

REGIÃO METROPOLITANA E COMPETITIVIDADE INTERMUNICIPAL: UMA CONCILIAÇÃO POSSÍVEL?¹

Geraldo Magela Costa²
Heloisa Soares de Moura Costa²

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo constitui uma primeira reflexão em torno de um tema de pesquisa em início de elaboração: o resgate da questão metropolitana. O Vale do Aço apresenta-se como um bom exemplo para se repensar o tratamento de questões supra municipais de localidades funcional e espacialmente interligadas, por meio do planejamento e da gestão de problemas e potencialidades comuns. Ali, as iniciativas no sentido de se elaborar um planejamento integrado do conjunto urbano são antigas e remontam à década de setenta.

Essa idéia inicial nunca morreu, mas ficou adormecida por um longo período, culminando com a criação da Região Metropolitana do Vale do Aço em fins de 1998. É claro que não se pretende avaliar uma experiência que na prática está se iniciando. No entanto, as características já amplamente estudadas daquela região, em seus aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico, à produção do espaço, à urbanização, ao planejamento e à gestão, mostram uma tal complexidade e riqueza de situações que permitem caracterizá-la como um bom laboratório para os objetivos da pesquisa.

Estruturou-se este artigo com a intenção de situar a questão e argumentar em torno de alguns aspectos do tema. Tais aspectos, como o próprio título sugere, dizem respeito à compatibilidade entre as iniciativas autônomas dos municípios brasileiros na formulação de estratégias de atração de investimentos econômicos e a necessidade da busca de solidariedades territoriais mais amplas, visando não só o tratamento de problemas comuns, mas também e principalmente a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento mais duradouro.

1 Este artigo foi anteriormente apresentado no VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local, realizado em Salvador em dezembro de 1999.

2 Professores do Departamento de Geografia, IGC/UFMG.

Em um primeiro momento, a região do Vale do Aço é caracterizada em seus aspectos de formação econômica, de organização espacial e de estruturação metropolitana. Em seguida são identificadas relações de interdependência funcional e de complementaridade que justificam a necessidade de um tratamento conjunto do aglomerado urbano. O passo seguinte constitui um resgate de tentativas anteriores de planejamento integrado do aglomerado, terminando com a criação da Região Metropolitana do Vale do Aço em fins de 1998. Como conclusão, elaboram-se algumas reflexões em torno da questão da possibilidade de conciliação entre a gestão metropolitana e algumas ações das administrações municipais que estariam caracterizando um processo autônomo de atração de investimentos econômicos.

2 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DO VALE DO AÇO

O Vale do Aço constitui a segunda maior concentração urbano-industrial do Estado de Minas Gerais, que reúne duas siderúrgicas de grande porte, a Usiminas e a Acesita, além de uma fábrica de celulose, a Cenibra, em meio a um conjunto urbano de cerca de 300.000 habitantes, em processo de acelerada expansão por cerca de seis municípios³. As características de produção do espaço desta região, em permanente transformação, em grande parte comandada pela indústria, fazem deste caso um exemplo marcante em termos de consolidação de um aglomerado urbano com fortes relações de interdependência e complementaridade entre municípios que revelam enorme diversidade no que se refere à capacidade de se inserir num processo coletivo de gestão do conjunto urbano. Tais diferenças, como se procurará apontar a seguir, dizem respeito tanto à capacidade financeira e administrativa dos poderes locais, de certa forma fruto das atividades econômicas de cada município, bem como da pressão exercida por um quadro demográfico altamente diferenciado potencializado por processos de urbanização (e de qualidade sócio-ambiental) também distintos.

Além disso, outro aspecto que imprime atualidade ao caso refere-se à progressiva retirada do estado do processo de industrialização na região, já que ambas as siderúrgicas foram privatizadas, com importantes conseqüências

3 O chamado Aglomerado Urbano do Vale do Aço é composto pelos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo. No momento, a expansão deste aglomerado estende-se por outros municípios, destacando-se Santana do Paraíso, Ipaba e Belo Oriente.

em termos da reestruturação do emprego industrial, bem como na participação na gestão urbana e regional.

Seu espaço urbano foi composto por um núcleo original (Coronel Fabriciano) em cujas proximidades foram situadas as cidades planejadas e executadas para abrigar os empregados das duas siderúrgicas: da Acesita no município de Timóteo a partir da década de 40 e da Usiminas em Ipatinga nas décadas de 50/60. A partir de um dinâmico processo de crescimento urbano, os rígidos limites originalmente planejados foram extrapolados para além das fronteiras municipais, dando origem a um único aglomerado urbano quase-metropolitano. Embora reproduzindo na esfera do espaço urbano a segregação sócio-funcional existente no interior da fábrica, no momento inicial a indústria assumia claramente as atribuições de reprodução de “sua” força de trabalho ou, pelo menos, daquela parcela diretamente contratada, já que a terceirização sempre esteve presente no cotidiano do Vale do Aço. Em paralelo, o chamado crescimento espontâneo, também segregador e excludente, era comandado pelo mercado imobiliário nos moldes usuais do conjunto das cidades brasileiras.

O Aglomerado Urbano do Vale do Aço atingiu altos níveis de produção e emprego industrial e de concentração urbana⁴. Desponta como uma área metropolitana em processo de expansão espacial, derramando-se sobre os municípios de vizinhança imediata ou articulando-se com outros através de intrincadas relações de produção e de trabalho, expressas por intensa mobilidade pendular intra-regional, bem como por uma tendência à fragmentação da urbanização em precários espaços urbanos de reprodução (Costa, 1995). Neste aglomerado de contrastes, áreas meticulosamente planejadas e executadas no passado recente, como base urbana de apoio à indústria, representadas pelos bairros habitacionais destinados aos empregados das siderúrgicas, convivem com a expansão de áreas periféricas típica do crescimento metropolitano excludente e degradado.

4 A intensidade da concentração urbana no AUVVA pode ser melhor evidenciada pelas taxas anuais de crescimento da população urbana registradas para as décadas de 50, 60, 70 (respectivamente 24,08; 11,27; 9,13, com brusca queda para 1,58% na década de 80), como pela elevação do grau de urbanização, de 78,8% em 1960 para 98,1% em 1991.

3 CARACTERIZANDO A NOÇÃO DE AGLOMERAÇÃO E INTERDEPENDÊNCIA⁵

A idéia de se pensar o Vale do Aço enquanto um conjunto urbano, um aglomerado metropolitano não é nova. Pelo contrário, ela surge juntamente com as próprias cidades e permanece uma constante em diversos trabalhos e estudos elaborados para a região.

Ainda no projeto original da cidade de Ipatinga elaborado para a Usiminas, seu autor já enfatizava que as três cidades viriam a formar um “complexo urbano linear e contínuo” (Hardy Fo., 1970, p. 35). Assim, a noção de continuidade física do tecido urbano, de conurbação entre os municípios, não só aparece explicitamente, como parece ser considerada desejável. A expansão urbana ao longo do Rio Piracicaba viria a representar a manifestação espacial do crescimento econômico e urbano dos três municípios, sendo desta forma previsível e compatível com as idéias de modernidade e progresso incorporadas ao projeto. No início da década de setenta, esta idéia é claramente expressa por Monte-Mór; Drummond (1974), que enfatiza a BR-381/Rio Piracicaba como elemento estruturador da aglomeração, bem como o aparecimento de núcleos de habitação e serviços de apoio ao longo da estrada. Segundo os autores, “nitidamente, inicia-se um processo de conurbação, apoiado neste eixo principal e tendo como respaldar a crescente complementaridade entre os três centros”. Tal processo era, já naquele momento, considerado como irreversível.

A estreita vinculação entre os centros urbanos é uma constante, qualquer que seja o período analisado. As primeiras análises realizadas nos anos setenta, que têm como referência os três municípios originais, não só partilham desta visão de que o aglomerado funciona como uma única cidade⁶, como em alguns casos adotam a idéia de complementaridade como princípio

5 Parte desta sessão foi extraída de trabalho anterior (Costa, 1995).

6 As estreitas relações de articulação entre os núcleos pode ser evidenciada pela análise dos deslocamentos de pessoas e de veículos. Em meados da década de setenta, pesquisas envolvendo contagens volumétricas de veículos, realizadas na BR-381, revelaram que cerca de 90% dos movimentos diários eram internos ao conjunto urbano ou tinham origem ou destino neste conjunto. Além disto, tais deslocamentos se davam “em função das relações moradia/trabalho e da complementaridade existente em alguns segmentos do terciário e nos serviços sociais, destacando-se, entre estes, os de saúde e de educação média e superior” (FJP, 1978, p. 17). Assim, os movimentos pendulares moradia/trabalho são elementos fundamentais da dinâmica demográfica e urbana.

norteador para formulação de propostas e políticas públicas a serem implementadas pelo conjunto dos municípios⁷.

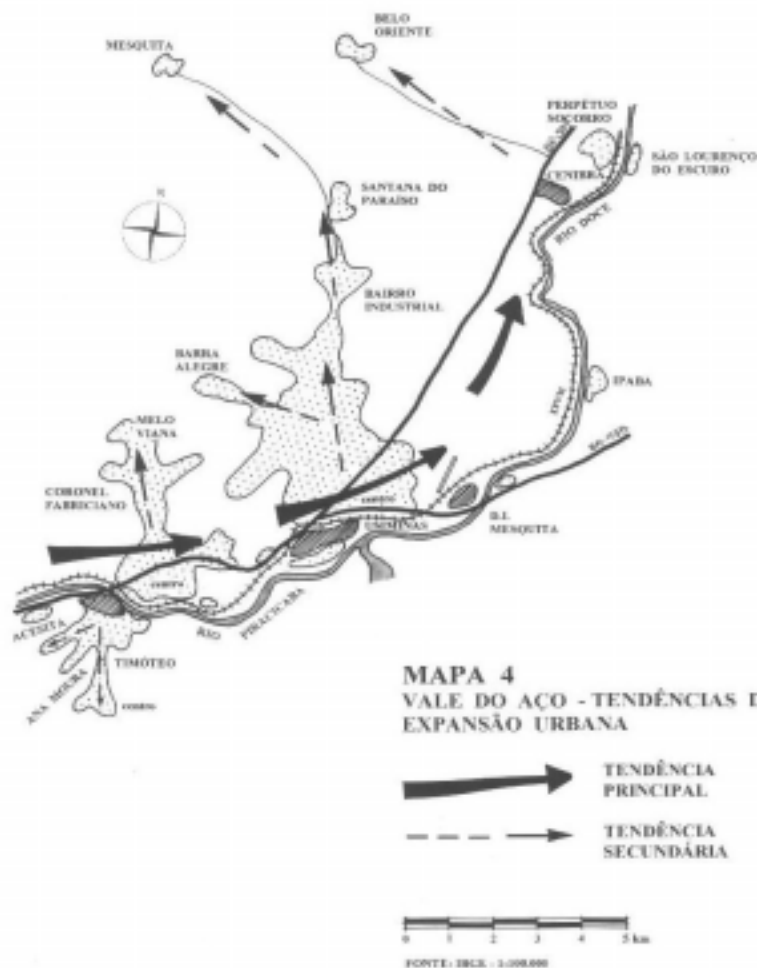
Deve-se ressaltar também, a progressiva importância de Ipatinga como município polo do conjunto urbano, expressa não só pelo poderio econômico de sua base industrial, mas pelo também crescente papel assumido pelo setor terciário (FJP, 1981, p. 257), inicialmente mais concentrado em Coronel Fabriciano, o município mais antigo, de cujo território surgiram os demais. Também em termos da capacidade de absorção da população através da habitação, Ipatinga progressivamente tornou-se o município de maior expressão quanto ao crescimento urbano e principal receptor de migrantes provenientes dos municípios vizinhos. Em termos espaciais, o eixo principal rio/ferrovia/rodovia constituía localização privilegiada em relação aos demais espaços, pelas facilidades de comunicação e transportes, os limites municipais aparecendo como elementos secundários na localização das indústrias ou de atividades ligadas a ela. A Acesita (tanto a planta industrial quanto a “sua cidade”) que já nasce separada de Coronel Fabriciano apenas pelo Rio Piracicaba, limite entre este município e o de Timóteo; o bairro Amaro Lanari destinado a funcionários da Usiminas projetado e construído em Coronel Fabriciano; o Distrito Industrial “de Ipatinga” localizado em Santana do Paraíso; e a implantação da Cenibra em Belo Oriente, são alguns exemplos de continuidade linear determinada ou induzida pelos investimentos públicos ou privados. Pode-se considerar o processo descrito como a tendência principal de expansão do Vale do Aço.

Entretanto, o Vale do Aço adquiriu uma dinâmica própria que em muito suplantou as expectativas de seus planejadores. Seja pela ocupação dita espontânea, seja através da indução do mercado imobiliário, o tecido urbano derramou-se pelos fundos de vale nas áreas permitidas pela topografia e pela estrutura da propriedade fundiária concentrada nas mãos das empresas. Esta outra tendência, desenvolveu-se de forma subordinada, na medida em que se caracteriza basicamente por espaços habitacionais necessários a abrigar o contingente populacional atraído pelas atividades industriais⁸. Em termos espa-

7 O Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço, concluído pela Fundação João Pinheiro em 1978, constitui o melhor exemplo disponível de abordagem da região em termos metropolitanos, tanto do conjunto existente à época quanto das tendências de expansão. O Plano propunha, por exemplo, o reforço do papel de Coronel Fabriciano como principal centro terciário do Aglomerado, como compensação pela inexistência de base industrial no município.

8 Costa (1979) classificou-os de espaços destinados à reprodução da força de trabalho, em contraposição aos espaços ligados diretamente à produção.

ciais e até por razões geográficas, nestas tendências de expansão secundária que se desenvolvem perpendicularmente ao eixo principal, os limites municipais adquirem pouca significação⁹. O mapa abaixo apresenta, de forma esquemática, as tendências apontadas.



9 Pode-se citar como exemplos a ocupação ao longo do córrego Ana Moura (Timóteo), a expansão em direção a Melo Viana (Coronel Fabriciano), a ligação de Ipatinga com o distrito de Vista Alegre ou ainda a tendência de ocupação dos espaços remanescentes entre o núcleo de Acesoita e a antiga cidade de Timóteo.

Houve uma expansão espacial do conjunto urbano, através da incorporação de novos municípios, entre os quais estão Santana do Paraíso e Belo Oriente de forma direta, além de Mesquita e Ipaba. Esta expansão foi iniciada com a Acesita nos anos 40 e caminhou em direção nordeste/leste: Usiminas na década de 50/60, Distrito Industrial de Mesquita na década de 70, Cenibra implantada em meados dos anos setenta e recentemente duplicada. Assim, o Vale do Aço dos anos noventa corresponde não mais a três, mas a seis ou sete municípios, se não em termos de contigüidade física “stritu senso”, certamente em termos de interdependência e complementaridade de atividades sócio-econômicas, configurando assim um espaço metropolitano de peso na região e na estrutura urbana do Estado.

A dinâmica demográfica correspondente a tal expansão espacial generalizada se caracteriza por uma sensível diminuição das taxas de crescimento nos municípios centrais (correspondente ao núcleo original: Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo), associada a elevadas taxas de crescimento urbano nos municípios do seu entorno imediato. Assim, os municípios centrais que apresentavam no conjunto taxas de crescimento anual da população urbana de 24,08%, 11,27% e 9,13%, respectivamente, para as décadas de 50, 60 e 70, cresceram a 1,58% a.a. na década de 80. Simultaneamente, esta mesma taxa para os municípios do entorno foi de 8,12% a.a. Tal expansão urbana “periférica” vem se dando através da expansão física das áreas conurbadas, bem como do surgimento e crescimento de vários outros pequenos núcleos, sugerindo um processo de urbanização cada vez mais fragmentado, em função das oportunidades de trabalho existentes. Assim em termos demográficos e espaciais, pode-se dizer que a região do Vale do Aço acompanha as tendências contemporâneas de metropolização (Baeninger, 1992).

O crescimento demográfico destes municípios, com exceção do caso de Belo Oriente, onde se situa a indústria de celulose, não é acompanhado do correspondente crescimento econômico, constatando-se um quadro de extrema precariedade financeira frente à magnitude das demandas urbanas e sociais da população, bem como uma tendência de agravamento de tal situação. Esta diversidade de situações em termos de finanças públicas gera, naturalmente, desigualdades profundas quanto às possibilidades de gestão de problemas comuns ao conjunto metropolitano.

Conforme já apontado em estudos anteriores sobre este caso (Costa, 1995; Monte-Mór; Costa, 1996), o processo de expansão metropolitana do conjunto, consolida um centro com forte base industrial e uma dinâmica urbana originalmente comandada pela indústria e, no mesmo processo uma outra

espacialidade descontínua, fragmentada, espalhada por municípios com situações financeiras e de gestão também amplamente diferenciadas.

Se, no caso dos municípios centrais, a concentração da indústria e do processo de urbanização, potencializa o efeito de problemas típicos das metrópoles, (como esgoto, lixo, habitações em áreas de risco), tornando-os mais graves, por outro, tende a concentrar recursos públicos decorrentes das indústrias e envolver um número mais restrito de municípios (logo de administrações municipais) com responsabilidade sobre a gestão do meio ambiente urbano. Neste caso, a constituição da regiões metropolitana ou mesmo a instituição de consórcios municipais para gestão de problemas comuns, parece ser a alternativa que vem se construindo para o enfrentamento de problemas comuns.

Já na urbanização fragmentada em vários pequenos núcleos, dos municípios limítrofes, a efetividade de tais possibilidades de gestão e intervenção ficam mais remotas, contribuindo para o agravamento da situação geral, já que não há necessariamente coincidência espacial entre a indústria e o espaço urbano, logo entre localização espacial das demandas e capacidade de mobilização e de investimento das administrações municipais. Dados relativos à distribuição de ICMS¹⁰ estadual e à população podem ser indicativos da situação diferenciada dos municípios quanto à gestão, conforme expresso na tabela a seguir.

ÍNDICE DE ICMS (1994) E POPULAÇÃO TOTAL (1991) – VALE DO AÇO

Município	Índice ICMS			População		
	Absoluto	%	Posição no Estado	Absoluto	%	Posição no Estado
Ipatinga	5,0443520	66,41	5º	179.710	48,06	8º
Timóteo	1,6373980	21,56	10º	58.393	15,62	46º
Belo Oriente	0,5904910	7,77	29º	16.717	4,47	205º
Coronel Fabriciano	0,1791710	2,36	81º	87.325	23,35	23º
Santana do Paraíso	0,1235475	1,63	102º	13.076	3,50	261º
Mesquita	0,0193595	0,25	319º	6.884	1,84	443º
Ipaba	0,0013100	0,02	690º	11.801	3,16	279º
<i>Total</i>	<i>7,595629</i>	<i>100,00</i>	<i>-</i>	<i>373.906</i>	<i>100,00</i>	<i>-</i>

Fonte: Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, 1994. In Costa (1995, p. 135).

10 Vinte e cinco por cento do total do ICMS arrecadado no Estado são transferidos aos municípios. Destes, 94,05% são distribuídos de acordo com o VAF – Valor Agregado Fiscal – de anos anteriores, 5,61% são repassados aos municípios mineradores como forma de ressarcir-los pela degradação ambiental; 0,24% é repassado para o município de Mateus Leme e 0,10%, à Mesquita, por 13 anos para que possam ser compensados pela perda financeira decorrente da emancipação de seus distritos.

As posições de destaque ocupadas por Ipatinga e Timóteo são evidentes. Guardadas as devidas proporções, Belo Oriente encontra-se em situação bastante confortável, principalmente se se levar em conta o tamanho relativamente reduzido de sua população. Quanto aos demais municípios, o quadro se inverte, caracterizando-se um contexto de deficiência de recursos frente ao crescimento populacional e às demandas existentes. A posição de desvantagem de Coronel Fabriciano frente a seus vizinhos industriais também aparece claramente, podendo-se ressaltar a magnitude desta desvantagem, ou seja, 2,3% das transferências destinadas ao Vale do Aço vão para um município que abriga quase um quarto da população da região.

Em termos relativos, principalmente comparando-se recursos com população, Santana do Paraíso pode ser considerado o caso com a melhor situação relativa entre os municípios periféricos ao conjunto urbano do Vale do Aço. Com relação a Mesquita, os dados da tabela reforçam a noção de perda populacional e financeira após o desmembramento de Santana do Paraíso, perda esta a ser ressarcida pelo percentual de 0,1% a ser transferido diretamente para o município, sem prejuízo do índice ponderado pelo VAF. Já o recém-criado município de Ipaba, a julgar pelos dados apresentados, encontra-se em situação bastante precária, com população semelhante à de Santana do Paraíso e arrecadação cem vezes menor, correspondendo às últimas posições dentre os municípios do Estado.

Foi diante deste quadro que se criou a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). No entanto, a RMVA que foi institucionalizada inclui apenas quatro dos sete municípios considerados nesta seção. Isto é explicado pelo fato de a Constituição Estadual, diferentemente do que ocorreu com a instituição das regiões metropolitanas no início dos anos setenta, determinar que a sua criação deve se basear em uma adesão voluntária dos municípios. O projeto de lei propondo a criação da região metropolitana, na realidade, tramitou na Assembléia Legislativa do Estado por mais de quatro anos até ser aprovado em dezembro de 1998. Neste percurso, a composição da região no que se refere aos municípios integrantes variou significativamente, sinalizando a complexidade dos acordos políticos necessários à consolidação do projeto. Em sua forma final, a Região Metropolitana do Vale do Aço é composta por quatro municípios – Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo – e circundada por um Colar Metropolitano formado por 22 outros municípios¹¹.

11 Lei Complementar n. 51 de 30 dez. 1998.

Além da evidente disparidade entre os municípios, é importante ressaltar o expressivo potencial do conjunto dos municípios, que ocupam o quarto lugar no Estado em termos de população e de índice de ICMS¹². Pode-se supor que, em princípio, a criação da Região Metropolitana do Vale do Aço representa uma ação política com potencial para minimizar tais disparidades financeiras e administrativas, frente à magnitude das questões comuns ao conjunto dos municípios. Igualmente importante é a definição do formato institucional mais adequado para a gestão do conjunto.

Neste aspecto, a Constituição Estadual, ao dispor sobre a formação de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, é bastante explícita quanto à gestão de interesses comuns. Segundo o Parágrafo Único do Artigo 42,

“a gestão de interesses comuns terá em vista, ainda, equilibrar o desenvolvimento dos núcleos populacionais abrangidos pela unidade regional, mediante a adoção de instrumentos específicos de integração, a partir da política de desconcentração planejada de desenvolvimento econômico, e a partilha de benefícios e recursos comunitários compensatórios dos efeitos da polarização” (MINAS GERAIS, 1989)¹³.

Além de enfatizar a necessidade de planejamento através da elaboração de um plano diretor metropolitano, a Constituição cria a Assembléia Metropolitana, com caráter deliberativo, de fiscalização, de planejamento e administração, além de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, administrado por esta assembléia e destinado a “promover investimentos e financiamentos de projetos nas regiões metropolitanas” (idem, Art. 47). Ao que

12 Aqui estão sendo considerados os sete municípios que em trabalho anterior (Costa, 1995) foram caracterizados como o espaço ampliado do conjunto urbano do Vale do Aço na década de noventa, resultante das novas características da urbanização periférica, fragmentada e espacialmente dispersa.

13 São consideradas funções públicas de interesse comum: transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano; segurança pública; saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores; uso do solo metropolitano; aproveitamento dos recursos hídricos; produção e distribuição de gás canalizado; cartografia e informações básicas; preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; habitação; planejamento integrado do desenvolvimento sócio-econômico; além de outras, definidas em lei complementar. (MINAS GERAIS, 1989, Art. 43).

tudo indica, o arcabouço institucional está montado para lidar com realidades complexas e diversificadas das quais o Vale do Aço é um típico exemplo. E, ainda que as possibilidades de gestão efetivamente ainda estejam para serem criadas a partir da prática, representa um avanço em relação ao processo anterior. Representa também a possibilidade de tratar de forma diferente situações que são diferentes, a partir de uma perspectiva de conjunto.

4 PLANEJAMENTO E GESTÃO NO VALE DO AÇO

Desde fins da década de setenta que as tentativas de planejamento do Aglomerado Urbano do Vale do Aço – AUVA já enfatizavam a necessidade da gestão supra-municipal. Naquele momento o governo do Estado de Minas Gerais, reconhecendo a realidade supra-municipal do Aglomerado, decidiu liderar um processo de planejamento para aquela área urbana, por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Aço (PDI – Vale do Aço). O convênio para a elaboração do Plano, foi assinado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, representando o Governo do Estado, pelas administrações municipais de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo e pelas duas siderúrgicas, Usiminas e Acesita. Parte dos recursos para os estudos vinham destes agentes e, outra parte, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, gerido pela Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), da Secretaria de Planejamento da Presidência. Vale lembrar que esta Secretaria teve, durante o período de vigência do II PND (1975-1979), governo Geisel, papel hegemônico na condução das políticas de desenvolvimento e modernização econômica do País, incluindo-se aí também a coordenação da política urbana e metropolitana.

Assim, uma das explicações para o apoio ao processo de planejamento do AUVA, estava no papel estratégico que este aglomerado industrial-urbano poderia exercer na política de desenvolvimento do Estado de Minas Gerais e do País. O I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (1972 – 1976), assim se expressava sobre o AUVA:

“Quanto à política de diversificação industrial, deverá ser iniciada a localização de novas indústrias em cidades definidas como complementares a Belo Horizonte. A implantação de um parque metal-mecânico no Aglomerado Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo atendendo à indústria siderúrgica, que deverá ter amplo desenvolvi-

mento, constitui um exemplo desses centros urbanos complementares, para os quais serão elaboradas políticas de urbanização” (FJP, 1978, p. 6).

Ainda inspirados na metodologia de planejamento compreensivo do SERFHAU, os estudos do plano tiveram a coordenação da Fundação João Pinheiro, através de seu Centro de Desenvolvimento Urbano. Não cabe nos limites deste artigo resgatar todo o processo, que teve duração de quase três anos.

Para os objetivos da presente análise, no entanto, é importante lembrar que o processo de elaboração do PDI – Vale do Aço estava apoiado em uma Comissão Consultiva, composta por representantes dos agentes envolvidos no processo de planejamento. Assim, os trabalhos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro, foram constantemente submetidos à avaliação desta Comissão e a seminários com participação mais ampla de outros representantes da população do AUVA. Além disso, o processo de planejamento contou com a participação, em seminários e reuniões específicos, de órgãos dos níveis supra-municipais de governo. Do nível estadual, destacaram-se a Companhia de Distritos Industriais (CDI – MG), a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), o Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), o Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER – MG), além das Secretarias Estaduais de Educação, Saúde, Trabalho e Ação Social e Cultura. Do nível federal, participaram o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

Como se observa, tratava-se de uma verdadeira aliança estratégica e de negociação. A participação da Comissão, pelo seu peso político, foi muito além do aspecto consultivo, tendo ativa participação nesses processos de negociação para a implantação de propostas. Com a estruturação deste processo de planejamento/gestão, a partir de um certo estágio dos estudos e formulação de propostas, já estava claro que a eleição e a negociação de projetos identificados no planejamento começam a se consolidar na forma de uma estratégia de gestão que praticamente prescindia da existência de um plano formalmente escrito e editado. Hoje, olhando para o passado, tem-se clareza que tal consenso de gestão era semelhante em caráter ao que hoje se denomina planejamento estratégico, onde aqueles que participam, nos termos de Lopes (1998, p. 95), são “os atores (...) com condições de atuar, influenciar, promover, dirigir e modificar o andamento da construção da cidade”. O que diferenciava aquela experiência de negociação do gerenciamento característico do planejamento

estratégico de hoje é que este se dá, na maioria das vezes, por meio de uma articulação direta entre administrações municipais relativamente autônomas e agentes privados nacionais e internacionais, através de um claro processo de competitividade intermunicipal. É o momento da globalização econômica que vem redefinindo um novo papel das cidades e dos municípios em um quadro de reestruturação produtiva e de flexibilização na localização de empreendimentos econômicos¹⁴.

Voltando ao Aglomerado Urbano do Vale do Aço no anos setenta, é importante notar que a opção feita pela articulação estratégica para negociação, em detrimento do plano propriamente dito, acabou significando o abandono de proposições nele expressas, que buscavam um tratamento conjunto espacialmente mais igualitário entre os três municípios que compunham o AUVA. Assim, as propostas de dinamizar economicamente o município de Coronel Fabriciano, através de várias medidas que tinham como base o pressuposto de um aglomerado urbano único, ficaram prejudicadas diante de iniciativas parciais de negociação que procuravam resolver os problemas mais prementes do ponto de vista dos agentes hegemônicos representados na Comissão Consultiva do Plano. Desta forma foram feitas articulações junto, por exemplo, ao DNER, no sentido de resolver estrangulamentos no sistema viário de sua responsabilidade¹⁵ que se constituíam em problemas para os processos de produção e distribuição das siderúrgicas Usiminas e Acesita. Por outro lado, o apoio por parte das duas siderúrgicas à implantação de um distrito industrial em Coronel Fabriciano, não passava de uma formalidade sem resultados concretos.

As tentativas de uma gestão articulada entre os três municípios terminam em fins de 1978, com a edição do plano e a conclusão, em 1979, dos trabalhos da Fundação João Pinheiro, que por ser um órgão técnico, de apoio ao planejamento no Estado de Minas Gerais, não tinha como atribuição continuar à frente da articulação dos processos tanto de negociação quanto dos esforços de articulação intermunicipal. As tentativas de continuidade deste pro-

14 Dada a opção por uma abordagem que privilegia reflexões acerca de estudos empíricos, não será feita, no presente artigo, uma revisão das questões relativas ao planejamento estratégico e à competitividade intermunicipal. No entanto, tais questões vem sendo amplamente discutidas. Em relação às características e possibilidades do planejamento estratégico ver, por exemplo, Castells, Borja (1996) e Borja, Castells (1997). Para avaliações críticas Sanchez (1999), Compans (1999) e Harvey (1996) são referências importantes.

15 Vale ressaltar que o AUVA é estruturado em torno do eixo das BRs 458 e 381, esta última uma importante articulação viária entre São Paulo, Belo Horizonte e conexão com a BR 116.

cesso pela Superintendência de Articulação com o Municípios (SUPAM) da Secretaria de Planejamento do Estado, resultaram em fracasso, por motivos que não cabe aqui analisar.

O fim da década de setenta, como já foi exaustivamente analisado, significou um momento marcante no que diz respeito à economia, às funções do estado, às políticas públicas e ao planejamento no Brasil. A crise econômica, o prenúncio do fim do regime militar e a incapacidade do Estado brasileiro continuar com sua política desenvolvimentista com base no endividamento externo, significou um momento de indefinições em relação às intervenções e ações planejadas das diversas instâncias e níveis do Estado. Pode-se dizer que, o período que vai de fins dos anos setenta até a promulgação da Constituição de 1988, foi marcado pela ausência de políticas ou planejamento de longo prazo, especialmente em relação ao planejamento urbano e metropolitano. As experiências de planejamento local integrado, nos termos coordenados pelo SERFHAU haviam fracassado e o planejamento metropolitano, estabelecido com a criação das regiões metropolitanas em 1974, entrava em declínio, com o desmantelamento das instituições por ele responsáveis¹⁶.

Com isto e certamente por outros motivos específicos, a idéia de se tratar o AUVA institucionalmente como um conjunto urbano único ou unificado, ficou também adormecida durante o período acima mencionado. O período pós-1988 é um novo momento político no país. Quanto ao planejamento urbano, a Constituição estabelece um capítulo sobre a política urbana, estabelecendo, entre outras coisas, a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Inicia-se uma nova fase de planejamento, com diversas interpretações sobre o caráter e a função de um Plano Diretor. O fato é que, com a maior autonomia municipal, também estabelecida no texto constitucional, alguns municípios com administrações politicamente mais progressistas iniciaram experiências de planejamento participativo, com alguns importantes sucessos, em termos tanto de solução de velhos problemas urbanos quanto de construção democrática do processo de gestão. O planejamento urbano de Ipatinga se inclui entre estas experiências bem sucedidas política e socialmente. A questão metropolitana, no entanto, ficou relegada a um segundo plano no texto constitucional federal, reaparecendo de formas diferenciadas nos processos constituintes estaduais. Se, por um lado, o fortalecimento dos municípios pós-

16 Para uma análise bastante completa da experiência de planejamento urbano e metropolitano no Brasil, no período do regime militar ver Monte-Mór (1980) e Bernardes (1986).

88 tem significado avanços em termos de uma gestão mais democrática na solução dos problemas urbanos, por outro, contrapõem-se a isto

“problemas, como a restrição à solidariedade territorial mais ampla, percepção fragmentada dos problemas sociais e isolamento das cidades de sua realidade regional, do ponto de vista de sua economia” (Nabuco, 1995, p. 41).

É com base neste conceito de solidariedade territorial que procura-se argumentar em torno do processo de criação da Região Metropolitana do Vale do Aço. Quais as chances de sucesso desta iniciativa? Em primeiro lugar, deve-se lembrar que as diferenças sócio-espaciais entre os municípios do Aglomerado (agora ampliado) ainda permanecem ou foram agravadas ao longo das últimas duas décadas. As atividades econômicas, que resultam em receitas municipais mais expressivas, continuam ausentes de Coronel Fabriciano. Constatase, por exemplo, por meio de dados da Fundação João Pinheiro (1996) que, em 1996, o PIB *per capita* de Coronel Fabriciano representava apenas 25,8%, 23,7% e 74,7% deste mesmo indicador para Ipatinga, Timóteo e Santana do Paraíso, respectivamente. Se se considera somente o setor industrial, a comparação mostra uma situação ainda mais desigual: 5,3%, 4,6% e 20,4% do PIB industrial *per capita* daqueles municípios, respectivamente.

Em segundo lugar, é preciso considerar as experiências de planejamento dos governos locais em andamento na região, em especial aquela de Ipatinga que vem obtendo sucesso em termos políticos, sociais e ambientais, há já três gestões consecutivas, além de Timóteo. Isto contribui para que as diferenças intermunicipais se tornem ainda mais evidentes. Ou seja, há um relativo atraso, por exemplo, de Coronel Fabriciano, no sentido de implantar um processo de planejamento urbano que contribua para o equacionamento e solução de seus graves problemas sócio-espaciais.

Em terceiro lugar, entra uma questão que diz respeito mais diretamente ao tema em desenvolvimento neste artigo. Tratam-se das incitativas que vêm sendo conduzidas no âmbito dos municípios economicamente mais fortes do Aglomerado no sentido de identificar estratégias que busquem diversificar e fortalecer suas bases econômicas, excessivamente dependentes da mono-indústria.

Alguns aspectos importantes devem ser ponderados para o entendimento desta questão. O primeiro, refere-se à característica de economia mono-industrial dos municípios de Ipatinga e Timóteo. Ambos, sempre tiveram suas existências relacionadas à presença de importantes indústrias siderúrgicas, conforme mencionado anteriormente neste artigo. Eram empresas estatais que

mantinham com estes municípios uma espécie de “paternalismo autoritário”, dando a eles as condições financeiras essenciais, mas ao mesmo tempo tendo o poder de interferir no processo de gestão local.

O segundo diz respeito à privatização das duas siderúrgicas e às oscilações em relação ao mercado internacional do aço, que levaram as siderúrgicas do Vale do Aço a ter um outro tipo de comportamento e de relacionamento com as questões locais. As racionalizações administrativas impostas pelos novos donos das siderúrgicas resultaram em enxugamento do pessoal empregado, significando um aumento do desemprego na região. Além disso, o caráter mono-industrial e as especificidades da indústria siderúrgica contribuíram para que fossem pequenos os efeitos de encadeamento econômico na região, o que tem como resultado uma incipiente diversificação industrial. Daí a necessidade de intervenção dos governos locais no sentido de promover tal diversificação e criar novos postos de trabalho.

Um terceiro aspecto a se considerar refere-se à questão das mudanças econômicas globais, da reestruturação produtiva e da flexibilização, especialmente a locacional, que, associadas à debilitação do papel do Estado nacional enquanto planejador e indutor do desenvolvimento, propiciou as articulações global-local no processo de decisões locais das atividades econômicas. Por último, há que se considerar que o processo de democratização do País e um novo momento de gestão local mais democrática e popular, fizeram com que diminuísse a ingerência das empresas nas administrações de seus respectivos municípios.

Este conjunto de fatos, fez com que se estabelecesse na região, um outro tipo de articulação de gestão voltado para proposições de desenvolvimento econômico. Tratam-se de formas de articulação entre agentes públicos e privados por meio de estratégias que busquem identificar oportunidades de investimentos e superar estrangulamentos ao desenvolvimento local. Assim, surgem, por exemplo, as Agências de Desenvolvimento Municipais (ADMs) e ganham papel relevante as associações empresariais, ligadas à indústria, ao comércio, aos serviços, etc. Contando com o apoio de instituições supra-municipais, como o SEBRAE e a Federação das Indústrias de Minas Gerais, as diversas organizações municipais têm feito esforços significativos no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento municipal. No Vale do Aço, tais iniciativas estão melhor organizadas nos dois municípios sedes das siderúrgicas Acesita e Usiminas. Não há qualquer iniciativa deste tipo no município de Coronel Fabriciano ou Santana do Paraíso.

5 REGIÃO METROPOLITANA E INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: PRIMEIRAS PERCEPÇÕES

Conforme mencionado na apresentação deste artigo, a análise aqui apresentada não pretende ser conclusiva, uma vez que faz parte de um projeto de pesquisa ainda em suas fases iniciais. Assim, as percepções a seguir comentadas são, principalmente, o resultado de anotações feitas a partir de reuniões realizadas com agentes públicos e privados ligados aos municípios do AUVVA, bem como de publicações de jornais e material de divulgação locais.

Novas discussões sobre a criação de uma região metropolitana começaram no início dos anos 90. Um primeiro passo nesta direção surgiu com o documento “Vale 2000 – Vale do Aço, em busca do tempo perdido”, resultado de um seminário promovido em 1993 (IPATINGA, 1993). Vale observar que estas primeiras idéias, elaboradas no âmbito da Câmara Municipal de Ipatinga, tinham uma visão de região metropolitana voltada essencialmente para uma articulação entre os municípios com vistas a criar ações de desenvolvimento da região. Enquanto isto, a administração de Timóteo já havia criado, em associação com a Acesita e entidades representativas do setor empresarial local, uma agência de desenvolvimento, a Agência de Desenvolvimento de Timóteo (ADT).

As percepções desta Agência em relação à economia municipal incluíam a questão do predomínio do setor siderúrgico, sujeito a crises do mercado mundial do aço e a privatização da Acesita, que trazia como consequência o desemprego. Daí a necessidade de dinamizar e diversificar a economia municipal. O caminho para isto materializava-se em dois tipos de propostas. Uma delas revelava a preocupação de atrair investimentos de maior envergadura, principalmente aqueles identificados como efeitos para frente da atividade mono-industrial baseada na produção do aço. Com isto pretendia-se ao mesmo tempo diversificar a economia local, por meio de complementaridades que agregassem mais valor regional ao produto siderúrgico e promover a inserção do município de Timóteo em arenas mais amplas do desenvolvimento estadual, nacional e, até mesmo internacional, dentro das perspectivas do MERCOSUL. Esta perspectiva de inserção fazia com que, por exemplo, uma das principais reivindicações da agência fosse a duplicação da BR 381, naquele momento ainda não iniciada, e sua posterior extensão de Belo Horizonte até o Vale do Aço.

Um segundo conjunto de propostas procurava identificar um lado supostamente positivo das dispensas de pessoal promovidas pela Acesita, em

especial aquelas do pessoal de mais alto salário. A idéia era fazer com que as indenizações e poupanças destes ex-funcionários se transformassem em investimentos produtivos, por meio da criação de micro e pequenas empresas. Este tipo de proposta era também defendida pela Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Prestação de Serviços de Ipatinga (ACIAPI), diante do processo subsequente ao da Acesita, de privatização da Usiminas.

O que dizer de Coronel Fabriciano? Naquele mesmo momento, entrevistas com representantes da administração municipal daquele município, mostravam, por um lado, que ali não havia qualquer iniciativa institucionalizada de promoção do desenvolvimento econômico, da forma como vinha sendo pensada nos outros municípios do AUVA. Quanto à idéia de criação de uma região metropolitana, a opinião daqueles representantes era de apoio, mas ainda de uma forma vaga, uma vez que não estavam envolvidos em qualquer iniciativa voltada para isto. Consideravam a criação de uma entidade metropolitana como positiva com base em uma vaga idéia de que ela poderia contribuir para tirar o município de seu relativo atraso econômico e social em relação aos outros municípios do aglomerado urbano.

Pode-se dizer em síntese, que na primeira metade dos anos 90 as administrações municipais do Vale do Aço tinham percepções pouco convergentes em relação a uma possível forma de atuação comum. A entidade metropolitana foi aprovada em fins de 1998. No entanto, ela chega em um momento em que as antigas e novas articulações de desenvolvimento local dos municípios já se encontram em fase de consolidação. A Agência de Desenvolvimento de Timóteo, continua com sua estratégia de inserção em arenas mais amplas do desenvolvimento econômico, agora com o projeto “Capital do Inox”, buscando formas mais concretas de agregar valor regional ao principal produto da Acesita, os aços especiais.

Em Ipatinga é criada a Agência de Desenvolvimento de Ipatinga, que ao lado da ACIAPI e articulada com entidades como o SEBRAE, a Federação de Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), vem promovendo ações voltadas para o desenvolvimento municipal. Uma destas ações é a criação de um distrito industrial, cujo sucesso já confirmado irá reforçar o predomínio econômico de Ipatinga em detrimento principalmente de Coronel Fabriciano, onde um distrito industrial, bem mais antigo, permanece vazio.

Hoje, uma das principais reivindicações desta articulação para o desenvolvimento, tanto em Ipatinga quanto em Timóteo, é a extensão da duplicação da BR-381 até o Vale do Aço, a partir de Belo Horizonte. Este tema foi tratado no I Fórum de Desenvolvimento do Vale do Aço, realizado no primeiro semestre de 1999.

Diante deste tipo de iniciativa, como fica a embrionária entidade metropolitana? Por um lado, nossa percepção com base em depoimentos de entidades empresariais reunidas em Ipatinga por ocasião de trabalho de campo no primeiro semestre de 1999, é que ela ainda não foi assimilada como entidade agregadora de ações regionais de desenvolvimento. Ao contrário, há indícios de que um processo de competitividade intermunicipal pela captação de investimentos pode significar dificuldades em se consolidar uma forma de gestão regional. A menção à idéia da entidade metropolitana ainda é feita ao final de exposições de iniciativas locais concretas que prescindem de sua existência. Não se pode esquecer, no entanto, que este tipo de percepção se dá em um momento em que o projeto metropolitano ainda não foi suficientemente discutido na região.

Por outro lado, as discussões iniciais parecem privilegiar a eleição de algumas ações estratégicas no sentido de serem de interesse tanto dos setores empresariais quanto das administrações de todos os municípios. Assim, temas como tarifas de telecomunicações, transportes, abastecimento ou ainda ações de valorização do patrimônio ambiental com vistas à exploração do turismo ecológico regional, surgem constantemente nos debates acerca das possibilidades de implementação da RMVA. Velhos temas associados às desigualdades sócio-espaciais que caracterizam a lógica de organização do espaço metropolitano, como condições de habitabilidade, critérios de uso do solo e expansão urbana, entre outros, estão longe de fazer parte da pauta prioritária de ações a serem consensuadas entre os diversos atores públicos e privados. Neste sentido, a discussão metropolitana não é muito diferente daquela que vem se apresentando para os municípios que buscam estratégias competitivas de inserção nos cenários nacional e internacional.

Apesar destas observações, cabe lembrar que a entidade metropolitana do Vale do Aço tem aspectos inovadores em relação à formatos metropolitanos anteriores, como já mencionado, o que pode contribuir para resgatar a idéia do planejamento e de ações conjuntas, percebidas como imprescindíveis não somente para o caso específico do Vale do Aço, mas para outras aglomerações urbanas e regiões metropolitanas brasileiras.

Em relação especificamente ao Vale do Aço, a análise apresentada neste artigo, constitui, de fato, uma reflexão inicial sobre um processo ainda embrionário. Uma primeira percepção das ações em curso no Vale do Aço parece indicar na direção de dificuldades de conciliação entre gestão metropolitana e objetivos municipais específicos, que caracterizam um processo de competição por investimentos econômicos. Nossa intenção, no entanto, é, não só aprofundar a análise aqui iniciada, mas também estendê-la para um hori-

zonte temporal mais amplo, no sentido de contribuir para esta discussão acerca da retomada do planejamento territorial em escala supra-local.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAENINGER, R. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. In: BÓGUS, L., WANDERLEY, L. (Org.). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 1992.
- BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-118, 1986. (Fundação João Pinheiro).
- BORJA, J., CASTELLS, M. Planes estratégicos y proyectos metropolitanos. *Cadernos IPPUR*, ano XI, n. 1 e 2, p. 207-231, jan-dez, 1997.
- CASTELLS, M., BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, 1996. (CEBRAP).
- COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas, n. 1, p. 91-114, maio-nov. 1999. (ANPUR).
- COSTA, G. M. *O processo de formação do espaço nas cidades mono-industriais*. Um estudo de caso. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1979. (Dissertação de Mestrado).
- COSTA, H. S. M. *Vale do Aço: da produção da cidade moderna sob a grande indústria à produção do meio ambiente urbano*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1995. (Tese de Doutorado).
- FJP – Fundação João Pinheiro. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço*. Belo Horizonte: FJP, 1978.
- . *Efeitos da implantação de investimentos siderúrgicos sob os fluxos migratórios*. Belo Horizonte: FJP, 1981.
- HARDY Fo., R. Ipatinga, cidade aberta. *Usiminas Revista*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 34-41, 1970.

- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 39, ano XVI, p. 48-64, 1996. (NERU).
- IPATINGA. Câmara Municipal. *Vale 2000*. Vale do Aço, em busca do tempo perdido. Ipatinga, 1993. (Mimeogr.).
- LOPES, R. *A cidade intencional*. O planejamento estratégico do cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MINAS GERAIS, Constituição. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 21 set. 1989. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1989. 195p.
- MONTE-MÓR, R. L. M., DRUMMOND, J. C. M. Uma área metropolitana sem metrópole. *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, ano 4, n. 1, p. 21-30, jan./mar. 1974.
- , *Espaço e planejamento urbano*; considerações sobre o caso de Rondônia. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1980. (Dissertação).
- , COSTA, H. S. M. Inovações tecnológicas e novas espacialidades: evidências e tendências recentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20, 1996, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 1996. (Disponível em CD-Rom).
- NABUCO, M. R. *A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil*. Brasília, maio 1995. (Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional da ANPUR).
- SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas, n. 1, maio-nov. p. 115-132, 1999. (ANPUR).

Branca