveis.

A migração a partir de outras cidades e de as zonas rurais para as urbanas é uma característica comum dos locais que recebem grandes investimentos como os casos aqui estudados. A tabela 2, apresentada a continuação, mostra a população residente de ambos municípios, dos respectivos estados e do Brasil.

Tabela 2 - População residente por sexo e situação de domicílio

Brasil, Unidade da Federação e Município	Sexo	Situação do domicílio	Anos					
			1970	1980	1991	2000	2010	
Brasil	Homens	Urbana	25.237.847	39.238.940	53.854.256	66.882.993	77.710.174	
		Rural	21.089.403	19.903.893	18.630.866	16.693.022	15.696.816	
	Mulheres	Urbana	26.859.413	41.198.387	57.136.734	71.070.966	83.215.618	
		Rural	19.948.183	18.669.832	17.203.619	15.152.189	14.133.191	
	Minas Gerais	Homens	Urbana	2.913.175	4.381.712	5.726.657	7.144.898	8.108.983
			Rural	2.793.766	2.287.606	2.076.727	1.706.689	1.532.894
Mulheres		Urbana	3.150.123	4.601.659	6.060.236	7.526.930	8.606.233	
		Rural	2.628.599	2.109.128	1.879.532	1.512.977	1.349.220	
Itabira - MG		Homens	Urbana	20.293	28.445	35.112	43.166	48.931
			Rural	7.315	6.103	6.269	4.338	3.802
	Mulheres	Urbana	20.979	30.230	37.842	46.537	53.385	
		Rural	7.765	6.336	6.383	4.281	3.665	
	Pará	Homens	Urbana	486.045	808.544	1.264.635	2.018.235	2.537.790
			Rural	601.345	915.654	1.237.787	1.114.533	1.284.047
Mulheres		Urbana	535.150	858.449	1.331.753	2.102.458	2.653.769	
		Rural	544.458	820.851	1.115.885	957.081	1.105.445	
Parauapebas - PA		Homens	Urbana	-	-	13.972	29.734	70.054
			Rural	-	-	14.010	6.535	7.839
	Mulheres	Urbana	-	-	13.471	29.526	68.636	
		Rural	-	-	11.882	5.773	7.379	

Fonte: IBGE, SIDRA (Tabela 202).

Em Itabira as mulheres sempre superaram em número os homens nas áreas urbanas. Desde 1970 até o último censo de 2010, a população urbana feminina sempre superou a

população masculina, seguindo a tendência de Minas Gerais e do Brasil. Já Parauapebas quebra essa tendência relativamente à federação e ao Pará. Nas áreas urbanas a população masculina sempre tem superado à feminina e isso se explica pela quantidade de mão de obra que constantemente chega para trabalhar nos projetos mineiros.

O crescimento constante é uma característica nos dois municípios, mas o crescimento de Parauapebas é claramente mais acentuado. No ano de 1991, Itabira tinha 85.606 habitantes, enquanto que no mesmo ano, com somente dois anos de vida municipal, Parauapebas contava com 53.335 habitantes. No ano de 2000, Itabira continuava na frente: 98.322 habitantes contra 71.568 de Parauapebas. Já no último censo de 2010, a população de Parauapebas não só cresce em um 215%, como também apresenta 44.125 habitantes a mais que Itabira.

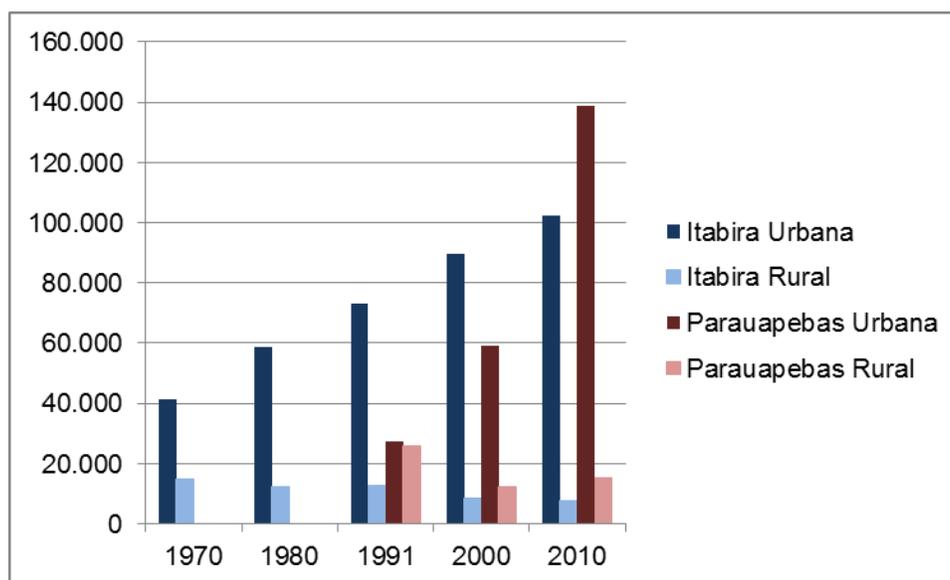


Gráfico 2 - Evolução comparada da população por situação de domicílio em Itabira e Parauapebas.
Fonte: IBGE, SIDRA 2011.

O gráfico 2 mostra claramente as diferenças que em Itabira existem entre o número de residentes nas zonas rurais e as zonas urbanas. Isso se deve a que as áreas rurais nunca foram propícias para o desenvolvimento de forma intensiva por meio da agricultura e da pecuária, mas também é explicado pelo êxodo do campo para a zona urbana que aconteceu a partir da oferta de empregos com condições diferenciadas a partir da instalação da Vale na década de 40.

No caso de Parauapebas, embora se tenha menos dados por causa da juventude do município, pode-se apreciar uma grande transformação nas características da população residente. Nos primeiros anos do município a parcela rural e urbana não tinham diferenças significativas: 25.892 e 27.443 respectivamente. No ano 2000 a transformação é evidente: existe êxodo do campo para a cidade e ao mesmo tempo aumenta significativamente a população urbana. Já, no ano de 2010 a população rural aumenta muito pouco com respeito a 2000, mas o ritmo de crescimento da população urbana é muito mais acentuado: em 2000 a população masculina urbana era de 29.734 habitantes, e a população feminina era de 29.526, enquanto que em 2010, nas zonas urbanas, os homens chegaram a 70.054 e as mulheres a 68.636.

A seguinte tabela (3) mostra o comportamento da População Economicamente Ativa (PEA) em ambos municípios ao longo do tempo. Observa-se como as áreas urbanas em ambos locais atrai mais trabalhadores que as respectivas áreas rurais. No caso de Itabira, a PEA urbana tem superado sempre a rural: em 1970 por uma diferença de 7.639; em 1980 por 15.140; em 1991 por 22.855 e em 2000 por uma diferença de 37.647 pessoas. Ou seja, claramente, além do aumento populacional, o município tem cada vez mais concentração maior de mão de obra nas áreas urbanas. No caso de Parauapebas, nas origens da vida municipal, este se constituía como um distrito com forte presença de trabalhadores no campo. Já nos anos 2000, a redução da concentração de mão de obra rural é abrupta, junto ao evidente aumento extraordinário, devido ao fluxo de migração constante, da quantidade de PEA na urbe.

Tabela 3 - População economicamente ativa nos municípios

	Itabira		Parauapebas	
	PEA rural	PEA urbana	PEA rural	PEA urbana
1970	4.053	11.692		
1980	3.614	18.754		
1991	4.328	27.183	9.067	8.914
2000	3.507	41.154	4.994	25.764

Fonte: IPEA data

No que se refere à densidade demográfica, conforme a tabela 4 abaixo, com uma extensão de 1.253,7 km², Itabira é um município de grande densidade populacional (87,57 habitantes por km²) quando comparado com a extensão de Minas Gerais (586.520,4 km²) e

sua densidade populacional (33,41 habitantes por km²). Já o estado de Pará apresenta uma vasta extensão territorial (1.247.950 km²) junto a uma baixíssima densidade populacional (6,07 habitantes por km²), dada sua realidade Amazônica de dominância de amplas extensões de florestas. Nesse contexto, Parauapebas se destaca por ter em um imenso território (6.957,3 km²) e alta densidade populacional (22,12 habitantes por km²). Se for comparada a densidade populacional de ambos municípios, é evidente que Itabira supera a Parauapebas, mas se deve levar em consideração que o território parauapebense está coberto em sua maior parte pela FLONA de Carajás, pela área de proteção ambiental (APA) Igarapé Gelado e pelas terras indígenas (TI) Xicrin do Rio Cateté.

Tabela 4 - Área e Densidade demográfica da unidade territorial.

Unidade da Federação e Município	2010	
	Área total das unidades territoriais (km ²)	Densidade demográfica (Habiteante por km ²)
Minas Gerais	586.520,40	33,41
Itabira	1.253,70	87,57
Pará	1.247.950,00	6,07
Parauapebas	6.957,30	22,12

Fonte: SIDRA (tabela 1301).

A evolução dos nascidos vivos, naturalmente, acompanha as tendências de crescimento populacional em ambos locais. No caso de Parauapebas, este crescimento é constante a partir do ano de 2002. No caso de Itabira, observa-se uma constância no número de nascidos vivos que desde 1994 até 2009 não supera os 2000.

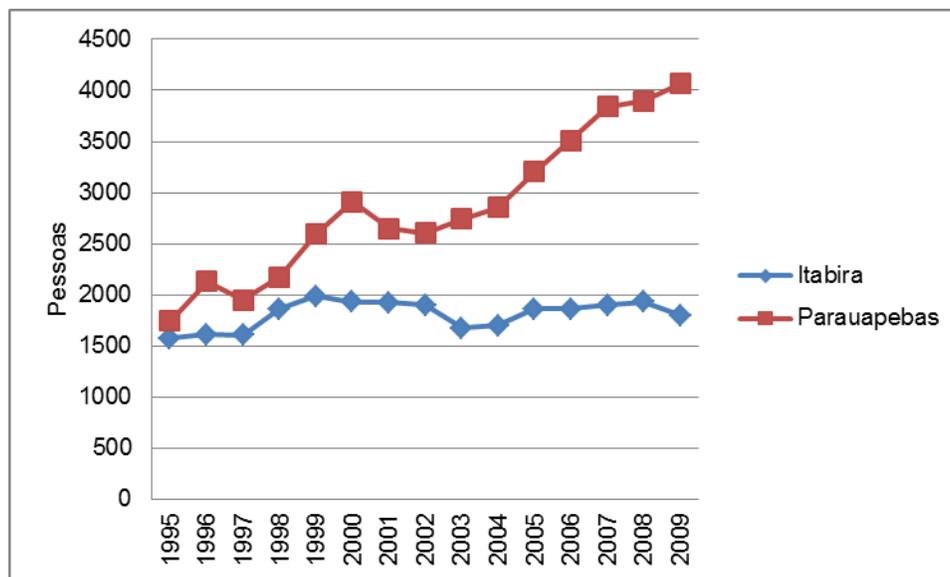


Gráfico 3 –Evolução dos nascidos vivos em Itabira e Parauapebas.
Fonte: DATA SUS.

Desta forma, tal como permitiria inferir da proposição conceitual de Brandão, o processo de homogeneização desencadeado a partir da chegada da grande mineradora em ambos territórios tem desarticulado relações sociais pré-existentes, transformando a estrutura econômica e gerando drásticas mudanças nas características populacionais. Mas, apesar disso, como indicou o autor, o processo de homogeneização não funciona como um nivelador das antigas desigualdades no território. Tanto em Itabira como em Parauapebas, homogeneização significou a destruição da ordem pré-capitalista e a construção de uma nova ordem, sob a lógica do capital.

3.2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

A chegada da grande mineradora a Itabira, dentre outras coisas, também implicou a reativação da EFVM para escoar a produção até o mercado internacional. A EFVM começou a ser construída antes da criação da CVRD por outras empresas concessionárias, mas foi só com a Vale do Rio Doce que chegaram os primeiros trilhos ao município de Itabira.

A presença de uma grande empresa com interesses no mercado internacional junto à construção de um moderno sistema logístico que conecte o centro produtivo com o mercado mundial podem ser considerados atributos de o que Perroux chamou de *economia de enclave*, onde o setor dinâmico da economia, neste caso o setor extrativista, carece de ligações com o resto da economia da região.

Mas o estabelecimento da EFMV colaborou com o florescimento de diferentes atividades econômicas que foram se desenvolvendo nas margens da ferrovia. Nesse sentido, direta ou indiretamente, a EFMV acabou integrando mercados locais e regionais e os conectando individualmente através do porto de Vitória com o mercado internacional. Hoje, a EFVM conta com 30 estações.

Assim, a integração e dinamismo econômico que proporcionou a EFVM junto a curta distância que separa a cidade da capital do Estado podem ser considerados atributos de o que Perroux chamou de “pólo de desenvolvimento”. Estes atributos constituem, para alguns dos entrevistados nesta pesquisa, uma grande potencialidade para diversificar a economia, que até hoje ainda não foi suficientemente explorada. Conforme representante industrial, “[...] nós temos aqui a linha férrea mais eficiente do Brasil, que passa pela cidade e que vai até o litoral, nos temos como escoar qualquer produção, aqui dá para fazer tudo, ou quase tudo, só basta ter uma discussão matura” (Depoimento de Dirigente do Metabase Itabira, 2011). “O que impulsiona também o desenvolvimento é a localização da cidade. A proximidade com a capital faz com que seja atrativa para o capital”. (Depoimentos de Diretor da SAVI, 2011).

Ao mesmo tempo, a falta de empreendedorismo que invista em atividades que não estejam vinculadas à mineração faz com que a potencialidade do anel rodoviário que conecta aquela região não seja aproveitada. “Nós temos aqui um anel rodoviário, todo anel rodoviário é um vetor de desenvolvimento, é para fazer restaurantes, chácaras. Aqui ninguém construiu nada, eu saio daqui e tem 30 km, se você quer beber copo de água não consegue”. (Depoimentos de ex-Gerente da Vale, 2011).

Da mesma forma, a EFC, que percorre 25 localidades entre Parauapebas e São Luiz de Maranhão, foi criada com o objetivo de ligar o local de extração com o mercado internacional. A experiência da EFVM serviu para replicar o modelo no sudeste paranaense e assim conseguir escoar uma maior produção de forma eficiente. Tal como no caso de Itabira, a chegada da grande empresa e o estabelecimento de um sistema logístico integrado representaram territorialmente a configuração de um enclave econômico.

A EFC transporta, a um custo significativamente menor que o transporte rodoviário, uma média de 1.300 pessoas por dia através de umas das regiões mais pobres do Brasil. Segundo depoimentos dos entrevistados, o grande fluxo de pessoas que chegam a Parauapebas vindas do Maranhão na procura de emprego e melhores condições de vida é transportado através da

EFC. Para os entrevistados, a chegada constante de migrantes não qualificados representa um dos problemas mais sérios deste município.

Mas Parauapebas, diferente de Itabira, tem uma localização desvantajosa com respeito ao contexto regional. A PA-275 atravessa a cidade até chegar à portaria da Vale. Para além dessa portaria, a rodovia continua, mas nem todos conseguem atravessar a barreira¹⁵. Essa situação converte ao município em “final de linha” e o torna extremamente vulnerável por ficar isolado do resto dos núcleos urbanos da região.

[...] precisamos dessa ligação, precisamos sair desse isolamento. Se você vê o mapa, você sai e entra de Parauapebas pelo mesmo lugar, isso nos torna “ponta de linha” e isso torna extremamente caro o transporte de mercadorias para nós. E isso é uma das causas que contribui para que nosso padrão de vida seja extremamente caro. E muito mais caro morar em Parauapebas que no Rio de Janeiro. (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011)

O isolamento regional torna a Parauapebas vulnerável em dois sentidos: primeiramente, do ponto de vista econômico, a portaria da Vale, no pé da serra, representa uma barreira impenetrável para o escoamento da produção dos produtores rurais. Isso significa para eles ter que dar grandes voltas, o que torna mais cara essa produção. Assim, o altíssimo custo de vida constitui um desincentivo para o surgimento de novas atividades além da mineração. Ao mesmo tempo, do ponto de vista sócio-político, o isolamento trabalha restringindo o diálogo e a cooperação entre as comunidades vizinhas e pode representar um freio ao incremento do poder de novas lideranças que venham a surgir no local.

Do ponto de vista político ela [a Vale] não quer a integração regional, porque nós poderíamos unificar demandas sobre ela. Para ir ao sudeste, a próxima cidade aqui é São Félix do Xingu e para chegar até lá, você tem que dar uma volta no sudeste do Pará. Ela [a Vale] não deixa os produtores atravessarem pela PA. Como você pode pensar em integração regional se você está isolado fisicamente? (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Por isso, dentro da atual gestão foi concebido o projeto “Porto Seco”, que constitui uma ambiciosa proposta do município de Parauapebas para a região. O mesmo propõe a unificação das políticas e propostas dos municípios vizinhos com o objetivo de estabelecer ligações entre eles tanto por rodovias como ferrovias. “Seria um grande parque de estocagem, de

¹⁵ Segundo fontes da SEMMA existia o “mito” de que a Floresta era da Vale, devido a que a portaria era da empresa. Esse mito incomodava a muitos cidadãos informados e por isso, a prefeitura começou a trabalhar junto ao IBAMA (hoje Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)) e em 2006 foi lançado o Programa de Abertura da FLONA para permitir a visitação da comunidade. Fontes da SEMMA asseguraram a existência de funcionários da Prefeitura Municipal na portaria da Vale para garantir essa visitação.

escoamento, abastecimento e de integração por rodovias e ferrovias das mercadorias da região e de fora para a região” (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Assim, comparando-se Itabira e Parauapebas, fica claro que, apesar das dificuldades particulares nos diferentes locais, o fato de ambos municípios estarem conectados regionalmente por um sistema de logística eficiente, que não só liga estes locais com outras cidades, mas também que permite colocar qualquer produto no mercado internacional, constitui uma enorme vantagem relativamente a outras cidades. Essa vantagem representa uma potencialidade a ser explorada que pode tornar os atributos de enclave em atributos de polos de crescimento econômico em ambos locais. Em Itabira, alguns entrevistados já perceberam essa vantagem a ser aproveitada para a diversificação da economia. Já em Parauapebas, por outro lado, a proposta do projeto “Porto Seco” dá prova de que o poder público e o empresariado local desse município têm consciência de que o isolamento com relação à região os torna vulneráveis em termos tanto econômicos como sócio-políticos. A EFC e sua prolongação, nesse sentido, podem ser vitais dentro de um sistema de integração regional de incentivos a geração de outras atividades além da mineração.

Em Itabira, por outra parte, vários entrevistados acreditam que uns dos fatores que impulsiona o desenvolvimento na cidade é o fato dela estar localizada a só 79,4 km. da capital estadual, Belo Horizonte. “O que impulsiona também o desenvolvimento é a localização da cidade. A proximidade com a capital faz com que seja atrativa para o capital” (Depoimentos de Diretor da SAVI, 2011). A presença estadual também se vê refletida na saúde e na educação. Existe em Itabira um estabelecimento de saúde estadual (ver tabela 8), assim como 15 estabelecimentos de educação de ensino fundamental, 12 de ensino médio e 52 pré-escolas (IBGE Cidades, 2011). Essa presença do nível estadual nessas áreas é menor no município de Parauapebas, contando com só 8 estabelecimentos de ensino médio (IBGE Cidades, 2011), e carecendo de estabelecimentos estaduais para saúde (ver tabela 8).

No dia 11 de dezembro de 2011 foi celebrado no Pará um plebiscito que decidiu pela não divisão do atual território estadual e a criação de Tapajós e Carajás. Um dos argumentos mais frequentes que os separatistas sustentaram foi o isolamento com respeito à capital, Belém. Por outro lado, defendia-se que a divisão deixaria os três estados pouco solventes e privaria o “novo” estado do Pará das maiores riquezas naturais: a floresta e os minerais. Na região de Carajás, a ausência do Estado é uma realidade que traz para a região consequências de todas as ordens da vida social. Quando foi realizada a pesquisa de campo em Parauapebas (agosto

de 2011), o plebiscito ainda não tinha sido realizado e alguns entrevistados fizeram comentários a respeito: “A ausência do Estado aqui é uma coisa impressionante. A gente poderia estar mais perto do lugar onde se tomam as decisões, imagine que para Belém você vai só de avião, e vai só quem tem dinheiro” (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Além de você estreitar o relacionamento com as cidades mais próximas o estado vai poder cuidar melhor das estradas, da segurança nelas. E a questão da cobrança vai ser mais fácil. Para cobrar o Secretário de segurança vamos viajar 100 km ou no máximo 150 km. Hoje se tiver que cobrar o secretário de segurança você tem que viajar 800 km. Como vão falar com ele? A passagem aérea desde aqui é caríssima (Depoimentos de Assessor do Metabase Parauapebas, 2011).

Vários dos entrevistados em Parauapebas manifestaram sentir que o nível estadual não tem presença ou tem mínima presença na região. Como se pode ver nos depoimentos acima, uma das causas que mais apareceu foi a longa distância que separa à capital (Belém) da região de Carajás e a dificuldade de acesso à mesma. Por isso, todos os entrevistados se proclamaram a favor do projeto de divisão do estado.

Mas, ao mesmo tempo, existe uma situação de insegurança no município manifesta em alguns depoimentos, que não só responde à falta de presença do nível estadual: “[...] não é a toa que aqui no sudeste do Pará tem o grande conflito agrário. Aqui já se matou muita gente” (Depoimento Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011). “[...] até acho complicado fazer fiscalização em uma região como essa que não tem segurança” (Depoimentos de Dirigente do Metabase Parauapebas, 2011).

Aqui é assim, [...] inclusive mataram aqui o meu único filho, aqui nesses combates, nesses conflitos malucos, ainda hoje ninguém sabe quem foi. Então aqui não é fácil fazer movimento sindical, aqui não é fácil, não pode dar bofeira, tem muitos interesses em jogo. [...] o povo aqui é muito carente, a segurança, aqui é igual ao *Far West*. (Depoimentos de Dirigente do Metabase Parauapebas, 2011).

Ainda que essa falta de segurança que alguns dos cidadãos manifestaram sentir possa ter a ver com a falta de presença do nível estadual, sem dúvida alguma também guarda relação com a própria história dessa região amazônica, ligada ao autoritarismo do poder estatal e econômico-setorial, lutas pela ocupação e uso da terra, violência, assassinatos etc.

Nesta instância, é importante aclarar que no caso de Itabira, a proximidade com um verdadeiro “pólo” não implica um freio para o desenvolvimento no município. Pelo contrário, a curta distância que separa a cidade com Belo Horizonte é reconhecida nos depoimentos como

uma potencialidade ainda não explorada o suficiente. Já no sudeste paraense a situação é diferente. Marabá é um “pólo” com capacidade de se colocar como o líder político de uma região poderosa em termos financeiros, mas ainda muito pobre em termos sociais e institucionais. A negativa que acabou recebendo Parauapebas em duas ocasiões para a instalação de indústrias siderúrgicas, segundo Faisal Selmen, atual vereador e ex-prefeito deve-se principalmente a pressão exercida pelos interesses de Marabá e não apenas a questões ambientais. Assim, nesse momento essa pobreza social e institucional implicou uma incapacidade de lutar contra a pressão dos interesses do “pólo”.

3.3 PROCESSO DE POLARIZAÇÃO

Tanto em Parauapebas como em Itabira houve uma intensificação da atividade extrativa que acabou gerando um padrão de integração bem diferenciado em ambos casos. Tudo isso converte esses municípios, especialmente suas áreas urbanas, em pólos de atração tanto para trabalhadores das próprias zonas rurais rural, como para trabalhadores de outros municípios da microrregião e, no caso de Parauapebas, até para outros estados. (ver tabela 3)

Dependendo dos casos, essa forte atração se deve à oferta de emprego, a uma melhor infraestrutura urbana, melhores condições e qualidades nos serviços de saúde e de educação, mas também à grande circulação de dinheiro nas duas cidades, decorrente dos altos salários pagos pela Vale e, no caso particular de Parauapebas, segundo depoimentos, também dos pagos pela prefeitura.

Como já dito, a criação e a imediata instalação da CVRD em Itabira foi parte de um grande projeto nacional que posicionaria ao Brasil de uma forma diferenciada no cenário internacional em uma singular conjuntura. Ou seja, a CVRD foi concebida como uma empresa dos brasileiros e para os brasileiros, capaz de contribuir com o desenvolvimento da nação, mas também dos territórios onde ela operava. Isso fez com que a empresa durante sua primeira etapa, a “Pública Nacionalista”, pagasse altos salários, proporcionasse ótimas condições de moradia e importantes benefícios para seus empregados e investisse na área social no município.

Já nas etapas “Pública Internacionalista” e “Privada Mercadológica”, em ambos locais, os benefícios e os altos salários oferecidos pela empresa guardam relação com a necessidade de não perder a mão e obra qualificada. No caso específico de Parauapebas, os altos salários no

mercado se devem principalmente à necessidade do capital de fixar essa mão de obra em um território “novo” e com serviços urbanos de saúde e educação ainda precários. Ao mesmo tempo, os altos salários que paga a prefeitura municipal se explicam pela necessidade de constituir uma tradição burocrática, mas também existe consciência dentro dos organismos públicos de que a fixação da população pode ser o ponto de partida para planejar um processo de desenvolvimento. E isso tem especial importância já que demonstra que dentro do poder público local existe consciência, como bem indicou Portes, do poder de influência da cultura para construir trajetórias de desenvolvimento.

A questão da migração para nós é um paradoxo, ela é quem dá riqueza para nossa terra, quem trabalha. A migração é mão de obra para trabalhar, a migração traz também riqueza cultural e nos temos que nos preparar para isso (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Um salto de qualidade que existiu na minha gestão foi a de buscar as identidades e a questão da raiz, para as pessoas quererem ficar aqui, quererem morar aqui. Porque nos começos, como todos somos migrantes, vimos para cá para ganhar dinheiro e ir embora. Agora não, agora é diferente, houve um salto de qualidade nesse campo que eu acho fundamental e também do ponto de vista da compreensão da cidade como um todo (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011)

No que toca a geração de produto e renda, a tabela 5 mostra a diferença que existe entre o PIB de ambos os municípios quando comparados com os PIBs dos estados e microrregiões correspondentes. Dado que Minas Gerais é um dos Estados mais ricos do Brasil, é algo esperado que o PIB de Itabira, ainda sendo alto, represente nesses anos em média só 1,14% do PIB do estado. Diferente acontece em Parauapebas onde, na média, o PIB deste município representou 7% do total do PIB do Estado do Pará.

Tabela 5 – evolução do PIB do Brasil, Estados, Microregiões e Municípios

	Brasil	Minas Gerais	MR. de Itabira	Itabira	Pará	MR. de Parauapebas	Parauapebas
1999	1.064.999.712	89.789.782	2.039.782	997.132	16.503.979	1.163.896	1.036.096
2000	1.179.482.000	100.612.293	2.371.643	1.138.226	19.050.189	1.682.842	1.547.692
2001	1.302.135.029	111.315.221	2.471.985	1.168.812	22.321.459	1.599.986	1.431.440
2002	1.477.821.769	127.781.907	2.921.296	1.442.846	25.659.111	1.666.270	1.455.764
2003	1.699.947.694	148.822.788	3.382.105	1.644.663	29.754.565	2.122.511	1.818.342
2004	1.941.498.358	177.324.816	4.533.468	2.147.054	35.562.846	3.001.806	2.301.187
2005	2.147.239.292	192.639.256	5.261.141	2.583.844	39.121.138	3.554.886	2.615.878
2006	2.369.483.546	214.753.977	5.307.992	2.433.656	44.369.675	4.101.319	2.997.778
2007	2.661.344.525	241.293.054	5.671.695	2.428.783	49.507.144	4.157.299	3.074.977
2008	3.031.864.490	282.520.745	7.582.407	3.396.958	58.518.557	8.279.528	6.568.760
2009	3.239.404.053	287.054.748	6.881.967	3.415.340	58.401.830	6.905.718	5.617.969

Fonte: IBGE, SIDRA, Tabela 21.

O gráfico 4 mostra de forma comparada o comportamento do PIB de ambos municípios. Nota-se como a tendência crescente nos dois casos se dispara a partir do ano 2007 e como a crise de 2008 afetou a crescida. Em Itabira, na verdade, não existe queda: em 2008 o PIB foi 3.396.958 enquanto que em 2009, 3.415.340. Já em Parauapebas existe uma queda significativa de 950.731 entre esses anos. Ou seja, os dados demostram que Parauapebas sofreu mais com a crise que Itabira.

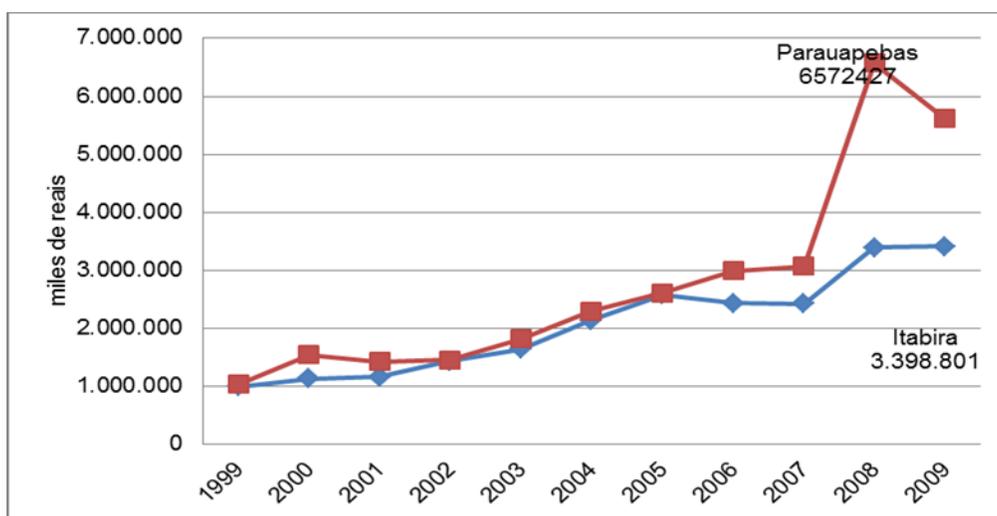


Gráfico 4 – Evolução do PIB a preços correntes municipais.
Fonte: elaboração própria com base na tabela 5

Um dado que diz muito respeito ao fenômeno de polarização nestes municípios é a participação do PIB municipal de Itabira e Parauapebas no PIB da respectiva Microrregião.

Tabela 6 – Participação do PIB municipal no PIB das Microrregiões.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Itabira	48,88%	47,99%	47,28%	49,39%	48,63%	47,36%	49,11%	45,85%	42,82%	44,80%	49,63%
Parauapebas	89,02%	91,97%	89,47%	87,37%	85,67%	76,66%	73,59%	73,09%	73,97%	79,34%	81,35%

Fonte: elaboração própria a partir da tabela 5

A tabela 6 ilustra claramente como as dinâmicas econômicas tanto em Itabira como em Parauapebas constituem um fator de atração para o resto dos municípios de cada respectiva Microrregião. Nos anos que apresenta a tabela, embora haja algumas oscilações, em ambos os casos, observam-se patamares relativamente estáveis. No caso de Itabira, a participação do PIB municipal com respeito ao PIB da Microrregião representa em média 47,43% para os anos aqui apresentados. Já Parauapebas apresenta uma média muito maior: 81,95%. No ano 2000 a participação deste último município foi de 91,97% caindo em 2005 para 73,59%. Mesmo assim, no ano 2009 a participação volta a crescer chegando a um 81,35% o que significa que, depois de 10 anos, Parauapebas continua sendo um pólo de crescimento muito forte em relação a sua região.

Apesar de muitos entrevistados em Itabira reconhecerem que ainda falta melhorar a qualidade da educação básica para garantir bons resultados nos vestibulares, todos eles reconhecem que hoje o município tem se convertido em um pólo educacional.

Por sua parte, a prefeitura de Parauapebas, governada durante oito anos pelo PT, tem tido como uma prioridade de gestão melhorar a instituição da educação. “A primeira prioridade é a educação, investindo alto e conseguindo resultados extraordinários” (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Tabela 7 - População residente de 5 anos ou mais por alfabetização.

		1991 (Pessoas)	1991 (%)	2000 (Pessoas)	2000 (%)
Pará	Total	4.237.270,00		5.414.552,00	
	Alfabetizadas	2.798.149,00	66	4.163.089,00	77
	Não alfabetizadas	1.439.121,00	34	1.251.463,00	23
Parauapebas	Total	44.790,00		61.789,00	
	Alfabetizadas	28.065,00	63	48.694,00	79
	Não alfabetizadas	16.725,00	37	13.095,00	21
Minas Gerais	Total	14.033.741,00		16.276.781,00	
	Alfabetizadas	10.911.064,00	78	13.985.284,00	86
	Não alfabetizadas	3.122.677,00	22	2.291.497,00	14
Itabira	Total	76.337,00		89.899,00	
	Alfabetizadas	62.155,00	81	79.368,00	88
	Não alfabetizadas	14.182,00	19	10.531,00	12

Fonte: SIDRA (Tabela 204)

Em quase dez anos, o panorama sobre alfabetização nos dois municípios com respeito aos estados não tem mudado significativamente. No ano de 1991, no Pará as pessoas alfabetizadas constituíam 66% da população, enquanto que em Parauapebas 63%. No ano de 2000 no Pará as pessoas alfabetizadas constituíam 77% enquanto que em Parauapebas 79%. Tanto o município como o Estado tem melhorado suas percentagens, mas o município tem superado o Estado por dois pontos. Já o município de Itabira supera na percentagem de alfabetizados, tanto em 1991 como em 2000, o estado de Minas Gerais também apenas por poucos pontos. Na comparação dos dois municípios a diferença é mais marcada. Em 1991 a percentagem de alfabetizados em Itabira era de 81% enquanto que em Parauapebas era de 66%. No ano de 2000, 88% e 77% respectivamente. Parauapebas, durante esses anos, melhorou comparativamente mais do que Itabira nesta área.

No campo da educação temos atingido a meta de redução do analfabetismo. [...] Claro que nosso sonho é acabar com o analfabetismo, mas é muito difícil pela quantidade de migração que o município tem. Junto com essas pessoas que constantemente estão vindo, vem sempre uma porcentagem de pessoas que não sabem ler nem escrever, que tentamos sempre incluir nesses programas (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Complementando o até aqui dito, segundo dados publicados recentemente pelo IBGE referentes ao último Censo Demográfico de 2010, a taxa de analfabetismo em Itabira passou de 9.7% em 2000 para 6.3% em 2010. Por sua parte, em Parauapebas passou de 16,3% em 2000 para 8,1%. Apesar de que Itabira continua mostrando melhores percentagens é evidente o salto que Parauapebas tem dado em matéria educacional.

Em número de matrículas, Itabira mostra um comportamento mais o menos estável, com uma leve redução no Ensino básico e Médio entre 2007 e 2009. Parauapebas, por sua parte,

destaca-se por ter um grande aumento no número de matrículas do ensino fundamental que passa das 25.173 matrículas em 2007 para 29.302 em 2009. Em parte, este expressivo aumento poderia ser explicado pela crescente demanda por educação como produto das migrações excessivas que o município recebe. Mas também esse aumento explica-se por uma decisão política do último governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de priorizar a educação fundamental. Quando comparados, os dois municípios se diferenciam pela proporção de matrículas de ensino médio: Itabira tem proporcionalmente mais matriculados em ensino médio que Parauapebas, o que lhe outorga um perfil diferente. Segundo depoimentos de vários entrevistados, aproximadamente 40% dos alunos da UNIFEI e da FUNCESI são itabiranos, o que indica que o sistema consegue colocar a uma parcela dos alunos no ensino superior.

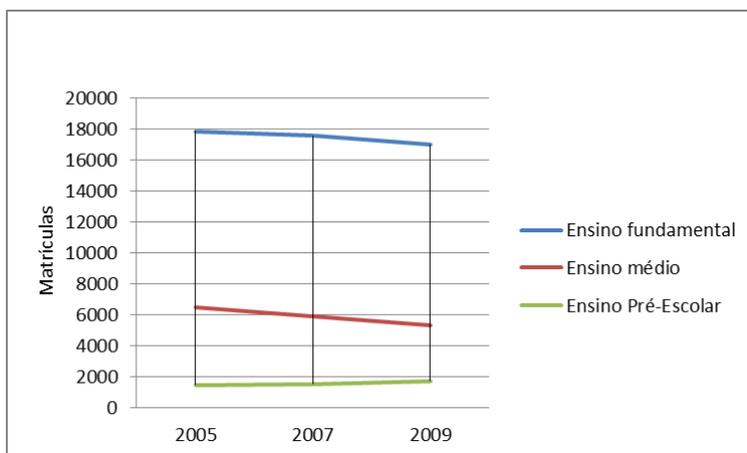


Gráfico 5 - Evolução de matrículas em Itabira.
Fonte: IBGE Cidades.

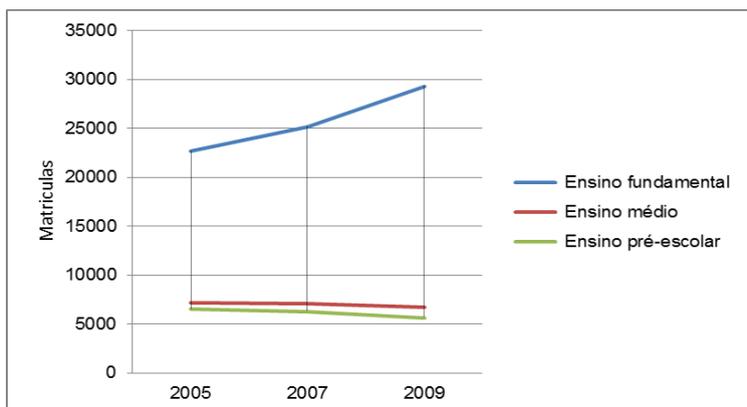


Gráfico 6 - Evolução de matrículas em Parauapebas.
Fonte: IBGE Cidades

Naturalmente a quantidade de docentes acompanha a tendência anterior. No caso de Itabira, o ano 2007 é o que mostra a menor quantidade de docentes: 827 para o ensino fundamental, 310 para o médio e 92 para a pré-escola. No geral, sendo a linha que ilustra o ensino pré-escolar. O ano 2005 foi o que mais docentes registrou no ensino fundamental (964 docentes) e no médio (297) sendo o ano de 2009 para o pré-escolar (117). No caso de Parauapebas o número de docentes tem crescido no ensino superior: em 2005 eram 815 docentes, em 2007 passaram a 888 e finalmente, em 2009 chegaram a 992 docentes. Os docentes do ensino médio são os menos: 2007 em 2005, 175 em 2007 e 199 em 2009.

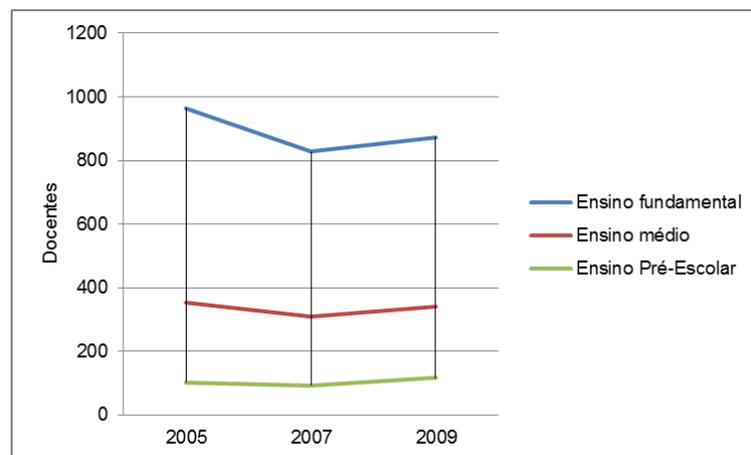


Gráfico 7 - Evolução de número de docentes em Itabira.
Fonte: IBGE Cidades.

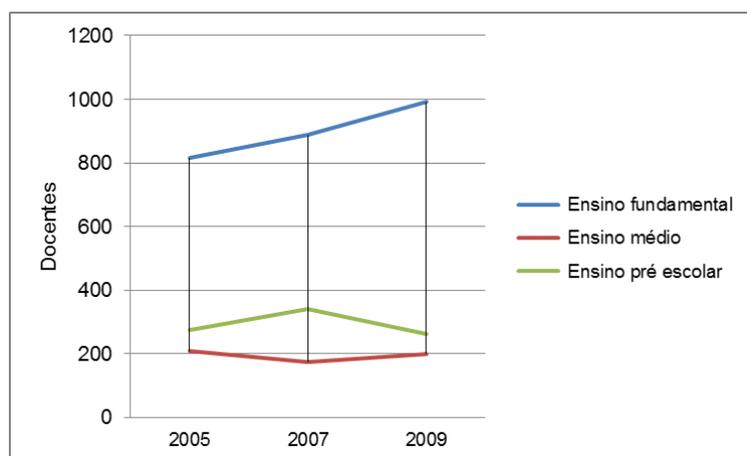


Gráfico 8 - Evolução de número de docentes em Parauapebas.
Fonte: IBGE Cidades

Enquanto o número de escolas parece quase uma constante no ensino médio em ambos dois municípios, os demais níveis tiveram flutuações nesses quatro anos. Enquanto o número de estabelecimentos para pré-escolas tem crescido em Itabira de 33 em 2005 para 52 em 2009, em Parauapebas tem descido de 59 em 2005 para 46 em 2009. Para o caso de ensino fundamental, Itabira tem uma leve melhora: de 43 escolas em 2005 passaram a 50 em 2009 e Parauapebas tem passado de ter 55 escolas em 2005 a 53 em 2009. A falta de infraestrutura para o ensino fundamental neste último município é um dois problemas mais nomeados pelos entrevistados nessa localidade.

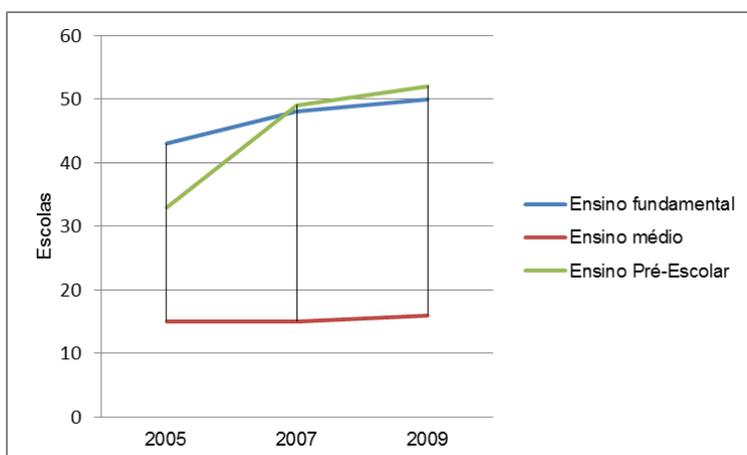


Gráfico 9 - Evolução de número de escolas em Itabira.
Fonte: IBGE Cidades

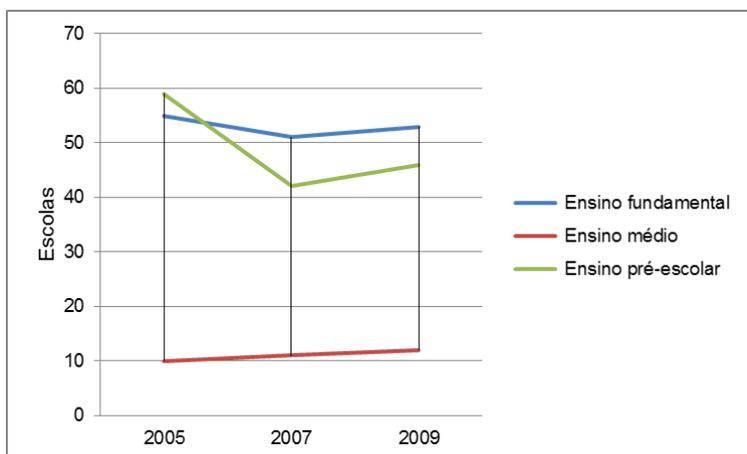


Gráfico 10 - Evolução de número de escolas em Parauapebas.
Fonte: IBGE Cidades

No que respeita à educação superior, em Itabira atualmente a FUNCESI oferece 17 cursos de graduação: Administração, Biomedicina, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Direito, Enfermagem, Engenharia Ambiental, Engenharia de Produção, Farmácia, Fisioterapia, Geografia, História, Letras, Matemática, Nutrição, Sistemas de Informação e Turismo abrigados em quatro Faculdades e um Instituto Superior de Ensino. Os mais concorridos são engenharia da produção, engenharia ambiental, administração, direito e enfermagem (Depoimentos do Professor da FUNCESI, 2011).

Por outra parte, os cursos da Universidade Federal de Itajubá Campus Itabira (UNIFEI) iniciaram em 2008, graças a um Convênio de Cooperação Técnica e Financeira firmado entre a universidade federal, a mineradora Vale e a Prefeitura. A prefeitura doou o terreno localizado no Parque Tecnológico de Itabira onde foi construído o primeiro prédio de cerca de 4.000 m². A UNIFEI em Itabira foi concebida como uma universidade voltada para a inovação e a tecnologia, incentivando o empreendedorismo através das incubadoras de empresas com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento local e regional¹⁶.

Em Parauapebas tem crescido presença de universidades federais. Por meio de parcerias entre a prefeitura, o Ministério da Educação (MEC) e diferentes entidades de ensino superior, começaram a funcionar no Centro Universitário de Parauapebas (CEUP) cursos de graduação em diferentes áreas. A Universidade Federal do Pará (UFPA) tem oferecido cursos em Jornalismo, Direito, Ciências Contábeis, até 2007. Nesse mesmo ano se iniciaram os cursos de Ciências Contábeis, História e Geografia¹⁷.

No ano de 2008 a Universidade Aberta do Brasil (UAB) institui um pólo no CEUP e em parceria com a UFPA oferta os cursos de Letras, Matemáticas e Biologia, agregando-se mais tarde o curso de Administração Pública. Nesse mesmo ano, a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) começou a ofertar o curso de Zootecnia e a Universidade da Amazônia tem oferecido também os cursos de Gestão Empresarial, Desenvolvimento de Sistemas e Softwares e Administração. Ao mesmo tempo foram renegociadas com a UFPA a segunda turma de Direito e outros cursos de graduação: Sistemas de Informação, Filosofia, Ciências Naturais e

¹⁶<http://www.unifei.edu.br/diversos/unifei-campus-itabira>. 05/05/2012

¹⁷<http://www.parauapebas.pa.gov.br/>. Em 05/05/2012

Engenharia Civil e, por meio da UAB, os cursos de Química e uma nova turma de Matemática.

18

Na data da pesquisa de campo em Parauapebas (agosto de 2011) integrantes da atual gestão se encontravam em Brasília negociando o projeto de criação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unfesspa). A necessidade de contar com um centro de produção de cidadania, conhecimento e de mão de obra qualificada acabou sendo uma demanda que em Parauapebas unificou ao movimento estudantil, a Vale e o poder público:

Faz dois anos atrás participei, antes de assumir aqui, como professor, de um evento de estudantes onde eles de forma espontânea fecharam a portaria da Vale, não deixavam ninguém entrar nem sair para conseguir que a Vale os ouvisse. E a partir desse momento fomos ouvidos. Começamos uma negociação com a UFPA através do atual reitor e do pró-reitor de planejamento e extensão e começamos a conceber um campus para cá. E corremos atrás, conseguimos o apoio da UFPA, pensando em uma descentralização da estrutura universitária, tanto pela distância, que até Belém é enorme, tanto como para aumentar os recursos da universidade e gerar a possibilidade de novos investimentos aqui. (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Em novembro desse mesmo ano, o poder executivo federal anunciou a criação da nova universidade, mas, para surpresa, Parauapebas já não estava incluso na lista dos municípios com campus. Rapidamente, o poder público local levou seu reclamo até o Congresso Nacional, onde o projeto finalmente foi emendado e aprovado com a inclusão do município. Tal como no caso de Itabira, o Convênio de Cooperação celebrado para a criação do campus funciona da mesma forma: o estado local cede o espaço à universidade e colabora com a infraestrutura, a Vale entra na parceria com investimentos para o prédio e equipamentos e a esfera federal com a manutenção do campus. Os primeiros cursos oferecidos são nas áreas de mineração, meio ambiente e engenharia civil. Assim, seguindo a mesma trajetória que Itabira, Parauapebas também pretende converter a educação em uma instituição de referência na sua região de influência.

Assim como a educação converte Itabira em um “pólo educacional” a grande quantidade de estabelecimentos de saúde também constitui um fator de atração para os habitantes dos municípios vizinhos, apesar de que os itabiranos entrevistados indicaram que a qualidade do atendimento ainda deve melhorar. Da mesma forma, a atual gestão que governa Parauapebas tem como prioridade, além da educação, a saúde: “[...] a saúde é outra prioridade, estamos

¹⁸<http://www.parauapebas.pa.gov.br/>. Em 05/05/2012

fazendo unidades de pronto atendimento, junto ao hospital que vai inaugurar que vai ser um dos melhores do estado, de alta e media complexidade. O atual hospital vai funcionar como um grande pronto socorro” (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Nesta instância é pertinente comparar alguns indicadores de saúde que mostrem a situação nessa área nos dos locais. O seguinte gráfico compara o número de ocorrências de óbitos infantis nos municípios.

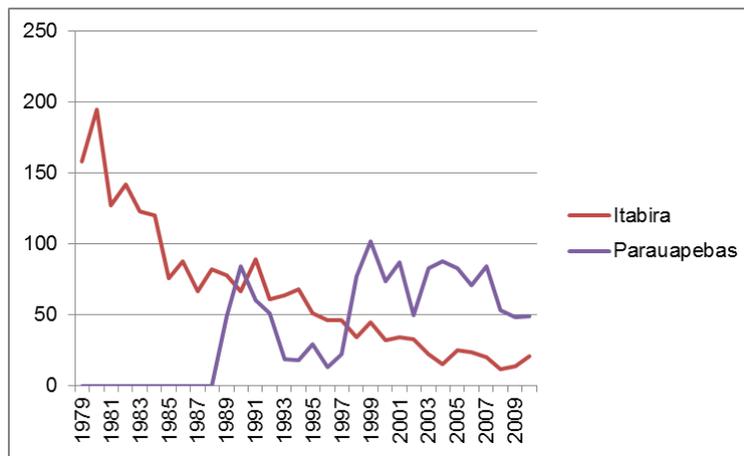


Gráfico 11 - Número de ocorrências de óbitos infantis em Itabira e Parauapebas.
Fonte: Data SUS, 2012.

O gráfico 11 ilustra uma tendência claramente descendente dos óbitos infantis em Itabira. No ano de 1979 foram registradas 158 ocorrências, número que se reduz para 21 no ano de 2010. Na frequência temporal apresentada, o número de óbitos infantis se reduz em Itabira em 86.70%. O comportamento desta variável no município de Parauapebas não demonstra uma tendência definida nesses anos. No seu primeiro ano de vida, ou seja, 1989, Parauapebas registro 60 ocorrências em uma população feminina de 25.353 enquanto que Itabira, com uma população feminina muito maior, 44.225, registrou só 89 casos. Isso pode ser explicado pela precariedade dos serviços de saúde e saneamento básico na época nessa região. A partir daí o número de ocorrências cai, até que no ano 1999 se dispara de forma abrupta e chega até 102 ocorrências. De 1999 em diante, o número fica entre a faixa de 50 e 100. O atual prefeito de Parauapebas assegura que os índices de nascidos mortos têm baixado no município, assinalando esse fato como um grande logro na sua gestão: “Na saúde temos conseguido baixar o índice de nascidos mortos. Temos conseguido 100% na cobertura de vacinas, uma

coisa extraordinária para nós” (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

O número de estabelecimentos de saúde é outro indicador importante a levar em consideração. Na tabela 8 entre os anos de 2005 e 2012 a diferença entre os municípios de Itabira e Parauapebas é muito marcada. Primeiramente, é importante destacar a presença da esfera estadual. Itabira conta com um estabelecimento estadual, embora não seja um dos mais importantes no município, enquanto que Parauapebas não tem presença dessa esfera na área de saúde.

Tabela 8 - Estabelecimentos de saúde por tipo de gestão em Itabira e Parauapebas.

	Itabira			Parauapebas		
	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total
2005	1	127	128	-	59	59
2006	1	282	283	-	62	63
2007	1	306	307	-	73	73
2008	1	316	317	-	83	83
2009	1	339	340	-	92	92
2010	1	354	355	-	103	103
2011	1	362	363	-	108	108
2012	1	379	380	-	127	127

Fonte: Data SUS.

Nota: os dados de 2005 correspondem ao mês de agosto. Nos demais anos ao mês de janeiro.

Como mostra o gráfico 12, em estabelecimentos municipais Itabira levam uma enorme vantagem em relação a Parauapebas. No ano de 2005 o primeiro tinha 127 estabelecimentos enquanto que o segundo só 59. De 2005 a 2006, na área municipal Itabira ganha 155 estabelecimentos a mais, enquanto que Parauapebas só ganha 3. Entre os anos 2005 e 2011, Parauapebas tem ganhado aproximadamente uma média de 9,70 estabelecimentos municipais. Mas sem dúvida, o ano que fez a diferença foi 2012, onde a gestão municipal tem incorporado 19 estabelecimentos novos.

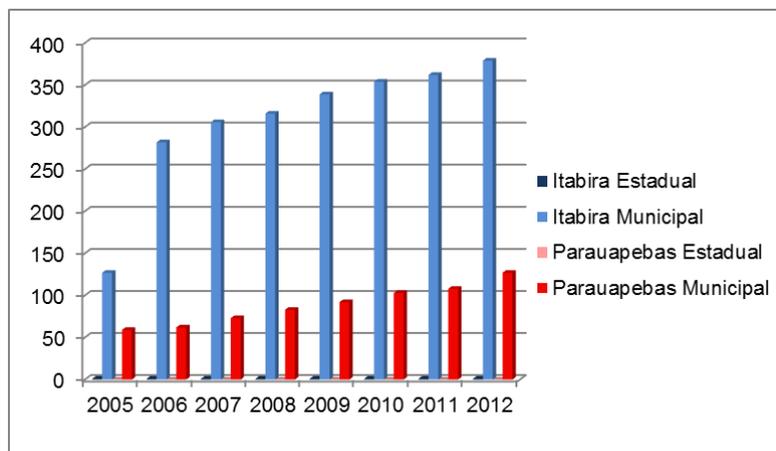


Gráfico 12 - Evolução dos estabelecimentos de saúde segundo tipo de gestão.
Fonte Data SUS

Na tabela 9 se distingue bem a diferença entre o número de estabelecimentos por tipo de prestador de serviço. Itabira não viu crescer o número de prestadores públicos de forma significativa. No ano 2005 existiam 34 estabelecimentos públicos, e em 2012 esse número cresceu para 37. Os prestadores privados cresceram de forma significativa: em 2005 existiam 91 estabelecimentos de prestadores privados, número que cresceu para 245 no ano 2006, e chega em 2012 a 341 estabelecimentos.

Tabela 9 - Estabelecimentos de saúde por tipo de prestador em Itabira e Parauapebas.

	Itabira				Parauapebas			
	Público	Filantropico	Privado	Total	Público	Filantropico	Privado	Total
2005	34	3	91	128	19	-	40	59
2006	35	3	245	283	20	-	43	63
2007	36	3	268	307	23	-	50	73
2008	35	3	279	317	24	-	59	83
2009	38	3	299	340	23	-	69	92
2010	37	3	315	355	25	-	78	103
2011	37	2	324	363	22	-	86	108
2012	37	2	341	380	21	-	106	127

Fonte: Data SUS.

Nota: os dados de 2005 correspondem ao mês de agosto. O restante dos anos ao mês de janeiro.

O gráfico 13 ilustra como a saúde tem se convertido neste município em uma área com grande potencial econômico, valorada pela maioria dos entrevistados. Já em Parauapebas, os

estabelecimentos com tipo de prestação pública cresceram até chegar a 25 em 2010. Em 2012, os dados sinalam que eles se reduziram a 21.

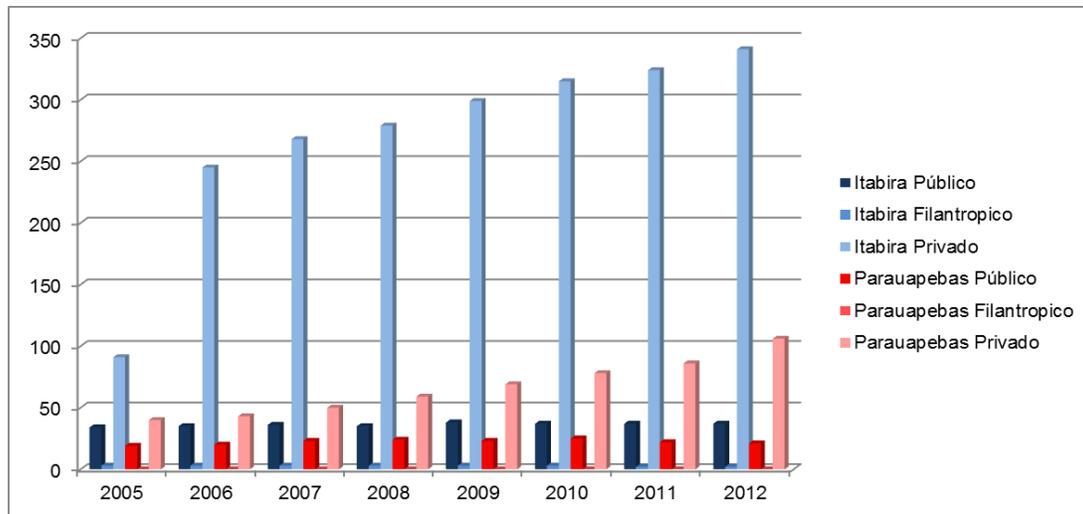


Gráfico 13 - Evolução dos estabelecimentos de saúde segundo tipo de prestador.
Fonte: Data SUS

As seguintes tabelas mostram o número de estabelecimentos de saúde por tipo de prestador na Microrregião de Itabira e de Parauapebas.

A seguinte tabela (10) sugere uma dependência dos municípios da microrregião, com exceção de João Monlevade, em relação ao município de Itabira no que tange aos serviços de saúde. Com um total de 380 estabelecimentos, Itabira atende a demanda interna e a demanda dos seus vizinhos. Por outro lado, a participação do setor privado demonstra também a potencialidade de uma área que caminha para a sustentabilidade econômica. Embora muitos dos entrevistados acreditem que o atendimento ainda deva melhorar, a maioria deles assegura que a saúde é uma área forte no município. Tudo isso demonstra que Itabira está se convertendo em um pólo de saúde para a região.

Tabela 10 – Estabelecimentos de saúde por tipo de prestador na Microrregião de Itabira

	Público	Filantropico	Privado	Sindicato	Total
Município					
Alvinópolis	10	1	12	-	23
Barão de Cocais	13	-	12	1	26
Bela Vista de Minas	3	-	5	-	8
Bom Jesus do Amparo	2	-	-	-	2
Catas Altas	4	-	1	-	5
Dionísio	5	1	1	-	7
Ferros	3	1	3	-	7
Itabira	37	2	341	-	380
João Monlevade	17	3	231	-	251
Nova Era	7	1	22	-	30
Nova União	4	-	-	-	4
Rio Piracicaba	6	-	5	-	11
Santa Bárbara	9	1	11	-	21
Santa Maria de Itabira	4	1	7	-	12
São Domingos do Prata	8	1	1	-	10
São Gonçalo do Rio Abaixo	6	-	4	-	10
São José do Goiabal	3	-	-	-	3
Taquaraçu de Minas	4	-	-	-	4

Fonte: Data SUS

No caso de Parauapebas, o panorama é mais complexo. Segundo os depoimentos da maioria dos entrevistados, a situação da saúde no município é muito precária. “O problema da saúde também é muito carente, o hospital não funciona. Quem trabalha na Vale não tem problema porque tem plano de saúde, mas quem está desempregado, coitado!” (Depoimentos de Dirigente do Metabase Parauapebas, 2011)

Apesar disso, como mostra a tabela 11, a quantidade de estabelecimentos tanto públicos como privados é maior que em qualquer outro município da Microrregião. Esse fato, junto à carência do sudeste do Pará na área de saúde, acaba configurando nesse território um pólo de atração muito forte, mas com um padrão bem diferente do de Itabira.

Tabela 11 – Estabelecimentos de saúde por tipo de prestador na Microregião de Parauapebas.

Município	Público	Filantropico	Privado	Total
Água Azul do Norte	15	-	1	16
Canaã dos Carajás	17	1	15	33
Curionópolis	10	-	-	10
Eldorado dos Carajás	14	-	1	15
Parauapebas	21	-	106	127

Fonte: Data SUS

Assim como na área de educação, Parauapebas também poderia aspirar a uma trajetória como a de Itabira na área de saúde, desde que existissem investimentos fortes não só do setor público, mas também da iniciativa privada. Mas na região de Carajás é muito difícil fazer este tipo de previsões, principalmente devido às novas descobertas de jazimentos que trarão grandes transformações e desatarão novos processos de polarização e hegemonia nesse território. Um exemplo disso é o projeto Serra Sul (S11D) desenvolvido no município de Canaã dos Carajás. O mesmo se espera seja um projeto que supere em magnitude ao próprio complexo de Carajás. Só pelas potenciais arrecadações da CFEM, Canaã poderia se converter em um território tão igual ou mais rico que Parauapebas com capacidade de se converter em um enclave ou um pólo de crescimento.

No caso de Itabira, saúde e educação diferenciada podem ser consideradas atributos de um pólo de crescimento econômico que a destacam em relação com sua microrregião. Os organismos públicos junto ao setor privado conseguiram brindar um serviço de saúde que é referência na região e que faz com que hoje a cidade seja considerada um pólo atrativo. Da mesma forma, as entidades ajudaram o poder público a estabelecer parcerias com a Vale para criar a FUNCESI, e com a Vale e o Governo Federal para criar o campus da UNIFEI no distrito industrial de Itabira. Ao mesmo tempo, se por um lado os dados primários sugerem que de fato existe uma atração por parte de Itabira nas áreas de saúde e educação, os dados secundários não parecem mostrar uma dependência por parte dos municípios vizinhos.

Por outra parte, no caso de Parauapebas a economia de enclave em uma região pobre tem configurado naquele território um padrão de atração muito diferente. Um dos grandes problemas que hoje enfrenta Parauapebas é justamente ser uma cidade altamente atrativa para trabalhadores não qualificados, com poucas oportunidades naquele território. As novas tecnologias aplicadas em Carajás para a extração mineral fizeram com que não sejam

demandadas grandes quantidades de mão de obra e sim, uma pequena porção que necessariamente deve ser qualificada.

A escassez de profissionais no município faz com que estes sejam trazidos de fora, o que incrementa os custos do empresariado local e da própria Vale na hora de recrutar pessoal. “Você vai pelas ruas de Parauapebas e vê faixas de empresas solicitando pessoal, e isso é porque aqui falta mão de obra qualificada para cumprir aquelas funções” (Depoimento de Dirigente 3 da Prefeitura de Parauapebas, 2011). “Nós temos que preparar as condições para que outras atividades, e não só a mineração, possam absorver essa mão de obra, criar condições reais para que essas pessoas usufruam o direito de cidadania”. (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Por outra parte, essa forte atração de pessoas que não conseguem se acomodar no mercado de trabalho traz um forte ônus social para o poder público pela crescente demanda por habitação, saúde e educação que não chega a ser atendida.

Tem melhorado muito, mas ainda assim é insuficiente. A gente sempre fala que nunca chegamos. A demanda em tudo sempre perpassa o que planejamos um ano antes. A demanda por saúde e educação cresce enormemente. E ainda temos demanda dos municípios vizinhos onde não existe estrutura para nada e eles vêm para cá e acabam sobrecarregando o poder público (Depoimento de Dirigente 3 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

O problema do planejamento insuficiente para atender essas demandas crescentes é um dos grandes gargalos de todos os organismos públicos locais. Quando nas entrevistas feitas na prefeitura e nas entidades da sociedade civil foram perguntados pelos principais problemas do município, esse foi um ponto levantado pela totalidade dos entrevistados. A própria SEPLAN encontra-se esvaziada e com funções muito restritas. Um exemplo disso, é que, com todas essas demandas crescentes, o orçamento municipal não é concebido nela, senão, na Secretaria Municipal de Fazenda (SEFAZ). Outro exemplo é que, apesar de que o primeiro bairro de Parauapebas, “Cidade Nova”, foi totalmente planejado pela CVRD, depois de anos pode-se ver a falta de manutenção junto a um uso indevido das calçadas por parte de moradores, o que faz com que pedestres devam caminhar pela rua, negando assim, um direito cidadão básico de caminhar com segurança e gerando uma sensação de desordem na via pública.

A carência de planejamento nas instituições tem suas raízes, como diz Portes, nos elementos profundos da cultura. No caso de Parauapebas, de uma amálgama de culturas, na qual o fato de se antecipar ou prever situações nunca formou parte dos valores consolidados. “[...] a falta de planejamento não é só responsabilidade da atual gestão, senão que faz parte da cultura da região” (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Apesar disso, tal como aconteceu em Itabira, a instalação de um campus universitário pode trazer oportunidades para reforçar atividades econômicas existentes, assim como para o desenvolvimento de outras novas que funcionem ao redor da educação. Além disso, a luta política por conseguir a universidade federal tem unificado demandas e articulado forças, o que demonstra uma maturidade das instituições locais e dos processos endógenos que elas produzem com respeito a épocas anteriores.

Finalmente, o que se observa neste processo aqui analisado, é que Itabira e Parauapebas apresentam, ao mesmo tempo, atributos de enclave e de pólo de crescimento em permanente tensão. Isso se explica pela própria dinâmica dialética que implicam os processos de desenvolvimento territorial. Apesar de que o padrão de integração estabelecido em ambos locais, sob a dominância do setor extrativo, pode ser considerado um atributo do que Perroux chamou de “enclave” econômico, no caso de Itabira, a quantidade de estabelecimentos de saúde e de educação, assim como o fato de ser referência em educação superior em relação a regiões vizinhas são atributos que convertem a esse enclave em um pólo de desenvolvimento em potência.

3.4 PROCESSO DE HEGEMONIA

A hegemonia é um conceito que se fundamenta na dominação econômica e social que exerce um grupo ou setor da sociedade sobre outro. Assim, essa dominação guarda uma relação imediata com as relações sociais que acontecem na base estrutural da sociedade. Tanto em Itabira como em Parauapebas, essa base se destaca por ter uma forte presença da indústria extrativa que tem demandado cada vez mais ao longo do tempo diferentes tipos de serviços. As chamadas atividades primárias em ambos os casos funcionam como acessório do enclave econômico. “Até que chegou a *Itabira Iron*, uma empresa inglesa, Itabira era uma cidade voltada para a agricultura e pecuária de subsistência” (Depoimentos de Professora e Comerciante de Itabira, 2011).

A tabela 12 mostra o PIB dos municípios por setor de atividade econômica. Nos onze anos que a mesma contempla as atividades agropecuárias não têm crescido muito em Itabira. Como já dito, essas atividades não correspondem à "vocação" daquele território, devido às condições do relevo do terreno. O que existe são atividades agrícolas e uma pecuária de subsistência para abastecimento local. Não seria correto dizer a mesma coisa sobre Parauapebas, onde as atividades agropecuárias têm crescido 308% entre o ano de 1999 e 2009.

Tabela 12 – PIB de Itabira e Parauapebas por setor de atividade econômica. (Medido em mil R\$)

Ano	Itabira			Parauapebas		
	Agropecuária	Indústria	Serviç�s	Agropecuária	Indústria	Serviç�s
1999	8.324,67	610.846,41	343.228,99	9.302,24	781.536,66	220.021,73
2000	7.030,91	739.109,28	356.489,17	10.090,86	1.236.718,34	278.274,56
2001	7.289,99	706.588,20	405.866,10	14.469,04	1.120.903,04	261.705,10
2002	8.766,19	911.682,52	471.289,70	15.073,84	1.111.295,29	290.167,30
2003	10.700,99	1.040.383,62	512.403,14	18.415,07	1.328.495,92	373.913,09
2004	11.895,69	1.442.428,65	605.795,13	23.687,83	1.651.422,80	482.160,02
2005	14.390,11	1.768.476,38	726.974,83	28.846,06	1.871.241,23	583.068,82
2006	11.846,53	1.549.793,11	788.523,02	35.908,77	2.129.145,24	675.166,07
2007	11.256,06	1.469.688,53	857.143,56	33.107,35	2.046.868,88	815.130,44
2008	14.279,10	2.270.629,21	1.011.141,70	29.337,89	5.290.824,96	1.082.628,73
2009	13.898,68	2.218.543,39	1.099.130,97	28.640,98	4.211.926,50	1.209.655,47

Fonte: Pesquisa básica de Municípios, IBGE, 2012.

A indústria é o setor com maior PIB em ambos locais. Este tem crescido nesses anos 363% em Itabira e 539% em Parauapebas. O grande salto no setor industrial nos dois municípios é o período entre 2007 e 2008. Nesses anos, em Itabira o PIB tem crescido de 1.469.688,53 passando em 2008 para 2.270.629,21. Já em Parauapebas esse salto é mais significativo: de 2.046.868,88 para 5.290.824,96 em 2008.

Os serviç s, por sua parte, têm uma grade participação no PIB de ambos locais. No caso de Itabira, este setor tem crescido 363% enquanto que em Parauapebas cresceu 550%. Neste caso, também no período que vai entre 2007 e 2008, o PIB cresceu significativamente em ambos os municípios: em Itabira passou de 857.143,56 para 1.011.141,70, e em Parauapebas cresceu de 815.130,44 para 1.082.628,73. Tanto o crescimento dos dois setores no mesmo ano como a tendência de crescimento parelho (em Itabira o setor industrial cresceu 363% e o de serviç s 320%, e em Parauapebas 539% e 550% respectivamente) pode dar um sinal de dependência dos serviç s com respeito ao setor industrial, especialmente da indústria mineral e

de transformação em ambos locais. Um dado a destacar é a queda de 52.085,82 pontos no PIB industrial em Itabira no ano de 2009. Como já dito, a crise de 2008 foi sentida com muita intensidade em Itabira, especialmente pelas suas consequências sociais. Já em Parauapebas, embora os depoimentos tenham pintado um cenário de menor vulnerabilidade social do que em Itabira, a redução do PIB no setor industrial foi mais crítica nesse ano: 1.078.898,46 pontos.

A tabela 12 evidencia uma forte dominância da indústria extrativa por sobre o restante dos setores econômicos. Nas entrevistas realizadas tanto em Itabira como em Parauapebas, reconhece-se essa dominância, mas também é salientada a dependência do resto das atividades que surgem ao redor da mineração, como por exemplo os serviços. “O pessoal só constrói empresa em função da grande empresa, e isso é natural. As maiores empresas daqui que estão crescendo prestam serviços para a Vale. O dia em que a Vale for embora, junto com a Vale vai embora muita empresa (Depoimentos de Ex-Gerente as Vale, Itabira, 2011)

O problema é muito sério. Se nós temos uma economia que está na mão de uma única atividade, a atividade mineradora, e nosso grande debate empresarial aqui dentro da ACITA é a necessidade de diversificar essa economia por duas razões: uma, a exaustão mineral chegará um dia, e a outra, o risco que significa ter uma economia sustentada por um único segmento, que amanhã tem uma crise mundial, a China deixa de comprar e acabou (Depoimento de Dirigente 1 da ACITA, Itabira, 2011)

Essa dependência em relação à empresa mineradora acaba tornando as sociedades extremamente vulneráveis. As seguintes tabelas mostram o emprego efetivo por setor de atividades. Nelas, também pode ser apreciada essa situação, neste caso da PEA com respeito à Vale.

Tabela 13 - Emprego efetivo por setor de atividade em Itabira.

Setor da atividade	Itabira									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totais
Extrativa mineral	4.243	263	7.162	8.574	10.428	11.550	12.225	11.115	11.860	77.420
Indústria de transformação	1.485	1.434	1.751	1.783	2.739	3.016	2.355	2.225	2.295	19.083
Serviços industriais de utilidade pública	252	242	236	277	251	219	286	1.040	1.018	3.821
Construção Civil	795	1.194	1.614	2.056	2.013	2.544	2.194	2.716	3.803	18.929
Comércio	2.746	3.011	3.646	4.106	4.061	4.207	4.473	4.543	5.012	35.805
Serviços	5.352	6.069	6.159	6.645	6.708	6.607	7.089	7.457	8.121	60.207
Administração Pública	2.618	2.585	2.440	2.566	2.520	2.620	2.768	2.492	2.608	23.217
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	407	457	560	591	729	872	616	615	526	5.373
Total	17.898	15.255	23.568	26.598	29.449	31.635	32.006	32.203	35.243	243.855

Fonte: RAIS, 2012

A tabela 13 mostra o emprego efetivo por setor de atividade no município. Em Itabira, com exceção do ano 2003, o setor extrativo tem sido sempre o maior empregador e o mais dinâmico. O setor de serviços é o segundo que mais emprega neste local, seguido pelo setor de comércio. A administração pública é o quarto maior empregador municipal, sem um significativo crescimento nos anos apresentados. A construção civil tem se mostrado mais dinâmica quanto a emprego. No ano de 2009 o setor empregava 2.716 trabalhadores saltando para 3.803 depois de um ano. O que fica evidente é a dependência que Itabira tem com respeito ao setor extrativo, empregando no ano de 2010 a 34% da população.

Tabela 14 - Emprego efetivo por setor de atividade em Parauapebas.

Setor da atividade	Parauapebas									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totais
Extrativa mineral	1.288	1.976	1.903	2.398	4.383	5.065	6.069	6.921	7.005	37.008
Indústria de transformação	677	604	669	579	1.139	1.151	1.558	1.694	2.885	10.956
Serviços industriais de utilidade pública	22	178	273	333	23	526	427	616	673	3.071
Construção Civil	1.880	1.749	3.618	2.999	2.447	2.948	8.890	8.041	8.187	40.759
Comércio	1.259	1.724	2.067	2.537	3.499	4.438	4.904	5.486	6.175	32.089
Serviços	5.494	2.624	3.538	3.402	5.632	6.368	6.351	6.299	8.696	48.404
Administração Pública	2.575	3.668	4.899	6.060	3.984	4.371	7.008	5.689	4.119	42.373
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	94	182	191	226	209	191	225	248	290	1.856
Total	13.289	12.705	17.158	18.534	21.316	25.058	35.432	34.994	38.030	216.516

Fonte: RAIS, 2012

A tabela 14 mostra que os serviços e a administração pública são os principais empregadores em Parauapebas. O grande salto em serviços se deu entre os anos de 2009 e 2010 passando de 6.299 para 8.696 empregados. Já a tendência de crescimento da população ocupada na administração pública em Parauapebas não é uniforme. Tem altos picos como o que se registra no ano de 2008 com 7.008 empregados, e depressões, como no ano 2006, onde se registram 2.076 empregados a menos em comparação a 2005. Até 2005 o setor da construção civil empregava mais pessoas neste município que a própria atividade extrativa, mas a partir de 2006 essa tendência se reverte e este último fica na frente. Nesse ano, o setor extrativo emprega mais 1.985 pessoas. O setor de comércio tem crescido de forma uniforme, passando de 1.259 empregados em 2002 a 6.175 em 2010. No gráfico 16 se mostra uma vez mais a foto do emprego por setores no ano de 2010, agora do município de Parauapebas.

Os gráficos 14 e 15 mostram a distribuição do emprego em Itabira e Parauapebas para o ano 2010. Não seria correto inferir destes dados que o município de Parauapebas é menos dependente da atividade extrativa que o de Itabira. Em ambos municípios a maior parte dos novos empreendimentos que surgem estão em função das demandas da Vale. O que sim seria possível afirmar é que, a partir das necessidades da grande empresa, tem-se gerado em Parauapebas setores altamente dinâmicos (como o de serviços ou construção civil) que conseguem acompanhar o próprio dinamismo do setor extrativo e até superá-lo.

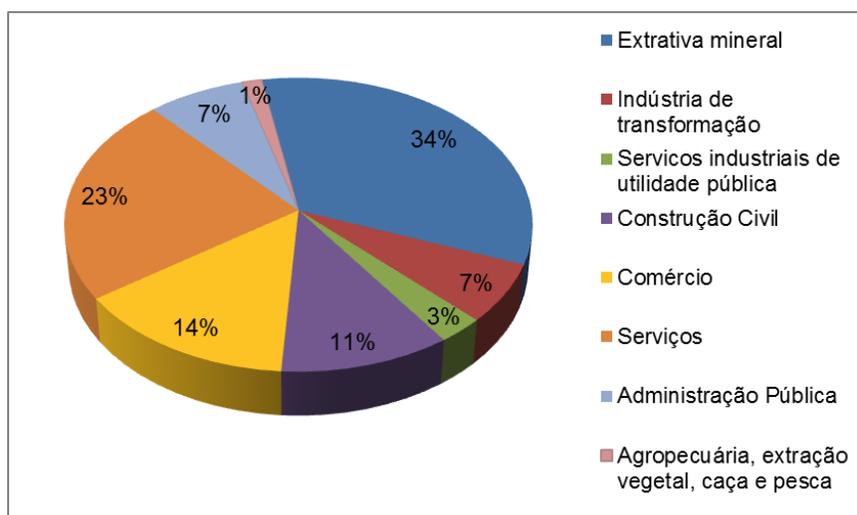


Gráfico 14 - Percentagens de emprego por setor no ano de 2010 em Itabira
 Fonte: elaboração própria com base nos dados da tabela 13

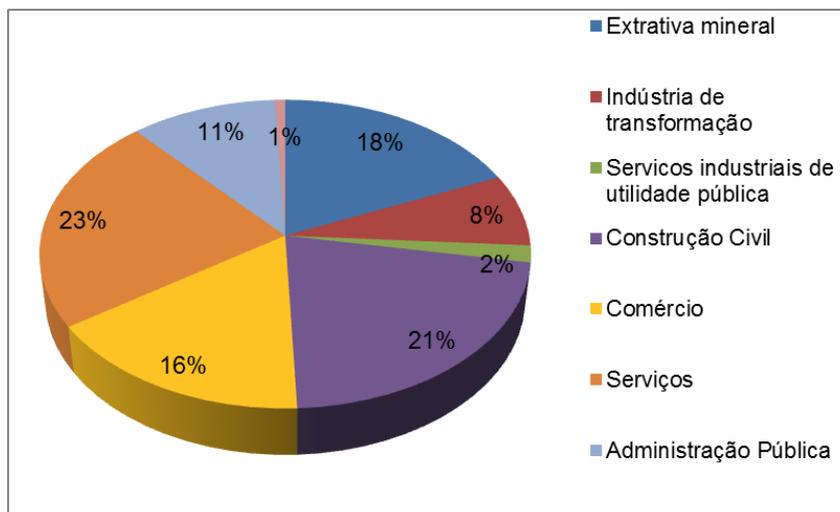


Gráfico 15 - Percentagens de emprego por setor no ano de 2010 em Parauapebas
 Fonte: elaboração própria com base nos dados da tabela 14

Da mesma forma que a sociedade local e a iniciativa privada, a classe política em suas atividades privadas também é dependente da grande empresa. E isso é muito perigoso em termos institucionais, uma vez que pode gerar situações de falta de transparência nas práticas políticas. “Temos dois candidatos a prefeitos aqui: um deles ficou rico vendendo produtos para a Vale do Rio Doce, o outro é da Integral, que só a Vale é o único cliente dele. O governador do Estado está a favor da Vale do Rio Doce” (Depoimentos de Vereador e ex-dirigente de Parauapebas, 2011).

Nessa instância é pertinente apresentar alguns indicadores que ilustrem a situação das contas públicas municipais para caracterizar a relação que existe entre a prefeitura e a empresa. O seguinte gráfico ilustra os repasses constitucionais que recebem ambas prefeituras.

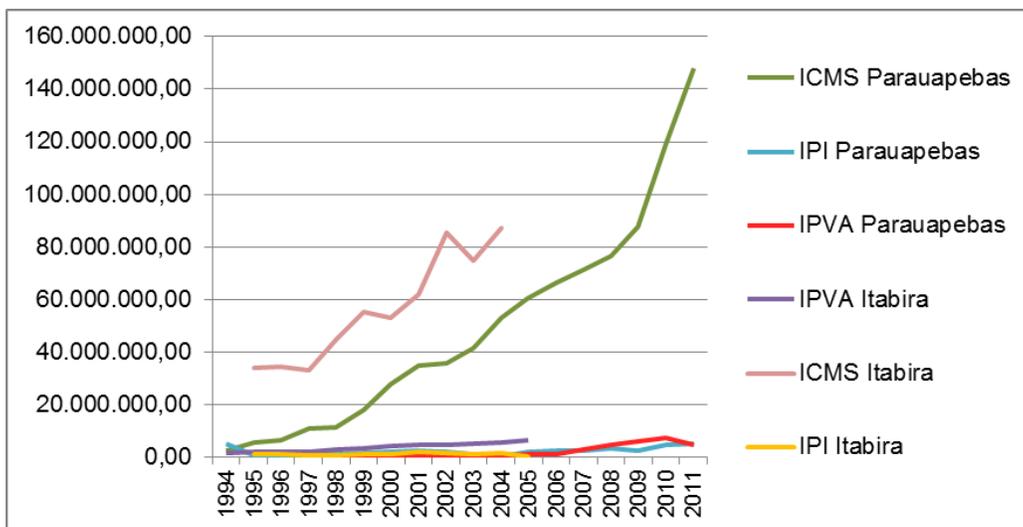


Gráfico 16 – Evolução de repasses constitucionais em Itabira e Parauapebas.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda do Município de Itabira e Parauapebas, 2012.

A evolução do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) repassado para o município de Parauapebas é de um crescimento constante e abruuto, passando em 2000 de 2.522.470,23 reais para 147.771.422,51 reais em 2010. Por outra parte, em dez anos, os repasses que o município de Itabira recebeu de ICMS tem evoluído de uma forma crescente, mas não constante como o caso do primeiro município, com descensos nos anos de 2003, 2006 e em 2009. A grande quantidade de repasses do ICMS em ambos locais guarda relação com o grande volume de mercadorias e serviços prestados à grande empresa.

A partir da sanção da Lei complementar N° 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir¹⁹, o tamanho da arrecadação dos estados que exportam matérias primas tem sido reduzido significativamente. Sem dúvida alguma, como indica Nunes Coelho (2000), sem esta Lei os montantes das transferências que os municípios de Parauapebas e de Itabira receberiam pelo constante fluxo de mercadorias e serviços que são exportados para o exterior seriam consideravelmente maiores.

¹⁹A Lei Kandir (87/96) veio a regulamentar a aplicação do ICMS pelos Estados da Federação e o Distrito Federal. No seu Artigo 3, inciso II ela estabelece que o imposto não incide sobre “operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, ou serviços”, assim cortando de forma abruuta e significativa uma enorme parcela dos ingressos dos estados. Um dos objetivos da Lei Kandir foi dar um incentivo fiscal aos setores produtivos primários e industriais com o fim de equilibrar a balança de pagamentos.

A parcela do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) que recebe Itabira é maior da que recebe Parauapebas. Já a parcela que Parauapebas recebe do estado do IPVA se incrementa no ano de 2007 chegando em 2011 a R\$ 4.414.011,55. No caso de Itabira, o gráfico ilustra um crescimento constante do repasse do IPVA a partir de 2000, que chega em 2011 a R\$ 6.345.575,07. O crescimento do IPVA em ambos municípios é coerente com o crescimento da praça de carros no Brasil todo, especialmente em distritos com prosperidade econômica.

Após a desoneração do ICMS dos minerais exportados ao exterior, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) passou a ser a única fonte de receitas públicas provenientes diretamente da mineração. Ela foi estabelecida pela Constituição de 1988 e é uma contraprestação que recebem os Estados, o Distrito Federal, os municípios e os órgãos da administração pública federal pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

No Brasil, esta compensação se calcula sobre o valor do faturamento líquido da empresa que vende o produto mineral se deduzindo previamente os tributos que incidem na comercialização (ICMS, PIS, COFINS) ²⁰ e as despesas com transporte e seguro. No caso em que o produto não seja vendido ao exterior, e seja consumido, transformado ou utilizado pela empresa que minera, o cálculo é estabelecido pela soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral. Para Enríquez (1998) esta forma de cobrança é muito difícil pela falta de publicação de dados referentes aos lucros de empresas que não são de capital aberto.

Existem diferentes alíquotas fixadas para os diferentes minerais. No caso do ferro extraído das minas de Itabira e de Parauapebas a alíquota é de 2%. No caso do manganês, extraído em grandes proporções só em Carajás, é de 3%, uma baixa participação em comparação a outros países do mundo. Segundo Enríquez, enquanto o Estado brasileiro tinha uma participação entre 1% e 3%, os Estados Unidos tinham royalties entre o 5% a 12,5%; Canadá entre 3% a 9% e a Venezuela entre 1% a 4%. Por esta razão a autora propõe elevar as taxas aos níveis internacionais, assim como a mudança na forma de cálculo, passando do cálculo sobre a renda líquida da empresa para sua receita bruta.

²⁰ICMS: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação. PIS: Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público. CONFINS: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

A distribuição da CFEM beneficia aos municípios onde a atividade mineral é realizada: 12% é para os órgãos da União (DNPM, IBAMA e MCT); 23% para o Estado e 65% para o município produtor. Os municípios que se encontram sob a área de influência da mineração não são participados, apesar das externalidades negativas que as próprias atividades extrativas e as excessivas migrações representam.

Por definição, a CFEM constitui “a parcela que deve ser reinvestida para assegurar que o volume do capital permaneça constante” (ENRÍQUEZ 1998, p. 6). Quando nesta definição a autora fala de “capital”, faz referência ao “capital total” de uma sociedade. Por serem municípios muito produtivos, tanto Itabira como Parauapebas recebem grandes montes de dinheiro em seus cofres públicos. Por força da lei estes só podem ser aplicados em projetos que afetem de forma direta ou indireta a qualidade de vida da comunidade, na forma de melhoria da infraestrutura, qualidade ambiental, saúde e educação. Os recursos da CFEM não podem ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente do pessoal, seja da União, Estados ou Municípios.

Uma grande omissão da lei que tem consequências nefastas especialmente para as comunidades locais é a falta de especificações sobre a forma em que esta receita deveria ser gasta, assim como a ausência de um prévio estabelecimento de penas para a violação dos critérios estabelecidos. Segundo Enríquez (1998), e comprovado também nas duas pesquisas de campo nos municípios aqui estudados, a fiscalização do uso da CFEM se vê dificultada pela falta de mecanismos de prestação de contas que possam discriminar com rigorosidade a aplicação dos recursos. A autora nesse sentido recomenda uma fiscalização da sociedade civil local através dos Conselhos Municipais. Mais adiante, serão tratadas as possibilidades destes, em cada um dos casos, para dirigir, planejar e fiscalizar o uso desta importante ferramenta para o desenvolvimento.

A tabela 15 mostra a taxa de participação da CFEM em relação às receitas totais. Claramente se observa a relevância que tem a CFEM para estes municípios mineradores. Tanto no caso de Itabira como em Parauapebas a taxa de participação tem aumentado ao longo dos anos aqui apresentados. O que fica evidente é que em Parauapebas a participação tem aumentado sete pontos durante esses anos, enquanto que em Itabira tem aumentado só três pontos entre 2005 e 2008, para logo descer quatro e aumentar mais dois pontos em 2010. Por outra parte, é evidente que Parauapebas parece ter uma dependência maior que Itabira com respeito às operações e produtividade da empresa. No ano de 2010, passada a turbulência

da crise mundial, enquanto Itabira mostra uma taxa de participação de 13,38%, 27,45% da receita total de Parauapebas provém da CFEM.

Tabela 15 - Participação da CFEM na receita total dos municípios.

Ano	Itabira			Parauapebas		
	Receita total	CFEM	Taxa de Participação	Receita total	CFEM	Taxa de Participação
2005	187.525.787,39	27.281.422,12	14,55%	190.304.757,07	41.805.527,85	21,97%
2006	202.749.384,91	33.010.460,15	16,28%	223.831.336,34	49.604.916,78	22,16%
2007	219.191.670,18	35.628.752,33	16,25%	279.114.038,58	55.143.739,35	19,76%
2008	281.723.036,95	49.604.362,11	17,61%	373.351.200,54	106.498.067,88	28,52%
2009	242.443.228,39	33.245.009,05	13,71%	376.536.864,06	107.734.143,97	28,61%
2010	292.675.153,97	45.028.049,34	15,38%	477.787.083,36	131.142.153,57	27,45%

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/SISTN).

Tanto a tabela 15 como o gráfico 19 mostram como a crise de 2008 afetou o Município de Itabira no recolhimento da CFEM, passando no total desse ano de R\$ 49.604.362,05 para R\$ 33.245.009,05. A crise que tanto machucou aos Itabiranos, e que tantas vezes aparece nas falas dos entrevistados, não parece ter repercutido da mesma forma em Parauapebas.

[...] ninguém estava preparado para isso. Resultado: Não produz, não tem renda, e a empresa baixou o nível de emprego. Ou seja, parou tudo. O pessoal não sabia o que fazer, nós somos dependentes das tetas da Vale. Deu um choque, o orçamento da prefeitura depende da produção da Vale também (Depoimentos de integrante do Rotary Club de Itabira Estrada Real, 2011).

Já em Parauapebas, e apesar da importante queda que sofreu o PIB (ver tabela 5), só alguns depoimentos lembram da crise e, da mesma forma, os números relativos à CFEM parecem não relatar um cenário complicado para essa região. O crescimento dos montantes recebidos é evidente: em 2005, Itabira recolheu R\$ 27.281.422,12 enquanto que em 2010 R\$ 45.028.049,34. Por sua parte, em Parauapebas, o repasse em 2005 foi de R\$ 41.805.527,85 chegando em 2010 a R\$131.142.153,57. Tratando-se da mesma empresa, (e com tecnologias de extração mais ou menos similares utilizadas em ambos locais) o que fica evidente é que as minas de Carajás são mais produtivas que as de Itabira e por consequência a prefeitura do primeiro município recolhe montantes maiores que o segundo.

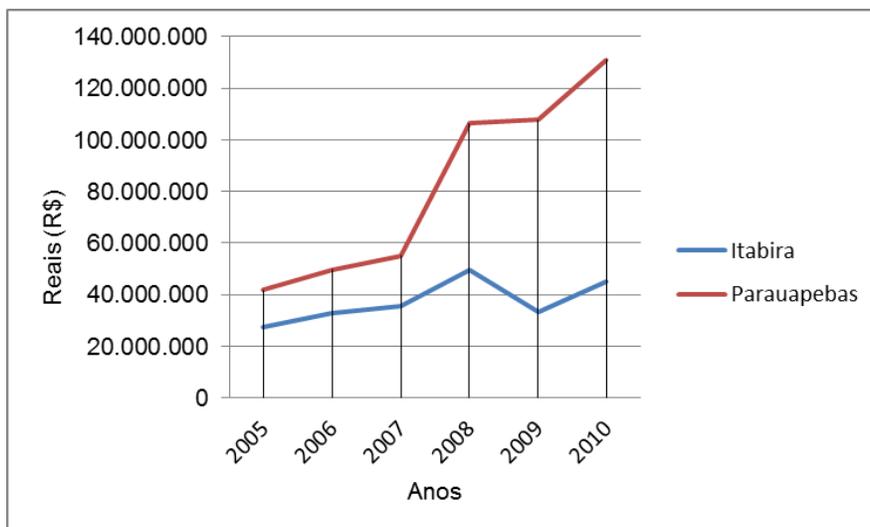


Gráfico 17 – Evolução da CFEM em Itabira e Parauapebas.
 Fonte: elaboração própria com base nos dados da secretaria do Tesouro Nacional (STN/SISTN).

Como já explicado, o processo de hegemonia se fundamenta nas relações sociais de dominação que acontecem nas estruturas. Tendo corroborado a dominância e dependência estrutural que tanto a sociedade, a iniciativa privada como o poder público tem com respeito às atividades da Vale, pode-se explorar agora o plano mais simbólico dessas relações de dominação.

Segundo Brandão (2009), a hegemonia implica uma regulação constante das contradições presentes em um território que tem a capacidade de ocultar os conflitos e fricções que podem ser perigosos para o status quo. Nessa função reguladora, o grupo ou setor social hegemônico consegue impor uma “concepção do mundo” que acaba sendo aceita e legitimada pela maioria da sociedade. Segundo esta perspectiva, as instituições educativas podem funcionar como uma ferramenta poderosa capaz de regular essas fricções ou conflitos e reforçar dessa forma a hegemonia.

No caso de Itabira, o aumento de ingerência da Vale dentro da FIDE pode ser interpretado como uma estratégia da empresa para melhorar a qualidade do serviço educativo prestado, mas também para conseguir fechar uma universidade que, segundo Souza e Silva (2004) a Vale considerava onerosa. A FACHI, como suas siglas o indicam, foi desde seus inícios uma unidade de ensino de Ciências Humanas e formadora de docentes nessas áreas. O que significa que, mais que funcional ao mercado (e aos interesses da Vale), a faculdade colaborou com o fortalecimento do senso crítico na cidade de Itabira.

Como já apontado no segundo capítulo, a FACHI foi fechada, mas Itabira não ficou sem faculdade: graças à cooperação da sociedade civil, prefeitura, iniciativa privada local e a Vale foi criada no seu lugar a FUNCESI. A pressão da Vale para dissolver a FACHI e a sua colaboração repentina para a criação de um novo centro comunitário, ao estilo da FIDE, tem sentido se se pensa que, na atual estrutura educativa, a comunidade toda (incluindo à empresa) pode ter influência direta através do conselho administrativo.

A Vale atua no âmbito federal, então muita coisa não veio para Itabira porque ela não quis, ela não deixou. Uma das questões que a gente fala até hoje é que Itabira ganhou para ser cidade educativa junto com Itauna. Itauna levou e Itabira perdeu, pressão da Vale. Não era do seu interesse, vai tirar a seus empregados e coloca-los na universidade? A FUNCESI existe porque quem criou e quem a comanda são antigos funcionários da cúpula da Vale (Depoimentos de Professora e Comerciante de Itabira, 2011).

Na verdade, a FUNCESI nunca tentou ser a substituta da antiga faculdade de Ciências Sociais. Desde seus inícios, a nova fundação comunitária foi concebida não para formar docentes e sim para atender exclusivamente as demandas do mercado de trabalho em Itabira. “Fazemos pesquisas de mercado para ver como está a demanda e se é suficiente se abre o curso” (Depoimentos de Professor da FUNCESI, 2011). Como já demonstrado, a Vale tem um peso muito forte no mercado de trabalho na cidade, mas a pressão que hoje pode fazer desde dentro da FUNCESI acaba tendo poder de decisão sobre os cursos que devem ou não se ditar nesta casa de estudos. “Os cursos que se oferecem são cursos que a Vale quer, não são cursos que podem incomodar a Vale”. (Depoimentos de Professora e Comerciante de Itabira, 2011). “São ditados 17 cursos, os que têm mais alunos são engenharia da produção, ambiental, administração, direito e às vezes enfermagem” (Depoimentos de Professor da FUNCESI, 2011). Mas o que demonstra a hegemonia não é só a prevalência de cursos funcionais as atividades da Vale, senão que os mais demandados pelos alunos sejam os mesmos que são de interesse da empresa.

Além disso, as principais fontes de recursos da FUNCESI não são só as mensalidades dos alunos. Quando o mercado o requer, a faculdade presta serviços de consultoria, e tenta envolver nessas atividades a seus alunos.

As principais fontes de recursos são as mensalidades dos alunos e alguns serviços que a FUNCESI faz para o mercado. Por exemplo, a parte de relacionamento com a comunidade para o meio ambiente a Vale terceiriza. Os projetos de educação ambiental, a FUNCESI que faz para a Vale, para a comunidade e para os empregados. E isso é uma boa receita para a FUNCESI.

Os alunos ficam envolvidos também. (Depoimentos de Professor da FUNCESI, 2011).

Apesar de ter algumas parcerias também com a ACITA, o que está implícito neste último depoimento é que, para a FUNCESI, mercado é quase um sinônimo de Vale do Rio Doce. Ao mesmo tempo, grande parte dos alunos são funcionários da mineradora e isso é muito importante porque “a Vale paga 70% da mensalidade dos funcionários. Isso é uma grande fonte de recursos para a FUNCESI” (Depoimentos de Professor da FUNCESI, 2011). Ou seja, além da influência que a Vale tem dentro do conselho, a FUNCESI é dependente da empresa em termos financeiros, o que acaba reduzindo esta fundação comunitária a uma unidade funcional aos interesses da mineradora. A FUNCESI, talvez sem se dar conta, acaba atuando como o braço intelectual da Vale, legitimando de forma constante suas operações e práticas na cidade.

Os tipos de cursos voltados para o mercado, junto aos projetos que a faculdade desenvolve para a mineradora, acabam envolvendo muitos alunos. Isso colabora para que no lugar de formar cidadãos críticos, a FUNCESI forme jovens que tenham como objetivo principal se converter algum dia em funcionários da Vale. Tudo isso tem contribuído para a não participação da FUNCESI e seus alunos na vida política do município.

A FUNCESI tenta fugir da vida política. Não se envolve com política. Os alunos tem o centro de estudantes, mas é sempre para resolver algum problema de alunos, algum problema com algum professor, mas só isso, política partidária aqui não existe. Os alunos não se interessam (Depoimentos de Professor da FUNCESI, 2011).

Da mesma forma que a FUNCESI, A UNIFEI aponta também para o mercado. Ela foi criada com o objetivo de se converter em um centro científico-tecnológico.

Nós temos a UNIFEI, mas ela está voltada toda para as engenharias. Não tem nenhum curso que acabe desenvolvendo o senso crítico das pessoas, e eu acho que a Vale tem alguma coisa a ver com isso, porque a FUNCESI está toda voltada para a Vale (Depoimento de Autoridade da Escola Estadual Antônio Linhares Guerra, 2011)

Assim, apesar de a FUNCESI ser um centro de educação superior comunitário, a lógica do seu funcionamento é o de uma faculdade particular, que persegue interesses particulares. Interesses que, por essa legitimação constante, acabam sendo os da própria comunidade. Da mesma forma que com a FUNCESI, a hegemonia da grande empresa se traduz no fato de ter um campus de uma universidade federal, mas só com cursos voltados para atender as demandas de mão de obra qualificada da grande empresa.

Por sua parte, em Parauapebas os cursos que têm sido ditados no CEUP foram o resultado de parcerias entre a prefeitura, o MEC e diferentes universidades que ofertaram os cursos de Jornalismo, Direito, História Geografia, Ciências Contábeis, Zoologia, Matemática, Química, entre outros. Em inícios de 2012 foi celebrado um novo convênio entre a UFPA, a prefeitura e a Vale (como nova parceira) para a construção de um campus da recém-criada UNFESSPA. Parte desse campus funcionará no antigo CEUP, mas os cursos oferecidos pela nova universidade serão só dedicados às áreas de mineração, meio ambiente e engenharia civil. Ou seja, da mesma forma que aconteceu em Itabira, a ingerência da Vale na educação superior significa a redução da oferta daqueles cursos que não são funcionais à grande mineradora. Ficará para outras pesquisas estabelecer se a imposição daqueles cursos será legitimada pela demanda dos alunos deste local, tal qual aconteceu em Itabira.

Uma consequência da hegemonia que a mineradora exerce sobre a sociedade é a chamada “acomodação”. No caso de Itabira, essa característica da cidadania que surge a partir da instalação da empresa aparece na maioria dos depoimentos nas entrevistas realizadas naquele município. “O Itabirano deu uma relaxada, e era o cara muito crítico, era um cara que gostava de desafios, que debatia muito a cidade. Quando a Vale chegou muito grande, chegou abraçando, e o itabirano teve essa sensação” (Depoimento de Dirigente 1 da ACITA, Itabira, 2011). “Nos aqui, os Itabiranos somos muito tranquilos, nos vivemos como se a Vale e a prefeitura fossem os responsáveis de tudo, então as iniciativas são muito modestas. Você não tem um empreendedor aqui” (Depoimentos de Ex-Gerente da Vale, Itabira 2011). “Como a economia está crescendo, o itabirano fica quieto, cuida das suas coisas, da sua família, dos interesses particulares dele, se acontece alguma coisa, ai ele vai para a rua, ai ele protesta” (Depoimentos de Professor da FUNCESI, 2011).

A acomodação tem uma raiz cultural. Quando a Vale se instalou no município 60 anos atrás, a Vale chegou muito grande, contratando pessoas das zonas rurais e começou a ter muita riqueza naquela época e as pessoas começaram a achar o seguinte, a Vale vai tomar conta da cidade, nos vamos a trabalhar na Vale e a Vale vai cuidar da cidade. (Depoimento de Dirigente 1 da ACITA, Itabira, 2011).

[Na crise de 2008] O pessoal não sabia o que fazer. Nós somos dependentes das tetas da Vale. Para uma sociedade se desenvolver, tem que ser desafiada. Aqui em Itabira a sociedade fica muito no comodismo pelo padrão de vida e os salários que são bons. [...] (Depoimentos de integrante do Conselho Municipal do Idoso e do Rotary Clube de Itabira Estrada Real, 2011).

Como diz o primeiro depoimento, a acomodação guarda uma estreita relação com o paternalismo desenvolvido pela Vale durante sua primeira etapa aqui chamada de “Pública Nacionalista”. Ela “chega grande”, “abraça a cidade” e começa a empregar muitas pessoas no município e muitas pessoas de fora dele, oferecendo salários altíssimos. Assim, a maioria dos migrantes que chegaram para trabalhar nas minas se fixou rapidamente pelas boas condições de vida no local. Foi a época da “Mãe Vale”, que durante décadas gerou um estado de bem estar no local que foi suficiente para transformar algumas das práticas cidadãs, especialmente a disposição para a participação na vida política da cidade e a redução do espírito empreendedor.

Caminhos para Itabira existem, eu acho que o itabirano é que não consegue perceber porque ele fica muito ligado à Vale, ele acha que a Vale tem a obrigação de resolver todos os problemas de Itabira. [...] Eu acho que a cidade “acha” que é dependente. [...] mas é muito interessante porque existem tantas atividades extra Vale, que no caso da Vale sair o itabirano cria outras formas. Existe aqui essa coisa patriarcal de que a Vale é a grande inventora da economia itabirana, que é só ela quem move, mas não é assim não, tem muita atividade que nem o itabirano sabe. Tem muitas coisas que o itabirano compra todos os dias que nem sabe que é feito em Itabira (Depoimentos de Professora e Comerciante de Itabira, 2011).

Embora a maioria das pessoas “ache” que é impensável Itabira sem a Vale, tanto lideranças sociais quanto a iniciativa privada acreditam na capacidade da sociedade para se articular e encontrar soluções. Esse último depoimento é interessante na medida em que retrata essa segurança presente no segmento mais ilustrado da sociedade. Essa segurança pode ser uma consequência daquele “despertar político” do que fala Souza e Silva (2004), que surgiu com a transformação da “Mãe Vale” em “Madrasta”. A partir do esquema de Putnam, as transformações ocorridas na empresa, que afetaram seu relacionamento com a comunidade, modificaram as práticas políticas de muitos itabiranos, logrando dessa forma conjunturas políticas específicas propícias para a geração de capital social. Assim, a hegemonia em Itabira tem apresentado um padrão com características específicas: a relação paternalista entre a Vale e a cidade durante a etapa “Pública Nacionalista”, transformou a uma sociedade engajada e crítica em uma sociedade bem mais passiva e com dificuldades para participar na vida política. Mas, como indicou Portes, a imposição de um modelo *top-down* de desenvolvimento, como aconteceu neste município, não segue a direção causal da cultura. Justamente por isso, apesar dos altos salários e a qualidade de vida, quando acabou o paternalismo da Mãe Vale ressurgiu a capacidade de associativismo e cooperação presente nos elementos mais profundos da sociedade. E foi justamente nesse contexto que pôs-se em perigo sua hegemonia (no final da sua etapa “Pública Internacionalista”), onde a Vale pressiona para o fechamento da FACHI e

sua substituição por uma faculdade onde ela tenha pleno controle da oferta de cursos e dos conteúdos ditados.

Quando a empresa chega a Parauapebas não era mais aquela “Mãe Vale”. Sua relação com o território neste contexto esteve (e ainda está) marcada pelo autoritarismo desenvolvimentista da era militar: ela chegou moderna, eficiente e só empregando a uma minoria qualificada. Isso fez com que a configuração da pirâmide social apresentasse uma base extremamente inchada, com população com poucas possibilidades de aceder a condições de vida dignas, e uma cúpula pequena conformada por profissionais vinculados, direta ou indiretamente, com a atividade extrativa.

Estes dois grupos demonstram interesses diferentes e interagem de forma distinta com o espaço. “Aqui temos muito o espírito aventureiro, a ideia de que vem para ganhar dinheiro e vai embora. E isso está mais presente nas pessoas com formação do que na base, a base vem para ficar” (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011). Ou seja, que as pessoas com mais formação são paradoxalmente as que menos interesse têm no melhoramento da cidade como um todo. O fato de a elite ter fortes compromissos com fatores externos, dados pela lógica global e mercadológica da empresa onde trabalham, e ter compromissos passageiros e frágeis com a própria cidade onde moram é outro atributo de Parauapebas em tanto enclave econômico. “Isso é uma colônia, ninguém vem e tem amor pela terra. Ninguém quer desenvolver Parauapebas” (Depoimentos de representante da ADELISP, 2011).

Mas ao mesmo tempo, esse falta de compromisso de muitos cidadãos com o local é uma característica chave do padrão hegemônico estabelecido em Parauapebas. Nesse sentido, o fenômeno “acomodação” que surgiu em muitas das falas dos entrevistados em ambos municípios é uma consequência - refletida nas práticas políticas - da forma da hegemonia exercida pela empresa. Essa situação dificulta o associativismo, a articulação da sociedade e limita a possibilidade de construção de capital social. “A sociedade aqui é muito acomodada, só se mobilizam se mexem no bolso deles. Teriam muito poder de pressão só se eles quisessem, mas não querem. Tem varias entidades, mas não estão articuladas” (Depoimento de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Por isso, um dos objetivos primordiais da atual gestão em Parauapebas é conseguir fixar essa população, porque entende que só fazendo raízes no local elas vão conseguir se envolver

e preocupar com os problemas da cidade. A experiência de Itabira é importante para Parauapebas porque demonstra a importância dessa fixação: como foi apontado no segundo capítulo, os migrantes fixados nos primeiros anos foram grandes protagonistas no processo que Souza e Silva (2004) chama de “o despertar político”. “Tem muito itabirano empolgado, que briga, mas em Itabira quem mais se preocupa é que vem de fora” (Depoimentos de Professora e Comerciante de Itabira, 2011). Assim, a atual gestão de Parauapebas entende que só promovendo o desenvolvimento dos fatores endógenos o município poderá ganhar mais atributos de pólo e perder atributos de enclave.

Ou seja, que a forma da hegemonia configurada foi influenciada pela conjuntura histórica específica de cada local, que por sua vez, influenciou as formas em que a empresa se relacionou com a sociedade e o poder público. Isso dá conta, como bem indicou North, da importância da trajetória nos processos de desenvolvimento. Embora o grande aporte financeiro que a Vale faz por lei, através da CFEM, o fato de que Parauapebas nunca tenha tido uma “Mãe”, como sim teve Itabira, influencia diretamente na intensidade da legitimação que a empresa tem para atuar naquele local.

Nas entrevistas realizadas em ambos locais foram perguntadas as diferenças entre a empresa estatal e a privada. Em Itabira a relação paternalista entre sociedade-empresa e poder público-empresa vivenciado por uma porção significativa da cidade faz com a maior parte dos entrevistados reconheçam diferenças. “Quando a Vale era estatal você sabia quem era o superintendente, o gerente, hoje você não sabe quem está lá, você não sabe quem manda” (Depoimentos de Dirigente 1 da ACITA, 2011)

A Vale estatal era a “mãezona”, para que você tenha uma ideia, as mulheres de engenheiros, quando ela era estatal, elas com motorista na porta da sua casa iam para Belo Horizonte fazer unha. Essa mordomia acabou com a Vale privatizada, ai ela virou madrastra. Mas na verdade ela sempre foi empresa. Na época da Vale estatal as pessoas se foram acomodando e usufruíram o que a corrupção oferecia. Agora se fizer alguma coisa errada é mandado embora. (Depoimentos de Professora e Comerciante de Itabira, 2011).

Já em Parauapebas a empresa eficiente, moderna e em processo de privatização teve sempre um vínculo formal com uma porção muito menor que em Itabira. Essa situação se reflete nas respostas dos cidadãos de Parauapebas que não reconhecem com tanta clareza como os itabiranos as diferenças entre a Vale estatal e a privada. “Historicamente a Vale do Rio Doce esteve completamente ausente no município” (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

[...] não é porque é privada ou estatal, eu nunca senti a diferença e pelo que eu ouvi na cidade, nunca teve muita diferença não, com certeza tem diferença para os funcionários dela, na estatal tinha mais benefícios, que ajudava na cidade também a se movimentar, mas na relação institucional, não mudou praticamente nada. (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

A percepção de vários entrevistados em Parauapebas é que para a Vale a cidade é uma consequência não desejada e daí a pouca presença na vida municipal. Além disso, existe também a percepção de que a Vale tem uma forma de acionar autoritária naquele local. Assim, poderia ser afirmado que a dominação que exerce a Vale na Amazônia está menos legitimada que a dominação que exerce em Itabira: “A Vale estatal era a representante da ditadura. Quando a Vale chegou aqui estava chegando a ditadura” (Depoimento de Vereador e ex-dirigente de Parauapebas, 2011). “Se ocorrer um acidente na área dela ela não deixa que a imprensa entre, violando a constituição e a liberdade de informação cidadã. [...] ela simplesmente fecha a portaria na hora que ela quiser” (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011). “A Vale do Rio Doce marca, ela tem um registro de pessoas que falam mal dela, então eu fui registrado e não podia subir” (Depoimento de Vereador e ex-dirigente de Parauapebas, 2011).

Não existe fiscalização, sabe como ela paga impostos? Ela fala para nos quanto ela vai pagar, ela calcula e depois paga. A Vale, pelo poder que ela tem, se coloca por cima do poder público. Nós ouvimos da boca de um próprio diretor que ela não está aqui para resolver problemas e nós fomos muito claros: ela é parte do problema, então ela também tem que ajudar a resolvê-los. Institucionalmente, politicamente, a relação poder público-Vale sempre tem sido muito difícil. (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

O que fica implícito neste último depoimento é que, apesar da relação autoritária que a Vale tem com o território, ela não pretende ter ascendência sobre o poder local. Os atributos de enclave são tão fortes que a Vale não parece precisar de uma grande influência na prefeitura para assegurar sua hegemonia. Em Itabira, embora se reconheçam diferenças entre a empresa pública e a estatal, a presença da “Mãe Vale” e a proximidade das minas com a cidade fizeram com que, no geral ao longo de todas as etapas aqui determinadas, esta tenha ficado mais perto do poder público e da sociedade civil organizada.

Assim, pode ser concluído que as especificidades da conjuntura histórica na qual a empresa “entra” em cada um dos territórios junto às características institucionais pré-existentes tiveram grande impacto na configuração de diferentes tipos de dominação, com mais ou menos graus de legitimidade. Em Itabira, a empresa na sua primeira etapa “Pública Nacionalista”, ao

gerar emprego para qualificados e não qualificados, ao distribuir recursos tanto para a sociedade como para o poder público, enfim, ao criar um estado de bem estar no local, conseguiu legitimar suas práticas com mais facilidade. Em Parauapebas, os cidadãos jamais conheceram a beneficência da “mãezona”. A percepção que se tem dela é de uma empresa que impõe autoritariamente suas políticas privadas na região como se fossem públicas. Como se a empresa “privada mercadológica”, na conjuntura democrática atual, continuasse na Amazônia reproduzindo as práticas autoritárias da “Pública Internacionalista”.

Segundo os entrevistados, a Vale não parece se importar com o ônus social que ela gera por atrair constantemente pessoas ao município. Pareceria que o vínculo mais forte que existe entre a Vale e o poder público local e a sociedade é a tributação, já que os montantes repassados de royalties seriam para a empresa suficientes para solucionar as grandes problemáticas municipais. Assim, a Vale domina em Parauapebas, mas essa dominação não parece estar tão legitimada como de fato está em Itabira, o que é o mesmo que dizer que a Vale em Itabira tem conseguido estabelecer uma hegemonia mais forte que em Parauapebas.

Até aqui foi analisado como as especificidades da conjuntura histórica na qual a empresa “entra” em cada um dos territórios junto às características institucionais desencadearam processos de homogeneização, integração, polarização e hegemonia nos dois locais de estudo escolhidos. As diferenças que surgem entre as formas com que estes processos de desenvolvimento territorial acontecem foram apontadas especialmente nos dados secundários e primários já expostos. Nesta instância cabe analisar de forma mais profunda como as instituições e suas interações nos diferentes níveis colaboram nesses processos de desenvolvimento territoriais. Essas análises são apresentadas a continuação.

4. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Depois de ter analisado como cada um dos processos configuram os distintos padrões de homogeneização, integração, polarização e hegemonia em ambos territórios, cabe na primeira parte deste capítulo analisar qual o papel das forças endógenas e das organizações e entidades locais dentro de cada esfera (estado, mercado e sociedade civil) nos processos de desenvolvimento nos municípios escolhidos. Para isso são trazidos indicadores ambientais e socioeconômicos das bases IPEA data e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD, que dão conta da virtuosidade da endogenia dos locais. Esses dados, ainda são reforçados pelos depoimentos recolhidos durante as entrevistas realizadas.

Finalmente, é incorporada na análise do processo de desenvolvimento a tríade das escalas. Dessa forma, pode-se entender como as organizações e entidades que atuam nas distintas esferas (Estado, Mercado e Sociedade) intergem nas diferentes escalas (Global, Nacional e Local).

4.1 O PAPEL INSTITUIÇÕES LOCAIS NAS DISTINTAS ESFERAS E A VIRTUOSIDADE DA ENDOGENIA

Em aglomerados urbanos, esgoto adequado e as capacidades da rede de água de atender as demandas cidadãos são bons indicadores de qualidade de vida. Nestes aglomerados em particular, com uma enorme arrecadação que só pode ser investida em projetos para o desenvolvimento, o conjunto destes serviços dizem muito sobre a capacidade de governança e a virtuosidade da endogenia em cada local.

Em matéria de água canalizada (conforme tabela 16), Itabira tem melhorado seu perfil. Nos anos 70, os domicílios com o serviço eram somente 4.442, o que representava 48% do total. Nos anos 80 essa percentagem cresceu para 63%; em 1991 foi para 78%, melhorando em 2000 com o 89% da totalidade dos domicílios com água encanada. Parauapebas é um município com resultados mais modestos: em 1991 só 2.095 domicílios tinham o serviço, ou seja, 18% do total. Complementando, a extensão da rede distribuidora de água é outra variável

que também se comporta de forma mais modesta em Parauapebas: em 2000 a extensão da rede em Parauapebas era de 82 km enquanto que em Itabira era de 277 km²¹.

Tabela 16 - Número de domicílios com água canalizada na rede geral.

		1970	%	1980	%	1991	%	2000	%
Itabira	total de domicílios	9.180		13.594		18.756		24.431	
	total de domicílios com água canalizada	4.442	48%	8.595	63%	14.630	78%	21.645	89%
Parauapebas	total de domicílios					11.887		16.941	
	total de domicílios com água canalizada					2.095	18%	11.457	68%

Fonte: IPEA data

Estas cifras coincidem com todos os depoimentos apresentados onde se afirmam a precariedade deste serviço nos primeiros anos e a falta de interesse do PGC pela qualidade de vida das pessoas que moravam fora da cidade construída na serra. Essa situação de extrema precariedade parece ter melhorado muito nos anos 2000 com 11.457 domicílios com água encanada, o que representa 68% do total dos domicílios. Mesmo assim a percentagem continua baixa até hoje e isso foi confirmado por fontes da Secretaria de Planejamento de Parauapebas (SEPLAN):

Temos [...] o problema de residência para esses 250 mil habitantes, com pouco mais de 40 mil domicílios, com só 3% de cobertura de esgotamento sanitário, com dificuldades para abastecimento de água, embora você caminhe por aqui e tenha água em qualquer canto por onde você ande (Depoimento de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Sobre a instalação adequada do esgoto, apesar de que só é possível comparar o ano de 1991 pela pouca oferta de dados nas principais bases, pode-se apreciar a enorme diferença entre os dois locais.

²¹Fonte: SIDRA: Tabela 1776

Tabela 17 - Domicílios com instalação adequada de esgoto (pessoas).

	1970	1980	1991
Itabira	62%	82,50%	81,60%
Parauapebas			15,50%

Fonte: IPEA data

Na linha de Sen (2000) a combinação dos indicadores sobre saúde, educação, esgoto, serviço de água assim como os econômicos até aqui apresentados podem ser considerados como fatores constitutivos do desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, são para este autor instrumentos para alcançar a liberdade humana. (liberdade como desenvolvimento humano). Nesta instância é conveniente apresentar o índice de Desenvolvimento Humano Municipal para comparar a situação dos estados com os municípios e para entender as diferenças existentes entre estes mesmos.

Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Humano dos estados e municípios (IDH).

	Educação		Longevidade		Renda		IDHM	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Minas Gerais	0,751	0,85	0,689	0,759	0,652	0,711	0,697	0,773
Itabira	0,806	0,894	0,712	0,797	0,662	0,704	0,727	0,798
Pará	0,71	0,815	0,64	0,725	0,599	0,629	0,65	0,723
Parauapebas	0,712	0,844	0,598	0,704	0,661	0,674	0,657	0,741

Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD.

Tanto em 1991 como em 2000, quando comparado com o estado de Minas Gerais, o IDH de Itabira tem melhor desempenho em todas as áreas salvo em 2000, onde a renda de Minas Gerais supera à de Itabira por 0,007 pontos. O município de Parauapebas supera tanto em 1991 como em 2000 ao estado do Pará nas áreas de educação e na de renda. Nesta última, a diferença era mais significativa no ano de 1991, com 0,599 no Pará e 0,661 em Parauapebas. Depois de dez anos, a diferença é menor: 0,629 no Pará e 0,674 em Parauapebas. Já na área de longevidade o município corre atrás do estado. Em 1991 Pará apresenta um índice de 0,64, enquanto o de Parauapebas é de 0,598. Em 2000 os índices melhoram nos dois casos e a diferença se reduz: 0,725 no Pará e 0,704 em Parauapebas.

Quando comparado com Parauapebas, o município de Itabira em todos os casos tem um melhor desempenho. Mesmo assim, ambos têm bons índices de desenvolvimento humano. Itabira tem se destacado sempre em matéria de educação e Parauapebas a partir do ano de

2000 tem mostrado uma forte melhoria nessa área. Mas não é em educação e sim em longevidade onde Parauapebas tem dado o grande salto: em 1991 tinha um índice de 0,598, crescendo em 2000 a 0,704, enquanto que Itabira tem melhorado modestamente. No que tange a renda, as melhoras em Parauapebas são menores que nos outros casos passando em 1991 de 0,661 para 0,674 e no caso de Itabira a melhoria foi significativa, passando de 0,662 para 0,704.

São evidentes as diferenças até aqui apresentadas entre os dois locais. Cabe nessa hora discutir de que forma e com que intensidade os atores locais apresentados na tríade das instituições conseguiram se apropriar do crescimento econômico exógeno e convertê-lo em desenvolvimento local e endógeno.

4.1.1 O poder público local

O poder público local parece ter diferentes capacidades. Os organismos públicos em Itabira, dependendo da gestão e das cores políticas, têm demonstrado uma grande capacidade de diálogo com a sociedade civil. Exemplo disso pode ser uma política de governo desenvolvida entre os anos 1993 e 1996, durante o governo de Olímpio Pires Guerra (PDT), muito apreciada por todos os entrevistados em Itabira: o Governo Itinerante. Ele funcionava da seguinte forma:

O governo, através das associações de bairros, ia e perguntava em cada bairro quais eram as prioridades de governo naquele bairro. Quem falava era o povo. E era muito bom, resolvia os problemas das pessoas, não dava para resolver tudo porque os recursos são limitados, mas eles faziam com que o povo colocasse as prioridades e escolhesse (Depoimento de Professora e Comerciante de Itabira, 2011).

Outro exemplo pode ser o Orçamento Participativo praticado durante o mandato de Jackson de Pinho Tavares (PT), entre 1997 e 2000, que por sua vez, tem levado a uma grande participação da sociedade, gerando uma conjuntura propícia para o incremento do capital social naquele local.

Em Parauapebas essa capacidade de diálogo é menor. Se bem a proposta de orçamento participativo durante o primeiro mandato de Darci Lermen (PT) tenha logrado a mobilização e o debate da sociedade, o fracasso na implementação do mesmo depois do processo de participação, dá conta de uma falta de governança que, segundo fontes da SEPLAN, acabou gerando uma sensação de frustração que afastou ainda mais aos cidadãos das propostas do governo.

Em Itabira, a lei instituiu que os secretários presidam os conselhos municipais quando atuam na sua área de competência. Embora vários entrevistados acreditem que esta seja uma forma de controle, estes formatos institucionais obrigam a que a sociedade civil e o representante estatal na área específica se encontrem para debater. Por isso, neste local, como não acontece em Parauapebas, os conselhos municipais acabam sendo um canal formal de diálogo direto entre a sociedade e seus representantes locais.

Por último, é muito relevante ressaltar a diferença que existe na utilização dos recursos provenientes da CFEM em ambos municípios. Como já foi dito, esta compensação deve ser colocada ao serviço do desenvolvimento dos locais atingidos pela extração, mas a lei não especifica critérios para o gasto da mesma. Mesmo assim, em Itabira o FUNDESI constitui uma institucionalização do uso da CFEM, sendo a primeira experiência municipal que vincula o uso destes recursos a programas que visem à diversificação econômica (ENRÍQUEZ, 2007). Em Parauapebas, como na maioria dos municípios mineradores, não existe um fundo ou critérios específicos para o uso da CFEM, nem prestação de contas claras.

4.1.2 Sociedade civil: associativismo, participação e articulação para o desenvolvimento

A vida institucional de Itabira é muito rica. Existe um grande universo de entidades com muita atuação. O mapeamento das mais importantes foi construído graças aos estudos pré-existentes, mas também graças ao próprio trabalho em campo.

A comunidade religiosa tem desde os inícios da cidade uma grande presença na vida cotidiana dos itabiranos. “Pessoal que trabalha em Igreja, tanto Católica como Evangélica são muito articulados” (Depoimento de Professora e Comerciante de Itabira, 2011). A Diocese de Itabira foi criada em 1964 e, desde essa data, tem levado adiante um trabalho de compromisso com o desenvolvimento da cidade. O primeiro bispo, Dom Marcos Noronha, foi um dos fundadores da FACHI e o mesmo que encabeçou a luta para evitar seu fechamento no começo dos anos 90. Durante a etapa de “O despertar político” (SOUZA e SILVA, 2004), o segundo bispo, Dom Mário Gurguel, fez que esta organização acompanhasse ativamente as diferentes lutas dos itabiranos e participasse da vida política municipal.

A Aposvale é uma entidade criada pelos aposentados da Vale, considerada por muitos como a entidade mais importante no município. “[A Aposvale] é tão respeitada que temos conseguido muitas boas parcerias com a Vale, com empresas e até mesmo com a prefeitura”.

(Depoimento de funcionária da APOSVALE, 2011). As parcerias que a Aposvale tinha na data de pesquisa de campo são as seguintes:

- Banco de Sangue: é uma parceria fixa com a Prefeitura municipal na área de saúde. Aposvale conta com um cadastro de pessoas que doam sangue para o Banco de Belo Horizonte. Existem doações em Itabira, mas também existem doações dos itabiranos na capital do estado. Nesse caso, a prefeitura libera um veículo com seguro para todas essas pessoas para concretizar a doação.

- Visitação ao Projeto Conceição-Itabiritos: é uma parceria que a Aposvale tem com a mineradora, visando a reaproximação dos aposentados com a empresa, assim como ao reforço dos laços e a ideia de comunidade ao redor da grande mineradora.

- Confraternização de final do ano: consiste em uma festa para 6.000 pessoas que se realiza no Parque de Exposições da Agropecuária de Itabira. Nessa parceria, a Vale entra com as despesas, mas também é auxiliada pelo PLANFI (plano de assistência familiar), a Caixa Econômica Federal, o Sindicato Metabase de Itabira, o sindicato dos Ferroviários, entre outros.

- Ajuda financeira para custeios de atividades: a Fundação Vale do Rio Doce de seguridade social (Valia) auxilia a entidade nos custeios de todas as atividades oferecidas para seus associados e para a comunidade de Itabira, para mantê-las abaixo do preço do mercado. As atividades oferecidas são: torneios em temporadas de lazer; aulas de violão; academia; cursos de tapeçaria; informática; dança, teatro entre outros. Além disso, para quem é associado e não tem plano de saúde, a Aposvale oferece atendimento médico gratuito duas vezes por semana e descontos em atendimento médico, odontológico e em exames, planos funerários e assistência jurídica. “Eu vejo que a APOSVALE uma entidade que tem muito crédito e não só aqui em Itabira, porque sempre tem oferecido o melhor para o aposentado. Essa nova diretoria está apostando a melhorar a qualidade de vida dos aposentados” (Depoimento de Funcionária da APOSVALE, 2011).

Ou seja, a Aposvale é uma das entidades mais respeitadas pela sociedade itabirana, pelo poder público e pela própria empresa. “A Inter é a terceira entidade mais forte que tem o município. A primeira é o sindicato (Metabase), a segunda é Aposvale, a terceira somos nós (Depoimentos de Dirigente da Interassociação de Bairros de Itabira, 2011). Por causa disso, a Aposvale consegue auxílios financeiros para oferecer à comunidade atividades diversas a preços abaixo do mercado assim como importantes parcerias, especialmente com a mineradora, o qual, parece muito difícil nos dias de hoje. “Só dentro da Secretaria de Esportes e

Lazer existe um programa chamado Vida Ativa, para que os idosos façam exercício nos bairros, mas são poucos os que participam. Mas isso se faz em praças públicas, quando chove, por exemplo, não tem Vida Ativa” (Depoimento de integrante do Conselho Municipal do Idoso, Itabira, 2011). Assim, neste último depoimento fica implícito que em Itabira, pelo menos para aposentados e idosos, é a sociedade civil (por meio da Aposvale) quem oferece mais opções de lazer que o próprio poder público.

Mas o grande respeito e poder de congregação que tem a Aposvale responde a uma função de socialização muito particular que cumpre dentro da sociedade itabirana. Existe nos aposentados da mineradora um sentimento de pertencimento a uma “comunidade” que com seu trabalho “construíram” uma empresa que hoje é líder no mundo. Quebrado o vínculo formal com a mesma, a Aposvale tenta reproduzir esse vínculo perdido. Ao mesmo tempo, a entidade ao oferecer serviços médicos de graça assim como diferentes atividades de recreação com preços abaixo do mercado, reproduz o ambiente paternalista e de bem estar que a Mãe Vale gerava na cidade nas primeiras décadas. Isso indica que o paternalismo teve uma influência muito forte na cultura itabirana: a Vale passou a formar parte dos valores que estruturam a cultura itabirana. Daí a força da legitimidade e do padrão hegemônico.

Como já dito, existe neste município uma forte tradição da sociedade se agrupar em clubes assim e em grupos de bairro. “Os poucos grupos que estão organizados são muito atuantes. Por exemplo, a Interassociação de Bairros de Itabira é muito atuante” (Depoimento de Professora e Comerciante de Itabira, 2011).

A Interassociação de Bairros é uma entidade criada em 1973 pelos representantes das associações dos moradores dos bairros com o objetivo de ter uma entidade que as congregue. A “Inter” como é chamada pelos seus integrantes, reúne as lideranças das associações uma vez ao mês para tratar temas que são do interesse do município. Nela, estão representadas pelo menos 100 associações dos diferentes bairros de Itabira, tanto das áreas urbanas como rurais.

A importância da Interassociação reside em que ela se constitui como articuladora da sociedade itabirana. “[as entidades] estão representadas aqui, nos aqui temos membros de muitas outras entidades. Temos aqui entidades que lutam contra a discriminação racial, agrupações quilombolas, sindicatos, Aposvale, etc.” (Depoimentos de Dirigente da Interassociação de Bairros de Itabira, 2011).

Como bem indicou o anterior depoimento da Professora e Comerciante, a Inter é uma das entidades mais atuantes em Itabira. “Desde que foi criada, a Interassociação sempre tem participado das principais discussões relacionadas com o desenvolvimento sustentável” (Depoimentos de Dirigente da Interassociação de Bairros de Itabira, 2011). Muitas das ações que ela desenvolve estão ligadas ao fortalecimento das lideranças da sociedade civil e ao desenvolvimento institucional no município. Nesse sentido, vale destacar a participação da entidade em três acontecimentos muito importantes desde o ponto de vista institucional:

1. O processo de criação da FUNCESI: que envolveu ao poder local, à Prefeitura e a sociedade civil;
2. O processo de criação da UNIFEI: no qual participaram a esfera federal, a Prefeitura e a sociedade civil; e
3. O processo de criação dos Conselhos Municipais.

[...] quando veio a instalação da FUNCESI, também veio com a participação da ACITA, da Interassociação e outras entidades da comunidade. [...] Inclusive na criação da UNIFEI nos tivemos envolvidos. [...] Uma ação que eu acho que marca muito a história da Inter foi a criação dos Conselhos Municipais. Quando com a Constituição do 88 foram criados os Conselhos Municipais e em várias áreas, justamente nessa época, finais dos anos 80 e princípios dos 90, a interassociação teve uma participação muito forte nisso. (Depoimentos de Dirigente da Interassociação de Bairros de Itabira, 2011).

Os Conselhos Municipais são de grande relevância para a Interassociação, já que estes se constituem em espaços para debater os temas que importam à sociedade, assim como um meio institucional formal para canalizar demandas ao poder público municipal. Hoje em dia, existem ao redor de 20 conselhos temáticos em Itabira. Alguns deles foram criados na década dos 80 (como o de Patrimônio Histórico e Artístico; Defesa do Meio Ambiente e o de Entorpecentes), mas sua maioria foi criada na década dos 90. Os conselhos mais atuais são o de Habitação Popular, o de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Desenvolvimento Urbano; o da Juventude e o Conselho Municipal do Idoso. Segundo os depoimentos da Presidente da Interassociação de Bairros, Mônica Reis, o controle dos Conselhos por parte do poder público faz com que só funcionam aqueles que não são das áreas de interesse estratégico deste. O seguinte quadro apresenta a lista dos Conselhos Municipais em Itabira:

1.	de Defesa do Meio Ambiente
2.	de Entorpecentes
3.	de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
4.	de Saúde
5.	de Educação
6.	de Cultura
7.	de Proteção e Defesa do Consumidor
8.	de Bem Estar Social
9.	de Assistência Social
10.	de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	
11.	dos Direitos da Mulher
12.	de Desenvolvimento Rural
13.	de Desenvolvimento Econômico
14.	de Turismo
15.	de Governo
16.	de Habitação Popular
17.	de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
18.	de Desenvolvimento Urbano
19.	contra a violência
20.	da Juventude
21.	do Idoso
22.	de Transporte e Trânsito
23.	de Segurança Pública.

Quadro 1 – Conselhos Municipais de Itabira
 Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas realizadas em Itabira

A interassociação tem representação em muitos destes conselhos: O Conselho Municipal da Saúde; o de Defesa ao Meio Ambiente; o de Desenvolvimento Urbano; de Assistência social; de habitação; dos Direitos da criança e do adolescente; Conselho do Idoso; de desenvolvimento rural; de desenvolvimento econômico; Conselho da mulher; Conselho da educação de segurança pública e do Trânsito, entre outros.

Por sua parte, o Conselho de Defesa ao Meio Ambiente (CODEMA), criado pela lei 2.324 o dia 3 de setembro de 1985, tem adquirido ao longo dos anos grande respeito da comunidade pela sua trajetória de luta e pelo seu destaque nos processos de negociação das LOCs. Um

dado curioso é que o CODEMA nasceu oito anos antes da criação da própria Secretaria de meio Ambiente Municipal, criada no ano de 2003. Todos os conselhos são consultivos, mas o CODEMA, à diferença do resto, está caminhando para se converter em um órgão deliberativo.

Por outra parte, a Interassociação de Bairros tem sido uma entidade fundamental no desenvolvimento do Governo Itinerante assim como nos debates ao redor do Orçamento Participativo.

A Sociedade Ambiente Vivo de Itabira (SAVI) é uma entidade que funciona no município desde janeiro de 2005. Proclamada pela Câmara Municipal como entidade de interesse público, a SAVI administra recursos públicos provenientes dos Termos de Ajuste e Conduta (TACs) arrecadados pelo Ministério Público estadual. Com esta caixa, a entidade por um lado, atende necessidades pontuais da Polícia Ambiental (como equipamentos para as atividades do dia a dia, material de escritório, etc.) e o restante é investido em projetos de educação ambiental em Itabira e municípios vizinhos.

A SAVI auxilia a polícia militar e ao Ministério Público fazendo perícia nos casos onde o promotor o solicite, constatando as condições socioambientais das pessoas que cometeram a falta. Ao mesmo tempo, a entidade trabalha junto com outras prefeituras da região e com escolas estaduais nos projetos de educação ambiental.

Para esses projetos, A SAVI tem trabalhado para conseguir parcerias que ajudem a financiá-los e, assim, manter o dinheiro público em caixa. Devido a que muitos dos dirigentes e voluntários são funcionários da mineradora, “quando nos temos uma necessidade conseguimos fácil parceria com a Vale” (Depoimentos de Diretor da SAVI, 2011). O respeito que a SAVI tem ganhado na sociedade e na esfera estadual, junto com essa proximidade estratégica com a empresa, torna a entidade, e a seus projetos, economicamente sustentáveis.

Outra entidade que tem contribuído muito para a institucionalização da sociedade civil no município é o Sindicato Metabase. Este foi criado no dia 4 de março de 1945 em Itabira, três anos após a criação da CVRD, quando foi fundada a Associação Profissional dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos de Presidente Vargas. (Presidente Vargas era o nome do município por esses anos). Finalmente, a associação se transformou em sindicato em janeiro de 1950.

Na época da pesquisa de campo (outubro de 2011), o Metabase de Itabira tinha 5.437 filiados, dos quais 2.310 eram trabalhadores da Vale, 2.931 aposentados e o restante de empresas terceirizadas. O total de empregados da Vale nessa data oscilava entre os 3.600 e 3.900 trabalhadores. (Depoimentos de Assessor do METABASE Itabira, 2011). O alto índice de filiação e a persistência dos aposentados na entidade têm a ver com a consciência de que o sindicato é o representante legítimo para defender os interesses dos trabalhadores, mas também com os benefícios que este oferece: convênios médicos, odontológicos, duas farmácias, uma papelaria, clube campestre, colônia de férias, entre outros. “Mas o principal motivo também é que o sindicato aqui em Itabira é diferente do resto dos sindicatos do Brasil” (Depoimento de Assessor do METABASE de Itabira, 2011). O sindicato, como já dito, é uma das entidades com mais prestígio e confiabilidade no município.

Esta organização entende que tanto a Vale como ela mesma representam um símbolo muito forte de uma parte da história do Brasil: a era desenvolvimentista. Para o Metabase de Itabira, esta era tem fim no ano de 1997, quando a grande mineradora é privatizada. Nessa ocasião, o sindicato foi partícipe e protagonista das inúmeras manifestações contra a venda da empresa.

Como já dito, o movimento grevista de 1987, mas principalmente o de 1989, representou um ponto de inflexão para o sindicalismo em Itabira, ou que acabou configurando um marco para a mudança na relação entre os dirigentes da empresa e esta organização de trabalhadores. Porém, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, no ano de 2003, houve uma espécie de “trégua com o poder executivo (federal)” (Depoimento de Dirigente do Metabase de Itabira, 2011) o que acabou gerando segundo ele, “um congelamento de quase oito anos dos movimentos sociais” (Depoimento de Dirigente do Metabase de Itabira, 2011).

Por último, existe neste município um grande número de jornais, blogs e canais de jornalísticos gráficos que enriquecem a vida sociopolítica do mesmo e dão conta do engajamento dos cidadãos na coisa pública. O quadro 2 lista esses principais canais informativos:

- | | |
|-----|----------------------------|
| 1. | Atila Lemos |
| 2. | De fato (portal e revista) |
| 3. | Diário de Itabira |
| 4. | Espinaço |
| 5. | Estranhaço |
| 6. | Filhos do Cauê |
| 7. | Galvani |
| 8. | Impacto |
| 9. | Jornal folha popular |
| 10. | O Cometa Itabirano |
| 11. | O trem |
| 12. | Via Comercial |

Quadro 2 – Principais canais de comunicação gráficos de Itabira.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista realizada a periodista do Blog Filhos do Cauê.

Em Parauapebas a igreja católica tem forte presença. Embora as comunidades congregadas ao redor da igreja São Sebastião e São Francisco realizem diferentes eventos religiosos e esportivos, não parecem estar envolvidas com os problemas municipais como acontece com a Diocese de Itabira. Segundo alguns depoimentos, a igreja evangélica no município tem crescido em número e em adeptos. “As igrejas têm um papel muito importante porque movimentam muito dinheiro. Também são atores econômicos além das tarefas sociais” (Depoimento de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Por outro lado, em Parauapebas não se registraram entidades que congreguem os aposentados da Vale, e isso não só se deve a que a empresa tem apenas três décadas de operações no município. Como já dito, a Vale chegou a Carajás na etapa pública internacionalista, o que significa que jamais teve uma atitude paternalista nem demonstrou real comprometimento com os trabalhadores não qualificados. Ao mesmo tempo, segundo os entrevistados em Parauapebas, os trabalhadores de alto escalão hierárquico não têm interesse na cidade, alguns não pretendem se fixar e muitos moram na Vila de Carajás, longe dos problemas cotidianos do município, o que dificulta o associativismo naquele local. Assim, na existência desta associação em Itabira e a inexistência em Parauapebas se observa claramente a forte influencia da trajetória cultural.

Também não se registram entidades como o Rotary Clube, enquanto que Itabira conta com três organizações rotarianas: O Rotary Clube de Itabira, que trabalha faz quarenta anos no município, o Rotary Clube de Itabira Cauê de vinte anos de idade e o Rotary Clube de Itabira Estada Real, que tinha só seis meses de vida na data de pesquisa de campo.

Um dado importante a ressaltar é que tanto na pesquisa bibliográfica como no trabalho de campo realizado neste município não foram registradas entidades do estilo da Interassociação de Bairros, que cumpram com o objetivo de congregar e representar a diversas organizações tanto do âmbito urbano como rural, focadas em distintas temáticas. A ideia de reforçar as lideranças locais, como está presente na interassociação dos Bairros e na ACITA em Itabira, não foi registrada em nenhum dos depoimentos dos representantes das entidades entrevistadas em Parauapebas.

A falta de participação da sociedade civil em Parauapebas se sente também nos dois âmbitos formais de debate por excelência: a câmara de vereadores e os conselhos municipais. “Não tem muita frequência aqui na câmara, não vem pessoas assistir as sessões da câmara, só tem assessores ou pessoas que estão sendo pagas para estar lá” (Depoimentos de Vereador e Ex-dirigente da Prefeitura de Parauapebas, 2011). Enquanto que em Itabira, independentemente do tema a ser tratado, a Interassociação é uma entidade que sempre acompanha os debates dos vereadores. Por outra parte, na data de pesquisa de campo em Parauapebas (agosto de 2011) existia um número de Conselhos Municipais significativamente menor ao que apresenta Itabira, dos quais só uns poucos funcionam regularmente. O seguinte quadro lista os Conselhos Municipais em Parauapebas:

1.	de Políticas Culturais
2.	da Mulher
3.	da Educação
4.	de Habitação
5.	de Assistência Social
6.	da Criança e do Adolescente
7.	da Pessoa com Deficiência
8.	do Turismo
9.	de Desenvolvimento Rural Sustentável

Quadro 3 – Conselhos Municipais de Parauapebas.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas no município de Parauapebas

Segundo fontes oficiais, os conselhos que funcionavam regularmente na data de pesquisa de campo (agosto de 2011) eram o Conselho Municipal da Mulher e o Conselho de Políticas Culturais.

Nós temos conseguido os conselhos municipais, Conselho da Saúde, Conselho de cultura, embora ainda a população não veja os conselhos como um instrumento, não todos estão de fato funcionando e as formas de funcionamento são muito precárias, só o que está relacionado para eles em termos de orçamento é irrelevante (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

É preciso salientar que neste município, onde se encontra a maior mina de ferro do Brasil e do mundo, não existe um Conselho Municipal de meio ambiente que exerça um controle sobre as atividades da Vale ou faça um monitoramento das LOCs e suas condicionantes, como sim acontece em Itabira. Da mesma forma, tanto na pesquisa bibliográfica como na pesquisa de campo não foram registradas organizações ambientalistas de qualquer tipo, o que dá conta de uma falta de interesse cidadão pelas questões ambientais, especialmente pelos impactos da mineração no meio ambiente.

Além disso, em Parauapebas não existe um conselho que debata temas de desenvolvimento e de diversificação econômica. Só existe um conselho que tenta fortalecer as atividades econômicas desenvolvidas nas áreas rurais, especialmente a agricultura. A existência deste conselho, sem dúvida, guarda relação com uma prioridade na atual gestão do PT: lograr a verticalização da produção agrícola.

Por outra parte, o movimento sem terra (MST) teve desde os primeiros anos de vida municipal uma forte presença política nas áreas rurais. Sua trajetória de luta na região converte a esta organização em um movimento social muito importante e muito respeitado entre o atual oficialismo e dentro de organizações como o Sindicato Metabase. Por causa de algumas dificuldades logísticas, não foi possível chegar até o acampamento do MST e realizar entrevistas com seus líderes.

Para finalizar, apresenta-se no seguinte quadro uma lista dos jornais gráficos e blogs, achados em Parauapebas. Neste caso, o número é bem menor que em Itabira.

1.	Carajás o Jornal
2.	Correio do Pará
3.	Jornal Hoje
4.	Oriximiná online
5.	Viamazonica
6.	Blog do Zedudú

Quadro 4 – Principais canais de comunicação gráficos de Itabira.
Fonte: Elaboração própria com base em pesquisas feitas na internet.

4.1.3 O Mercado local: independência ou submissão?

Representando a instituição do mercado local foi identificada a ACITA. Criada em 1925 com o objetivo de representar e fortalecer ao empresário local, esta entidade congrega a iniciativa privada com atuação direta em Itabira. Segundo seu atual presidente, José Antônio Lopez, 95% das empresas que formam parte da entidade são empresas sediadas no município e pertencem ao setor metalmeccânico.

Para cumprir com seu objetivo, a ACITA tem duas linhas de atuação. A primeira consiste em prestar serviços para os associados (palestras, cursos, reprodução de folders, etc.). A segunda, trabalhar junto ao poder público e entidades afins como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SABRAE), para viabilizar políticas públicas municipais que fortaleçam o ambiente de negócios, sempre se baseando no pressuposto de que não existem empresas fortes em um ambiente fraco. A atual diretoria tem prioridade nessa segunda linha de atuação.

A ACITA, tal como as demais entidades em Itabira, tem contribuído para o fortalecimento institucional do município. Mas, no caso desta associação, essa contribuição aconteceu de uma forma muito particular.

[A ACITA] convidou a um empresário local a ser prefeito, esse empresário ganhou e criou-se uma lei chamada FUNDESI que criou dois distritos industriais na cidade e desses dois distritos industriais hoje nos temos 3000 empregos. Hoje uma parte de um dos distritos industriais é onde foi instalada a UNIFEI. [...] Naquela época inclusive chamava-se de projeto 2025, porque se entendia que o minério acabaria em 2025 (Depoimento de José Antônio Lopez, Presidente da ACITA, 2011).

Hoje, esta entidade participa formalmente da vida política de Itabira representando a seus associados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico.

Por outra parte, a ACITA, teve iniciativas próprias para melhorar a educação em Itabira. Por isso, com o objetivo de incentivar novas lideranças empresariais, em 1996 levou para o município, em parceria com a SEBRASI, uma escola de formação gerencial, que consiste em um modelo de curso técnico que trabalha sobre o espírito empreendedor do aluno. Os estudantes são, na sua maioria, filhos de empresários, mas também tem espaço para aqueles que desde adolescentes mostram um perfil empreendedor. A escola funciona de manhã e de tarde, mas com muitas dificuldades e só sobrevive graças ao apoio da comunidade. “[...] com

muito apoio da comunidade, a escola tem tido muita dificuldade para se manter” (Depoimentos de Dirigente 1 da ACITA, 2011).

Além disso, a ACITA contribuiu nos debates para trazer a UNIFEI. Pela ótica do empresariado local, a UNIFEI é mais que uma simples disseminadora do conhecimento, ela é uma entidade captadora de novos negócios. Para a ACITA, o nível de conhecimento que a UNIFEI está levando para o município, trará inovação e com ela, progresso para Itabira.

A UNIFEI como fonte de conhecimento traz oportunidades de novos negócios para a cidade, principalmente porque é uma universidade muito focada na inovação e na tecnologia. Então a grande esperança nossa é que ela seja uma geradora de novos negócios (Depoimentos de Dirigente 1 da ACITA, 2011).

Como na época em que impulsionou o empresário Olimpo Pires Guerra para ser candidato a Prefeito, a ACITA parece acreditar na política para transformar a realidade municipal. Na data da pesquisa de campo (outubro de 2011) a diretoria da entidade estava debatendo a possibilidade de criar um Fórum Permanente para a Sustentabilidade Socioeconômica que seria coordenado pela entidade e contaria com uma forte presença do empresariado local, mas também com o poder público e a sociedade civil.

E nesse fórum nos vamos colocar às entidades associadas, vamos convidar ao executivo municipal e ao legislativo municipal, vamos chamar pessoas pensantes, de preferência itabiranas, que hoje são sucesso lá fora e tem interesse em discutir a cidade para participar desse foro. [...] Vamos discutir o planejamento para o futuro. Nós estamos chamando de Plano Decenal. Esse fórum vai ser permanente, [...] a ACITA será coordenadora desse foro, a ideia é que tenha uma presença empresarial importante. (Depoimentos de Dirigente 1 da ACITA, 2011).

É de se esperar que depois do alerta da possível saída da Vale nos anos 90 a iniciativa privada tenha se preocupado com a diversificação da economia. Mas a ACITA, com seu pressuposto de que não existe empresa forte em ambiente fraco, é uma fiel representação do empreendedorismo não só para fazer negócios privados, também para fazer um “negócio para todos”. Ela parece ser um ator chave para o município: é flexível na hora de conversar com o poder público, independentemente do matiz político; acredita na política como meio para transformar a trajetória e, devido a sua credibilidade, articula sem problemas à sociedade civil e aos poderes locais de turno.

Por sua vez, em Parauapebas também existe uma associação empresarial ao estilo da ACITA: a Associação Comercial, Industrial e de serviços de Parauapebas (ACIP). Esta entidade

atua desde junho de 1988 com o objetivo de congregar a iniciativa privada local que desenvolva qualquer atividade no município. Como a ACITA, a ACIP oferece para seus associados (850 entre comércios e empresas majoritariamente do setor metalmeccânico e construção civil) uma série de cursos e simpósios que tem por objetivo manter informado e qualificar ao empresariado local.

Uma grande diferença entre estas entidades é a presença que a Vale tem no caso de Parauapebas e a total ausência no caso de Itabira. “Para nós [em Itabira] é muito complicado conversar com a Vale. A ACITA está preocupada com o futuro da cidade, mas a Vale não quer discutir futuro, ela só quer discutir presente” (Depoimentos de Dirigente 1 da ACITA, 2011). Já em Parauapebas, “A própria Vale é nossa filiada” (Depoimentos de Dirigente da ACIP, 2011). Na prática, a ACIP parece atuar como intermediária entre a Vale e suas associadas, a maioria delas, empresas que prestam serviços à mineradora.

A prestação de serviços aqui na região é [o setor] mais importante. A ACIP está voltada para defender a essas empresas em todos os sentidos. Por exemplo, a empresa prestou um serviço e está com algum problema para receber, tal vez porque não tem a documentação completa, ou tem alguma documentação vencida, e com a Vale tem que estar tudo certinho. Nos ai interferimos e ajudamos a conseguir esse documento (Depoimento de Dirigente da ACIP, 2011).

Outra diferença registrada entre as duas instituições é que os empresários que se aglutinam na ACIP têm que lidar com um problema que os congregados na ACITA não têm: a falta de mão de obra qualificada. A maioria dos migrantes que têm chegado ao município não tem o ensino fundamental completo: “[...] é difícil você qualificar a pessoas que nem têm o ensino fundamental, só com muita vontade mesmo” (Depoimento de Dirigente da ACIP, 2011). Além disso, para os empresários locais a carência de mão de obra qualificada representa altos custos, pela dificuldade de conseguir fixar em Parauapebas os profissionais. Mas se a empresa tem solvência para oferecer um salário alto e boas condições de trabalho para um engenheiro, ela ainda tem lutar uma batalha a mais: enfrentar a concorrência. Suas próprias parceiras na ACIP oferecerão ao recém-chegado condições ainda melhores. Mas naturalmente, quando a grande mineradora entra na concorrência o jogo acaba precipitadamente.

[A ACIP tem um] custo adicional que significa trazer a mão de obra qualificada e a impossibilidade de manter pela escassez, quando não a própria Vale lhe oferece melhores condições e você o perde. Você traz um profissional de fora e ele se vai com seu vizinho (Depoimento de Dirigente da ACIP, 2011).

Uma última diferença, mas por isso não menos importante, é que enquanto a ACITA acredita na prática política para gerar mudanças nas instituições, a ACIP de Parauapebas nega estar envolvida com a política, embora fontes da câmara municipal e depoimentos do atual oficialismo tenham afirmado que a entidade participa informalmente da política partidária. “No nosso estatuto está claro que somos apolíticos, ou seja, que não indicamos a ninguém para prefeito, para vereador” (Depoimento de Dirigente da ACIP, 2011). A ACIP por não ter afinidade política com a atual gestão do PT tem uma postura inflexível para o diálogo. Segundo o atual Secretario Municipal de Planejamento:

É muito difícil, por exemplo, trazer a ACIP ao prédio da prefeitura; o grupo que hoje esta a frente da ACIP está ligado ao governo estadual que hoje é PSDB, e isso é muito legítimo, eu não estou dizendo que não seja, mas por isso é muito difícil nos relacionar com eles, eles desconfiam muito (Depoimentos de Dirigente 1 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

Assim, a ACIP não reconhece sua participação na política partidária, enquanto a ACITA abertamente se envolve com sua participação no Conselho Municipal de Desenvolvimento e especialmente por suas iniciativas e ações. Enquanto que a ACIP tem uma função mais assistencialista, prestando apoio ao empresariado local principalmente na sua relação com a Vale, a ACITA promove ações para incentivar a novos empreendedores e fortalecer aos velhos. Por último, a ACIP tem a própria Vale como associada, o que demonstra a dominância e controle que a grande mineradora exerce sobre a única entidade que congrega o empresariado local em Parauapebas. Não é de estranhar que esta organização não tenha iniciativas para pensar em estratégias de diversificação econômica ou que incentive atividades que não dependam da mineração, como sim ocorre, e de forma muito ativa, na ACITA no município de Itabira.

Segundo a perspectiva de Portes, os valores da sociedade, elementos profundos da cultura, se cristalizam nos formatos institucionais. Em primeiro lugar, a preocupação com a diversificação econômica faz com que as entidades em ambos municípios tenham objetivos e propósitos diferentes. Em Itabira, a ACITA é uma organização que trabalha para a diversificação municipal e para fortalecer ao empresariado local e a existência de um conselho de desenvolvimento econômico demonstra a mesma preocupação tanto na sociedade civil como na instituição do poder local. Em Parauapebas, a ACIP tem uma atitude assistencialista e de total conivência com a Vale e a ausência de um conselho que debata a questão do desenvolvimento como um todo demonstra uma possível falta de interesse nesse tema por parte da sociedade civil e a instituição pública local.

Mas ao mesmo tempo, não devem ser esquecidas as condições materiais do município em questão, que, como foi indicado no primeiro capítulo, influenciam nos formatos institucionais e nas práticas políticas: Parauapebas é o município com maior produção de ferro, localizado em uma das áreas com maior geodiversidade do país e onde ainda a Vale tem vários projetos a serem implementados. Ou seja, em Parauapebas existem condições materiais (neste caso, uma extraordinária riqueza de recursos naturais) que fazem com que a instituição do mercado local (encarnada na ACIP), o poder público local (prefeitura) e a sociedade civil no geral ainda não tenham uma real preocupação com a exaustão das minas de Carajás e, por conseguinte, que não esteja na agenda desses atores a discussão pela diversificação da economia.

Se bem é certo que o anúncio nos anos 90 da possível saída da mineradora gerou nos três grupos de atores locais itabiranos uma forte preocupação com a questão da diversificação econômica, a recente notícia do Projeto “Conceição Itabiritos” e os atuais investimentos no município decorrentes dele (segundo os entrevistados, calculados em 2 bilhões de dólares) não tem apaziguado essa preocupação.

4.2 DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES: ESCALAS E ESFERAS

É importante destacar que embora os atores locais sejam os encarregados de se apropriar endogenamente dos fatores de crescimento exógenos, lograr um desenvolvimento sustentado e sustentável, ao estilo de Sachs, implica também considerar as contribuições dos demais atores que são oriundos de outros níveis da tríade: o nacional e o global. A convicção de que este processo se constrói socialmente por todos esses atores que operam no local, junto a uma autoconfiança na sua capacidade para construí-lo (o que Boisier tem chamado de Capital Psicossocial) é uma característica interessante que foi encontrada nos depoimentos em ambos locais.

Dentro das entrevistas realizadas em Itabira podem ser resgatados os seguintes depoimentos: “Não ter representação nos âmbitos estaduais e federais dificulta as coisas ainda mais para qualquer projeto que a sociedade itabirana queira construir” (Depoimento de Professora e Comerciante de Itabira, 2011). “Nós pensamos que a questão ambiental é uma coisa que concerne à cidadania como um todo. O governo municipal tem que fazer sua parte, o governo estadual e o federal a mesma coisa. E nos fazemos a nossa pequena contribuição” (Depoimento de Diretor da SAVI, 2011). “A Vale precisa de Itabira como Itabira precisa da Vale” (Depoimento de Professora e Comerciante de Itabira, 2011). “Nós temos a crença de que

desenvolvimento se faz a duas mãos: poder público e iniciativa privada, ou seja, essas duas mãos tem que andar juntas. Com a prefeitura vivemos bons e maus momentos, mas quase sempre deu para falar” (Depoimento de Dirigente 1 da ACITA, 2011). “Eu consigo chegar a Itabira hoje como é graças às lideranças comunitárias, que tem cobrado sempre para as lideranças pertinentes melhorias para suas ruas, para seus bairros” (Depoimento de Dirigente da Interassociação de Bairros, 2011).

Da mesma forma, em algumas das entrevistas realizadas em Parauapebas também está presente a ideia de que o desenvolvimento é uma construção social que envolve a todas as esferas da tríade:

“[...] antes só viam pessoas do norte, das regiões mais pobres do país em busca de aventuras e hoje não, vem também pessoas que fazem loteamentos, comprar terrenos e que acreditam no desenvolvimento. E aí quando as pessoas começam a acreditar no desenvolvimento da região, a gente começa a acreditar também” (Depoimento de Integrante do Metabase em Parauapebas, 2011).

Eu tenho brigado muito com a Vale, todo o mundo sabe disso, mas minha briga não é para destruir a Vale, pelo contrário, eu entendo que a Vale tem que estar mais perto de nós, tem que estar junto conosco, por que, eu entendo que desde que ela é um fator enorme de desenvolvimento para a região, ela tem que estar junto conosco, tem que estar perto da comunidade. E essa eu acho que é nosso papel de trazer a Vale para o debate, para buscar o diálogo. Ela hoje nos procura mais, mas no passado nunca. (Depoimentos de Dirigente 2 da Prefeitura de Parauapebas, 2011).

A seguir é apresentado um quadro que resume as respostas que os entrevistados deram ao último bloco de perguntas presente em todos os roteiros de entrevistas utilizados no trabalho de campo em ambos os locais: 1. Quais os principais fatores para o Desenvolvimento de Parauapebas? Dar um peso de 0 a 10: internacional, nacional e local; 2. Quais os principais atores no processo de Desenvolvimento de Parauapebas? Dar um peso de 0 a 10: papel do Estado (Federal-Estadual-Municipal), papel do mercado, papel da sociedade. 3. Como se organizam e se relacionam esses atores? Apesar de a última pergunta ser aberta a repetição nas respostas, permitiu uma categorização das mesmas. As categorias são “organizados e sem articulação”; “organizados e articulados”; “pouco organizados e sem articulação”; “pouco organizados e articulados”; “sem organização e sem articulação”. No anexo I se aprestam três roteiros de entrevistas utilizados em ambos os locais.

Instituição	Fatores	Atores	Organização
ACITA	Local	Mercado: Iniciativa privada local	Organizados e sem articulação
Aposvale	Nacional	Estado: nível federal	Organizados e articulados
Indústrias Belmont	Local	Estado e mercado: Poder público local/ Iniciativa privada local	Organizados e sem articulação
Conselho do Idoso	Local	Estado: Poder Público local	Organizados e sem articulação
Escola Estadual Antônio Linhares Guerra	Local	Sociedade e mercado: entidades / Iniciativa privada local	Organizados e sem articulação
Interassociação de Bairros de Itabira	Local	Sociedades: Entidades da sociedade civil	Organizados e sem articulação
Professora e Comerciante de Itabira	Local	Sociedade e mercado: entidades/ Iniciativa privada local	Organizados e articulados
Sindicato Metabase Itabira	Local	Mercado: Iniciativa privada local	Organizados e sem articulação
FUNCESI	Global / Local	Mercado: Vale / Iniciativa Privada	Organizados e sem articulação
SAVI	Global/ Local	Mercado e Sociedade: Vale/ entidades	Organizada e sem articulação
Delegacia Regional da Polícia Civil de Itabira	Global/ Local	Mercado e Estado: Vale/ Poder público local	Sem organização e sem articulação
Prefeitura: Funcionários	Local	Sociedade: entidades	Organizada e sem articulação
ONG GOTA	Global	Mercado e Estado: Vale e Poder público local	Sem organização e sem articulação
Rotary Club Estrada Real	Local	Estado: Poder Público local	Organizados e sem articulação
Ex-Gerente da Vale	Global/ Local	Mercado e sociedade: Vale e entidades da sociedade Civil	Organizados e sem articulação

Quadro 5 – Respostas em Itabira ao último bloco de perguntas dos roteiros de entrevistas.
Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas no município de Itabira.

Instituição	1. Fatores	2. Atores	3. Organização
Prefeitura: Prefeito de Parauapebas	Global/ Local	Mercado e Estado: Vale e Poder público local	Pouco organizados e sem articulação
ACIP	Global	Mercado: Vale	Sem organização e sem articulação
SEDEN	Global	Mercado: Vale	Organizados e articulados
SEPLAN	Global	Mercado: Vale	Pouco organizados e sem articulação
Sindicato Metabase Parauapebas	Global	Mercado: Vale	Pouco organizados e sem articulação
Sindicato Metabase Parauapebas	Global	Mercado: Vale	Pouco organizados e sem articulação
Câmara de Vereadores	Global	Mercado: Vale	Sem organização e sem articulação
ADELISP	Global	Mercado: Vale	Pouco organizados e sem articulação
SEMMA	Global/ Local	Mercado e Estado: Vale/ Poder público Local	Pouco organizados e sem articulação
COOPER	Local	Sociedade Civil: entidades	Pouco organizados e sem articulação

Quadro 6 – Respostas em Parauapebas ao último bloco de perguntas dos roteiros de entrevistas.
Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas no município de Parauapebas.

O seguinte conjunto de gráficos (18; 19; 20 e 21) ilustra as percentagens das respostas apresentadas no quadro anterior. Embora nas respostas dos itabiranos se reconheça a dependência com relação ao mercado internacional, 69% delas apontaram para a influência dos fatores locais na contribuição para o desenvolvimento. Em Parauapebas, de forma diametralmente oposta, 73% reconhecem que o global é realmente o que movimenta a cidade. Só 27% concordaram com a importância dos fatores locais para o desenvolvimento do município e ninguém fez referência à esfera intermédia, o que indicaria que, pelo menos na percepção dos entrevistados, é mais forte a ideia de enclave econômico em Parauapebas que em Itabira.

No que tange aos atores, segundo as percepções dos itabiranos, as contribuições destes para o desenvolvimento local são mais ou menos equilibradas, com predominância do mercado. Vale ressaltar que, de 46% que reconhece ao mercado como a instituição que mais colabora para o desenvolvimento no município, 50% se referem a Vale, e o restante à iniciativa privada local (explicitando o papel da ACITA). Quando foi escolhida a sociedade, em muitos casos se

explicitou o papel da educação e da Interassociação de Bairros. Já em Parauapebas, em concordância com as respostas sobre os fatores, 73% dos entrevistados tem a percepção de que o mercado é quem mais colabora para o desenvolvimento no município, mas à diferença de Itabira, 100% dos que deram essa resposta fizeram referência à Vale do Rio Doce. Só 18% acreditam que o Estado é quem mais colabora e nesse caso foi o poder público local na totalidade dos entrevistados. Por último, e diferentemente de Itabira, só 9% acredita que é a sociedade que tem um grande protagonismo no processo de desenvolvimento naquele local.

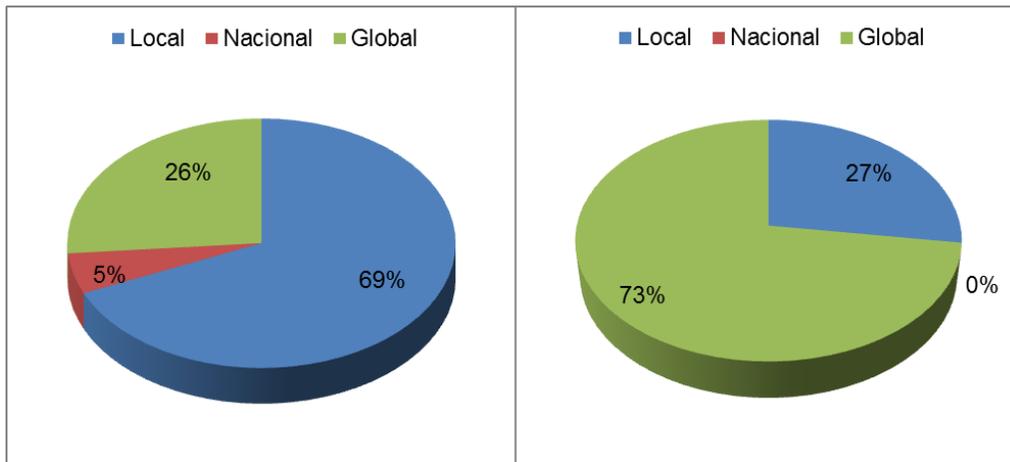


Gráfico 18 - Resultado da tríade dos fatores em Itabira segundo a percepção dos entrevistados.
 Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas nos municípios de Itabira e Parauapebas
 Gráfico 19 – Resultado da tríade dos fatores em Parauapebas segundo a percepção dos entrevistados.
 Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas nos municípios de Itabira e Parauapebas.

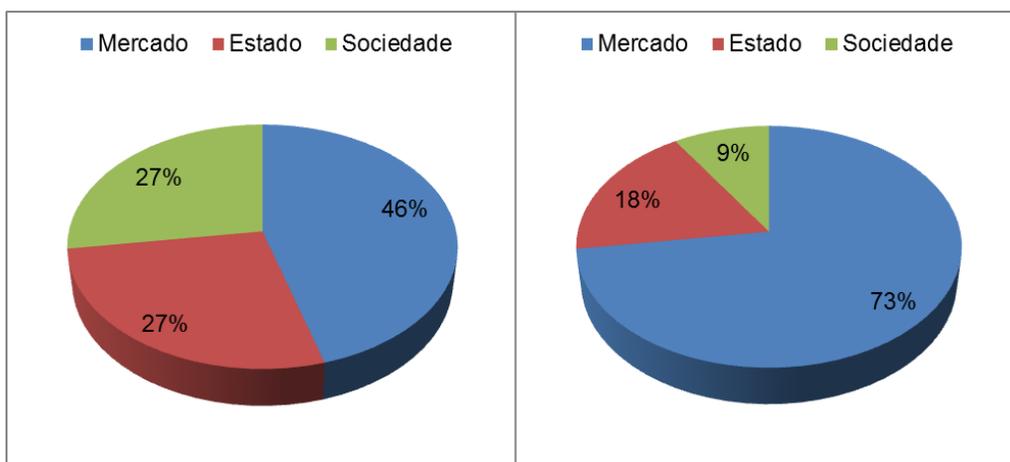


Gráfico 20 - Resultado da tríade dos atores em Itabira segundo a percepção dos entrevistados
 Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas nos municípios de Itabira e Parauapebas.
 Gráfico 21 – Resultado da tríade dos atores em Parauapebas segundo a percepção dos entrevistados
 Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas nos municípios de Itabira e Parauapebas.

Conforme as análises feitas ao longo do presente capítulo junto à percepção dos atores entrevistados, apresenta-se a análise da interação entre a tríade das escalas e das esferas para ambos municípios. Como já dito, para analisar o caso de Itabira é necessário levar em consideração os fatos históricos e a relação entre as instituições e o desenvolvimento que constituem o primeiro período, ou seja, o período da “Mãe Vale”.

4.2.1 Os fatores de desenvolvimento e as instituições nas distintas escalas e esferas em Itabira

- Estado- no nível Global:

Na criação da CVRD existiu pressão dos Estados que formavam parte do bloco aliado para explorar as jazidas de ferro de Itabira. Os acordos de Washington dão conta disso. Mais tarde, na fase “Pública Internacionalista” e “Privada Mercadológica”, com a internacionalização e desterritorialização do capital, essa influência e pressão dos estados no contexto global aparece mais difusa.

- Estado- no nível Nacional:

O tamanho do círculo na figura 5 sugere que o Estado no nível Nacional tem colaborado significativamente para o desenvolvimento do território. Foi o “Estado Novo” quem criou a Vale do Rio Doce para explorar as minas de Itabira. Foi o Estado Federal, através da empresa, que levou ao local sua ideia de desenvolvimento e construiu uma estrutura paternalista que durante anos instituiu um estado de bem-estar.

Para realizar a atividade mineradora em Itabira, a esfera nacional levou para o local conhecimentos técnicos que foram apreendidos pela sociedade. Os primeiros homens empregados pela CVRD ao longo de anos de serviço viraram especialistas em mineração e trabalharam em outros empreendimentos.

A ingerência da esfera nacional (mas também estadual) é tal que em 14 de junho de 1942 o governador Valadares assinou um Decreto Lei que mudou por cinco anos a denominação de Itabira do Mato Dentro para Presidente Vargas, em homenagem ao presidente da República. Aquele decreto só foi revogado em 1947, em parte pela pressão exercida pelos itabiranos.

O controle da escala nacional sobre o setor mineral propiciou o estabelecimento de uma estrutura tributária que favoreceu a todos os níveis estatais. Todavia, conforme se observa nos

depoimentos, especialmente no período após a privatização a incidência de políticas nacionais passam a ter importância relativa bem mais reduzida.

Ao mesmo tempo, segundo os depoimentos, o nível estadual não tem colaborado significativamente com desenvolvimento desse território, mas sim foi beneficiado pelo crescimento econômico que geraram os fatores nacionais e globais. A tributação via ICMS foi, até a lei Klandir, um instrumento que outorgou solvência financeira, especialmente no nível estadual e local. A tributação via royalties foi e continua sendo um instrumento válido, embora precise de vários ajustes quantitativos e qualitativos para se tornar uma verdadeira ferramenta política para alcançar um desenvolvimento mais sustentável nestes contextos.

- Estado- no nível Local:

Segundo Boiser (1999), o papel do Estado no nível local é fundamental na medida em que este é o encarregado de colocar em funcionamento o capital sinérgico. A grande preocupação decorrente da possibilidade de fechamento das minas de Itabira nos anos 90 desatou naquela época um forte processo de mobilização e articulação social que teve como resultado o plano “Itabira 2025”. Nessa ocasião, a prefeitura, com pleno apoio da ACITA, logrou catalisar essas forças sinérgicas e criou o FUNDESI, que, segundo Enríquez (2007), constitui a única experiência dentro do universo dos municípios mineiros onde por lei municipal se estabeleceram critérios para um uso racional dos royalties. Assim, o Estado local, ao limitar sua própria discricionariedade no que tange à utilização dessas receitas, é um claro exemplo da virtuosidade da endogenia do local.

- Sociedade- no nível Global:

No caso particular de Itabira e no caso específico da mineração, esta interação entre a esfera social e a sociedade no nível global não tem grande significância.

- Sociedade- no nível Nacional:

Da mesma forma que a relação entre esfera da sociedade e escala global, a esfera social e escala nacional também não parece ter contribuído muito no processo de desenvolvimento do local. Mas é importante lembrar que o Sindicato Metabase, embora apresentem distintas posturas e distintas conquistas, nas suas grandes negociações com a empresa, funciona como uma entidade que atua desde a escala nacional. A pressão exercida pelo sindicato e a opinião

pública nesta escala, por exemplo, influenciaram fortemente o rumo do processo de privatização da Vale.

- Sociedade- no nível Local:

A figura 5 demonstra que os fatores provenientes da escala local são os grandes protagonistas. A cidade de Itabira data do século XVIII. Quando a CVRD chegou recém criada em 1942 neste território encontrou uma sociedade institucionalmente bem constituída. O gosto pela vida de clubes, o apreço pelo esporte e pela educação de qualidade foram, e ainda são, parte dos valores tradicionais que configuram a cultura dos itabiranos.

A imposição do modelo de desenvolvimento *top-down* enfrentou nos inícios grandes resistências por parte da sociedade, principalmente das famílias privilegiadas que temiam pela perda da sua condição de classe dominante. Os novos fatores e dinâmicas (oriundas das esferas nacional e global) que implicaram o começo das operações da CVRD foram modificando a pirâmide social em Itabira. A empresa começou a empregar a muitas pessoas com altos salários, gerando assim um processo de polarização que atraía os trabalhadores rurais para zonas urbanas assim como os trabalhadores de outras cidades. O bem estar que a empresa levou para o município fez com que os itabiranos comesçassem a chamar a grande empresa de “Mãe Vale”.

O enorme impacto ambiental que a mineração teve em Itabira ficou agravado pela ausência de regulação junto à proximidade do local de exploração com a cidade. O estudo de Tubino, Delvin e Yap (2011) sobre a responsabilidade socioambiental da Vale aponta para uma situação onde os cidadãos faziam seus reclamos pelos danos ambientais e, em troca, a empresa fornecia serviços sociais e benéficos. Várias entrevistas realizadas naquele local sugerem que, enquanto a “Mãe Vale” forneceu bem estar social, até os itabiranos mais críticos foram-se acomodando, aceitando a dominação da empresa e aos poucos legitimando essa relação assimétrica.

Com base na perspectiva instrumental da liberdade de Sen (2000), esse estado de bem estar fornecido pela Vale durante décadas, junto à riqueza institucional preexistente colaboraram com a realização das capacidades dos cidadãos itabiranos. Direitos garantidos (principalmente no que tange às facilidades econômicas e oportunidades sociais) significam em um primeiro momento, a ampliação de oportunidades de escolha para alcançar o progresso

econômico e o desenvolvimento. Mais tarde, quando o padrão hegemônico perdeu força, essas capacidades potenciaram outras, como as garantias de transparência, no momento que finalmente Itabira estabelece o FUNDESI.

O tamanho do círculo que representa a interação entre a esfera da sociedade e a escala local na figura 5 também sugere a importância da atuação das entidades da sociedade civil para o desenvolvimento. Segundo a maioria dos atores entrevistados em Itabira (ver quadro 5), esta esfera é a que mais colabora com o desenvolvimento neste local. O período da “Mãe Vale” marcou a trajetória institucional de Itabira. Nessa etapa, gerou-se um forte sentimento de pertencimento à “comunidade” dos que “construíram” a empresa que persiste até a atualidade. Segundo os depoimentos, a Aposvale é hoje a entidade mais importante dentro do município, com um grande poder de congregação. Quebrado o vínculo formal com a empresa, o grande número de aposentados procura reproduzir aquela ligação, juntando-se ao redor das diferentes atividades oferecidas pela entidade. Assim, a Aposvale, oferecendo serviços médicos de graça assim como diferentes atividades de recreação com preços abaixo do mercado, representa uma espécie de continuidade do ambiente de bem estar que a Mãe Vale gerava, mas agora reproduzido em outro ambiente pela solidariedade daqueles que vivenciaram aquela época. Tudo isso sugere que décadas de paternalismo tiveram um forte efeito na cultura itabirana: a Vale passou a formar parte dos valores e do imaginário daquela sociedade, configurando dessa forma um forte padrão hegemônico.

Segundo Portes (2006), a imposição de um modelo de desenvolvimento significa ir na contramão da direção causal de cultura. Cedo ou tarde, certas características desse modelo entram em contradição com os valores da sociedade. O modelo de acionar paternalista fez com que essas contradições surgissem algumas décadas depois. Passado o período da “Mãe” a nova interação social entre a cidade e a Vale “Pública Internacionalista” colaborou para que o senso crítico, característica típica da sociedade itabirana, ressurgisse com vigor. Durante os anos 80, a mudança na legislação ambiental federal teve fortes impactos na atitude que os atores tomaram perante a questão ambiental. Assim, os processos participativos gerados ao redor das LOCs o ressurgimento do espírito cidadão, da cooperação entre as entidades interessadas e, com isso, o incremento do estoque de capital social naquele território.

Nos anos 90, renova-se a cúpula do METABASE, oxigenando-o e convertendo este sindicato em uma das organizações mais respeitadas do município. Da mesma forma, nessa

década, tanto a ACITA como a Interassociação de Bairros se convertem em entidades chaves por serem grandes articuladoras da vida institucional de Itabira.

- Mercado- no nível global:

O mercado internacional é ainda o grande motor da economia itabirana. Ao mesmo tempo, na figura 5, ainda por pouca diferença, o círculo que representa a escala global é um pouco maior que a nacional e menor em relação à local. A CVRD surge em 1942, a partir dos acordos de Washington, ou seja, ela nasce em um contexto internacional, graças a compromissos que o Brasil tinha com o bloco aliado. Apesar disso, é realmente a partir de meados dos 60, no começo da sua etapa “Pública Internacionalista” onde os fatores internacionais começam a ter um peso maior no processo de desenvolvimento territorial. A riqueza exportada por uma Vale que hoje é uma das sociedades anônimas mais poderosas do mundo dá conta disso.

- Mercado- no nível Nacional:

A fase “Pública Nacionalista” significou o fortalecimento do mercado nacional de extração e transformação mineral, e isso, teve importantes repercussões no processo de substituição de importações e na constituição da indústria nacional. Os sistemas de logística integrados que a Vale construiu para escoar sua produção tem funcionado até hoje como um elemento importante para a integração de mercados nas regiões do território nacional.

- Mercado- no nível Local:

Itabira já era uma cidade bem constituída quando a mineradora chegou naquele município. No século XIX o mercado local se baseava na exploração de ferro, na fabricação de artefatos desse metal e nas atividades agropecuárias de subsistência e para abastecimento local. Além disso, na virada do século são instaladas duas indústrias têxtis. A instalação da empresa transforma esse incipiente mercado local: as têxteis fecham e aos poucos começam a surgir empreendimentos e atividades voltadas a suprir as demandas da Vale.

A economia local começou a se voltar para o mercado internacional ficando dependente das suas demandas. Essa dependência foi tão grande que acabou gerando um enclave econômico naquele território, mas como já discutido, com atributos de pólo. Ao mesmo tempo, a presença da empresa em Itabira gerou o florescimento de uma classe empresarial que se bem

ainda se encontra fortemente vinculada à atividade extrativa, trabalha para sair da situação de vulnerabilidade econômica. Hoje, os setores mais importantes são o metalmeccânico, o de comércio e o setor imobiliário. Nesse sentido, o tamanho do círculo que representa a interação entre o mercado e a escala local na figura 5 sugere a importância da iniciativa privada neste território.

A continuação se apresenta a figura 5 que mostra resumidamente todas as interações até aqui explicadas entre os fatores de desenvolvimento nas diferentes escalas e esferas para o município de Itabira:

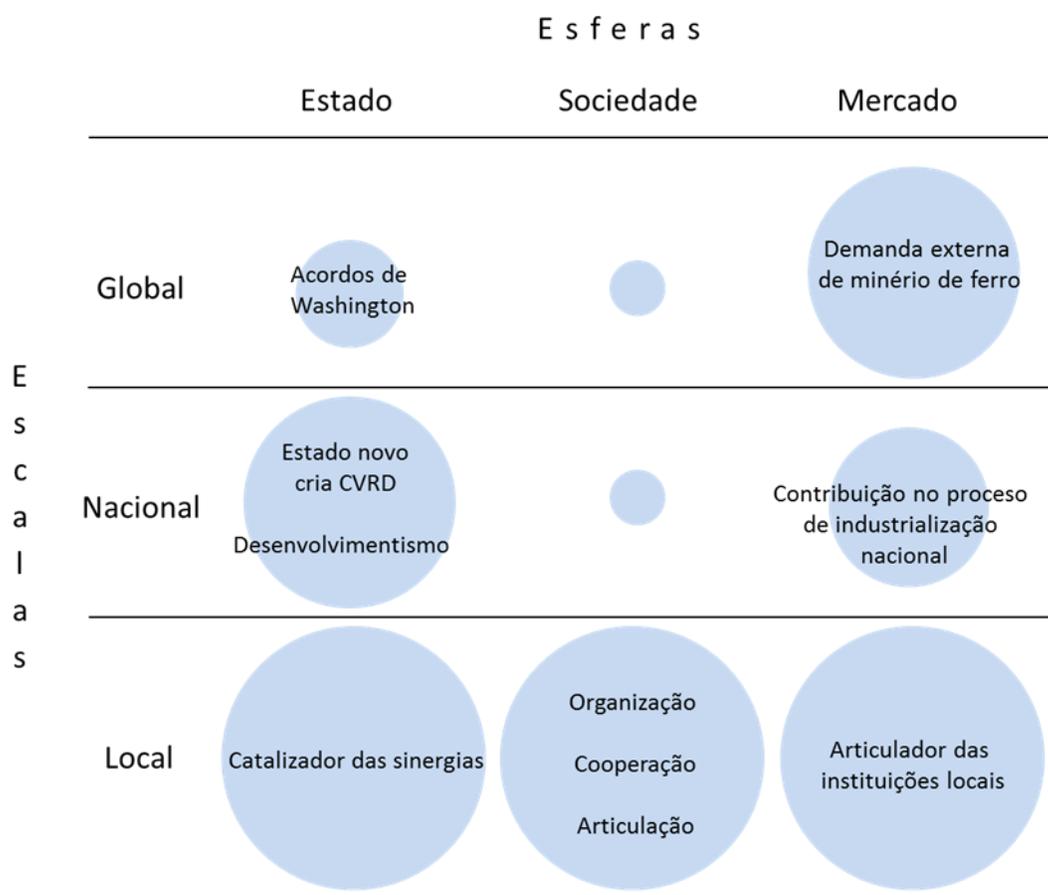


Figura 5– Interação entre a tríade das escalas e a tríade das esferas em Itabira
Fonte: elaboração própria

Para finalizar, pode-se dizer que a instalação da empresa em Itabira significou a chegada no território de novos fatores, oriundos das esferas nacionais e internacionais, em uma conjuntura especial marcada pelo nacional-desenvolvimentismo. O encontro dessas forças

nessa época específica, com uma estrutura pregressa, resultou em transformações refletidas nas formas e características dos padrões de homogeneização; integração; polarização e hegemonia anteriormente analisados. A imposição do modelo *top-down* só entrou em contradição com os velhos valores itabiranos quando acabou o paternalismo, ou seja, quando a legitimidade entrou em crise, pelo menos, para uma parte da sociedade.

Assim, observa-se que a relação que existe entre instituições e desenvolvimento é de retroalimentação: os fatores novos modificaram as instituições e as práticas cidadãs, enquanto que na época da “Madrasta”, ressurgiu a participação e o espírito crítico com importantes consequências institucionais (como foi o FUNDESI) que, por sua vez, modificou o comportamento e as práticas políticas. Em Itabira, a virtuosidade na relação entre os fatores oriundos das diferentes escalas e as instituições e entidades que operam nas diferentes esferas tem levado a uma situação onde, com algumas pequenas diferenças, todos colaboraram e todos se beneficiaram.

4.2.2 Os fatores de desenvolvimento e as instituições nas distintas escalas e esferas em Parauapebas.

- Estado- no nível Global:

Assim como no caso de Itabira na fase “Pública Internacionalista” e “Privada Mercadológica”, nas quais acontece a internacionalização e des-territorialização do capital, a influência e pressão dos estados no contexto global também não parece ser significativo em Parauapebas.

- Estado- no nível Nacional:

O tamanho do círculo que representa esta interação na figura 6 sugere que os fatores nacionais colaboraram fortemente no processo de desenvolvimento no território. O PGC foi um projeto da esfera federal nos anos 70 que tinha o propósito de colocar o ferro no mercado internacional e assim, equilibrar as contas nacionais. Paralelamente, o nacional propiciou o povoamento de uma região estratégica e a chegada da CVRD estatal significou a desestrangerização do setor mineral no sudeste do Pará.

A exploração dos recursos minerais tem favorecido o Estado em todos seus níveis. Como já dito, durante os primeiros períodos da empresa estatal o Estado como um todo teve

incrementado seu poder financeiro. Já durante o período da Vale privada, a partir da promulgação da lei Klandir, os níveis estaduais e locais perdem uma parte considerável dos seus recursos.

Apesar de ter que carregar o ônus socioeconômico decorrente das assimetrias regionais que a mineração gera, pode-se dizer que, no geral, o nível estadual tem sido favorecido: recebe 23% de arrecadação da CFEM sem ter que lidar diretamente com os danos ambientais. Segundo os depoimentos apresentados, existe uma forte sensação de ausência do poder público estadual na região, apesar dos grandes aportes financeiros que a região faz a Belém. A revolta que causa esse olvido histórico teve sua máxima expressão política em finais de 2011, no plebiscito realizado em Pará, no qual os separatistas foram derrotados.

- Estado- no nível Local:

A prefeitura municipal tem uma relação de amor-ódio para com a empresa. O Estado local carrega o ônus socioambiental que decorre da atividade extrativa e a empresa nunca se mostrou interessada por solucionar os problemas que ela gera. Em Parauapebas a empresa só parece se preocupar com o cumprimento das obrigações que as leis federais lhe impõem. Assim, o vínculo mais forte que existe entre a empresa e o poder local está dado principalmente pela tributação.

A percepção da atual classe política parauapebense é, no geral, muito crítica com respeito a essa indiferença e ao autoritarismo que a Vale (hoje privada e em um contexto democrático) continua exercendo no local. O fato de a empresa negar o direito a alguns dos cidadãos de atravessar livremente uma rodovia estadual e entrar em uma floresta nacional é uma das reclamações mais fortes dos atores políticos entrevistados.

Apesar de que ao longo da história a prefeitura de Parauapebas não demonstrou ter capacidade de articulação social, como sim ocorre em Itabira, em termos gerais pode-se dizer que o estado local é quem mais tem trabalhado para fortalecer a dimensão social e institucional do desenvolvimento neste município. Em dois mandatos de governo, a atual gestão do PT percebeu que cidadãos fixados e com fortes compromissos com o local potencializa as forças endógenas, diminuindo os atributos de enclave econômico. Isso significa que a prefeitura tem real consciência do poder de influência da cultura nas trajetórias de desenvolvimento. Uma das razões pela qual a prefeitura tem brigado junto com movimento estudantil pela instalação de um

campus da recém-criada Unfesspa está vinculada a essa necessidade de fixar os futuros profissionais e a suas famílias.

O poder público local percebe ainda que o isolamento regional deixa o município extremamente vulnerável em termos tanto econômicos como financeiros, por isso tendo sido concebido o projeto “Porto Seco”. Além disso, a atual gestão do PT baixou consideravelmente os altos índices de analfabetismo, melhorou o serviço de saúde, e teve iniciativas de estimular a participação cidadã através do orçamento participativo e a criação de alguns Conselhos Municipais.

D. North e o institucionalismo econômico diriam que Parauapebas, em função de seu histórico, é um caso perdido. A precariedade institucional condenaria os cidadãos a uma inevitável precariedade nas condições socioeconômicas. Mas, como já discutido, dependência da trajetória – *path dependence* – não significa determinação, pois pode ser rompida. A atual fragilidade institucional de fato influencia as trajetórias socioeconômicas e a forma com que as instituições locais conseguem se apropriar do crescimento econômico derivado da presença dos fatores dinâmicos globais incidentes no território. Porém esta apropriação não pode ser vista como única e de modo determinista.

Uma vez mais se confirma a importância do papel do Estado local para catalisar as dinâmicas endógenas. Assim, o caso de Parauapebas mostra que através de práticas políticas geradas desde o Estado local pode-se modificar as trajetórias de desenvolvimento. Um grande desafio que ainda tem o poder público, e que poderia gerar uma maior virtuosidade na relação entre as instituições e o desenvolvimento, é a geração de regras claras para um uso racional dos recursos da CFEM, tendentes a financiar novas atividades econômicas que consigam atender as demandas por emprego.

- Sociedade- no nível Global:

Da mesma forma que em Itabira e no caso específico da mineração, esta interação entre a esfera social e o nível global não tem grande significância efetiva. As expressões mais marcadas se dão por meio dos movimentos ambientalistas, dado se tratar de região Amazônica e com forte pressão de impacto ambiental exercido pela atividade mineradora. Porém, não se observou nesse estudo que tais pressões afetem significativamente a dinâmica do desenvolvimento no território.

- Sociedade- no nível Nacional:

Assim como em Itabira, esta relação entre a esfera da sociedade e a escala nacional também não parece ter contribuído muito no processo de desenvolvimento do local. Da mesma forma, cabe aqui dizer que o Sindicato Metabase em distintas ocasiões tem negociado com a empresa desde a escala nacional.

- Sociedade- no nível Local:

A relevância desta interação em Parauapebas é significativamente menor que em Itabira. Apesar de Parauapebas não fazia parte dos planos iniciais do PGC, a cidade começou a crescer com velocidade e em 1989 se desmembrou de Marabá, tornando-se sede municipal.

A carência de instituições locais modernas nos inícios do PGC influenciou fortemente a trajetória daquele território. Ainda que com orçamentos robustos, existe uma grande fragilidade institucional refletida no escasso número de entidades da sociedade civil, em uma iniciativa privada ainda muito dependente da Vale e em um poder público incapaz de articular as forças endógenas.

Só o local tem lidado com o ônus socioambiental decorrente das operações da Vale. O PGC, idealizado na escala nacional, careceu de políticas de controle à migração que se adequassem às características do local. Em Carajás a empresa se limita a pagar os tributos correspondentes e a cumprir com as exigências da legislação ambiental. Por isso, a percepção dos cidadãos é que ela nunca se interessou pelos problemas de Parauapebas.

Apesar de ter surgido lá um padrão hegemônico mais débil que em Itabira, os elementos mais profundos da cultura ainda estão em construção. A fragilidade institucional antes mencionada guarda relação com a inexistência de um conjunto definido de valores reconhecidos socialmente.

Dizer que a cultura parauapebense está ainda em construção significa que hoje não existe um conjunto definido de valores reconhecidos pela totalidade da sociedade, e sim um mosaico de valores tendentes a se converter algum dia em uma amálgama cultural. Mas a riqueza pode estar na diversidade e essa é uma potencialidade que a atual gestão há pretendido explorar. Por outro lado, a precária situação social e habitacional tem deixado sem

escolha a muitos cidadãos, podendo-se preocupar apenas pela satisfação das suas necessidades mais básicas.

- Mercado- no nível Global:

Na figura 6 o tamanho do círculo que representa esta interação é consideravelmente maior em relação às demais. Os fatores globais são os que levaram o crescimento econômico para a região e são claramente os mais favorecidos.

A CVRD, nos anos 70 uma mineradora estatal com 30 anos de vida, teve o desafio de explorar uma região com uma geologia extraordinária, mas hostil por se tratar de um território desconhecido.

A imposição dos interesses internacionalistas no PGC significou o império da lógica do mercado global em um território carente de instituições locais modernas. Tudo isso colaborou com o estabelecimento de um enclave econômico com forte poder de atração. Rapidamente, começava-se a montar no pé da serra um arraial constituído por casas de madeira, em condições de extrema precariedade. Lá se assentavam os que chegavam das regiões mais pobres do norte do Brasil e alguns aventureiros para trabalhar na construção do complexo de Carajás. Os fatores globais e o crescimento econômico levaram a que lentamente fosse montada a estrutura institucional naquele local.

O autoritarismo do modelo *top-down* em um espaço “novo”, neste caso, implicou a apropriação do território por parte da CVRD com consequências que hoje (por se tratar de uma empresa privada) se tornam mais evidentes. A criação da FLONA que rodeia o complexo industrial foi uma estratégia inteligente para assegurar a conservação e evitar invasões na “sua” área de exploração. Mas o que torna essa apropriação grosseira é a existência da portaria da Vale no pé da Serra, justo onde termina a cidade e começa a FLONA, quando na verdade, ela poderia ter sido colocada nas proximidades do complexo industrial.

A dificuldade de comunicação entre a empresa e a sociedade se deve justamente a essa portaria que tem funcionado como barreira e aos 42 km que afastam a empresa da sede municipal, junto à indiferença que, segundo os entrevistados, a Vale sempre mostrou em relação à cidade. O desinteresse em conjunto com as práticas autoritárias que a empresa tem

até hoje no território configuraram nele um padrão hegemônico menos consistente que em Itabira.

- Mercado- no nível Nacional:

Diferentemente do impacto da produção mineral ocorrida em Itabira frente ao mercado nacional, a de Parauapebas possui outro sentido. Enquanto a de Itabira cumpriu importante impacto junto ao processo de substituição de importações, a de Parauapebas já ocorre em um contexto em que a maior parcela da produção é destinada às exportações, não deixando, evidentemente, de atender à demanda nacional. A lógica neoliberal começava a se instalar: O PGC não foi concebido como um projeto para desenvolver a indústria nacional, ele foi mais bem ideado como aquele que ajudaria a equilibrar a balança de pagamentos. De todo modo, ainda que voltada predominantemente à exportação, há um importante impacto no mercado nacional derivado da constituição e fortalecimento do parque siderúrgico e seus diversos efeitos de encadeamentos.

- Mercado- no nível Local:

Paralelamente ao estabelecimento do poder público local, foi nascendo a iniciativa privada. Assim, fortemente ligada ao setor extrativo, Parauapebas foi desenvolvendo uma robusta economia de serviços, que, junto com o poder público, constituem os setores onde os menos qualificados tem mais chances de emprego.

Apesar da dependência da iniciativa privada local em relação à empresa nos dois locais, a atitude do empresariado itabirano e parauapebense perante a empresa é distinta. O primeiro, congregado na ACITA, caracteriza-se por desenvolver iniciativas que tentam articular aos atores locais em prol da diversificação econômica. O empresariado de Parauapebas congrega-se na ACIP, entidade que tem como associada à própria Vale.

A carência de mão de obra qualificada fez com que a empresa oferecesse as melhores condições de atração. Muitos profissionais moram em Carajás, a cidade construída pela Vale, dotada de todos os serviços necessários, longe dos problemas cotidianos de Parauapebas. Segundo alguns dos entrevistados, estas pessoas raramente tem interesse por se fixar naquele local. A distância de Carajás em relação à cidade de Parauapebas também reforça a falta de interesse pela vida do município.

A continuação se apresenta uma segunda figura (6) que mostra as interações até aqui explicadas entre os fatores de desenvolvimento nas diferentes escalas e esferas, agora para o município de Parauapebas:

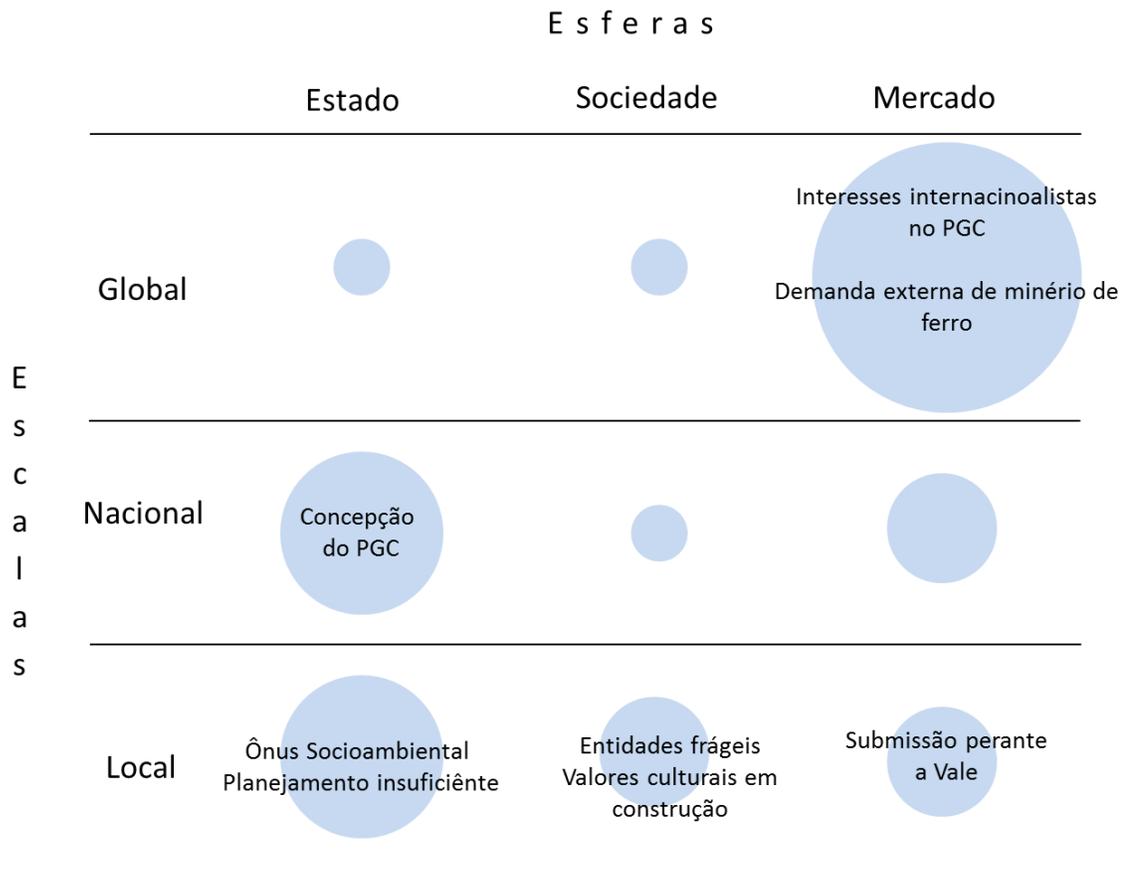


Figura 6- Interação entre a tríade das escalas e a tríade das esferas em Parauapebas
 Fonte: elaboração própria

Finalizando, pode-se dizer que a instalação da empresa em Carajás significou a chegada do capital mercantil (em especial o global e nacional) a um território “novo” em uma época marcada pelo autoritarismo militar desenvolvimentista, mas com uma visão internacionalista. A ausência de instituições locais modernas e seu precário desenvolvimento nos primeiros anos marcaram os padrões de homogeneização e integração configurados naquele espaço. O forte processo de atração tem colaborado com o crescimento de Parauapebas tanto enquanto sede municipal como a criação do mercado local.

As práticas autoritárias da empresa no território, desde os inícios até hoje, configuraram um padrão hegemônico mais fraco - menos legitimado - que no caso de Itabira. Em Parauapebas, a prevalência de fatores globais junto à persistente fraqueza institucional no local, especialmente na esfera da sociedade civil, configura um cenário onde ainda não pode ser confirmada uma virtuosidade nas relações endógenas.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu abordar a questão do desenvolvimento e sua expressão no território assim como a relação endógena que existe entre este fenômeno e as instituições. Para isso foi escolhido o município de Itabira, no estado de Minas Gerais e Parauapebas no Pará por serem dois municípios onde existe extração de ferro, onde opera a empresa Vale do Rio Doce, e onde existe uma grande riqueza em termos financeiros. Apesar dessas similitudes, existem diferenças nos indicadores socioambientais que despertaram algumas interrogações.

Nessa instância, cabe voltar às perguntas iniciais apresentadas no começo do trabalho: Por que os municípios apresentam situações de desenvolvimento diferentes? Que papel cumprem as instituições públicas nesses processos? Em que medida as instituições locais definem as trajetórias de desenvolvimento nesses territórios e vice-versa? Como é configurada nos casos escolhidos a relação entre as instituições e o desenvolvimento?

A revisão teórica feita no primeiro capítulo iluminou o caminho para encontrar a melhor resposta para cada uma destas perguntas. Vários autores, desde o estruturalismo dos anos 60 até a teoria mundo, passando pelo neoinstitucionalismo, reconhecem a importância do papel da história nesta relação. A trajetória influencia (mas não determina) a forma em que essa relação acontece e é justamente por isso que essa relação deve ser estudada através dela.

Em ambos locais, a entrada da empresa significou a imposição de um modelo *top-down* de desenvolvimento pensado e debatido fora do local, mas com algumas diferenças que respondem à estrutura pregressa, à conjuntura e ao propósito que o estado federal teve em diferentes períodos.

Durante o processo de instalação em Itabira, na era de Vargas, um Estado federal forte planejou a criação da empresa com apoio dos aliados em guerra, com o objetivo de fortalecer seu poder tanto dentro como fora das fronteiras nacionais, além de promover o desenvolvimento da indústria de base no país. Assim, a Vale chega a Itabira na primeira etapa, denominada aqui “Pública Nacionalista”. Apesar do primeiro desconforto das classes dominantes, a empresa consegue instaurar uma relação paternalista com a sociedade e o poder público local. Essa forma de relacionamento, reproduzida durante décadas, teve um enorme impacto na resignificação dos valores Itabiranos: a Vale do Rio Doce passou a formar parte desses valores e do imaginário social. Tudo isso, por sua vez, foi configurando ao longo

do tempo um padrão hegemônico muito forte que, aos poucos, foi apaziguando a capacidade de crítica da sociedade e modificando a disposição cidadã a participar da coisa pública, ao mesmo tempo em que foi estabelecendo uma maior disposição da empresa em termos de compromissos com a cidade.

Na época em que a CVRD chegou a Carajás, nos anos 70, os Estados Nacionais já não detinham a mesma primazia na disputa de poder na arena internacional. A dominância do capital financeiro global fez com que a chegada dos fatores internacionais instaurasse a lógica do mercado em seu estado mais puro, ou seja, sem instituições fortes para regular esses fluxos econômicos. A falta de regulação por parte do Estado federal, por exemplo, sobre o descontrolado fluxo migratório e a carência de políticas migratórias claras que se adequassem às especificidades do PGC trouxeram enormes impactos negativos para o território. Tudo isso demonstra a importância que sempre tiveram os níveis intermediários para planejar estratégias de desenvolvimento.

Os elementos mais profundos da cultura parauapebense ainda estão em construção. A fragilidade institucional nesta região se relaciona com a inexistência de um conjunto definido de valores reconhecidos socialmente. Apesar disso, com apenas alguns anos de Vale do Rio Doce, Carajás tinha se convertido em um poderoso enclave com alguns atributos de pólo, o que tornou esta cidade fortemente atrativa para a região. Assim, naturalmente as instituições foram surgindo: o mercado local, para prestar serviços à empresa, e o poder público local quando, em 1989, a cidade se separou definitivamente de Marabá. Na esfera da sociedade começaram a surgir entidades específicas como sindicatos e cooperativas para resolver problemas setoriais, mas ainda hoje não existem entidades que tenham como objetivo o fortalecimento e a articulação das lideranças municipais.

Parauapebas nunca teve a “Mãe Vale” e isso gera enormes diferenças na forma de dominação em ambos dois locais. Neste município a percepção que os cidadãos têm é que a chegada da Vale significou a chegada da ditadura. A portaria que atravessa a PA-275, instalada pelo PGC e presente até hoje, separa o “território cidadão” do “território da Vale”, como se a FLONA e os minerais que ela explora na Serra Norte fossem propriedade privada da empresa. Nesse sentido, a portaria tem uma força simbólica muito forte que colaborou, por um lado, com essa sensação de que tudo o que existe depois dela pertence à Vale, e por outro, com a percepção de autoritarismo em uma grande parte dos atores sociais e políticos.

Esse tipo de práticas autoritárias e a pouca comunicação que a empresa historicamente teve com a sociedade de Parauapebas (embora muitos entrevistados reconheçam que ela está mudando aos poucos nesse sentido) colaboraram com a instalação de um modelo de dominação menos hegemônico. Justamente por isso, salvo o mercado local, que ainda fica quase totalmente submetido aos interesses da mineradora, existiria uma grande potencialidade na sociedade e na classe política para lograr uma maior articulação das forças endógenas disponíveis no local.

Com isso fica respondida a primeira pergunta. Segundo a perspectiva instrumental da liberdade de Amartya Sen, o paternalismo exercido pela empresa durante décadas em Itabira junto à riqueza na vida institucional preexistente significou a realização das capacidades humanas dos cidadãos itabiranos. Direitos garantidos (principalmente no que tange às facilidades econômicas e oportunidades sociais) significam, em um primeiro momento, a ampliação de oportunidades de escolha para alcançar o progresso econômico e o desenvolvimento. Logo, quando o padrão hegemônico perdeu força, essas capacidades potenciaram outras, como as garantias de transparência, no momento em que a foi institucionalizado o uso racional da CFEM. Já Parauapebas não vivenciou a etapa paternalista. A lógica mercadológica da empresa que chegou em Carajás junto à fraqueza da vida institucional levou a que a situação estrutural (condições materiais e imateriais) neste município fossem inferiores ao caso de Itabira.

Durante o período “Público Internacionalista” e o “Privado Mercadológico” a empresa moderna e eficiente muda a forma de relacionamento com o território, causando mal estar na sociedade de Itabira. A volta da democracia junto ao desgaste do padrão hegemônico fez com que aquele modelo *top-down* imposto nos anos 40 começasse a entrar em contradição com alguns dos elementos profundos da cultura do local. Na década dos 90, Itabira é palco de diferentes processos de mobilização e articulação social arredor de temas ambientais e de diversificação econômica. Justamente nessa fase de mobilização e participação social, a empresa, agora com o jargão de “Madrasta Vale” e menos legitimada, logrou que o ensino superior ficasse submetido às demandas do mercado local que ela mesma domina, logrando assim legítimos meios para reforçar a sua hegemonia naquele território.

Mesmo assim, nesses processos ressurgem a capacidade crítica dos itabiranos em todas as esferas da tríade, assim como a capacidade de articulação perante diferentes conflitos. Em Itabira, tanto os processos das LOCs, o fechamento da FACHI, a possibilidade de fechamento

das minas em 2025 e suas formas de resolução têm gerado situações propícias para o incremento do capital social.

Mas, sem dúvida alguma, o processo desatado a partir da notícia da possibilidade de fechamento das minas na cidade é chave, uma vez que demonstra a importância do papel do Estado local para colocar em funcionamento o capital sinérgico. Com isso, fica respondida a segunda pergunta: é crucial o papel das instituições públicas em tanto dinamizadoras das forças endógenas. O FUNDESI foi e continua sendo uma experiência impulsionada desde a prefeitura com pleno apoio da iniciativa privada local, única nos municípios mineradores brasileiros que instaura por lei o uso racional dos recursos provenientes dos royalties para preparar a cidade para uma possível saída da grande empresa.

No caso de Parauapebas, nos últimos dois mandatos consecutivos, a gestão do PT tem promovido com mais ou menos êxito iniciativas que convidam a participação social, como o orçamento participativo e a criação dos Conselhos Municipais. Essas mudanças institucionais (especialmente a criação dos Conselhos, já que o orçamento nunca conseguiu ser aplicado), tal qual aconteceu em Itabira, podem incrementar a participação e o engajamento da sociedade assim como melhorar a articulação entre todas as esferas da tríade. Por outra parte, a insistência da atual gestão na necessidade de integração com as economias regionais, e de fixação cultural dos migrantes é peça chave para sair da situação de enclave.

Ainda assim, a pouca participação e iniciativa local, tanto do mercado como da sociedade, fazem com que a classe política de Parauapebas, como na maioria dos municípios mineradores, não tenha incentivos para que os gigantescos repasses que se recebem da CFEM não se percam no caixa do município. A falta de clareza na aplicação dos recursos junto com a impossibilidade da SEPLAN de conceber o orçamento (impossibilidade que só obedece a questões puramente políticas) é o grande gargalo do poder público local para lograr fazer o que mais se precisa naquele território: planejamento eficiente para lidar com as dinâmicas que a própria atividade mineradora gera e conseguir assim dar respostas às infinitas demandas sociais.

Adam Przeworski já tinha advertido que não existia primazia nem das instituições sobre o desenvolvimento nem o contrário. Na verdade, é a virtuosidade da endogenia o que define em que medida a estrutura social (condições imateriais e materiais) influencia os formatos

institucionais e, por sua vez, em que medida as instituições, com sua autonomia relativa, são capazes de modificar as práticas políticas, e com isso a estrutura social.

Assim, pode-se dizer que a fragilidade institucional e a persistente fraqueza das estruturas socioeconômicas não tem permitido uma virtuosidade na relação entre instituições e desenvolvimento nesse local. Muito pelo contrário, em Itabira, a virtuosidade desse processo endógeno onde as instituições e o desenvolvimento interatuam tem contribuído com o incremento de institucionalidade, com o surgimento de processos onde é possível o incremento do capital social e com o melhoramento das condições materiais iniciais, ou seja, antes da chegada da Vale do Rio Doce. Com isso se respondem as terceira e quarta pergunta: a relação que se configura nos territórios entre as instituições e o desenvolvimento e de codeterminação e retroalimentação. Ou seja, as forças endógenas são as que dinamizam o chamado “motor da história”.

Contudo, pode-se concluir, conforme o propósito aqui apresentado, que existe de fato no município de Itabira uma estrutura pregressa, que implica uma maior virtuosidade na relação endógena que existe entre instituições e desenvolvimento, o que resulta em uma maior capacidade das práticas políticas de transformar as condições sociais iniciais. Enquanto que em Parauapebas, uma estrutura local fraca resulta em uma menor virtuosidade dos processos endógenos entre as instituições e o desenvolvimento, que implica uma menor capacidade da política de quebrar com a fraqueza inicial.

Como recomendação para próximas pesquisas, sugere-se comprovar se a recente recuperação do controle da empresa por parte do Estado federal representa um novo período na Vale, marcado pelas novas visões sobre o desenvolvimento em um mundo globalizado. Se for o caso, esta nova etapa configurará uma nova relação entre a empresa e o território que, naturalmente, terá muitas repercussões tanto na tríade dos fatores como na tríade das instituições aqui analisadas.

Para finalizar, com base nas teorias levantadas e a partir das análises feitas no terceiro e quarto capítulo é possível listar uma série de recomendações e sugestões que podem ser levadas em consideração pelos gestores públicos tanto locais como estaduais na hora de formular políticas públicas.

- ✓ A questão da fixação da população que chega para trabalhar no setor extrativo é fundamental para ambos municípios. É impossível que funcionem políticas participativas sem um real comprometimento dos moradores com o local. Portanto, o enraizamento temporal, espacial e especialmente cultural da população é condição necessária.
- ✓ É preciso tornar os atributos de enclave em atributos de desenvolvimento em ambos casos e para isso, podem ser procuradas estratégias que vinculem os municípios com a região. O Porto Seco em Parauapebas pode ser uma política de integração regional interessante. Mas também podem ser incentivados os consórcios nas áreas de saúde, educação, e abastecimento. Ambos municípios podem elaborar junto a seus vizinhos – consórcios intermunicipais – planos regionais de desenvolvimento agrícola em consonância com a vocação daqueles territórios e que ao mesmo tempo, consigam atender as demandas e preferências particulares das regiões. Se houvesse um planejamento municipal ou regional possivelmente existiria mais articulação com a Vale na formulação e implementação das políticas no geral. Por último, investir em lazer pode ser uma estratégia interessante para assegurar que as rendas fiquem e sejam gastas nos municípios.
- ✓ Itabira foi e continua sendo um exemplo na área de educação e Parauapebas pode continuar imitando a experiência itabirana. Educação é um investimento a longo prazo, mas que amplia as escolhas e incentiva a noção de cidadania nos indivíduos, o que acaba potencializando diversas formas e instrumentos para alcançar o crescimento econômico e o desenvolvimento humano.
- ✓ Levar para ambos municípios faculdades como a antiga FACHI em Itabira. O desenvolvimento das Ciências Sociais estimula o censo crítico, a capacidade de participação social e a geração de situações onde é possível acrescentar o capital social local.
- ✓ Parauapebas precisa encontrar uma forma de institucionalizar o uso da CFEM. O poder público deve aproveitar a massa politizada com a que conta para gerar um espaço participativo onde se discuta uma forma mais racional de uso deste recurso. Pode ser criado um Conselho Municipal de Desenvolvimento onde possam ser debatidas de forma constante estas questões, institucionalizando assim, um canal de comunicação entre a ACIP e a Secretaria Municipal de

Desenvolvimento e Turismo, reduzindo as distâncias entre o mercado e o estado local.

- ✓ Parauapebas poderia criar um Conselho Municipal de Meio Ambiente onde a população possa ter um exercício de controle da qualidade do ar, dos recursos hídricos como sim acontece em Itabira. Adicionalmente, é preciso que a população desenvolva uma maior identificação e interação sociocultural com a FLONA (ou seja com seu próprio território), devendo ter canais abertos de participação e identificação com esta.
- ✓ E fundamental que Parauapebas consiga melhorar seus indicadores de saneamento e regularizar a situação da maioria dos seus bairros. Mas para que a demanda não se limite sempre à capacidade da prefeitura de elaborar respostas, é fundamental para esse município reformular as funções da SEPLAN. O orçamento municipal deve ser concebido como um trabalho conjunto entre a SEPLAN e a SEFAZ, podendo ainda, tentar novamente a experiência de orçamento participativo.
- ✓ A Prefeitura de Itabira deve trabalhar junto às demais esferas estatais e junto à Vale para encontrar uma solução viável para o problema do rebaixamento do lençol freático. Sem água não é possível o florescimento de novas atividades econômicas.
- ✓ Finalmente é importante que tanto itabiranos como parauapebenses reconheçam sua própria capacidade de crítica, mobilização e participação social. É fundamental que se reconheçam como sujeitos com poder de transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS, M.C. (2001) **Valor e Meio Ambiente: Elementos para uma Abordagem Evolucionista** Tese de Doutorado, Instituto de Economia – Unicamp

BOISIER, S. **¿Hay espacio para el Desarrollo Local en la Globalización?** Revista de la Cepal 86. Agosto de 2005. p. 47 a 62

BOISIER, S. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Publicação semestral da ANPUR. Maio/Novembro N. 2 . Novembro de 1999

BOULDING, K. E. **The Economics of the coming Spaceship Earth.** 1966. In <http://books.google.com.br/books?hl=es&lr=&id=KEEkkFmHlcYC&oi=fnd&pg=PA357&dq=%E2%80%A2THE+ECONOMICS+OF+THE+COMING+SPACESHIP+EARTH&ots=OReuP6LfVr&sig=hwMNYrzReRlbrWJfQ2CZ77BcpQs#v=onepage&q=%E2%80%A2THE%20ECONOMICS%20OF%20THE%20COMING%20SPACESHIP%20EARTH&f=false>

BRANDÃO C. **Território e desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global.** Editora Unicamp 2009

BUNKER, S. G. **Da Castanha-do-pará ao ferro: os múltiplos impactos dos projetos de mineração na Amazônia Brasileira,** em NUNES COELHO, M, C., MONTEIRO, M. de A. *Mineração e reestruturação espacial na Amazônia.* Belém: NAEA, 2007

CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de Interpretação Sociológica.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 7ma. Ed. 1970

CARVALHO JIMENEZ ALAMINO DE, R. (Ed.) **Recursos Minerais & Sustentabilidade Territorial: grandes minas.** Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2011.

CVRD, Companhia Vale do Rio Doce. **Histórias da Vale.** São Paulo: Museu da Pessoa, 2002.

DALY, H. E. **On Economics as a Life Science.** The Journal of Political Economy, 3 May - Jun., 1968. Vol. 76, No., pp. 392-406

ENRIQUEZ, M. A. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira.** Tese de Doutorado. CDS/UnB. Agosto 2007

ENRIQUEZ, M. A. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira.** Tese de Doutorado. CDS/UnB. Agosto 2007

_____. **Royalties da Mineração.** NCN - Novos Cadernos NAEA, Vol. 1, No 2 (1998)

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Editora Paz e terra, 1981

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume. 2da. Ed. 2006

IDESPI, Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará, **Municípios paranaenses. Parauapebas**, nº 4. Belém: IDESPI, 1990.

LEOENCY, F. L. **O regime jurídico da mineração no Brasil**. Paper do NAEA, nº 73, 1997. p. 1-28

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Editora Saga. Rio de Janeiro: 3ira. Ed. 1972

NOBRE M. e AMAZONAS M. de Carvalho. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Editora IBAMA. Brasília, 2002

NORTH, D.C. **Institutions**. Journal of Economics Perspectives. V. 5, N.1. Winter 1991. p. 97-112

NUNES COELHO, M. C. **Política e Gestão Ambiental (des) Integrada dos Recursos Minerais na Amazônia Oriental**. Em NUNES COELHO, M. C., SIMONIAN, L. e FENZL, N. Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2000.

OSTROM, Elionor. **Rational Choice theory and institucional análisis: Howard complementarity**. Indiana University. American political Science Review. V.85 N.1 March 1991. p.237-243

PARAUPEBAS EM REVISTA, **Metalúrgica do Salobo. A luta de Parauapebas pela industrialização**. Dezembro de 1995. (p.11-15)

PASINETTI, L.; SOLOW, R. M. **Economic Brown and the structure of long-term development, IEA Conference**. Londres: Mc. Millan Press LTD, 1994, v. 112.

PERROUX, F. **Nota sobre el concepto de “polo de crecimiento”**. (1955) F. Perroux, J. Friedman y J. Tinbergen. Los pólos de desarrollo y La planificación nacional, urbana y regional. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

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

PORTES, A. **Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual**. Cuadernos de economia. V. XXV. N. 45. Bogotá 2006. p. 13-52

PREBISCH. R. **Capitalismo Persiférico. Crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura económica. 1981

_____. **Nueva Política comercial para el desarrollo.** México: Fondo de Cultura Económica. 2da. Ed. 1979

PRZEWORSKI, A. **A última instância. As instituições são a causa última do desenvolvimento econômico?** Novos estudos N. 72. Julho 2005

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia, a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ra. Ed. 1996

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico. Um manifesto não comunista.** Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ta. Ed. 1978

SACHS, I. **Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível?** Estudos Avançados 11 (30), 1997 (p.213-242)

_____. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004

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

SOLOW, R. M. **La teoría del crecimiento. Una exposición.** Madrid: Fondo de Cultura Económica. 1976

SOUZA E SILVA, M. das Graças. **A terceira Itabira. Os espaços político, econômico, socioespacial e a questão ambiental.** São Paulo: Editora Hucitec, 2004

TRINIDADE, J. R. **Mineração e políticas de desenvolvimento local para o município de Parauapebas no Pará.** Em REGO CHAVES FERNANDES F., ENRIQUEZ, M. A.

TUBINO, D., DELVIN, J.F.e YAP, N. **A busca pela responsabilidade socioambiental em Itabira.** Em REGO CHAVES FERNANDES F., ENRIQUEZ, M. A. CARVALHO JIMENEZ

VALE, **Vale- Relatório de produção do 3T11.2011.** Disponível em www.vale.com.br

ANEXO I

Lista de entidades e organismos entrevistados no município de Parauapebas:

1. ACIP- Associação comercial e industrial de Parauapebas: Dirigente
2. ADELISP: Associação de Desenvolvimento Integral, Local e Sustentável de Parauapebas: Dirigente.
3. CÂMARA DE VERADORES: Vereador.
4. COOPER: Cooperativa mista dos produtores rurais de Carajás: Dirigente.
5. PREFEITURA: Dirigente 1
6. PREFEITURA: Dirigente 2
7. PREFEITURA: Dirigente 3
8. PREFEITURA: Dirigente 4
9. SINDICATO METABASE: Integrante
10. SINDICATO METABASE: Dirigente

Lista de entrevistados no município de Itabira:

1. ACITA- Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agropecuária de Itabira: Dirigente 1; Dirigente 2.
2. APOSVALE: Funcionário 1; Funcionário 2
3. CÂMARA DE VERADORES: Vereador
4. PROFESSORA E COMERCIANTE DE ITABIRA
5. CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO: Integrante
6. DELEGACIA REGIONAL DA POLICIA CIVIL EM ITABIRA: Integrante
7. ESCOLA ESTADUAL ÂNTONIO LINHARES GUERRA: Autoridade 1; Autoridade 2, Docente.
8. FILHOS DO CAUE: Periodista
9. FUNCESI- Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira: Professor
10. MINERADORA BELMONT: Supervisor; Funcionário 1; Funcionário 2.
11. ONG GOTA-Grupo organizado de Trabalho assistencial: Dirigente 1 e Dirigente 2
12. POLICIA AMBIENTAL: Ex-Capitão.
13. PREFEITURA: Dirigente 1

14. PREFEITURA: Funcionário 1; Funcionário 2
15. ROTARY CLUB ESTRADA REAL: Integrante
16. SAVI- Sociedade Ambiente Vivo de Itabira: Diretor.
17. SINDICATO METABASE: Dirigente
18. EX-GERENTE DA VALE.
19. INTERASSOCIAÇÃO DE BAIROS: Dirigente
20. ESCOLA TÉCNICA DO SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial):
Autoridade; Professor.
21. SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS- Dirigente; Diretor.

Roteiro Entrevista: representante de entidade da sociedade civil (aplicado em Itabira e em Parauapebas)

Objetivo: Identificar as ações da entidade, seus logros, suas parcerias e sua percepção sobre a questão do desenvolvimento.

1) Histórico

História da entidade. Por que foi criada e para que?

2) Capilaridade da entidade (grau de concentração)

Em que municípios têm sede?

Desde que data atua no município?

3) Recursos humanos presentes no território

Quantas pessoas trabalham na entidade?

Quantos afiliados/sócios/voluntários têm em total e quantos no município?

4) Representantes e rotatividade (cultura institucional)

Como são escolhidos os representantes?

Por quanto tempo permanecem os representantes nos seus cargos?

5) Disponibilidade de recursos para execução das suas ações

Quais os recursos (financeiros humanos capacitados, infraestrutura)?

Quais as dificuldades da instituição para desenvolver suas atividades?

6) Políticas e ações existentes no território

Quais são as ações que hoje se desenvolvem na região e como elas afetam ao município?

Quais são os resultados atingidos?

De que forma poderia se dizer que essas ações contribuí para o desenvolvimento do município?

7) Recursos Político-institucionais e Relações interinstitucionais

De que forma a entidade se relaciona com a sociedade, poder público e com a mineradora Vale?

Existem diferenças entre a Vale estatal e a Vale privatizada?

8) Principais resultados alcançados com as ações

Quais são os principais logros alcançados a partir do trabalho da entidade?

9) Limitações para desenvolvimento do trabalho

Existem limitações (políticas, financeiras, sociais, organizativas etc.) para o desenvolvimento do trabalho da entidade? Quais e de que natureza?

Como imagina que poderiam ser superadas?

10) Participação social nas políticas

Tem a entidade presença na vida política do município? De que forma?

11) Percepção sobre as problemáticas

Quais são os principais problemas sociais, econômicos e ambientais do município?

Como a entidade acredita que essa realidade poderia ser mudada?

Quais são as potencialidades socioeconômicas do município fora da mineração?

12) Fatores e atores que intervêm no processo de desenvolvimento local

Quais os principais fatores para o Desenvolvimento do município?

Dar um peso de 0 a 10: internacional, nacional, local.

Quais os principais atores no processo de Desenvolvimento do município?

Dar um peso de 0 a 10: papel do Estado (Federal-Estadual-Municipal), papel do mercado (setores), papel da sociedade.

Como se organizam e se relacionam esses atores?

Roteiro Entrevista: representante do poder público (aplicado em Parauapebas).

Objetivo:

Identificar as ações do poder público executivo, seus logros, suas parcerias e sua percepção sobre a questão do desenvolvimento. Identificar sua capacidade de estabelecer sinergias.

1) Carrera política.

Relacione seu histórico com a vida política do município

2) Gestão

Como foi evoluindo a gestão de governo? Quando existiram saltos na gestão?

Quais suas prioridades de gestão?

Quais as metas atingidas pela sua gestão? Quais as que não conseguiram atingir?

3) Políticas e ações

Planos e ações em matéria de desenvolvimento social e econômico durante a gestão.

Avaliação e resultados atingidos.

Qual é sua opinião sobre o futuro da cidade quando os recursos minerais sejam exauridos?

Existe algum plano específico de diversificação da economia?

4) Disponibilidade de recursos para execução das suas ações

Quais são as principais fontes financeiras da prefeitura e seus principais destinos?

Como são investidos os repasses da CFEM?

5) Cooperação interinstitucional

Como foi a cooperação interinstitucional (Vale-prefeitura-sociedade) historicamente e como é hoje?

Existem diferenças entre a Vale estatal a Vale privatizada?

6) Participação social nas políticas

Existem mecanismos institucionais de consulta à sociedade na hora de elaborar políticas?

Existem conselhos municipais?

A prefeitura conta com a disponibilidade da sociedade civil e a empresa Vale? O senhor acha que estas se preocupam com os problemas do município?

7) Limitações do contexto

Qual é o grande problema social, econômico e ambiental do município?

Existem limitações para abordar esses problemas? De que natureza são essas limitações?

Qual é a possibilidade da prática política para mudar essas situações?

8) Fatores e atores que intervêm no processo de desenvolvimento local

Quais os principais fatores para o Desenvolvimento de Parauapebas?

Dar um peso de 0 a 10: internacional, nacional, local.

Quais os principais atores no processo de Desenvolvimento de Parauapebas?

Dar um peso de 0 a 10: papel do Estado (Federal-Estadual-Municipal), papel do mercado (setores), papel da sociedade.

Como se organizam e se relacionam esses atores?

9) Estado de Carajás.

Gostaria de falar sobre o projeto que pretende converter a região de Carajás em um Estado?

Roteiro Entrevista: representante do mercado local (aplicado em Itabira e Parauapebas)

Objetivo: Identificar as ações da organização, suas parcerias e sua percepção sobre o desenvolvimento municipal.

1) Histórico

História da associação. Por que foi criada e para que?

2) Capilaridade da associação (grau de concentração)

Em que municípios a associação tem sede?

Desde que data atua no município?

3) Recursos humanos presentes no território

Quantas pessoas trabalham na associação?

Quantas empresas e comércios a conformam e de que setores são?

4) Representantes e rotatividade (cultura institucional)

Como são escolhidos os representantes?

Por quanto tempo permanecem nos seus cargos?

5) Disponibilidade de recursos para execução das suas ações

Quais os recursos (financeiros recursos humanos capacitados, infraestrutura)?

6) Políticas e ações existentes no território

Quais as ações que se desenvolvem na região e como elas afetam ao município?

Quais os principais resultados alcançados a partir do trabalho da associação?

7) Limitações para desenvolvimento do trabalho

Quais as dificuldades da associação para levar adiante suas atividades? De que natureza são essas dificuldades?

Como essas dificuldades poderiam se resolver?

8) Recursos Político-institucionais e Relações interinstitucionais

Como a associação se relaciona com a sociedade, poder público e a Vale?

Existem diferenças entre a Vale estatal e a privatizada?

9) Participação social nas políticas

Tem a associação presença na vida política do município? De que forma?

10) Percepção sobre as problemáticas municipais

Quais são os principais problemas sociais, econômicos e ambientais do município?

Como a associação acredita que essa realidade poderia ser mudada?

Quais são as potencialidades socioeconômicas do município fora da mineração?

11) Fatores e atores que intervêm no processo de desenvolvimento local

Fatore e atores que intervêm no processo de desenvolvimento local

Quais os principais fatores para o Desenvolvimento de Parauapebas?

Dar um peso de 0 a 10: internacional, nacional, local.

Quais os principais atores no processo de Desenvolvimento de Parauapebas?

Dar um peso de 0 a 10: papel do Estado (Federal-Estadual-Municipal), papel do mercado (setores), papel da sociedade.

Como se organizam e se relacionam esses atores?