

POLÍTICA AMBIENTAL, CONFLITO E PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO SOB O SIGNO DA MONO INDÚSTRIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE IPATINGA (MG)¹

Tania Moreira Braga²

RESUMO

O artigo é uma síntese da dissertação de mestrado que busca articular a gestão e uso dos recursos (naturais, construídos e humanos) nas áreas urbanas às relações sociais e de poder aí envolvidas, recorrendo ao estudo de caso da política ambiental, conflito e produção social do espaço em Ipatinga (MG). O objetivo foi investigar de que forma uma gestão ambiental que resultasse da articulação de diversos atores sociais poderia questionar práticas existentes em um espaço urbano dominado pela grande indústria. O conflito sócio-ambiental em Ipatinga, que dá origem a políticas públicas de meio ambiente, foi uma arena estratégica de luta política contra o controle exercido sobre a sociedade pela grande empresa (Usiminas). A efetividade da política ambiental esteve diretamente relacionada à intensidade do conflito, sendo maior naqueles momentos em que se constituiu como força política nos embates contra a empresa.

INTRODUÇÃO

O agravamento da deterioração do ambiente e da qualidade de vida nas áreas urbanas brasileiras, fruto do modelo de desenvolvimento econômico adotado (crescimento a qualquer custo) e do rápido processo de adensamento urbano combinado com pobreza, deu lugar, nas duas últimas décadas, à inclusão de reivindicações ambientais na pauta das lutas urbanas, bem como a uma abertura da agenda ambientalista para o debate sobre a problemática urbana.

1 Esse artigo é uma síntese de dissertação de mestrado defendida no Programa de Ciências Ambientais USP sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi e com apoio da FAPESP.

2 Economista, mestre em Ciência Ambiental pela USP e doutoranda em Economia Aplicada na UNICAMP.

O presente artigo, síntese de dissertação de mestrado, apresenta uma reflexão conjunta das questões ambiental e urbana. Nosso universo de pesquisa foi restringido a um caso bastante particular de produção do espaço urbano no qual o direcionamento é dado pelo capital produtivo (a cidade mono-industrial). Se, por um lado, o caso estudado guarda uma especificidade muito forte, distinguindo-se do modelo preponderante de produção social do espaço urbano no país cujo direcionamento é dado pelo capital imobiliário e pelo Estado, por outro lado, o caso coloca a nu traços centrais, porém implícitos, deste modelo. Ou seja, permite a visualização clara e direta do domínio econômico/político da grande indústria poluidora sobre os demais atores sociais, bem como sua interferência direta no processo de produção social do espaço urbano.

Tínhamos por objetivo investigar de que forma uma gestão ambiental que resultasse da articulação de atores sociais poderia questionar práticas existentes em um espaço urbano dominado pela (mono)indústria.

Daí termos escolhido Ipatinga, dentre as várias cidades mono-industriais brasileiras, como caso particular de estudo. Ipatinga pode ser considerada um caso emblemático de adoção de uma gestão ambiental a partir de uma articulação de diversos atores sociais. A cidade possui também um rico histórico de conflitos sociais relacionados à questão ambiental. Com população atual em torno de 180 mil habitantes, Ipatinga foi, no intervalo compreendido entre a fundação da cidade e as mudanças políticas e sociais dos fins dos anos 80, a cidade mono-industrial por excelência. Isto, conjugado ao processo de mudanças políticas, culturais e espaciais que este meio urbano vem sofrendo nos últimos anos, a partir de um processo de questionamento coletivo das práticas antes existentes, nos abriu ricas possibilidades de investigações.

PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO SOB O SIGNO DA (MONO) INDÚSTRIA

Ipatinga é o mais importante município do chamado Aglomerado Urbano do Vale do Aço (AUVA), principal pólo siderúrgico do estado de Minas Gerais.

A formação do AUVA teve início na década dos 40 com a instalação da Acesita e constituição na região de três núcleos urbanos dotados da seguinte divisão funcional: Acesita, espaço da indústria e de seus bairros habitacionais; Timóteo, espaço da burocracia municipal; Coronel Fabriciano, espaço do comércio, dos funcionários das firmas prestadoras de serviços à usina, dos

imigrantes e dos excluídos. Já neste momento estabelece-se uma complementaridade entre os três núcleos, anunciando a forte interdependência funcional que viria a caracterizar o Aglomerado do momento atual.

Com a consolidação e ampliação da Acesita e instalação da Usiminas no distrito de Ipatinga o processo ganha proporções maiores mantendo suas três principais características: descaracterização da área rural seguida de rápida urbanização, chegada de fartos fluxos migratórios e direção da ocupação pelas grandes siderúrgicas (e não pelo poder público municipal).

Em Ipatinga é construída a cidade da Usiminas, com altos padrões de urbanização e destinada aos funcionários da siderúrgica. À margem da cidade da Usiminas, crescem bairros informais de baixo padrão urbanístico e um comércio de porte local.

Do processo acima descrito resulta uma configuração espacial tentacular e descontínua, formada por diferentes núcleos em torno de um eixo direcionador composto pela rodovia BR 381/458, pela estrada de ferro e pelo rio Piracicaba. Tal configuração é explicada por dois grupos de fatores: de um lado, a topografia acidentada da região que direciona a ocupação urbana planejada para os vales e poucas áreas planas, ficando as encostas e morros desocupadas em um primeiro momento para mais tarde abrigar ocupações irregulares; por outro lado, a extrema concentração fundiária nas mãos das usinas, que escasseia e encarece os espaços urbanizáveis.

No início da década dos 70 a interdependência funcional entre os três municípios e seus diversos núcleos é consolidada e estreitada, dando origem a um tecido urbano multifacetado. O Aglomerado Urbano do Vale do Aço passa a ser, do ponto de vista funcional, uma área metropolitana. Entretanto, de forma diversa das demais áreas metropolitanas que, via de regra, possuem um núcleo aglutinador e estruturante, o AUVA, denominado por Monte-Mór e Drummond (1974) de “área metropolitana sem metrópole”, conforma-se como um conjunto polinucleado.

É dentro deste processo que se situa Ipatinga. Entretanto, o processo regional, cuja essência é a produção de um espaço urbano socialmente segregado sob a tutela de uma grande indústria, apresenta diferenças significativas entre uma cidade e outra, fruto de estratégias específicas adotadas tanto pelas grandes empresas quanto pelos demais atores sociais. Em Ipatinga, o desenvolvimento do urbano, aqui analisado a partir de três momentos distintos, resulta na produção social de um espaço segregado, hierárquico e excludente.

O primeiro momento do processo de produção social de Ipatinga, aqui denominado Ipatinga pré-urbana, ou “não-cidade”, é caracterizado pelo acúmulo de carências sociais, pela ausência de infra-estrutura urbana e pelo controle social da população por parte da empresa através do uso da violência. Seus marcos inicial e final são, respectivamente, o início da construção da usina (e surgimento da cidade) e o “Massacre de 63”.

O conflito social aparece neste momento, já calcado nas duas faces da segregação social que viria a se consolidar no momento seguinte: diferenciação entre empregados e não empregados da Usiminas; e diferenciação, dentre os empregados da Usiminas, entre operários e chefias/engenheiros/japoneses.

Em 1963, 60% dos operários da Usiminas alojavam-se em barracos de madeira de 3x3 m, desprovidos de sanitários, onde se amontoavam oito pessoas (Pereira, 1984). O transporte até a usina era feito em caminhões tipo “pau-de-arara” e a alimentação fornecida pela empresa era pobre em calorias e servida “sobre o chão e sob o sol”.

Os trabalhadores das empreiteiras responsáveis pelas obras civis da usina viviam em condições ainda mais precárias, alugando a preços exorbitantes camas em barracos e acampamentos e fazendo suas compras em armazéns das próprias empreiteiras, o que lhes deixava apenas dívidas ao final de cada mês.

Já os diretores, engenheiros e operários japoneses viviam em confortáveis casas construídas pela usina.

À falta de estrutura urbana conjugava-se na “não cidade” uma prática de controle social por meio da violência. O corpo de vigilantes da empresa imprimia um terror diário aos operários através de violentas revistas à saída da fábrica. A polícia encarregava-se de manter o nível de terror nas “horas de lazer”, realizando batidas noturnas na zona boêmia e nos acampamentos dos operários. Ipatinga, entre 61 e 63, era um triste prelúdio do que viria a ser o país nos anos mais duros da ditadura militar.

O “Massacre de 63”, que marca o início do fim da Ipatinga pré-urbana, é considerado o mais importante episódio da luta política de classes em Ipatinga, possuindo um forte componente ligado à luta urbana. De forma resumida ele pode ser descrito como uma sucessão de violência policial cujo resultado foi a morte de dezenas de operários.

As agressões policiais nos acampamentos de operários, que resultaram em revolta geral e ocupação da fábrica, revidados pela polícia a rajadas de metralhadora, só o foram devido ao acúmulo de contradições existentes, den-

tre as quais destacamos: os baixos salários, as péssimas condições de acomodação nos acampamentos dos operários, a absoluta carência de moradia e o transporte realizado em carrocerias de caminhões.

A população que ocorreu a Ipatinga era composta, em sua grande maioria, por migrantes vindos das áreas rurais, habituados a uma forma de sociabilidade bem distinta daquela imposta dentro da fábrica e nos alojamentos. O desafio apresentado pela transição da mão-de-obra de origem rural para a rígida disciplina fabril de modelo japonês e trabalho em turno foi enfrentado pela empresa através do uso da violência. A violência gerou revolta e mobilização do operariado, que por sua vez foi respondida com mais violência pela empresa e pela polícia na forma do “Massacre de 63”.

Como saldo o Massacre deixou dezenas de operários mortos, lideranças sindicais demitidas em massa e uma mudança da postura da empresa frente à questão da reprodução da força de trabalho, que acelerou a construção de seus bairros residenciais. Desta forma, o “Massacre de 63” pode ser entendido como o primeiro ponto de inflexão no processo de produção social do espaço urbano de Ipatinga.

No segundo momento de seu processo de produção social do espaço, a Ipatinga Dual ou “cidade dos não-cidadãos”, Ipatinga é a cidade monoindustrial típica, segregada e excludente socioespacialmente, sob o poder hegemônico da grande indústria.

Ipatinga Dual caracteriza-se pela implantação e consolidação dos bairros da indústria, pela divisão de Ipatinga em cidade pública e cidade privada (Costa, 1979), pela apatia política e sindical e pela tutela cultural exercida pela Usiminas. Os seus marcos, inicial e final, são o Massacre de 63 e a eleição do Partido dos Trabalhadores para a prefeitura.

A cidade monoindustrial é o caso particular mais agudizado da cidade industrial. A cidade industrial, segundo a caracteriza Lefebvre (1969) é a cidade cuja organização, ritmo e relações sociais são regidos pela indústria, e que nasce quando a indústria toma de assalto a antiga cidade – espaço do poder, da festa e do mercado – modelando-a de acordo com as suas necessidades e elevando seu crescimento a níveis anteriormente desconhecidos. Na gênese da cidade monoindustrial esse processo é potencializado e encontramos o próprio capital assumindo o papel de provedor das condições gerais de produção, da reprodução ampliada da força de trabalho e da urbanização. A cidade é concebida como apenas mais uma atividade de apoio à produção industrial.

Ipatinga Dual é descrita como a cidade da empresa, “dos homens produzidos em série”, que “reproduz o ambiente de trabalho em suas divisões, nas suas tensões, na sua hierarquização”, e que funciona “como uma extensão da fábrica, um pátio onde se estacionam máquinas fora do seu horário de uso “ (Homens, 1991:23). Uma cidade onde a fumaça vermelha da siderurgia – em lugar de praças, parques, avenidas e monumentos – impunha-se, até o início dos anos 90, como símbolo maior de progresso e status urbano.

A onipresença e o domínio do capital sobre Ipatinga baseiam-se não apenas na dependência econômica da maior parte das famílias (emprego), mas também nos monopólios das terras de expansão urbana e das decisões políticas, que conferem às empresas a direção do crescimento urbano e das políticas públicas.

A segregação espacial, que em outras cidades se dá via ação do mercado imobiliário, é na cidade monoindustrial dirigida de forma planejada pela indústria, tornando-se mais evidente e resultando em uma bipolarização da cidade monoindustrial em cidade pública e cidade privada (Costa, 1979). A cidade privada é aquela planejada pela indústria, dotada de equipamentos, serviços e infra-estrutura urbana. O resto da cidade, a cidade pública, não planejada, fruto da chegada de fartos fluxos migratórios, possui infra-estrutura precária e abriga a parcela populacional de menor renda.

No caso específico de Ipatinga a cidade privada, cujo planejamento urbanístico foi iniciado ainda em 1958, consumiu, ao longo das quase duas décadas de sua implantação, mais de US\$ 60 milhões em investimentos diretos da empresa (Homens, 1992), além de vultuosos recursos do governo federal através de financiamentos habitacionais e de infra-estrutura.

O plano urbanístico original concebia uma cidade distinta das vilas operárias já construídas na região. Ipatinga foi idealizada em Hardy Filho (1975: 35) como cidade aberta, que neste contexto significava uma cidade onde “passada a fase inicial de construção e implantação, a livre iniciativa passasse a atuar cada vez com maior intensidade”.

Os diversos bairros, tratados como unidades de vizinhança autônomas, foram planejados de forma a possuírem seus próprios setores de saúde, educação, diversão e comércio, sendo que as atividades de maior porte seriam distribuídas em dois *cuores* (bairros do Horto e Cariru), como forma de evitar o excessivo aglomeramento em um único centro de atração.

O sistema viário composto por vias específicas de interligação, de penetração e internas de tráfego local de ocasião formavam em alguns bairros

“*clusters* habitacionais inteiramente isolados do tráfego das ruas de intercomunicação” (Hardy Filho, 1975: 38). O projeto previa também a interação com dois municípios vizinhos, Timóteo (sede da Acesita) e Coronel Fabriciano, de forma a constituírem “um complexo urbano linear e contínuo”.

A divisão técnica do trabalho reflete-se, de forma direta, tal qual um espelho, na divisão social e na conformação espacial da cidade mono industrial. Mesmo no interior da cidade privada as unidades de vizinhança e o sistema viário adotado funcionaram desde o início como um fator de reforço da segregação social. Os bairros, funcionalmente separados – bairro para profissionais graduados (engenheiros e direção), bairro para chefias, bairro para operadores, bairros para operários não-especializados – fisicamente distanciados e dotados de padrões diferenciados de moradia, concepção urbanística, infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos, deixavam bem claro “o lugar de cada qual na sociedade Ipatinguense”.

A cidade pública (ou espontânea) aparece como “periferia” da cidade privada da Usiminas, onde residiam os “excluídos” e os trabalhadores do comércio. Sem nenhum tipo de planejamento ou investimento em infra-estrutura prévia à ocupação, a cidade pública foi sendo produzida sob o comando de um mercado imobiliário oligopolista.

Segundo dados do Plano Diretor (PMI/MPC, 1991) a quase totalidade da atual mancha urbana de Ipatinga pertencia a apenas duas famílias, sendo que uma delas foi responsável por cerca de 40% dos lançamentos imobiliários feitos no município de sua fundação até 1991. Desta forma, a população “não fichada” pela usina tinha como únicas alternativas morar na periferia distante (em municípios limítrofes em sua maioria), no centro antigo ou, no caso dos mais desfavorecidos economicamente, ocupar áreas inundáveis e encostas de cursos d’água.

Durante os anos 60, 70 e 80 as intervenções do poder público municipal nos bairros da cidade espontânea foram, com exceção do Projeto Cura, de caráter pontual e disperso, realizado no final da década dos 70 com recursos do BNH.

A Usiminas construiu escolas, hospitais e cooperativas de consumo, com atendimento preferencial aos “seus”. Ao lado da forte carência de provimento “não Usiminas”, manifestava-se a discriminação dos não “fichados”.

Os indicadores de infra-estrutura básica (água, esgoto, energia elétrica e pavimentação) são um bom retrato do diferencial entre a cidade da Usiminas e o resto de Ipatinga, mesmo após as obras efetuadas pelo Projeto Cura.

O quadro abaixo mostra os indicadores máximos e mínimos para as unidades espaciais de vida urbana³ no ano de 1984. Agrupamos as unidades por cidade privada – unidades compostas apenas por bairros Usiminas – composição mista – unidades compostas por bairros Usiminas e bairros “espontâneos”⁴ – e cidade pública – unidades compostas apenas por bairros “espontâneos”.

Cabe observar que, embora a cidade de Ipatinga como um todo apresente ótimos níveis de atendimento para saneamento básico, energia e rede telefônica, os diferenciais entre cidade pública e cidade privada são significativos, como demonstra o quadro abaixo.

INDICADORES DE INFRA-ESTRUTURA (LOTES OCUPADOS) – 1989
MÁXIMOS E MÍNIMOS

		%			
		Água	Esgoto	Energia elétrica	Rede telefone
Cidade privada	mínimo	100.0	99.9	99.9	99.7
	máximo	100.0	100.0	100.0	100.0
Composição mista	mínimo	93.0	86.5	96.1	49.9
	máximo	95.4	87.1	96.4	78.1
Cidade pública	mínimo	60.7	57.9	89.1	4.1
	máximo	90.6	76.8	94.2	67.7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de PMI/MPC (1991).

A hegemonia da empresa e de seus quadros diretivos aparecia, como que em uma fotocópia, na configuração do espaço urbano de Ipatinga. A segregação espacial funcional fez-se sentir também sobre a organização da sociedade civil, sobre a política e a cultura local.

3 As unidades espaciais de vida urbana, estabelecidas pelos estudos que deram origem à proposta de Plano Diretor efetuada pela gestão 1989-1992, refletem a intenção de reforçar a identidade local. Os critérios para definição das unidades foram: caracterização (paisagem urbana, história, morador, tipologia habitacional, uso do solo predominante, espaços de convergência, etc), o que dá a marca do lugar, limites físicos e virtuais, barreiras físicas, articulação (transporte coletivo, espaços de polarização, sistema viário, grandes equipamentos), níveis de fruição (acesso à habitação, lazer e comércio/serviços), tendências (convergências, crescimento). (PMI/MPC, 1991)

4 São duas as unidades mistas. Em ambas os bairros Usiminas abrigam em torno de 26% da população da unidade, enquanto os bairros “espontâneos” abrigam em torno de 74% da população da unidade (cálculos nossos a partir de dados de PMI/MPC, 1991).

Na cidade privada a vizinhança exercia um controle sobre todos os aspectos da vida individual. Tivemos acesso a vários relatos sobre episódios de controle dos vizinhos sobre a rotina, horários, visitas e amores de moradores dos bairros da Usiminas. Quanto aos habitantes da cidade pública, estes eram, em sua maioria, diminuídos e desvalorizados socialmente. Ser “fichado”⁵ pela Usiminas representou em Ipatinga, por muito tempo, o maior sonho dos que residiam na cidade pública. Exceto no caso das autoridades, o *status* social era conferido pelo uniforme cinza da usina. A “cultura Usiminas” reinava absoluta. A “mãe”⁶ ditava formas de comportamento socialmente aceitos, fornecia lazer e cultura – clube, espetáculos e shows – para os seus. O acesso à escola e à saúde e ao abastecimento também era proporcionado pela empresa⁷.

O terceiro momento de desenvolvimento do urbano em Ipatinga, aqui denominado Ipatinga Una ou “Ipatinga Cidadã”⁸, representa um forte movimento de inflexão na vida cultural, social e política do município, bem como em sua conformação socioespacial. Este momento tem início com a organização da sociedade civil na cidade pública em meados da década de 80, e seu marco é a eleição do Partido dos Trabalhadores para a prefeitura em 1988.

Ipatinga Una é um processo de mudança no modelo de produção social do espaço, de formação de uma identidade própria da cidade (e de seus habitantes) e de reversão na posição hegemônica da empresa. Caracteriza-se pela redução da segregação socioespacial, por uma política urbana com ênfase na “inversão de prioridades”, pela perda relativa de poder político da grande empresa, pelo enfraquecimento da “cultura Usiminas” e pelo exercício coletivo de cidadania.

A conjugação da redução do poderio político/econômico da (mono)indústria⁹ com o aumento do poderio econômico do aparato estatal

5 Ser “fichado” significa ser admitido nos quadros da empresa.

6 Vários entrevistados se referem à Usiminas como “a mãe”.

7 A Usiminas possui escolas, hospitais e cooperativas de consumo. Na Ipatinga Dual existia apenas um hospital, construído pela Usiminas. No caso da educação e do abastecimento verificava-se também uma forte carência de provimento “não Usiminas”.

8 “Ipatinga Cidadã” foi o mote utilizado pela administração municipal na gestão 1989-1992 e buscava chamar a atenção para o processo de construção de uma cidadania ativa, uma das prioridades da atuação daquela administração.

9 A redução do poderio político/econômico da (mono)indústria possui suas raízes na diversificação relativa da economia de Ipatinga com o fortalecimento do setor terciário e com o surgimento da Cenibra.

municipal¹⁰, transformou as resultantes do jogo político capital/Estado em Ipatinga, conferindo maior autonomia e força política ao segundo. Estas transformações coincidiram em Ipatinga com uma forte prática de luta sindical e urbana.

No período entre o “Massacre de 63” e o surgimento da Oposição Sindical, com a repressão ao movimento sindical de contestação, a luta política de classes em Ipatinga tomou novos rumos, expressando-se através das lutas conjuntas de associações de bairro e comunidades eclesiais de base em um novo epicentro, a cidade pública, constituindo um processo contínuo de conscientização e organização da população “excluída”. Atuando como articulador da luta política urbana, a Igreja de inspiração libertadora¹¹ foi de importância fundamental para a organização popular via constituição das Comissões Pastorais, das Comunidades Eclesiais de Base, das associações de bairro e de outros movimentos populares – entre os quais o ambientalista.

Os anos 80 assistiram a uma mudança no panorama da vida sindical de Ipatinga com o surgimento da Oposição Sindical, filiada à CUT, dotada de expressiva visão de classe e orientação política, que surge do processo de conscientização do operariado a respeito da política de convencimento implementada pela empresa e da cooptação realizada pelo sindicato oficial. Essa Oposição Sindical, derrotada nas eleições para o sindicato e abalada com demissão da empresa de suas principais lideranças, muda seu espaço de atuação. Aliando-se às associações de bairro e comunidades eclesiais de base, os integrantes da Oposição Sindical falam abertamente sobre a submissão cultural empreendida pela empresa, sobre a falta de liberdade e medo presente no cotidiano dos fichados, e sobre o sentimento de inferioridade social dos “não Usiminas”, levando para o campo da luta social abertas carências até então camufladas. O reconhecimento social de tais carências, tocando na ferida aberta do medo a da submissão impostos pela “cultura Usiminas”, foi fundamental para levar a luta de classes para fora da fábrica.

Da aliança entre a Oposição Sindical, sem espaço de luta no interior da fábrica, e os movimentos sociais urbanos da cidade pública, em crescente efervescência, resultou o crescimento/fortalecimento do Partido dos Trabalhadores em Ipatinga, que ganha as eleições municipais de 1988. As dificuldades encontradas na luta direta capital/trabalho impeliram o grupo político petista

10 O aumento do poderio econômico do Estado é fruto do aumento da arrecadação municipal de tributos com o aumento da participação do estado e municípios no ICMS ao fim da década dos 80.

11 Leia-se Teologia da Libertação.

de Ipatinga a realizar alianças e a pensar de maneira mais ampla – não como sindicato, e sim como classe – e a consolidar a luta política através da luta urbana.

Com a mudança na direção política ocorrida com a eleição do PT ocorreram importantes mudanças na organização socioespacial de Ipatinga. A gestão petista teve como principal diretriz a “Inversão de Prioridades” que consistia, resumidamente, em dotar a cidade pública de infra-estrutura e equipamentos urbanos, melhorando a qualidade de vida de sua população, e em interligar fisicamente as “duas cidades”, com o objetivo de diminuir a segregação espacial entre os “fichados” e os “excluídos”.

A “inversão de prioridades” produziu seus frutos. A importância da empresa no acesso à educação e ao abastecimento foi drasticamente reduzida com o fortalecimento da rede municipal de ensino e com a implantação de uma política municipal de abastecimento. As diferenças entre a cidade pública e a cidade privada, em termos de equipamentos e serviços urbanos, reduziram-se de forma substancial. Verificou-se uma migração interna dos “Usiminas” para bairros “não-Usiminas”. A diversificação econômica e a melhoria da qualidade de vida na cidade pública refletiram-se na cultura local, fomentando sentimentos de inclusão social nos “não Usiminas”.

CONFLITO E POLÍTICA AMBIENTAL: ESTRATÉGIAS DE LUTA POLÍTICA CONTRA A (MONO) INDÚSTRIA

O conflito em torno da poluição atmosférica em Ipatinga teve início nos primeiros tempos da administração petista na prefeitura, com a divulgação do relatório de uma pesquisa realizada pelo CETEC (Centro de Estudos Tecnológicos de Minas Gerais) sobre a realidade ambiental no município. A pesquisa foi contratada pelas prefeituras de Ipatinga e Timóteo e sua ênfase residia na apuração dos níveis de poluição industrial e de seus efeitos para a saúde da população. Os resultados apontaram níveis de poluição atmosférica – particulados e dióxido de enxofre – extremamente altos.

Com a divulgação dos resultados da pesquisa foi instituída em Ipatinga uma Comissão Provisória de Defesa do Meio Ambiente, composta por representantes da prefeitura, da Câmaras de Vereadores, dos movimentos sociais e de empresas. Os objetivos de tal comissão eram traduzir os índices de poluição obtidos pelo CETEC em informações de fácil compreensão pela população e viabilizar a Conferência Municipal de Meio Ambiente e o CODEMA. Desde o primeiro momento, os atores envolvidos na defesa dos interesses

ambientais deram um caráter indiscutivelmente político ao debate sobre a poluição atmosférica no Vale do Aço.

A Usiminas mobilizou-se de imediato para tentar reverter a situação, procurando desacreditar o relatório e sua interpretação pela Comissão, através de desmentidos na imprensa local, regional e nacional.

Se as causas imediatas da eclosão/emergência do conflito sócio-ambiental em torno da poluição atmosférica em Ipatinga encontram-se relacionadas à atuação da prefeitura petista na questão ambiental, suas causas mediatas só podem ser encontradas enxergando-se tal conflito como palco específico de um campo de conflitos mais amplo – o conflito social central da cidade mono industrial que opõe a empresa à comunidade local e os interesses da produção industrial ao espaço do vivido.

Neste sentido, o papel de articulador desempenhado pela prefeitura só pode ser bem compreendido se virmos, no conflito ambiental, um campo privilegiado de luta contra a grande empresa que, em um contexto de preparações nacionais/internacionais para a Rio 92, tinha na poluição seu calcanhar de Aquiles.

Perdida a batalha na imprensa por parte da aliança ambientalista, o conflito entra em uma segunda fase, de ápice, na qual a Comissão Provisória de Defesa do Meio Ambiente de Ipatinga muda a sua estratégia, adotando como arenas preferenciais o sistema COPAM/FEAM e o corpo-a-corpo com a população local.

No que se refere à estratégia de corpo-a-corpo junto à sociedade, a aliança ambientalista colecionou importantes conquistas, traduzidas em pressão popular sobre a empresa e em fortes ações de educação ambiental. Foi colocada em prática uma ampla estratégia de reflexão coletiva e democratização da questão ambiental no município, cujos pontos altos foram as Conferências Municipais de Defesa do Meio Ambiente e as mobilizações para redação e aprovação de uma Lei Ambiental Municipal.

Essa estratégia também foi responsável por significativas vitórias no campo das representações, fragilizando a imagem da Usiminas, que deixou de ser vista pela sociedade ipatinguense como “indústria limpa e moderna” para ser apontada como a grande poluidora, como a maior inimiga da qualidade de vida no município.

As significativas conquistas acima mencionadas foram conseguidas, em parte, devido à opção por tornar transparente o lado político do conflito. Segundo depoimento de técnico da prefeitura “ganhamos a confiança da po-

pulação, mostrando o jogo de interesses, que a coisa era política. Que por trás do discurso da Usiminas de que a discussão era técnica, estava a intenção de excluir do debate a maioria” (Departamento de Meio Ambiente, 1995).

Uma das estratégias adotadas no conflito tanto pela aliança ambientalista quanto pela Usiminas foi a criação de ONGs ambientalistas. Do lado do campo de alianças ambientalistas foi criado o CDDN (Centro de Defesa dos Direitos da Natureza), através de uma iniciativa dos frades franciscanos apoiada por vários movimentos populares da cidade. Do lado da Usiminas foi adotada uma mudança de estratégia. Em lugar de negar a gravidade da poluição e combater a mobilização ambientalista com um discurso tecnicista, a empresa passou a incorporar o discurso de proteção ambiental apoiando a criação de uma associação ambientalista voltada à proteção do Parque Estadual do Rio Doce, a Fundação Relictus.

No decorrer do conflito manifestaram-se distintas posturas dos cidadãos e da sociedade civil ipatinguense frente a questão ambiental no município, aqui agrupadas em três posturas básicas.

De um lado, aqueles que defendem uma ação direta, coercitiva, do poder público municipal frente à empresa, exigindo medidas imediatas de redução da poluição e melhoria das condições de saúde do trabalhador, bem como propondo uma estratégia de conscientização popular a respeito da nocividade da poluição emitida pela usina para o ambiente ipatinguense. Um de seus principais argumentos em prol de uma postura conflitiva é o caráter dominador da empresa e a forma como esta vem historicamente mantendo a população submissa.

De outro lado, aqueles que defendem a empresa, tendo em vista a sua importância econômica e social para a cidade, em uma postura que coloca a idéia de progresso (crescimento econômico), a geração de empregos e os serviços urbanos fornecidos pela empresa acima da qualidade do ambiente. O discurso reflete uma postura que opõe o funcionamento da empresa à mobilização por redução nos níveis de poluição, em uma visão que entende preservação ambiental e desenvolvimento econômico como incompatíveis. Para tanto utilizam argumentos vários, desde a negação dos problemas que a poluição causada pela empresa traz para saúde, até a afirmação de que esta vem fazendo todo o possível pelo ambiente de Ipatinga.

Entre os dois primeiros aqueles que, embora reconhecendo a gravidade da questão ambiental do município e a necessidade da tomada de medidas urgentes por parte da Usiminas para reduzir os níveis de poluição emiti-

dos, são contrários ao confronto e à ação coercitiva sobre a empresa, preferindo linhas de atuação mais brandas, que não batam de frente com a mesma.

Uma questão central em relação à estratégia de confronto com a empresa via mobilização popular refere-se à presença, no ápice do conflito, de um segundo articulador: o grupo de frades franciscanos. Se no primeiro momento do conflito a prefeitura petista foi a articuladora, levando a polêmica sobre os índices de poluição atmosférica para a mídia, no segundo momento, o grande idealizador da estratégia de envolvimento da população de Ipatinga no conflito foi o grupo de franciscanos. Da iniciativa dos frades surgiu o modelo participativo das Conferências e a proposta inicial de composição/funcionamento do CODEMA, bem como as principais diretrizes que conformaram o discurso do campo de alianças ambientalistas. Os frades tornam-se portanto o articulador mais importante do conflito, uma vez que dão o direcionamento da atuação da aliança ambientalista no ápice do embate.

Paralelo à estratégia de conscientização popular local, a aliança ambientalista optou por levar o embate com a empresa ao sistema COPAM/FEAM, procurando participar das discussões sobre o Termo de Compromisso da Usiminas com este órgão. Nas discussões sobre o Termo de Compromisso, a Usiminas saiu vitoriosa, tendo assinado um Termo sobre cujo teor a prefeitura e sociedade civil de Ipatinga não conseguiram opinar. Mas no que se refere à participação do poder público municipal na fiscalização do cumprimento do Termo, a articulação ambientalista saiu vitoriosa, com a prefeitura sendo reconhecida como agente fiscalizador.

A terceira fase do conflito, caracterizada pela redução de intensidade e progressiva desarticulação, tem início com o esvaziamento das arenas locais do conflito, que então se restringe ao confronto em torno do Termo de Compromisso com o COPAM/FEAM e com a saída dos agentes articuladores de cena.

A partir de 1993 as principais arenas do conflito no município se esvaziam: o CODEMA se desmobiliza, perdendo a regularidade da atuação, que passou a se dar apenas em função de questões esporádicas, e a função de instância formuladora da política ambiental do município; a Conferência Municipal de Meio Ambiente deixa de acontecer; o trabalho de educação ambiental é paralizado pela prefeitura; a lei ambiental não é aprovada.

Nas eleições municipais de 1992 o PT é eleito para a sua segunda gestão no executivo. Entretanto, as diretrizes políticas de governo são sensivelmente alteradas, uma vez que assume o poder um grupo mais moderado do partido, que define como uma das principais linhas de conduta política a dis-

tensão nas relações com a empresa, optando por uma política de “bandeira branca” e não conflito. O conflito sócio-ambiental, forjado dentro de um campo de conflitos sociais contra o controle exercido pela Usiminas, perde, assim, a razão de ser para um de seus articuladores: o executivo municipal.

O ano de 1993 é marcado também pela saída dos frades franciscanos de Ipatinga, que corresponde a uma desmobilização dos coletivos ambientalistas locais e da ONG mais contestatória do município, o CDDN. Membros do CDDN afirmam que a entidade perdeu muito da sua energia, da vontade de luta, com a saída dos frades. Técnicos do departamento de controle ambiental da prefeitura afirmam que a saída dos frades também colaborou para o desmantelamento do CODEMA e do movimento popular, já enfraquecido pelo fato de algumas lideranças terem ido para a prefeitura, afastando-se do dia-a-dia das entidades e pela política de “centralização” da participação popular adotada pela secretaria de governo.

O sistema FEAM/COPAM constituiu-se então, principalmente após a não aprovação da lei ambiental do município, como a única arena do conflito onde, curiosamente, verificaram-se expressivas conquistas do campo de interesses ambientalistas, tendo a sociedade civil e os técnicos do Departamento de Meio Ambiente da prefeitura de Ipatinga forte influência na renegociação do Termo de Compromisso da Usiminas, renegociação essa solicitada pela empresa que pretendia adiar alguns prazos.

O período que compreende as duas administrações municipais dentro das quais ocorreu a eclosão, desenvolvimento e desarticulação do conflito estudado (1989-96), foi também um período de construção/implementação de uma gestão ambiental municipal cujos principais resultados foram: o trabalho de coleta e disposição de resíduos sólidos, que resultou em um índice de 98% de coleta de lixo tratado em aterro sanitário que é exemplo internacionalmente reconhecido de cuidado no tratamento da questão do lixo urbano aliado à educação ambiental (ECO URB`S 95, 1995); a preservação e ampliação da arborização de ruas e das áreas verde, com o índice de 88m² de área verde por habitante e 350 mil m² em parques (ECO URB`S 95, 1995); a fiscalização da poluição emitida pela Usiminas, em um trabalho conjunto com a FEAM/COPAM na obtenção de dados técnicos periódicos para fiscalização e cobrança do cumprimento dos itens do Termo de Compromisso; a adequação das emissões de efluentes das pequenas indústrias a padrões aceitáveis; a melhoria da qualidade da água tratada pela COPASA, com a redução dos níveis de ferro, obtida após injunções da prefeitura junto à referida concessionária.

A despeito de ações concretas na área ambiental, que permearam as duas administrações do Partido dos Trabalhadores em Ipatinga, a gestão ambi-

ental em Ipatinga no período estudado, em especial no que se refere ao controle das fontes poluidoras, não pode ser tratada como uma coisa única. Pelo contrário, ela possui dois momentos bem distintos, sendo marcada por um movimento de avanço (na primeira administração) e retrocesso (na segunda administração), determinado pelas diferentes diretrizes políticas gerais de cada governo.

A Administração Ferramenta, 1989-1992, teve como principais diretrizes de governo: a inversão de prioridades; a organização administrativa da prefeitura; o confronto direto com a Usiminas; e a criação de canais de participação popular na administração municipal.

Neste contexto, a gestão ambiental levada a cabo pela primeira administração petista colocou em prática os principais pontos da agenda “red-green”¹² que, no caso específico de Ipatinga, traduziram-se em: visão da política ambiental como macropolítica; participação popular na definição de suas diretrizes; confronto com a grande poluidora local.

No que se refere à participação popular, sua concretização ocorreu através dos fóruns municipais de discussão e deliberação de políticas ambientais – Conferência Municipal de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA).

Sobre a visão da política ambiental como macropolítica são dois os pontos a serem destacados: concepção da legislação ambiental como um dos principais instrumentos de legislação urbanística e organização de um sistema municipal de gestão ambiental. A primeira proposta de lei ambiental, apresentada pela equipe responsável pelos estudos do Plano Diretor, ilustra de forma inequívoca a visão da política ambiental como macro política, uma vez que esta (a proposta de lei ambiental) incorporava toda a legislação urbanística. Isto se constituiu em grande avanço, por colocar a gestão do meio ambiente como macropolítica que suportava as ações de planejamento e gestão do território urbano, enquanto a abordagem de praxe é ver o meio ambiente como apenas uma das políticas urbanas setoriais. Já o sistema municipal de gestão ambiental de Ipatinga conta com dois órgãos de caráter deliberativo – as Conferências e o CODEMA – e um de caráter executivo – a Coordenadoria de

12 A agenda “red-green”, proposta por ambientalistas e ecologistas de várias correntes socialistas, é uma tentativa de construção de diretrizes políticas para um ambientalismo socialista e contestador. Ver revista *Capitalism Nature Socialism*, para debates e relatos de casos em torno da agenda, bem como discussões sobre marxismo e a questão ambiental.

Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente.

No que se refere à política de confronto direto e explícito com a Usiminas – a grande poluidora local – cabe destacar a participação intensa do poder público local no conflito com a empresa em torno dos níveis de poluição atmosférica do município.

Em resumo, a política ambiental da gestão Ferramenta representou um avanço na luta pela melhoria da qualidade de vida/ambiental, constituindo-se em uma vitrine de implementação de uma agenda ecologista de inspiração socialista/contestadora.

A Administração João Magno, 1993-96, foi marcada pela chamada “bandeira branca” que significou: distensão do confronto com a Usiminas; “governo para todos”¹³; aumento na preocupação com o crescimento e diversificação econômica do município; centralização da participação popular, sob a batuta da Secretaria de Governo e concentração da mesma no orçamento participativo.¹⁴

Nesse contexto, a política ambiental, no que se refere ao trabalho de controle de poluição das fontes poluidoras, sofreu um retrocesso, perdendo força política e importância como instrumento de luta política. As grandes vetes da atuação do poder público municipal na área ambiental passam a ser a limpeza urbana, as áreas verdes e o projeto de reestruturação da área central.

A política ambiental deixou de ser vista como macropolítica. A proposta de lei ambiental sofreu seguidas modificações e reduções de escopo, adquirindo caráter de política setorial. Mesmo assim, foi retirada de tramitação na Câmara pela própria prefeitura, segundo alguns para evitar que fosse aprovada uma lei “colcha de retalhos” (em virtude das inúmeras emendas a ela acrescentadas pelos vereadores), segundo outros, por ser questão polêmica, fonte de conflitos com a Usiminas e incompatível com a diretriz política de “bandeira branca”.

13 Neste caso, “governo para todos” se contrapõe a “governo para trabalhadores metalúrgicos” e assinala um distanciamento entre o PT da administração municipal e o PT da Oposição Sindical.

14 Tais mudanças de direcionamento político na administração municipal petista não se deram sem conflito. Pelo contrário, o que se viu foi uma intensa luta política interna ao partido. Dessa luta interna o grupo da primeira gestão saiu vitorioso, tendo feito candidato à prefeitura em 1996 Chico Ferramenta, eleito com 68% dos votos em primeiro turno, para a sua segunda administração (e terceira do PT).

Verificou-se uma expressiva redução na participação popular, com o conseqüente esvaziamento das instâncias deliberativas do sistema municipal de gestão ambiental.

Cabe aqui ressaltar que, a despeito da redução da participação popular e da mudança no direcionamento político, a prefeitura continuou exercendo uma intervenção urbano ambiental. A seção de controle ambiental conseguiu manter parte do trabalho de controle da poluição industrial através do estabelecimento de uma dinâmica de trabalho conjunto com o Ministério Público (para fiscalização das pequenas e médias empresas) e de um acordo informal com a FEAM (para fiscalização da Usiminas). A atuação nas áreas de limpeza urbana, parques e jardins e recuperação ambiental de áreas de ocupação habitacional de risco em fundos de vale e morros foi mantida e aperfeiçoada.

A manutenção da atuação do poder público nas áreas acima explicitadas foi possível, a despeito dos retrocessos políticos aqui descritos, devido a conquistas consolidadas durante a primeira gestão, que formaram uma cultura interna e estabeleceram uma dinâmica de trabalho na Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, em especial nos departamento de meio ambiente e limpeza urbana.

REFLEXÕES

Ipatinga foi aqui caracterizada como um espaço dominado pela (mono)indústria, em constante movimento de transformação, que vai da Ipatinga Pré-Urbana à Ipatinga Cidadã, passando pela Ipatinga Dual. Salta aos olhos, em todo o processo de produção social do espaço de Ipatinga, a forte tensão social que se traduz em um conflito entre os interesses econômicos da empresa e a qualidade de vida da população e em uma relação desigual de poder entre a direção da empresa e os habitantes da cidade.

Podemos inferir que o próprio caráter agudo da dominação exercida pela empresa e dos conflitos aí originados acabaram por possibilitar o seu refluxo. Ao deixar expostos, visíveis a olho nu, o controle sobre a vida pública e privada em Ipatinga e as desigualdades sociais provocadas pela sua intervenção sócio-econômica na cidade, a (mono)indústria produz o germe da mudança. O movimento sindical, impedido de atuar dentro da fábrica, vai buscar na luta urbana a sua possibilidade de enfrentamento político com a grande empresa. Os movimentos sociais, que começam a se formar na cidade pública, vêm na união com a Oposição Sindical a grande oportunidade de tomar a ci-

dade em suas próprias mãos. É esse mesmo campo de conflitos que, ao ser trabalhado a partir da problemática da poluição atmosférica produzida pela empresa, transforma a gestão ambiental em uma poderosa estratégia de luta política popular.

Às vésperas da Conferência Intergovernamental sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Rio 92) a poluição gerada pela Usiminas se converte em seu ponto fraco político, em seu “calcanhar de Aquiles”. Em um contexto onde os refletores da mídia internacional estavam voltados para o Brasil (e para seus grandes focos de poluição e degradação ambiental) e a mobilização da sociedade civil brasileira em torno das questões sócio-ambientais vinha em um crescendo, o Vale do Aço – maior complexo minero-siderúrgico da América Latina – não poderia passar despercebido.

O conflito sócio-ambiental em Ipatinga, conforme sugerem evidências levantadas em nossa pesquisa, pode ser considerado como uma faceta do campo de conflitos sócio-políticos em torno da produção social do espaço, como uma arena estratégica de luta política contra o controle exercido pela Usiminas. Mais do que isto, o conflito sócio-ambiental (e a gestão ambiental implementada pela prefeitura petista) foi durante o período 1990-92 uma das maiores forças políticas daqueles que opunham à dominação da grande indústria, uma vez que foi decisivo para o desgaste/fragilização da imagem da empresa. Estes fatos corroboram a afirmação de Sabatini (1996) que os conflitos sócio-ambientais são, muitas vezes, conflitos distributivos com dimensões ambientais.

Além disso, a gestão ambiental implementada em Ipatinga conseguiu promover mudanças efetivas em práticas cristalizadas de dominação e uso/gestão dos recursos (urbanos, naturais e humanos). Ao chamar os cidadãos à discussão sobre a qualidade ambiental no município e à decisão de como promover as mudanças necessárias, a gestão ambiental acabou por transformar o controle da poluição causada pela Usiminas em assunto de interesse público e não mais em simples decisão empresarial.

Em um contexto de enfrentamento entre o poder público municipal e a empresa, verificou-se uma gestão ambiental participativa, voltada ao controle da poluição industrial e à educação ambiental, bem como um conflito sócio-ambiental de forte intensidade. A política municipal de meio ambiente da primeira gestão do PT foi marcada pelo enfrentamento com a Usiminas em torno da questão da poluição atmosférica, bem como pela participação direta de atores locais na definição do tom e do ritmo a serem impressos a esse enfrentamento e às demais diretrizes de atuação do poder público local na questão ambiental. Dentre tais atores, destacam-se os frades franciscanos e alguns

técnicos da prefeitura egressos de movimentos sociais sob a influência dos primeiros.

Poderíamos falar aqui, quando falamos em conflito sócio-ambiental, em exercício de cidadania ambientalizada, como proposto em Jacobi (1995). Isso porque uma das faces mais importantes do conflito, foi a participação da sociedade na gestão ambiental implementada pelo executivo municipal, pressionando para uma ação mais positiva no controle da poluição causada pela Usiminas.

Já em um contexto político de distensão do enfrentamento entre o poder público municipal e a Usiminas, em geral e na questão ambiental em particular, a gestão ambiental perdeu seu caráter participativo, com o esvaziamento das instâncias de participação popular, e se voltou a questões como áreas verdes, resíduos sólidos e áreas de risco, tendo enfraquecido sua atuação em controle da poluição industrial. Cabe aqui ressaltar que a desarticulação do conflito sócio-ambiental não se deu em função da superação dos impactos ambientais causados pela Usiminas e, sim, em grande parte, pela saída de cena dos principais articuladores dos interesses ambientais e, em menor parte, por uma mudança no comportamento da empresa, que se tornou mais disposta a negociação.

A redução da participação popular na gestão ambiental durante a segunda administração do PT guardou relação direta com o distencionamento das relações entre a Usiminas e a prefeitura, uma vez que a participação significava confronto com a empresa, como nos foi possível verificar através do exame dos pronunciamentos dos cidadãos ipatinguenses nas Conferências Municipais de Meio Ambiente. Do ponto de vista da empresa, a associação de sua imagem à poluição era extremamente prejudicial, dado seus interesses, por sinal conflituosos, em manter uma imagem de indústria limpa e não ver seus gastos com controle e prevenção de poluição aumentados. Tal associação era inevitável quando se dava voz, e poder deliberativo, à população local.

Uma última consideração diz respeito aos rebatimentos da política ambiental municipal sobre a postura da empresa. A empresa foi obrigada a realizar mudanças: a abrir suas portas para a fiscalização ambiental do município, a renegociar o Termo de Compromisso com o órgão estadual, a estabelecer uma política corporativa de meio ambiente e adotar um discurso ecológico. Os resultados de tais alterações são diversos: se por um lado, a empresa conseguiu melhorias em sua imagem, sendo inclusive uma das primeiras indústrias brasileiras a obter a certificação ISO 14.001 (durante o 1º semestre de 1997); por outro, houve pouca melhoria em relação à poluição por ela provocada, sendo que o Termo de Compromisso com o COPAM não foi completa-

mente cumprido. À visível mudança no discurso e nas declaradas intenções da empresa contrapõe-se uma indagação sobre os efetivos rebatimentos de tais mudanças nos procedimentos e tecnologias produtivas, bem como nas relações de trabalho e na postura controladora da empresa frente à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTA, G. M. *Processo de formação do espaço das cidades mono industriais: um estudo de caso*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1979. (Dissertação, Mestrado em Engenharia).
- ECO URB's 95. A natureza de Ipatinga virou top model nacional. Ipatinga: Prefeitura Municipal de Ipatinga, 1995. (folder).
- HARDY Filho. Ipatinga, cidade aberta. *C & J Arquitetura*, 1975.
- HOMENS em série: a história de Ipatinga contada por seus próprios personagens. Ipatinga: Prefeitura Municipal de Ipatinga, 1991. v. 1.
- JACOBI, P. *Meio ambiente, cidadania & democracia: tensões, conflitos e alternativas*. Campinas, 1995. (Digitado. Texto apresentado no encontro intermediário dos GT's ABEP/ANPOCS).
- LEFEBVRE, H. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Peninsula, 1969.
- MONTE-MÓR, R. L. M., DRUMMOND, J. C. M. Uma área metropolitana sem metrópole. *Revista da Fundação João Pinheiro*, n. 1, jan./mar. 1974.
- PEREIRA, C.M. *O Massacre de Ipatinga*. São Bernardo do Campo: Departamento de Imprensa do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, 1984.
- SABATINI, F. Conflictos ambientales locales y profundización democrática. *Cadernos, IPPUR/UFRJ*, v. 10, n. 1, jan./jul. 1996.

Branca