

As decisões dos atores sociais e a recuperação da economia de Ipatinga-MG

Simone de Souza

Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE-MG)

Recebido: 15/03/2019 Versão revisada (entregue): 01/10/2019 Aprovado: 01/10/2019

Resumo

O artigo busca apresentar o paradigma nacional-desenvolvimentista – que teve como um de seus traços mais importantes a construção de grandes plantas industriais na reestruturação das economias nacionais – e seu gradativo dismantelamento. Em consequência, as cidades-empresas vinculadas ao projeto nacional-desenvolvimentista entraram em declínio econômico. Diferentes atores locais-regionais passaram a buscar caminhos para que a cidade-região pudesse enfrentar os níveis elevados de desemprego e desigualdade social. A proposta do artigo é discutir estratégias e mobilizações dos atores sociais da cidade de Ipatinga, no estado de Minas Gerais, visando reinventar a economia local através de arranjos institucionais. A metodologia adotada na pesquisa que originou o artigo foi a da abordagem qualitativa, com a técnica de entrevista semiestruturada e a análise do discurso. Os resultados apontam que aspectos como o passado histórico-institucional, a inexistência de uma cultura política e a debilidade organizativa e institucional dos atores sociais interferem, negativamente, nas estratégias de desenvolvimento local.

Palavras-chave | Atores locais; desenvolvimento local/regional; Estado; Ipatinga; nacional-desenvolvimentismo.

Código JEL | L52 O15 R12

The decisions of the social actors and the recovery of the economy of Ipatinga-MG

Abstract

The work tries to present the national-developmental paradigm with the construction of large industrial plants that restructure the economies that was gradually being dismantled. The city-enterprises linked to the state project are in economic decline and different local-regional actors are seeking ways for the city-region to overcome the high level of unemployment and social inequality. The purpose of this article is to discuss strategies and mobilizations of the social actors in the city of Ipatinga/MG to reinvent the economy through institutional arrangements. The methodology adopted was a qualitative approach with the semi-structured interview technique and discourse analysis. The results of the research indicate that several aspects such as the historical-institutional, lack of a political culture, organizational and institutional weakness of social actors interfere with local development strategies.

Keywords | Ipatinga; local actors; local/regional development; national-developmentalism; State.

JEL-Code | L52 O15 R12

Las decisiones de los actores sociales y la recuperación de la economía de Ipatinga-MG

Resumen

El trabajo busca presentar el paradigma nacional-desarrollista –que tuvo como uno de sus puntos más importantes la construcción de grandes plantas industriales en la reestructuración de las economías nacionales- y su gradual desmantelamiento. Como consecuencia, las ciudades-empresas vinculadas al proyecto nacional-desarrollista entraron en declive económico. Diferentes actores locales-regionales pasaron a buscar caminos para que la ciudad-región pudiese enfrentar los niveles elevados de desempleo y de desigualdad social. La propuesta del artículo es discutir estrategias y movilizaciones de los actores sociales de la ciudad de Ipatinga, en el estado de Minas Gerais, con el fin de reinventar la economía a través de acuerdos institucionales. La metodología adoptada en la investigación que originó el artículo fue un enfoque cualitativo, con la técnica de entrevista semiestructurada y el análisis del discurso. Los resultados apuntan que aspectos como el pasado histórico-institucional, la inexistencia de una cultura política y la debilidad organizativa e institucional de los actores locales interfieren, negativamente, en las estrategias de desarrollo local.

Palabras clave | Actores locales; desarrollo local/regional; Estado; Ipatinga; nacional-desarrollismo.

Código JEL | L52 O15 R12

Introdução

No transcurso das três últimas décadas do Século XX, os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento passaram por mudanças estruturais decorrentes do processo de internacionalização de sistemas econômicos e industriais, expansão da tecnologia da informação, de novos sistemas produtivos e política de privatizações. Essas transformações do mundo moderno resultante de uma economia globalizada alteraram as políticas de planejamento desenvolvimentista de inspiração *keynesiana* de intervenção estatal na economia. Vale salientar que o papel tradicional do Estado com a construção de grandes plantas industriais que reestruturava as economias em crise e era propulsor de reformas sociais norteado pelo *welfare state* foi paulatinamente sendo desmontado (BIELSCHOWSKY, 2013; CASTELO, 2012).

Com o esgotamento do modelo de desenvolvimento fundado no Estado como principal agente promotor do desenvolvimento, as cidades cuja atividade econômica principal era o setor industrial entram em declínio, os impactos foram o baixo crescimento econômico e o aumento do número de desempregados. A fragilidade do Estado em regular e induzir o desenvolvimento, bem como a incerteza dos tempos atuais, contribuíram para que os governos locais assumissem a responsabilidade de serem indutores do desenvolvimento (CAMPOS e SOMEKH, 2013; BALTAR e KREIN, 2013; KLINK, 2010).

É neste quadro que o desenvolvimento local pode ser visto como resposta associada a um contexto em que diferentes atores locais-regionais buscam alternativas e caminhos para superar a desigualdade e a exclusão social, visando a reconstrução de políticas e de ações a partir das potencialidades endógenas. Um dos desafios para o poder local é organizar e desenvolver uma rede de arranjos interinstitucionais de confiança e cooperação entre os atores, condição primordial para estabelecer uma governança e possibilitar êxito nas políticas públicas. A partir destas considerações iniciais, o objetivo deste artigo consiste em analisar como as iniciativas de promoção do desenvolvimento local vêm sendo implementadas em Ipatinga, cidade localizada na região metropolitana do Vale do Aço, no estado de Minas Gerais.

Após a introdução, o artigo está estruturado em oito seções. A segunda seção apresenta uma breve revisão de literatura sobre o papel do poder local ao adotar estratégias de desenvolvimento no contexto de transferência de responsabilidades e atribuições do Estado em âmbito federal para o local-regional. Nas demais, são apresentados os resultados da pesquisa, no qual a terceira seção contempla os métodos utilizados para a realização deste estudo. A quarta parte busca relacionar que a criação da Usinas Siderúrgica de Minas (Usiminas) e a cidade de Ipatinga surgem no cenário do modelo nacional desenvolvimentista da década de 1950. A quinta seção objetiva analisar o comportamento dos atores locais diante das repercussões da privatização da Usiminas na atividade econômica de Ipatinga. A sexta parte apresenta o panorama de como foi criada Agência de Desenvolvimento de Ipatinga e suas atribuições para a promoção de desenvolvimento local baseado na potencialização dos recursos endógenos. Na sétima parte, são discutidas as reflexões dos atores locais sobre os projetos realizados e os limites que comprometem o desenvolvimento local. Na última seção são apresentadas as considerações finais sobre as discussões inerentes em torno da pesquisa.

Os desafios de uma governança em áreas industriais deterioradas

O paradigma de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro no decurso das décadas de 1930 até 1970 ocorreu com o entrelaçamento institucional Estado-

mercado-empresa pública considerando como requisito fundamental para conduzir investimentos e estimular o desenvolvimento. A falta de capital e de tecnologia para promover a industrialização possibilitou a formação de alianças entre o Estado e capital estrangeiro, sinalizando o início da internacionalização e a submissão da economia brasileira ao capital internacional. Este argumento é usado para justificar a necessidade da entrada de capitais estrangeiros com a finalidade de dinamizar o crescimento econômico (CAMPOS e SOMEKH, 2013; BALTAR e KREIN, 2013).

No final da década de 1970, esse modelo começou a apresentar sinais de esgotamento devido ao endividamento externo, conjuntura internacional desfavorável e vários problemas sociais. Estes intensificaram-se na década de 1980, caracterizando-se por um período marcado por estagnação, crise econômica e desemprego no qual o Estado não conseguiu mais estimular o desenvolvimento. Diante desse contexto, a política desenvolvimentista passou a ser interrompida e o Estado começou a usar o argumento da necessidade de seu afastamento, que seria um entrave ao progresso e ao desenvolvimento da economia (CAMPOS e SOMEKH, 2013; BALTAR e KREIN, 2013).

Na década de 1990, o Estado passou a defender a globalização e o neoliberalismo como condição para sua reinserção na economia mundial. Para se adaptar às regras impostas dos mercados, realizou um plano de desestatização. Com a privatização, as empresas efetuaram reestruturação produtiva e patrimonial com flexibilizações, o que ocasionou impactos no mundo do trabalho e na economia local-regional, intensificando a desigualdade e a exclusão social (CAMPOS e SOMEKH, 2013; KLINK, 2010; SOARES, 2002).

Esse cenário desencadeou uma série de consequências para economia brasileira. O Estado passou a descentralizar suas funções, repassando aos governos estaduais e municipais a responsabilidade de cuidar do desenvolvimento local-regional. Portanto, as regiões industrializadas passaram por um declínio econômico, acarretando desafios e obrigando aos gestores municipais assumirem novos compromissos na agenda de geração de emprego e renda, implementando políticas de atração de empresas e atividades econômicas (CAMPOS e SOMEKH, 2013; KLINK, 2010). Foi dessa maneira que o debate sobre desenvolvimento local-regional ganhou destaque no Brasil após a Constituição da República Federativa do Brasil ter sido promulgada, em 1988. Nesse contexto, o país passou por um redesenho do sistema federativo, com transferência de responsabilidades e atribuições do Estado em âmbito federal para o fortalecimento da capacidade de tomada de decisão das instâncias subnacionais, os estados e municípios (SILVEIRA, 2010).

No entanto, foi com a criação do Estatuto da Cidade com a Lei Federal de nº 10.257 de 10/07/2001, que estabeleceu as diretrizes de uma política urbana e de gestão democrática da cidade, que o desenvolvimento local-regional ganhou papel

de destaque no sentido de transformar a realidade de várias cidades com a participação e envolvimento de todos os atores sociais. Diante dessa questão, os atores locais, que conhecem a realidade e têm identidade social com o lugar, buscam encontrar soluções e estratégias para superar a estagnação ou declínio econômico. Eles se tornam protagonistas do desenvolvimento, procurando combinar crescimento econômico com melhorias das condições de vida da população (DOWBOR, 2010; SILVEIRA, 2010).

O que difere esse processo em relação ao paradigma anterior é que o desenvolvimento passa a ser estruturado a partir da mobilização e iniciativa dos atores locais. Trabalha-se em torno de um projeto coletivo que possibilite ao território uma nova forma de inserção produtiva, não apenas pelo Estado que planeja políticas exógenas e o município que as executam. Portanto, este novo modelo transfere para a sociedade - onde os municípios passaram a dispor de autonomia administrativa, política e financeira - a responsabilidade de deliberar sobre o desenvolvimento, levando em consideração as particularidades e características e vocação de cada localidade (DOWBOR, 2010; KLINK, 2010).

É importante evidenciar que os desafios para os municípios são complexos, uma vez que a maioria dos gestores públicos locais não consegue reconhecer a necessidade de mudança no modelo administrativo diante de um poder público centralizador, clientelista, assistencialista e patrimonialista. Não sabem o que mudar e não tem informações consideradas importantes para realizar determinado projeto. Portanto, estão despreparados e desencorajados para enfrentar e diagnosticar os problemas sociais, buscando soluções para promover desenvolvimento local no sentido de haver uma interação econômica no âmbito regional e nacional (SILVEIRA, 2010).

Convém salientar que o Estatuto da Cidade destaca o planejamento estratégico como um instrumento de política pública relevante para promover o desenvolvimento local-regional. Entretanto, o planejamento deve contar com a participação de todos os atores locais para gerar respostas à recessão dos setores básicos da economia, às crises de desemprego, buscando uma coesão e uma integração territorial da cidade-região. É importante destacar que o planejamento é elaborado por diferentes técnicas administrativas que são complementares, como o Planejamento Estratégico Municipal, o Plano Diretor da Cidade e o Plano Plurianual Municipal. Esses são instrumentos relevantes para a construção de um projeto e uma proposta convergente dos atores sociais que organizam as ações na perspectiva do desenvolvimento local (DOWBOR, 2010).

Além do planejamento, o prefeito deve ter habilidade para organizar e desenvolver uma rede de arranjos interinstitucionais de confiança e cooperação entre os atores locais, condição primordial para estabelecer uma governança que possibilite obter êxito nas políticas públicas. É neste quadro que o poder local assume - ou, ao menos, deveria - papel central nas políticas de atração de investimentos

anteriormente reservadas ao Estado, elaborando modelos eficazes de gestão urbana e estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento (CAMPOS e SOMEKH, 2013; KLINK, 2010).

Em contrapartida, os prefeitos devem dar aos atores sociais envolvidos na política de desenvolvimento a sensação de pertencimento e protagonismo, onde a identidade territorial possa ser construída local ou regionalmente mediante espaços de articulação e confiança entre eles para enfrentar os desafios que são comuns. Os prefeitos têm de possuir a habilidade de construir espaços de mobilização democrática, de articular diferentes interesses e envolver os atores sociais na construção de uma nova cultura política, bem como na resolução dos problemas da cidade-região (KLINK, 2010; SÁNCHEZ, 2010).

De acordo com Markusen (2005), a maioria dos pesquisadores que estuda o desenvolvimento local de cidade-região de economia predominantemente monoindustrial afetada pelo impacto da globalização esquecem de associar que a mesma é desestabilizada pelas relações histórico-institucionais dos atores que constroem arranjos que se adequam à dinâmica do crescimento ao local ou a região do qual estão inseridos. No entanto, destaca-se que, para o neoinstitucionalismo, o *path dependence* das instituições são negligenciadas nas discussões sobre os papéis que essas exercem no desenvolvimento econômico. Isto é, o desempenho das instituições interfere na atuação e no futuro das políticas de desenvolvimento local-regional quando moldam os comportamentos dos atores sociais na construção de ambientes que são necessários às práticas econômicas. De acordo com Arend, Cario e Enderle (2012), a existência histórica de certas instituições são condições necessárias, mas não suficientes para fazer impulsionar a economia e dinamizar as atividades empreendedoras. Depreende-se daí que, para os autores, as instituições são resultados de um processo evolucionário que passa por variações e adaptações ao longo do tempo que condicionam o intelecto e o comportamento dos atores sociais, adequando as interações entre os indivíduos e grupos em um processo dinâmico, contínuo e incerto propiciando um ambiente social e político favorável para possíveis decisões.

No entanto, as relações de cooperação e de confiança estabelecidas num ambiente marcado por estabilidade institucional são essenciais para promoverem o desenvolvimento local-regional. Essas relações sociais construídas ao longo da história com as instituições contribuem para mudar a prática política, sendo importante para explicar o desempenho econômico e o desempenho institucional. Entretanto, para Santos, Bitarello e Pedde (2008), Przeworski (2005), as instituições que preservam o poder e não são autônomas são condicionadas pelo contexto em que foram criadas, geram incerteza no quadro institucional e dificultam o desenvolvimento da região em que estão inseridas. Há consenso entre os pesquisadores que a eficiência das instituições sociais e o capital social caracterizam um círculo virtuoso para promover o desenvolvimento local,

reduzindo desigualdades sociais, melhorando a distribuição de serviços e os recursos públicos.

As constatações de Martins, Vaz e Caldas (2010), Silveira (2010) postulam que as iniciativas de desenvolvimento local devem se institucionalizar por meio de parcerias e pactos, buscando equilíbrio dos diversos interesses em jogo. A busca por pactos locais deve ser de caráter suprapartidário, de reunir forças para superar os problemas, pois as disputas eleitorais e as diferenças partidárias não devem interferir na alavancagem de desenvolvimento local negociadas pelos diferentes atores sociais e econômicos.

É nesta conjuntura de dar respostas à multiplicidade e à complexidade crescente aos problemas das cidades que a administração pública se depara com a quase obrigatoriedade de aproximar-se de modelos privados de gerenciamento das empresas. O termo gestão urbana é conceituado como o conjunto de recursos e instrumentos da administração pública que, ao ser aplicado na cidade, têm a pretensão de destacar a qualidade dos equipamentos e dos serviços urbanos, bem como a mobilização de capital e negócios em busca de qualidade de vida para os cidadãos. Deve-se ressaltar que o *city marketing*, as parcerias público-privadas, as novas relações entre o Estado e planejamento são ferramentas estratégicas e políticas que transformam as cidades em espaços atrativos para os investidores. Essas ferramentas procuram reestruturar o meio urbano, promover mudanças importantes relativas ao planejamento e à gestão urbana envolvendo uma nova agenda (OCKE e IKEDA, 2014; CAMPOS e SOMEKH, 2013).

Na conjuntura, surgiram as Agências de Desenvolvimento Local (ADL) com o objetivo de dar suporte institucional às prefeituras por meio da intermediação entre os setores públicos e privados, traçando estratégias de desenvolvimento e incentivando o potencial endógeno das cidades. As ADLs fazem parte dos novos modelos de associação civil voltados à gestão pública, criados no ambiente de descentralização e do discurso do desenvolvimento local-regional, propagado no Brasil a partir da década de 1990. Os atores locais começaram a agir de forma articulada e organizada em torno de estruturas capazes de reunir toda a sociedade em torno de ações de combate à pobreza, ao desemprego, à desigualdade social, bem como executar projetos estratégicos para atender as necessidades locais/regionais (KORNIN, 2011; RIBAS JÚNIOR, 2008). Para os autores, a ADL pode ser conceituada como uma entidade de promoção de desenvolvimento econômico, social e ambiental com autonomia para reunir os setores público e privado. Elas têm com o objetivo atrair investimentos para as cidade-região com a proposta de enfrentar os problemas como o elevado nível de desemprego. No bojo desta análise, as agências são apontadas como instrumentos relevantes para promover diálogo entre o setor empresarial, retomar o ambiente econômico, assegurar situação favorável ao empreendedorismo, elevar os indicadores de qualidade de vida da população e incrementar a produção de conhecimento e informações sobre o crescimento da economia da cidade-região. Cabe ressaltar

que para os autores citados são experiências recentes e ainda em constituição, portanto, são instrumentos relevantes para a promoção de desenvolvimento local-regional.

Procedimentos metodológicos

Considerando os objetivos propostos, foi realizada uma revisão de literatura sobre o tema pesquisado para auxiliar na análise da pesquisa de campo. Uma das dificuldades para construção teórica foi a escassez de material nas Ciências Sociais, o que limitou a realização de aprofundamento nas leituras de fontes bibliográficas mais recentes.

De acordo com o objetivo, optou-se por utilizar a pesquisa qualitativa por meio da técnica de entrevistas semiestruturadas com análise do discurso e, paralelamente, a pesquisa em fonte documental. A pesquisa qualitativa é constituída por aquilo que não pode ser mensurável. Os dados são retratados por meio de relatórios, levando em conta aspectos tidos como relevantes, como as opiniões e os comentários do público entrevistado. É necessário frisar que essa técnica foi escolhida por ser flexível, dando liberdade ao entrevistado para se expressar sobre o tema, fazendo de acordo com suas próprias categorias e linguagem (CHIZZOTI, 2010).

Foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas do tipo individual com cerca de uma hora de duração. Esse formato consistiu em um roteiro de questões que, por meio de uma conversa guiada, possibilitou obter informações, conferindo maior grau de liberdade durante as entrevistas e aprofundamento. A transcrição das entrevistas ocorreu de forma integral, mantendo a fidelidade das falas. Depois, as falas escritas foram impressas, sendo feita uma leitura criteriosa com anotações. Foram construídas sinopses, que são sínteses do conteúdo das mensagens, bem como a linguagem das pessoas ouvidas. Essas sinopses tiveram como objetivos primordiais fazer uma análise tipológica do material para traçar comparações, reagrupando o que foi transmitido nas entrevistas e reduzindo o montante do material. Para a elaboração do relatório da pesquisa e construção do texto final foram usados os extratos das entrevistas como exemplo de fontes de análises.

No que diz respeito à escolha dos entrevistados, foi estabelecido como parâmetro os atores locais envolvidos nos programas de políticas de desenvolvimento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo (SEMDETur) e Agência de Desenvolvimento de Ipatinga (ADI) no período de 1990 a 2017, representados por gestores e servidores da prefeitura municipal de Ipatinga; diretores do Sindicato dos Metalúrgicos de Ipatinga e Região (SINDIPA); empresários do setor comercial e industrial da Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Prestação de Serviços de Ipatinga (ACIAPI); diretores da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

(FIEMG/regional do Vale do Aço), do Departamento de Recursos Humanos da Usiminas e gestores da Agência de Desenvolvimento de Ipatinga (ADI). Além das entrevistas, foi realizada uma pesquisa documental para complementar informações recebidas, levando em consideração uma análise crítica do contexto histórico e social em que foi produzida na época. Foram utilizados dados da Relação Anual de Informações (RAIS) para auxiliar na análise dos resultados dos dados primários.

Para garantir o rigor metodológico na pesquisa, foi usada a técnica da triangulação para superar parcialmente as deficiências que decorrem de uma investigação ou método. Os diferentes ângulos usados para confirmar ou refutar o problema da pesquisa foram pautados na fundamentação teórica, entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e dados da RAIS.

A cidade monoindustrial - Usiminas e Ipatinga

Para reconstituir a história da Usiminas em Ipatinga, é necessário compreender que a empresa e a cidade surgem na conjuntura do modelo nacional-desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek. Com o lançamento do Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico de 1956 a 1961, Minas Gerais consegue realizar o sonho de obter uma usina siderúrgica por meio do projeto elaborado pela Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), pela Sociedade Mineira de Engenheiros, por intelectuais e o governo do estado de Minas Gerais, criando a Usiminas.

A empresa foi fundada em 25 de abril de 1956 por meio de negociações efetuadas com um grupo de japoneses interessados em participar do empreendimento para propagar sua tecnologia internacionalmente. Deve-se ressaltar que o Japão estava recuperando-se da derrota da 2ª Guerra Mundial e buscava aproximação política com as nações do mundo Ocidental por meio da demonstração de suas conquistas tecnológicas. O Brasil estava adotando uma política econômica propícia à participação de capital externo para os investimentos industriais e precisava de tecnologia estrangeira (MONTE-MÓR, 1997; FRIZZERA, 1990).

O acordo nipo-brasileiro foi realizado em 3 de junho de 1957, estabelecendo uma *joint venture*, em que o capital da empresa correspondia 60% de participação do Brasil (sendo 40% do governo federal e 20% do estadual) e 40% de participação do governo japonês. Nesse acordo foram estabelecidos os pontos básicos de uma cooperação técnica entre as autoridades governamentais e grupos privados de ambos os países para a concretização do empreendimento (MONTE-MÓR, 1997; FRIZZERA, 1990).

Vários parâmetros foram adotados pela comissão japonesa ao escolher a região para sediar a construção da empresa, tais como facilidades de comunicação

terrestre com grandes centros e zonas fornecedoras de minério de ferro e carvão mineral; matérias-primas bases para a produção do aço; proximidade a uma das maiores reservas de ferro, o Quadrilátero Ferrífero¹ de Minas Gerais; maior facilidade de escoamento da produção para o exterior por meio do porto de Vitória, no estado do Espírito Santo; facilidade de obtenção dos recursos hídricos do Rio Piracicaba, afluente do Rio Doce. Pesaram na decisão também a facilidade de abastecimento de energia elétrica (feita inicialmente pela Usina Sá Carvalho, Usina Hidrelétrica de Salto Grande e, posteriormente, pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG)); proximidade com outros polos industriais de Minas Gerais, Companhia Siderúrgica Belgo Mineira (CSBM), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Aços Especiais Itabira (ACESITA) que para desvincular do nome quando estatais mudaram a marca e o logotipo, sendo que a mineradora passou a ser chamada de Vale e a siderúrgica Arcelor Mittal Inox Brasil; distâncias dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo; topografia apropriada e com possibilidade de expansão; e malha ferroviária e rodoviária (MONTE-MÓR, 1997; FRIZZERA, 1990; SOARES, 2002).

A partir de 1958, quando a usina siderúrgica começou a ser construída, o crescimento e o desenvolvimento econômico do distrito que viria a se tornar a cidade de Ipatinga foram alterados. Como impactos gerais podem ser destacados a substituição da incipiente economia agrária de subsistência e a extração de carvão vegetal, atividade predominante na época, para industrial e urbana; intensificação de movimentos migratórios de todas as regiões do Brasil e do Japão; surgimento de um *boom* imobiliário e de caráter especulativo; construção às pressas de uma cidade com o propósito de abrigar a população trabalhadora; e favelamento precoce (MONTE-MÓR, 1997; FRIZZERA, 1990).

Quando a empresa se instalou na região teve de construir paralelamente a cidade para que seus operários tivessem condições mínimas de vida e conservar a mão de obra existente, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico de Ipatinga e da região do Vale do Aço. A empresa assumiu o papel do Estado investindo em escolas, habitação, postos de saúde, hospital, zoológico, clubes recreativos, teatro, cooperativas de consumo, hotéis, igrejas, aeroporto, de sistemas viários vicinais, ciclovias, construção de diversos bairros, *shopping center* etc. (MONTE-MÓR, 1997; FRIZZERA, 1990).

Com a emancipação político-administrativa do distrito de Ipatinga em 29 de abril de 1964, e as eleições municipais, em outubro do ano seguinte, a Usiminas começou a transferir paulatinamente para a prefeitura municipal parte dos serviços executados em seus bairros como a limpeza urbana, manutenção das ruas, saneamento básico, fornecimento de água e energia elétrica. Ao longo desses anos

¹ Compreende uma área limitada pelas serras do Curral, da Moeda, de Ouro Branco e do Caraça.

e após a privatização em 1991, a empresa continuou realizando vários empreendimentos na cidade-região. O estilo gerencial paternalista da empresa a caracterizou como o principal agente social na resolução dos problemas públicos e privados. Isto provocou dependência do poder local nas relações econômicas, culturais, políticas e comunitárias. A cidade foi concebida durante anos como extensão da atividade industrial, praticamente não se estabeleceu distinção entre a administração da empresa e da cidade (MONTE-MÓR, 1997; FRIZZERA, 1990; SOARES, 2002).

A Usiminas foi a primeira empresa do Plano Nacional de Desestatização (PND) a iniciar o processo de privatização impulsionada pela política neoliberal do governo Collor. A empresa teve o mérito de sobreviver aos altos e baixos da política econômica das décadas de 1980 e 1990, enfrentando as oscilações de preço do aço, taxas de câmbio e valores internos tabelados pelo governo. Ao em vez do estereótipo da empresa estatal problemática como as antigas parceiras do grupo Siderurgia Brasileira Sociedade Anônima (Siderbrás), a Usiminas era considerada moderna, lucrativa e apresentava bons indicadores de eficiência empresarial. Em outubro de 1991, a empresa foi privatizada, ocasionando impactos para economia local-regional como desemprego (especialmente nas indústrias), redução salarial e aumento no setor de serviços (SOARES, 2002).

Ao analisar a Tabela 1, constata-se que após a privatização, a redução do número de funcionários da empresa ocorreu de forma gradativa de 13.413 funcionários, no ano de 1990, para 12.460, em 1991. Com o processo de enxugamento da força de trabalho ocorrendo em todos os níveis hierárquicos, os impactos foram menores na cidade-região em virtude do fato que, desde a segunda metade da década de 1980, a empresa já vinha reduzindo o número de trabalhadores. A usina realizou programas de incentivo à aposentadoria durante o processo de privatização e remanejou os trabalhadores antes da privatização para outras empresas do sistema Usiminas. A empresa se comprometeu formalmente com o Sindipa, por meio de Acordos Coletivos de Trabalho, em não realizar dispensas coletivas no decurso da pré e pós-privatização.

Em 2006, houve um aumento gradual do número de funcionários de 8.060 relacionado ao crescimento econômico do país que segundo estimativas do Banco Central foi de 2,73% que refletiu nos diversos setores econômicos. Não obstante, verifica-se que, no decurso dos anos de 2011 a 2016, houve perda significativa de postos de trabalho decorrentes da queda de investimentos no país que afetou o setor siderúrgico e o desligamento de um dos altos-fornos da empresa que gerou impacto na cadeia produtiva.

Quando se observa o número de funcionários das empresas que prestam serviços para a Usiminas vem aumentando de forma expressiva após a privatização da empresa em 1991. De acordo com os dados apresentados, podem ser tecidas algumas considerações que coincidem com as discussões teóricas de Sabóia

(2014), Baltar e Krein (2013), que auxiliam a compreensão da realidade de Ipatinga. Para os pesquisadores, a saída das empresas é descentralizar e deslocar parte de suas atividades para outras, resultando em terceirização. O setor siderúrgico vem repassando atividades anteriormente desenvolvidas para as empresas terceirizadas, e no caso específico da Usiminas, podemos exemplificar serviços de manutenção e inspeção de equipamentos, logística, fornecimento de insumos e suprimentos, serviços de informática, entre outros.

Tabela 1 – Número de funcionários da Usiminas e terceirizados de Ipatinga

Ano	Funcionários da Usiminas	Funcionários terceirizados
1990	13.413	-----
1991	12.480	4.263
1992	12.144	3.779
1993	10.944	4.081
1994	10.448	4.297
1995	9.890	4.795
1996	9.210	4.515
1997	8.359	5.320
1998	8.338	5.378
1999	8.040	5.242
2000	8.448	5.458
2001	8.132	5.469
2002	7.916	5.059
2003	7.961	5.238
2004	7.967	-----
2005	7.962	-----
2006	8.060	-----
2011	7.347	-----
2012	7.768	5.830
2013	7.018	6.900
2014	6.853	7.439
2015	6.397	5.814
2016	6.270	5.710

Fonte: Gerência de Recursos Humanos da Usiminas (2017).

----- Não informado.

Em 2014, o número de funcionários das empresas terceirizadas passou para 7.439. Esse aumento está relacionado com as demissões que a Usiminas realizou em 2013 em virtude do desligamento de um dos altos-fornos. Observa-se, a partir da Tabela 1, que de 2015 Adiante houve redução do número de funcionários devido à crise política e ao agravamento da instabilidade econômica do país, que contribuíram para aumento do desemprego.

Por meio dos dados apresentados na Tabela 1 pode-se inferir que, enquanto a empresa vem demitindo seus funcionários, as empresas terceirizadas estão contratando estes trabalhadores. Estas, por sua vez, são beneficiadas com esta situação, uma vez que absorvem trabalhadores qualificados no Centro de Formação Profissional, que a Usiminas ainda mantém para a formação e treinamento interno de sua mão de obra.

Na Tabela 2, ao analisar o desempenho econômico da cidade, constata-se que ele vem sendo alterado ao longo do período analisado. Observa-se uma tendência de mudança no qual Ipatinga entra no novo ciclo de desenvolvimento com a diversificação da economia e impulso para atividades do setor terciário. Esses dados indicam tendência de transformação na composição de emprego do setor industrial para o terciário. Isto é, os trabalhadores da indústria que estão sendo demitidos estão migrando para o setor terciário que pode ser confirmado na literatura acadêmica que discute o tema trabalho.

Tabela 2 – Número de trabalhadores formais segundo setores econômicos

Setores Econômicos	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Agrop., extração vegetal, caça e pesca	22	56	155	256	341	91
Construção Civil	2.683	5.071	4.867	8.410	12.061	7.268
Comércio	4.143	5.711	8.518	12.529	15.826	16.043
Serviços	14.973	14.195	17.073	15.420	20.130	22.669
Indústria	13.682	14.907	15.143	15.748	26.061	13.549
Total	35.503	39.940	45.756	52.363	74.419	59.620

Fonte: Relação Anual de Informações (RAIS) 1990-2015.

Os setores de comércio e serviços apresentaram, no período analisado, um crescimento acentuado. Porém, constatou-se que em 2005 houve queda no setor de serviços devido ao baixo crescimento da economia do país. Entretanto, em 2010 e em 2015 começou a apresentar sinais de melhoria.

Com relação à construção civil, observa-se na Tabela 2 que este representou o maior peso em 2010. Isso está relacionado às alterações na regulação do crédito imobiliário que permitiram o aumento do valor e do número de unidades financiadas, influenciado pela redução das taxas de juros, ampliação dos prazos de financiamento e expansão da renda e do emprego, no qual deteve a participação de pessoas ocupadas. Pode-se inferir, também, que este crescimento está relacionado aos investimentos do governo federal no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Em 2015, o setor apresentou retração, numa crise relacionada à conjuntura econômica do país com aumento dos juros, restrição no crédito, desemprego e Operação Lava-Jato. Para analisar este setor é necessário considerar que a situação de euforia levou a um excesso de ofertas e, em consequência disso, uma crise geral nos lançamentos e a

divulgação do escândalo de corrupção deflagrado pela Lava-Jato, envolvendo várias construtoras e empreiteiras. Entretanto, vale ressaltar que a crise desse segmento não teve reflexos no comércio local, que apresentou crescimento. O próximo tópico salienta a preocupação dos atores locais com o impacto na cidade da privatização da empresa e a decisão destes em apresentar propostas de crescimento e desenvolvimento para impulsionar a economia local.

Os arranjos socioinstitucionais para recuperar a economia

Por meio da realização de um diagnóstico para elaboração do Plano Diretor da Cidade no final de 1990, já se constatava um declínio econômico de Ipatinga em relação a outros municípios do estado de Minas Gerais. De acordo com os entrevistados, o empresariado local questionava a possibilidade de criar alternativas de trabalho que não estivessem ligadas à Usiminas devido aos reflexos de demissões decorrentes da privatização em 1991. Nestas discussões constatou-se que a base da economia da cidade-região do Vale do Aço é o setor siderúrgico, por meio da geração de emprego e arrecadação com Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Serviços (ISS). A fim de superar a dependência do setor siderúrgico, os empresários defendiam a busca por outras vocações econômicas no sentido de criar mecanismos eficazes para retomada do crescimento e desenvolvimento local-regional.

Nesta conjuntura, segundo informações dos entrevistados, surgiu a ideia de criar um Fórum de Desenvolvimento Econômico com o setor empresarial das cidades de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, representados pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (Sebrae-MG), Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Prestação de Serviços de Ipatinga (Aciapi), Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG) e o Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (BDMG). Após a realização do Fórum de Desenvolvimento Econômico, foi proposto a criação de uma comissão com a realização de palestras, reuniões e discussões de experiências de cidade-região como, por exemplo, São Paulo e Porto Alegre, que já executavam projetos acerca da questão de desenvolvimento econômico, arranjos institucionais para a governança municipal, incubadoras tecnológicas e cooperativas. A proposta do Fórum foi inserir Ipatinga dentro do contexto do papel dos governos locais na busca de novos caminhos e no desenvolvimento endógeno, que passou a contar com a participação dos empresários e gestores públicos da região do Vale do Aço.

A partir do Fórum, foi proposta em Ipatinga a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEMDE) e também um distrito industrial sendo estimulada pela ACIAPI, a CDL e a Usiminas. Entretanto, em função dos desentendimentos intrapartidários da primeira gestão do Partido dos

Trabalhadores (PT) na prefeitura (Chico Ferramenta e João Magno no período de 1989 a 1992) com os atores locais, o projeto não saiu do papel. A percepção do entrevistado ilustra a análise:

Todos já estavam cientes que a privatização já era parte da realidade e haveria demissões [...]. Surgiu a proposta para a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico [...]. A UNILESTE – Universidade do Leste de MG, aceitou discutir alternativas de incubadora tecnológica, para incentivar o crescimento de microempresas [...]. Nada do que foi discutido no fórum foi colocado em prática devido às divergências partidárias do PT com os empresários (Servidor da SEPLAN, 2017).

Na segunda gestão do PT, com João Magno e Djalma Rodrigues, que compreende os períodos de 1993 a 1996, as discussões que realizadas no Fórum de Desenvolvimento Econômico foram retomadas. A nova gestão procurou criar mecanismos para fortalecer a governabilidade e a governança local na busca pela participação de todos os atores sociais no sentido de manter diálogo. Na visão dos entrevistados, a adoção do Planejamento Estratégico Situacional (PES) passou a constituir um instrumento para construção de um projeto e de uma proposta de todos os atores em organizar ações de desenvolvimento local. Portanto, ressalta-se que um dos eixos do programa de governo estava concentrado na questão do desenvolvimento econômico e na aproximação da prefeitura com a Usiminas e os demais empresários. Em depoimento para Pereira (2008), o ex-prefeito João Magno de Moura relata a necessidade de uma aproximação com a empresa, enfatizando a necessidade de o partido refletir sobre as relações sociais e a importância de uma gestão municipal participativa e democrática.

A cidade não tinha condições de ser governada no confronto, o povo já estava cansado de tanta briga. Eu determinei que estava dada a nova relação e chamei o Rinaldo Soares (presidente da Usiminas, grifo nosso) para conversar, e expliquei que queríamos uma nova relação com eles. A prefeitura é a prefeitura, o movimento sindical é o movimento sindical e a Usiminas é a Usiminas e então nós temos que ter um convívio. Mas vocês serão considerados como empresários e serão respeitados. Eu fui lá conversar com eles, lá na Usiminas (PEREIRA, 2008, p.263).

É consenso entre os entrevistados que a partir da reunião realizada com todas as instituições envolvidas estreitaram-se as relações sociais com a construção de parcerias e de alianças com o propósito de equilibrar os diversos interesses em jogo. Aparentemente, este ambiente de coesão social sinalizava a superação das desavenças de caráter suprapartidário de forma a não interferir na promoção do desenvolvimento local. O novo estilo de administração adotado revelou amadurecimento político, propiciando avaliar e ponderar as decisões para articular

interesses e reordenar o jogo de poder. Foi proposto construir um projeto coletivo sobre o modelo de cidade de acordo com as transformações decorrentes de recessão econômica e crises de desemprego. Esta maneira de administrar conflitos está relacionada à adoção do PES, instrumento que permite ao prefeito e aos técnicos tomarem decisões e organizarem as ações de forma lógica e racional na formulação de políticas públicas, promovendo o desenvolvimento local.

Foi nesta conjuntura de discussão sobre como promover o desenvolvimento local que surge a SEMDE, por meio do Decreto nº 3.296, de 21 de novembro de 1994, órgão de assessoramento do prefeito e de fomento às atividades relacionadas ao crescimento econômico da cidade. Tem como competência realizar projetos e parcerias com diversos atores sociais para ativar e fomentar os setores primário, secundário e terciário, fortalecendo o município como um dos polos regionais mais relevantes de Minas Gerais. Desta forma, assegurando a geração de emprego e renda, reduzindo a dependência econômica da cidade em relação à usina. Vale registrar que a Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Prestação de Serviços de Ipatinga (ACIAPI) mobilizou o prefeito para realizar um diálogo e propôs a criação de uma secretaria de desenvolvimento econômico, como mostra este trecho da entrevista:

[...] Nós, do setor empresarial, aproximamos do prefeito e reivindicamos que a cidade precisava se desenvolver. Propomos criar uma secretaria municipal de desenvolvimento para promover, organizar e fomentar a geração de trabalho e renda (Ex-diretor da ACIAPI, 2017).

No final da década de 1990, os atores locais iniciaram vários debates sobre a importância do turismo na cidade. Em 2013, ele foi agregado na secretaria passando a denominar Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEMDETur). De acordo com os entrevistados, diante do cenário de crise do setor siderúrgico, o turismo vem sendo uma das principais alternativas de desenvolvimento da economia local-regional. O relato exemplifica essa análise:

Diante da crise internacional, nacional e local de nosso principal produto, que é o aço, a saída mais rápida e eficiente, com o menor investimento, são comércio e serviços. Não temos dúvida de que este é o nosso futuro o setor de turismo onde conseguiremos gerar mais emprego e renda de forma mais rápida [...] (Secretário da SEMDETur, 2017).

Desde a sua criação, a SEMDETur viabilizou a realização de vários projetos em parceria com setores públicos e privados, sendo alguns implementados com sucesso e outros ainda em fase implantação. Os projetos desenvolvidos pela secretaria são: Banco Popular, a Feira de Artes e Artesanato (Feirarte), distrito

industrial, turismo, a Associação dos Apicultores do Vale do Aço (Aapivale), cooperativa de doces, a usina de beneficiamento de leite e projeto de palmito pupunha.

A seguir são apresentados o contexto em que foi criada Agência de Desenvolvimento de Ipatinga (ADI) e os principais atores locais envolvidos na realização das parcerias, destacando suas atribuições para a promoção de desenvolvimento local baseado na potencialização dos recursos endógenos.

Agência de Desenvolvimento de Ipatinga

Conforme os depoimentos obtidos junto aos entrevistados, a ideia de estimular a criação da ADI surgiu por iniciativa da ACIAPI e da Usiminas, em 1994. Para a consolidação da ADI, foram firmados convênios de cooperação técnica e material entre a prefeitura, Câmara Municipal de Ipatinga, o Sebrae-MG, o Sindicato Intermunicipal das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Vale do Aço (Sindimiva). Durante as discussões para criar a ADI, foi realizado um convênio de nº 179/00 em 21 de novembro de 1994 entre a prefeitura e a agência, com repasses de verbas e cooperação técnica.

Os depoimentos de empresários e gestores da prefeitura indicam que a ideia de promover a criação da ADI surgiu basicamente de duas determinações. A primeira decisão está relacionada à missão para aproximar o poder público da Usiminas, já que a primeira gestão do PT não era favorável a essa aproximação. A segunda decisão está relacionada ao posicionamento da empresa em defender que o município procure diversificar a dinâmica da economia local, com empreendimentos diferentes e desvincular-se da dependência do setor siderúrgico. Conforme os depoimentos concedidos pelo ex-diretor da CDL e pelo ex-secretário da Semde, a concepção destes ficam evidenciadas nestes registros.

A primeira gestão de Chico Ferramenta só foi confusão e briga com todos os setores empresariais [...] e não tinha conversa com ele. Com a administração de João Magno na prefeitura [...] viu a necessidade de buscar uma aproximação com o setor empresarial e a Usiminas. [...] o prefeito percebeu e entendeu que era melhor para a cidade acabar com as desavenças que independente de qual seja o partido político, o prefeito tem que defender os interesses da cidade e da população. Ipatinga tem uma dependência muito grande com a empresa. Foi com este propósito que surgiu a ADI, de reduzir essa dependência da cidade com a empresa e de buscar diversificar a economia com outros empreendimentos industriais [...].

O propósito da ADI é atrair prestadores de serviços à Usiminas, integrando a cadeia produtiva do setor metalmeccânico na cidade, fazendo com que demais empresas instaladas na região como, por exemplo, a Acesita na cidade de Timóteo, Celulose Nipo-Brasileira (Cenibra) na cidade de Belo Oriente, a CSBM, localizada na cidade de João Monlevade, possam realizar compras, efetuar contratos de fornecimento de materiais e prestação de serviços gerando trabalho, emprego e induzindo o desenvolvimento local-regional.

Os dados obtidos por meio das entrevistas mostram que a ADI é uma entidade privada de promoção de desenvolvimento econômico, social e ambiental com autonomia para reunir o setor público e privado visando à atração de investimentos para a cidade. Portanto, tem a responsabilidade de promover o diálogo entre os atores políticos e empresários para que sejam gerados empregos e negócios na cidade.

Desde a criação, a ADI vem elaborando vários projetos em parceria com o poder público e privado para promover o desenvolvimento econômico da cidade, projetando-a no âmbito nacional e estruturando todo o processo de desenvolvimento junto aos atores locais de modo autossustentável. A agência viabilizou vários projetos que já foram implementados e outros que estão em fase de implantação como: *shopping center*; cooperativa de serralherias; zona de processamento de exportação; cursos de qualificação, capacitação empresarial; diagnóstico setorial; feiras nacionais e internacionais; parque científico e tecnológico do Vale do Aço; Arranjo Produtivo Local (APL) em fruticultura; plano de desenvolvimento do Ipaneminha; porto seco de Ipatinga e APL do setor metalomeccânico.

O tópico seguinte apresenta as reflexões dos atores sociais sobre os projetos que vêm sendo desenvolvidos pela SEMDETur a ADI identificando os limites que atrapalham o desenvolvimento local.

Avaliação dos atores sociais sobre o desenvolvimento local

Os entrevistados reconhecem que o paradigma nacional-desenvolvimentista adotado pelo Estado brasileiro no decurso das décadas de 1930 a 1960, direcionado a conduzir investimentos na construção de indústrias e de estimular o desenvolvimento, entrou em crise. Salientaram que, desde a década de 1980, com a crise econômica e o desemprego, a política desenvolvimentista passou a ser interrompida, o Estado passou a se valer do argumento da necessidade de seu afastamento por ocasionar, em consequência disto, o entrave ao progresso e ao desenvolvimento. Frente a essas considerações, ressaltaram que o poder público local tem de conduzir o desenvolvimento endógeno, com políticas que antes eram reservadas ao Estado, já que estão próximos da realidade vivenciada pela

população da cidade. A visão abaixo ilustra a percepção de um ex-diretor sindical entrevistado:

[...] Os políticos e os prefeitos eleitos deixaram para as empresas da região Usiminas, Acesita, Cenibra e a Vale do Rio Doce arrumarem emprego para a população. Quem tem que preocupar com o desenvolvimento são todos envolvidos, mas, principalmente o prefeito tem que estar à frente, promovendo o desenvolvimento local. Não é só o empresário, o prefeito tem de criar um ambiente propício para o crescimento da cidade.

Cabe ressaltar que a execução dos projetos da SEMDETur e da ADI estão voltados para a diversificação da economia, sem contribuir para sair da dependência do setor siderúrgico. Na visão dos entrevistados, estes projetos não são suficientes para alcançar os objetivos propostos no sentido de estimular a economia e gerar emprego e renda quando se faz referência ao nível elevado de desemprego na cidade proveniente do setor industrial. Deste modo, pode-se afirmar que ainda é incipiente o sistema de governança desenvolvido pelos atores locais. Na opinião destes, os papéis das duas instituições deveriam ser de promover projetos maiores. O relato de um sindicalista exemplifica essa análise:

Foram realizados alguns projetos bem-sucedidos e outros não [...], porém, nenhum deles absorveu um número significativo de trabalhadores e conseguiu reduzir o nível elevado de desemprego na cidade e sair da dependência da siderúrgica.

É consenso entre os entrevistados que alguns fatores impedem a atração de novos investimentos para o município como, por exemplo: a) duplicação e correção das rodovias federais 040, 262 e 381 que atravessam o estado de Minas Gerais; b) falta de proximidade com os polos consumidores; c) melhoria de acesso à área urbana da cidade de Coronel Fabriciano; d) extensão territorial limitada; e) baixo aproveitamento da atividade silvícola; f) grau de dependência fiscal-tributária da prefeitura para com a Usiminas, que é responsável por 80% da receita do município; g) necessidade da prefeitura disponibilizar novas áreas para instalações industriais; h) construção de um terminal intermodal de transportes; i) infraestrutura viária; j) burocracias que prejudicam o andamento dos projetos; k) aprovação do orçamento; l) morosidade dos processos faz com que os projetos ultrapassem os períodos de gestão dos políticos; m) transição de uma administração municipal para outra causando descontinuidade dos projetos; n) incentivos fiscais ou financiamento subsidiado para as empresas instalarem no município e o) conflitos e disputas entre políticos para administrar a prefeitura.

Cabe ressaltar que, na visão dos entrevistados, a disputa pela ocupação de cargo na prefeitura que iniciou entre as eleições de 2004 e 2016 entre PT e PMDB pela

sucessão na administração, com ataques e acusações nas campanhas eleitorais e pós-eleição, devido a escândalos de corrupção e questionamentos sobre a elegibilidade das candidaturas, são considerados entraves e comprometem o desenvolvimento local. Ilustrando a afirmativa, um ex-diretor da Aciapi ressalta que:

A cidade não suporta mais a politicagem desses políticos [...] de não ter o compromisso em honrar o seu papel [...] de não olhar para o bem-estar dos moradores da cidade. Os conflitos que vêm sendo travados pelos políticos da nossa cidade estão atrapalhando no crescimento e desenvolvimento da cidade e com isso a população perde.

De acordo com os dados apresentados na literatura acadêmica, o papel do poder público local deve ser o de animador e promotor de desenvolvimento local, com o objetivo de construir com o setor empresarial e a sociedade civil um ambiente inovador para o estímulo produtivo de empresas. No cerne desta reflexão, surge um questionamento: por que o desenvolvimento local não consegue avançar em Ipatinga? A resposta para esta indagação se encontra no neoinstitucionalismo ou *path dependence*. Para essa teoria as relações histórico-institucionais que os atores sociais constroem na cidade-região estabelecidas por meio pactos ou não, interferem na atuação e no futuro das políticas de desenvolvimento econômico. Os pesquisadores que estudam o desenvolvimento local/regional analisam diversos fatores, mas, negligenciam associar a temática com a teoria neoinstitucionalista que enfatiza que a estrutura atual que os atores sociais estabelecem só pode ser compreendida se estiver relacionada com uma visão da história. No caso específico de Ipatinga, observa-se que após a emancipação da cidade em 1964, os grupos de interesses sempre ocuparam o poder político, embora tenham sido eleitos, nomeados, destituídos e revezando na administração da prefeitura nunca se preocuparam com a questão do desenvolvimento local. É dentro deste quadro de transições de vários prefeitos que se constata poucas intervenções no espaço urbano, com ações insatisfatórias para a melhoria da qualidade de vida da população e a omissão de não dar a importância devida à questão de desenvolvimento local endógeno.

As explicações para o poder público não resolver os problemas urbanos estão relacionados à debilidade organizativa e institucional, pressão de interesses hegemônicos e de práticas políticas relacionadas ao assistencialismo e ao paternalismo, de dependência com relação a Usiminas em resolver os problemas públicos.

Cabe ressaltar que o desenvolvimento local é um processo complexo que exige esforço de todos os atores locais. Implica numa profunda transformação das relações sociais para que surja a negociação de interesses, mesmo que divergentes,

pois estes fazem parte da história e estão vinculados ao território, devem dispor de iniciativa com projetos e propostas que promovam melhorias socioeconômicas.

Por meio das entrevistas realizadas, verifica-se que o poder público municipal espera das empresas algo em prol da cidade como a Usiminas e a sua cadeia produtiva, porém, tem pouca predisposição para estruturar parcerias público-privadas no município visando atrair novas empresas. Este fato está relacionado ao *path dependence*, pois, como citado anteriormente, a empresa assumiu o papel de construir a cidade e o apego ao passado limita as escolhas e os caminhos dos gestores públicos em promover o desenvolvimento local endógeno. Com o comportamento assistencialista e paternalista, a empresa tornou-se o principal agente social na resolução dos problemas públicos e privados na cidade e isto provocou dependência dos gestores públicos. A falta de êxito de desempenho institucional em Ipatinga está associada à inexistência de uma sociedade organizada, capital social, reciprocidade de normas compartilhadas por todos, cultura política e as tradições cívicas, elementos indispensáveis que determinam o desenvolvimento local.

Considerações finais

Inicialmente foi apresentado o contexto histórico de intervenção do Estado no desenvolvimento, crescimento econômico e a falência do paradigma nacional-desenvolvimentista no Brasil. Esta descrição contribuiu para identificar como surgiu a siderúrgica Usiminas e refletir sobre o desenvolvimento local na cidade de Ipatinga.

Os resultados apresentados na pesquisa demonstram que as mudanças observadas na cidade de Ipatinga vão ao encontro dos apresentados na literatura sobre como os efeitos da privatização da Usiminas estão impactando o desenvolvimento econômico da cidade-região. Há repercussão na atividade econômica do município, que tem alto grau de dependência em relação à empresa. Mesmo que haja constante modernização e aumento de produtividade na usina em Ipatinga, a tendência é a redução dos postos de trabalho no futuro, o que enfatiza a importância da SEMDETur e da ADI para intermediar a transição de um novo conceito de gestão urbana voltada para a iniciativa de desenvolvimento local.

Ao retomar as questões na literatura acadêmica sobre a importância do papel dos gestores municipais e da cooperação entre os atores sociais, constata-se que a ação do poder público, no que se refere a promover o desenvolvimento econômico de Ipatinga, fugiu aos princípios do que foi discutido no referencial teórico. De acordo com os diferentes atores locais entrevistados, a aproximação entre o poder público, os empresários e a Usiminas tem sido contemplada, embora tenham relatado que as formas de cooperação têm sido limitadas. Houve pouco avanço na

elaboração de mecanismos de cooperação, provavelmente devido aos conflitos entre os atores sociais que, diante das dificuldades de estabelecer cooperação entre si, desenvolvem projetos tímidos e insuficientes para promover o desenvolvimento. Portanto, a rede de coesão social é praticamente inexistente, o que dificulta a capacidade de criar uma participação conjunta entre os atores locais no processo de tomada de decisão e, também, de criar novas bases para um desenvolvimento econômico local.

O estudo identifica as instituições como fatores determinantes para o desenvolvimento econômico, sendo estas condicionadas pelo contexto em que foram criadas e inseridas, preservando o poder. As características de instabilidade e descontinuidade administrativa de prefeitos desde a emancipação da cidade impedem o desenvolvimento local devido à debilidade organizativa e institucional dos prefeitos, pressão de interesses hegemônicos e de práticas políticas relacionadas ao assistencialismo e paternalismo, de dependência com relação à Usiminas em resolver os problemas públicos.

Os dados empíricos mostram que é preocupante o processo de relativo afastamento e distanciamento entre os atores sociais e, também, é incipiente o sistema de governança implementado pelo poder público local. Não obstante, o papel da SEMDETur e da ADI leva a crer que serão articuladores e executores de políticas de desenvolvimento econômico e instituições fundamentais para intermediar a transição de um novo conceito de gestão urbana voltada para o empreendedorismo.

Devido à complexidade da temática, algumas questões surgiram na pesquisa de campo e que merecem ser discutidas por estudos futuros. Em primeiro lugar, analisar e avaliar os impactos da privatização das duas siderúrgicas (Usiminas e Acesita) e a indústria produtora de celulose (Cenibra) na região do Vale do Aço. Em segundo lugar, analisar os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pela Associação dos Metalúrgicos Aposentados e Pensionistas de Ipatinga (AAPI) com os associados na forma de integrá-los com práticas de sociabilidade e a busca por outra identidade.

Referências

AREND, Marcelo; CARIO, Silvio Antônio Ferraz; ENDERLE, Rogério A. Instituições, inovações e desenvolvimento econômico. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n. 1 (41) p. 110-133, 2012.

BALTAR, P. E.; KREIN, J. D. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. **Cadernos CRH**, n. 68, v. 26, p. 273-292, 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea**. Rio de Janeiro, p. 01-32, abril de 2013.

CAMPOS, C. M.; SOMEKH, N. Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Anais – Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, p. 173-184, 2013.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CHIZZOTTI, Antônio. Estudo de Caso. In: **Pesquisa qualitativa nas Ciências Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2010. p.135-142.

DOWBOR, Ladislau. Desenvolvimento local e apropriação dos processos econômicos. **Revista do Instituto Brasileiro de Estudos**, n.51, p. 99-112, set./mar. 2010.

FRIZZERA, Jussara. **USIMINAS conta sua história**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1990.

KORNIN, Thais. Agências de desenvolvimento e a ampliação da esfera pública para a gestão territorial. **Cadernos IPARDES**, n.2, v.1, p. 1-16, 2011.

KLINK, Jeroen J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Márcio (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2010. p.271-288.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, Clelio Campolina e LEMOS, Mauro Borges (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005.

MARTINS, Rafael D'A; VAZ, José C.; CALDAS, Eduardo de L. A gestão de desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**. n.33, v. 44, p.559-590, 2010.

MONTE-MÓR, Roberto L. de M. Ocupação do território e estrutura urbana. In: PAULA, João Antônio de (Coord). **Biodiversidade, população e economia**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1997. p. 91-154.

OCKE, M. A. de M.; IKEDA, A. A. Marketing de lugar: estado da arte e perspectivas futuras. **Revista de Administração**, n.4, v.49, p.671-683, 2014.

PEREIRA, Denise de Castro. **Empresa, cidade e cidadania: construções e deslocamentos de lugares de poder.** 2008. 313 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Novos Estudos – CEBRAP**, n.72, p.59-77, 2005.

RIBAS JÚNIOR, Osny Taborda. **Proposições para a melhoria no desempenho de agências de desenvolvimento regional utilizando as experiências em curso na região sul do Brasil.** 2008. 375 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2008.

SABÓIA, João. Baixo crescimento econômico e melhora do mercado: como entender a aparente contradição? **Estudos Avançados**, n.28, v.81, p. 115-125, 2014.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para o mercado mundial.** Santa Catarina: Argos, 2010.

SANTOS, E.; BITARELLO, J.; PEDDE, Valdir. Determinantes do desempenho institucional: um esboço teórico. **Revista de Serviço Público**, n.4, v.59, p. 441-454, 2008.

SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão de governança. In: DOWBOR, LAdislau; POCHMANN, Márcio. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local.** São Paulo: Perseu Abramo, 2010. p.41-65.

SOARES, Rinaldo Campos. Siderurgia nacional: desempenho e desenvolvimento. In: **Empresariedade & Ética: o exercício da cidadania corporativa.** São Paulo: Atlas, 2002. p.183- 229.

Endereço para correspondência:

Simone de Souza – simonedesouza413@gmail.com
Rod. Papa João Paulo II, 4143 - Serra Verde,
31630-340 Belo Horizonte/MG, Brasil