



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

PLANEJAMENTO SOCIAL E RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DA ESTRADA  
DE FERRO CARAJÁS

**Igor Pantoja** (IPPUR/UFRJ) - igorpantojaalves@gmail.com

*Bacharel em Ciências Sociais (USP), estudante de mestrado em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)*

## **Planejamento Social e Relações Público-Privadas em Municípios da Estrada de Ferro Carajás**

**Resumo:** No presente artigo será analisada a “atuação social” da Vale S.A. ao longo da Estrada de Ferro Carajás, no estado do Maranhão. A ferrovia atravessa 21 municípios do Estado e nos últimos anos tem sido uma das principais regiões de investimento produtivo da empresa, privatizada em 1997. Conjuntamente com estes investimentos é possível se identificar um aumento significativo dos investimentos sociais da empresa na região. Este grande aporte de recursos, porém, não está isento de relações de poder que a empresa vem consolidando ali, e está no centro de um processo de privatização do planejamento socioterritorial dos municípios que estão ao longo da ferrovia, já que as ações estão cada vez mais se utilizando de recursos públicos para o fortalecimento da imagem institucional da Vale e de seu discurso de responsabilidade social. Busca-se então o exercício reflexivo sobre estas práticas nos marcos de uma sociologia política crítica, buscando iluminar algumas contradições deste processo.

No presente artigo buscarei fazer alguns apontamentos reflexivos a partir de minha pesquisa de mestrado na área de planejamento urbano e regional. Tratarei aqui de apresentar a temática na qual a pesquisa se insere, realizar um apanhado histórico do tema e aprofundar o recorte do objeto, realizando a partir deste um retorno às teorias que deram suporte a fim de elaborar resultados e conclusões (mesmo que preliminares), já que a pesquisa de mestrado está em andamento.

Podemos dizer que a história de atuação da Vale S.A.<sup>1</sup> na região amazônica se inicia com as primeiras jazidas de minério encontradas no sudeste do Pará. Nesta época (início da década de 1980) o Projeto Ferro Carajás, da Companhia Vale do Rio Doce e o Programa Grande Carajás, desenvolvido nos gabinetes do governo federal (sob o comando do General Figueiredo), eram a grande saída do Brasil para o impasse da crise cambial, no início dos anos 1980. Afinal, gerariam dólares ao país e assim assegurariam a estabilidade macroeconômica tão sonhada pelo Estado Brasileiro. O desenvolvimento regional também era uma das esperanças de resultado do projeto, a partir da crença de que com a expansão do produto interno bruto e da base tributável da economia regional, o poder público manteria maiores somas de recursos e poderia oferecer soluções aos problemas econômicos e sociais vivenciados pela população daquela região.

Era época de crescimento do conceito de *região* enquanto escala de análise e de políticas públicas, e a iniciativa federal de estabelecer um grande programa de desenvolvimento para a região amazônica não era exatamente uma novidade, ainda que desta vez a presença de grandes empresas, como a CVRD, e a construção de grandes obras de infraestrutura pelo Estado, como a hidrelétrica de Tucuruí e a rodovia Transamazônica, tenham sido determinantes para a viabilidade dos Programas. As consequências espaciais e os impactos territoriais da implantação destes projetos, no entanto, nunca foram tão grandes.

Segundo Laurelli (Laurelli, E., 1987, pág. 135), “a concentração de grandes investimentos em áreas predeterminadas, quer seja para prover condições gerais para a produção ou para fins produtivos diretos ou a interseção de ambas situações, caracterizam um modo de produção do espaço, recente e distinto na América Latina”, alterando-se padrões históricos de localização de atividades. E segue: “em geral se constroem grandes unidades produtivas, a maioria delas para o desenvolvimento de atividades básicas, como alavancamento ou início de possíveis cadeias produtivas” (*ibid.*, pág. 136). Esta é uma das definições presentes na literatura que se debruça sobre o fenômeno dos grandes projetos industriais e hidrelétricos, e nos orientará na presente discussão sobre as atividades da Vale S.A. ao longo dos 892 km da Estrada de Ferro Carajás (EFC).

Alguns dos efeitos sociais causados por grandes projetos industriais são bem conhecidos<sup>2</sup>, como economias de enclave (que capturam recursos da região pelos centros hegemônicos), controle territorial empresarial (seja privado ou estatal), formação de novas territorialidades - a partir do (re)ordenamento privado do território (ainda que o espaço transformado não seja objeto explícito de planejamento), além de uma notável assimetria de poder, que ata as mãos das forças sociais locais, restando clientelismo político pelo lado do governo local e reivindicações sociais que dificilmente chegam a espaços públicos mais amplos, de outro. Não há instâncias públicas de mediação entre atores locais e o grande projeto – que “atende a interesses nacionais” e opera em uma lógica global. Em muitos países da América Latina este cenário se repetiu, homogeneizando territórios e anulando a possibilidade de uma vida diferente daquela desenhada pelos grandes projetos às populações da região. É dispensado dizer que o que ocorre no complexo mina-ferrovia-porto da Vale S.A. não é diferente.

No caso da Estrada de Ferro Carajás estes efeitos são facilmente percebidos, já que ali se encontra um dos principais corredores de exportações do país – um complexo de grande escala, portanto.. Com 892 km de extensão, indo de Parauapebas (PA) a São Luís (MA), a ferrovia (de propriedade da Vale S.A.) atravessa 25 municípios (em 2 estados) e tem como “área de influência” oficial toda a área a 150 km de cada lado da linha férrea, em toda sua extensão. Aqui se constitui um dos “territórios de atuação da Vale”, segundo palavras do relatório da empresa (Vale S.A., 2009). Assim, começa-se a ter dimensão da vastidão da área (física) que a empresa é reconhecida enquanto agente legítima.

A ferrovia faz parte do Projeto Ferro Carajás, desenvolvido pela então Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) dentro do escopo do Programa Grande Carajás, elaborado pela equipe de Delfim Neto durante o governo Figueiredo. Após os grandes investimentos estatais em infraestrutura, desde o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek até o II Plano Nacional de Desenvolvimento, a política governamental para o ‘desenvolvimento’ passa a se orientar para a instalação de projetos diretamente produtivos, e para isso oferece ao empresariado incentivos fiscais e financeiros e conta com a atuação das grandes empresas estatais, como a Eletronorte e a CVRD. O setor mineiro-energético é privilegiado, e o Programa Grande Carajás tem como grandes destaques a implantação da extração mineral em Carajás pela CVRD e as indústrias de alumínio e alumina (eletrointensivas) ALUMAR, ALBRAS e ALUNORTE - as duas últimas, aliás, têm a CVRD como acionista. A Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi a agência governamental que financiou os projetos que se instalariam na área de mais de 900 mil quilômetros quadrados compreendida pelo PGC, sendo 70% deste espaço coberto por florestas tropicais e habitada por inúmeras populações tradicionais, como indígenas, ribeirinhos, e camponeses e uma

grande maioria de povoados pobres, que vêm no projeto uma esperança de emprego e renda na região, mas que infelizmente não serão eles a aproveitá-los.

Os conflitos fundiários e trabalhistas na região de atuação da Vale S.A. são históricos, e seu domínio sobre a região tende a aprofundá-los. Com os projetos siderúrgicos que se instalaram ao longo da ferrovia<sup>3</sup>, principalmente em Açailândia-MA e Marabá-PA, a pressão fundiária pela plantação de eucalipto para carvoejamento aumentou consideravelmente, e o cenário do monocultivo se tornou uma realidade naquela região. Muitas pequenas propriedades, geridas através do sistema familiar de produção foram e estão sendo vendidas para a produção de carvão vegetal, que deve alimentar as guseiras<sup>4</sup>. Com a venda das pequenas propriedades, grande parte dos antigos moradores do campo tomam como destino as cidades, que têm aumento da densidade populacional e carecem de infraestrutura, dando origem ou agravando problemas urbanos como a favelização, prostituição de crianças e adolescentes, violência e dificuldades no atendimento à saúde (Gistelinck, F. 1988, Carneiro, M. D. S. 1997 e 2009). Em São Luís-MA os impactos da atuação da empresa vêm desde os anos 1980, época da instalação do Terminal Marítimo da Ponta da Madeira e da conclusão da Estrada de Ferro, que desemboca neste terminal portuário<sup>5</sup>. A Ilha do Maranhão, local onde está instalada a zona industrial do município, era uma área predominantemente rural, com diversos povoados que ao longo do processo de implantação dos empreendimentos foram sendo pressionados para que deixassem a região, seja por pequenas concessões realizadas pela empresa ou mesmo pela ação violenta de despejo e demolição de habitações. Na Ilha encontra-se a ALUMAR, o Porto de Itaqui, a área da CVRD (com o Porto e uma usina pelletizadora, inaugurada em 2002) e uma usina termelétrica em construção, de propriedade do grupo MPX (e que já teve a obra paralisada ao menos uma vez por irregularidades no processo de licenciamento ambiental).

Em 2001 a CVRD e o governo do Estado assinaram um protocolo de intenções para a construção de um pólo siderúrgico em São Luís-MA, ou seja, tratar-se-ia de ampliar significativamente a área de propriedade da Vale S.A. no município, assim como seu poder econômico e social na região. Para isso, doze comunidades seriam diretamente afetadas pelo empreendimento, somando mais de 14 mil pessoas que habitam uma área de 2.471,41 hectares (Sant'Ana Junior, H., Alves, E., Pereira M., Assunção, C. 2009). Com a constituição de um forte movimento da sociedade civil local (Reage São Luís), a área a ser desapropriada foi reduzida a pouco mais de 1000 hectares, afetando um povoado integralmente e outro parcialmente, a fim de se construir mais uma siderúrgica. Ainda que tenha havido esta vitória da sociedade civil local, entre 2001 (assinatura do protocolo) e 2004, quando o projeto é finalmente alterado, diversas ações foram realizadas pela empresa interessada: um diagnóstico socioeconômico das comunidades impactadas, por uma

consultoria paulista, que buscou mapear a população e suas formas de organização, e a marcação das casas que estariam na área de remoção, o que gerou um clima de apreensão nas famílias, pois de repente tiveram suas residências marcadas como objeto de remoção, sem saberem para onde, por quem e em que condições. A orientação para os moradores é de que não fizessem melhorias nas casas, roçados ou em instrumentos de trabalho, pois não entrariam na avaliação do valor das residências para cálculo da indenização pelo remanejamento (Sant’Ana Junior, H., Alves, E., Pereira M., Assunção, C. 2009). Em paralelo a isto a Vale S.A. intensificou suas ações sociais nos povoados, buscando se aproximar das associações comunitárias e das famílias participantes dos programas que a empresa desenvolvia na região.

De modo mais amplo, podemos dizer que a estratégia de negócios da Vale após sua privatização<sup>6</sup>, em 1997, se tornou muito mais agressiva, e foi iniciado um grande programa de fusões e aquisições demonstrado por diversos estudos do BNDES<sup>7</sup> e de outros autores (BNDES, 2003 e Costa, A. 2009). Além disso suas vendas cresceram consideravelmente e houve um reforço da atuação exportadora do complexo mina-ferrovia-porto, que vai das minas de Carajás a São Luís-MA (chamado “sistema norte”). As críticas à atuação da empresa após sua privatização também aumentaram, já que agora os lucros obtidos com a venda do minério são privadamente geridos, e a contradição entre a riqueza transportada pela EFC e a pobreza das populações à beira dos trilhos se tornou objeto de maior contestação pelas populações locais. Movimentos sociais como o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra) e a Campanha Justiça nos Trilhos apresentaram nos últimos anos diversas denúncias de desrespeito aos Direitos Humanos por parte da empresa no Maranhão, seja por conta da poluição gerada por carvoarias em Açailândia-MA, pela predação ao meio ambiente e à sociedade gerada pelo monocultivo do eucalipto no sul do estado ou pelos casos de acidentes com o trem, muitas vezes com vítimas fatais - sem que a empresa sofra qualquer tipo de penalidade ou arque com indenizações às famílias das vítimas (Organizações *et al*, 2010).

O Maranhão tem sido o foco da *atuação social* da empresa nos últimos anos, uma vez que os investimentos da empresa na região de Carajás, no Pará, encontra-se mais consolidada (mesmo que novos projetos de mineração estejam se iniciando em meio à província mineral de Carajás)<sup>8</sup>. É ainda neste estado que está sendo feita a ampliação do Terminal da Ponta da Madeira (Pier IV, em São Luís-MA) e onde estão ocorrendo as obras de duplicação de 68km da Estrada de Ferro, com vistas à ampliação de pátios de cruzamento e manobra, em diversos municípios do estado (Brasil Econômico, 02/03/2010). Trata-se de obras estratégicas para a empresa, já que a logística é uma área central para os negócios da Vale.

Nos últimos anos a média de transporte de minério da EFC foi de 100 milhões de toneladas por ano, e a meta é de, até 2015, chegar a 230 milhões.

### **A “*atuação social*” da Vale**

Em meio às críticas de segmentos da população afetados pelos recentes investimentos da Vale no Maranhão a empresa tem investido pesadamente em “ações sociais”, como forma de se aproximar e manter um “bom relacionamento” com as comunidades em que atua ou tem interesse direto. Há uma grande disparidade entre seu poder econômico e o dos municípios em que atua, ou mesmo do estado do Maranhão como um todo (o mais pobre do Brasil<sup>9</sup>). Por isso - e por conta da grande publicidade realizada - os investimentos que a empresa tem feito em programas sociais de diferentes áreas surgem como uma *oportunidade* para as populações despossuídas habitantes da “área de influência” da EFC.

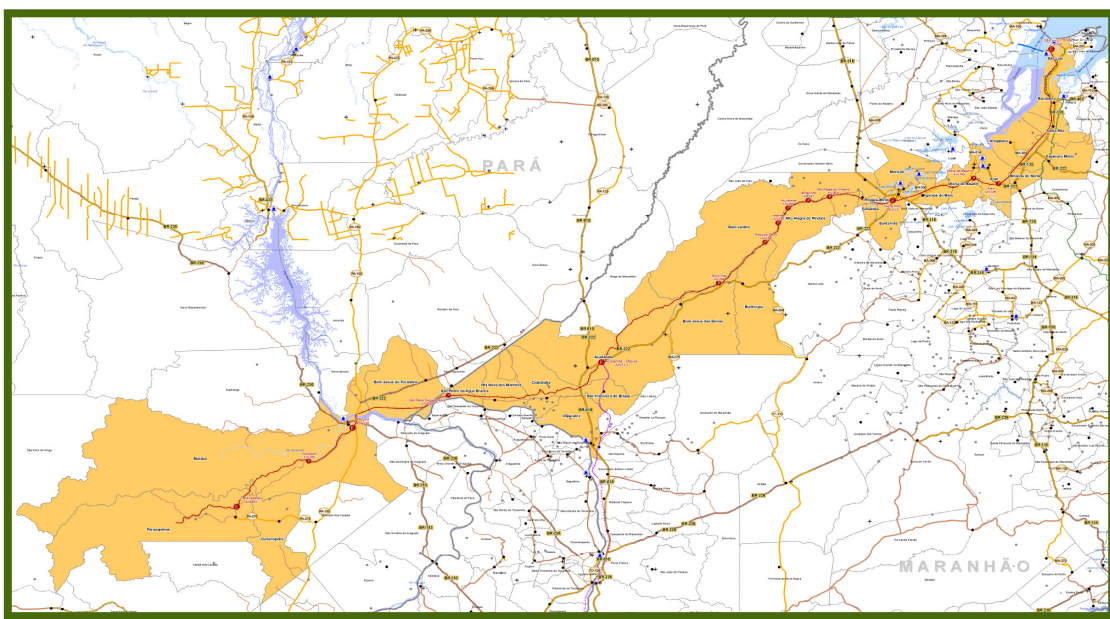
É importante destacar que se entende aqui a *atuação social* de uma empresa como o conjunto de suas ações de relacionamento - seja com seus clientes e fornecedores, com o poder público ou com aqueles que são impactados por sua atividade<sup>10</sup>. Porém, é importante especificar a discussão sobre a *atuação social* da Vale com relação aos públicos não-mercantis, mas que sofrem e são *objeto* de suas ações – as populações moradoras de áreas impactadas pelos investimentos da empresa, tanto produtivos quanto *sociais*. Há uma compreensão distinta, portanto, do enfoque da Responsabilidade Social Empresarial (RSE), que busca ser uma noção mais ampla e que é vetor de muitas discussões no mundo empresarial e do terceiro setor no Brasil<sup>11</sup>. Porém, como as discussões na literatura especializada aparecem em geral sob o signo da RSE, acredita-se que a noção seja útil para fomentar a discussão aqui proposta, ainda que o debate seja marcado por forte conteúdo normativo e voltado diretamente aos interesses-fim dos agentes econômicos.

A definição do IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor) de RSE é uma das que estão mais próximas de nossa concepção do escopo da atuação empresarial: “Muito mais do que ações sociais e filantropia, a responsabilidade social [...] deve ser o pressuposto e a base da atividade empresarial e do consumo. Engloba a preocupação e o compromisso com os impactos causados aos consumidores ao meio ambiente e trabalhadores; os valores professados na ação prática cotidiana no mercado de consumo – refletida na publicidade e nos produtos e serviços oferecidos; a postura da empresa na busca de soluções para eventuais problemas; e, ainda, a transparência nas relações com os envolvidos nas suas atividades.” (IDEC, *apud* Charoux, A. 2007 pág. 9)

Esta relação pode se dar de maneira mais imediata, no caso de populações próximas a empreendimentos e que se sentem afetadas por esta proximidade, ou de maneira difusa,

quando a atuação da empresa toca valores e práticas culturais de determinado grupo social. É assim considerada também toda ação de *marketing* empresarial. A discussão, no entanto, será mais detida sobre as ações que a empresa (Vale S.A.) tem realizado nas áreas de implantação de seus projetos mais recentes de responsabilidade social, notadamente no estado do Maranhão, por onde passa a maior parte da Estrada de Ferro Carajás (21 municípios, do total de 25 que a ferrovia percorre) e onde se localizou a maior parte dos conflitos com a empresa nos últimos anos.

A Fundação Vale é a atual responsável pelo planejamento das ações sociais da Vale S.A., porém, a execução de todas as ações e programas são realizadas por ONG's contratadas pela Fundação, cabendo a esta fazer a articulação entre o poder público, a ONG contratada e a própria Vale, principalmente através de seu departamento de Relações Comunitárias. Este departamento, por sua vez, conta com analistas de campo, que são funcionários da própria Vale e que fazem o relacionamento com representantes da sociedade civil e do poder público nos municípios da Estrada de Ferro Carajás – no caso deste “território”, como a empresa nomeia, são 4 analistas, divididos ao longo dos 892 Km da ferrovia.



Mapa da Estrada de Ferro Carajás, com municípios.

Os principais programas oferecidos pela Fundação aos municípios são:

- Novas Alianças: trata-se de um programa que oferece um curso de 40 horas destinado a conselheiros e membros das secretarias executivas dos conselhos de gestão pública (principalmente Conselhos de Assistência Social e Criança e Adolescente), membros do Ministério Público, vereadores, assessores e integrantes de movimentos sociais. Os



participantes são preparados para participar do planejamento, monitoramento e avaliação do orçamento público. Após o curso, os participantes de cada município são orientados a elaborar e executar um plano de ação e a mobilizar e formar outras pessoas para o mesmo fim. Esse grupo é assessorado pelo projeto durante um ano. É um dos maiores programas da Fundação, voltado a políticas sociais municipais e um dos principais recursos trabalhados durante o curso é o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.

- Escola que Vale: oferece cursos de formação continuada a professores, diretores e técnicos das secretarias de educação municipais. Desenvolvido pela ONG CEDAC (Centro de Documentação Para Ação Comunitária), sediada em São Paulo, tem a duração de 4 anos e trabalha com oficinas de arte, leitura, escrita e acesso à internet, além de capacitar os professores a desenvolver projetos interdisciplinares com os alunos

- Vale Alfabetizar: a Fundação Vale atua em parceria com a ONG Alfabetização Solidária (Alfasol), secretarias municipais de Educação e instituições de Ensino Superior (geralmente públicas), capacitando alfabetizadores e oferecendo cursos de alfabetização de jovens e adultos, com duração de 8 meses. Além das aulas, há o Programa Ver, que oferece óculos gratuitamente àqueles alunos que têm alguma deficiência visual.

- Programa Brasil Vale Ouro: visa descobrir novos talentos do judô, natação e atletismo nas cidades onde a empresa atua. Coordenado pela Fundação Vale, representa a entrada da Fundação Vale no segmento de esportes de alto rendimento e tem como objetivo principal ter campeões olímpicos e mais medalhas nas Olimpíadas de 2016. O *Brasil Vale Ouro* é desenvolvido na Estação Conhecimento de Tucumã, no Pará, desde outubro de 2008. Neste programa, voltado ao desenvolvimento esportivo de “talentos” juvenis para esportes individuais, inclusive já se realizaram testes de DNA para “verificação de potencial para o atletismo” em 30 jovens, segundo informações da Fundação Vale, em entrevista.

- Estações Conhecimento: são grandes complexos esportivo/econômicos onde crianças e jovens realizam atividades esportivas e recebem diversos tipos de treinamento empresarial. Este é o grande projeto da Fundação atualmente, ainda que o cronograma de implantação das Estações esteja atrasado. Cada centro é juridicamente constituído como uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e conta com recursos públicos e privados. “A intenção é promover ações integradas, de longo prazo, que contribuam para o desenvolvimento integral da pessoa – físico, emocional e cognitivo – de maneira a fazer com que os jovens tenham autonomia e condições de sonhar e conquistar seus sonhos” (site da empresa).

Trata-se de um novo modelo de intervenção social da empresa, focado no desenvolvimento individual dos participantes e voltado ao esporte individual. A empresa já tem páginas da web dedicadas ao programa<sup>12</sup>, onde se vêem principalmente crianças, e ao *marketing* do desenvolvimento individual de seus participantes, através das conquistas de medalhas em competições pelo Brasil (o “Programa Brasil Vale Ouro” começa nas Estações Conhecimento e funciona em suas instalações). Além das atividades esportivas, são oferecidas atividades voltadas à “vocação produtiva local”, onde “o conhecimento adequado à região é trabalhado, elegendo cadeias produtivas de maior valor agregado, que possam ganhar escala de produção”, e para isso é oferecido apoio técnico aos produtores, além de estímulo ao comércio dos bens produzidos. Um exemplo deste tipo de produção é a de biojóias (colares e outras peças feitas com sementes da região), em Tucumã-PA. A previsão é de que sejam instaladas 15 Estações Conhecimento, sendo 9 delas no Maranhão, ao longo da EFC. Os recursos vêm da Lei do Esporte (1% do I.R. da pessoa jurídica da empresa e 6% dos empregados, o que somaria cerca de R\$23 milhões, segundo apresentação da empresa) e do Projeto Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, pelo qual cada cidade que implementar um centro destes recebe R\$300 mil por ano.

- Ação Saúde: os projetos-piloto da Fundação para o programa foram inaugurados em 2009 nos municípios de Arari-MA e Santa Rita-MA e consiste em uma capacitação de 40h presenciais e um kit de materiais educativos, que conta com material audiovisual “voltado às principais questões de saúde da região”. O kit inclui um caderno de textos, um guia de formação, DVD’s com programas televisivos – incluindo a série “Estação Saúde”, produção inédita de 44 episódios exibidos no Canal Futura e amostras de outros programas com o mesmo tema do canal. O projeto conta com a consultoria do Canal Futura e apoio técnico da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/FIOCRUZ.). O público formado pelo programa são os profissionais de saúde das redes municipais, educadores, lideranças comunitárias (mulheres) e ONG’s da região, e as ações nos municípios buscam atender principalmente às questões da saúde materno-infantil.

- Trem da cidadana: através de parceria com o Governo do Estado do Maranhão, uma vez por ano é montado um trem com 2 vagões que oferecem serviços de emissão de documentos e atendimento básico à saúde, além de um terceiro vagão com materiais de apoio. O trem fica de uma a duas semanas por município, atendendo 6 municípios da ferrovia a cada viagem.

Além destes programas de porte, a Fundação trabalha também com projetos de menor duração, como o “Vale um papo cultural” (oferece oficinas de produção cultural e empreendedor cultural, além de realizar apresentações da ONG Laborarte e de grupos

locais), Projeto “Olha o trem” (apresentações que buscam disciplinar as populações que vivem próximas à linha do trem quanto ao convívio com as normas de segurança da ferrovia) e Trem da cidadania (com a parceria do Governo do Estado do Maranhão emite documentos e oferece consultas médicas básicas a um grupo de municípios ao longo da EFC, uma vez por ano).

	Trem da Cidadania	Estação Conhecimento	Vale Alfabetizar	Escola que Vale	Ação Saúde	Ação Educação	Habitação	Infraestrutura	Projetos FRD	Novas Alianças	Pescadores (Pier IV)	Voluntários Vale	Total por município
<b>MARANHÃO</b>													<b>90</b>
1. São Luís		X	X		X					X	X	X	6
2. Bacabeira			X	X					X				3
3. Santa Rita				X	X	X	X		X	X			6
4. Anajatuba						X	X	X	X				4
5. Itapecuru Mirim				X		X	X						4
6. Miranda do Norte						X	X		X				3
7. Arari		X		X	X	X	X	X	X				7
8. Vitória do Mearim	X			X		X	X		X				5
9. Igarapé do Meio						X	X		X				3
10. Monção							X		X				2
11. Santa inês							X		X			X	3
12. Pindaré Mirim	X			X		X	X	X	X				6
13. Tufilândia						X	X		X				3
14. Alto Alegre do Pndaré			X	X		X	X	X	X	X			7
15. Buriticupu						X	X		X				3
16. Bom Jesus das Selvas	X		X			X	X		X				5
17. Açailândia	X		X	X		X	X		X	X		X	8
18. São Francisco do Brejão									X				1
19. Cidelândia						X	X		X				3
20. Vila Nova dos Martírios						X	X		X				3
21. São Pedro da Água Branca	X		X			X	X		X				5
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>90</b>
<b>PARÁ</b>													
22. Bom Jesus do Tocantins							X						1
23. Marabá		X	X	X			X			X		X	6
24. Curionópolis				X			X						2
25. Parauapebas				X			X						2
<b>Total de municípios</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>101</b>

Quadro com os investimentos da fundação Vale, por município.

Estes projetos da Fundação Vale, porém, não surgem sem um pensamento estratégico de longo prazo da Vale S.A.. Encontram-se alinhados às *políticas* da empresa para a região da

ferrovia, com concentração de investimentos “socioambientais” na região da província mineral de Carajás (municípios do sudeste do Pará, como Eldorado dos Carajás, Parauapebas, Canaã dos Carajás), em São Luís-MA e em alguns municípios maranhenses ao longo da ferrovia. Para informar a Fundação de quais as condições sociais dos municípios em que atua, quais as maiores dificuldades e sobre quais questões se dão as maiores críticas da população, foi contratada uma grande consultoria paulistana (Diagonal Urbana) – de atuação nacional – para realizar um *diagnóstico sócioeconômico* da área de influência da EFC. Segundo o próprio documento, o diagnóstico tem três objetivos claros:

- ampliar a compreensão do território;
- orientar o planejamento e as ações da Fundação Vale e do seus parceiros, o poder público e a sociedade;
- compartilhar o conhecimento;

Ainda segundo o documento,

*“O Diagnóstico Socioeconômico possui uma função bem prática. Com ele, o Plano de Gestão integrada em Socioeconomia será eficiente, e atenderá às necessidades reais das pessoas. É a partir dos dados encontrados pela nossa pesquisa que podemos perceber, por exemplo, que um município tem a previsão de rápido crescimento da população. A partir daí, em parceria com o poder público e a sociedade, apoiamos o planejamento de obra de infraestrutura e expansão dos serviços, prevenindo problemas no futuro. Trabalhando lado a lado com a Prefeitura, podemos desenhar os projetos que vão habilitar a região a receber, inclusive a verba do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para atender às necessidades percebidas.”* (Fundação Vale, 2009, pág. 17).

Sendo então reconhecido como um instrumento de planejamento de sua atuação social, por parte da Fundação, este diagnóstico foi realizado por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, como Economia, Direito, Sociologia, Demografia, Geografia e Arquitetura, revelando a utilização de toda uma estrutura técnica para construir uma visão sobre os municípios e legitimá-la através das diferentes áreas de conhecimento envolvidas. Os dados do documento vêm de diferentes bases, desde pesquisas do IBGE a informações fornecidas pelas prefeituras e observações dos profissionais. Com estes dados foram construídos diversos indicadores sintéticos sobre padrões urbanísticos das cidades, precariedades de infraestrutura e sobre a produção agrícola rural, inclusive. O texto geral que apresenta o diagnóstico tem cerca de 20 páginas e contém muitas fotos, geralmente com muitas cores e sorrisos. Buscando apresentar e aprofundar um recorte identitário de cada município, estes são tratados posteriormente de maneira individual ao longo do documento, com uma média

de 8 páginas para cada um, e sendo todos “ilustrados” com um pequeno histórico, uma foto, um mapa de localização do município já com uma grande legenda da infraestrutura municipal seguida de dados socioeconômicos, principalmente sobre educação, saúde e renda.

A partir do diagnóstico realizado pela Fundação e consultorias contratadas, e diante das informações levantadas nos municípios, a Fundação elaborou o Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia (PGI):

*“Ele aponta caminhos para se alcançar o desenvolvimento do território, a partir dos resultados do Diagnóstico Socioeconômico. O PGI orienta a elaboração de projetos executivos, que permitem que o governo local se habilite a receber recursos do governo federal, em melhorias de infraestrutura, saúde e educação. Planejamento é muito importante.”* (Fundação Vale, 2009, pág. 9).

O PGI é o documento estruturante das ações da Fundação, e efetiva-se a partir das ações sociais. A estratégia geral do Plano é *“posicionar a Vale como empresa comprometida com o desenvolvimento sustentável nos territórios onde atua”*, buscando *“respeitar o papel do poder público local e agir em parceria pelo desenvolvimento territorial”*. O que se nota, a partir das práticas da Fundação – principalmente a partir das diversas notícias em jornais – é que a mesma tem buscado agir como um mediador entre o poder público local, que é enxergado por ela como exercendo um baixo desempenho administrativo, a população e os recursos externos, sejam do Governo Federal ou mesmo dos Fundos a que os municípios têm direito e não conseguem alcançar, como veremos adiante no caso do FRD (Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização) e do FGH (Fundo Garantidor de Habitação).

As medidas são previstas no PGI tendo em vista *“as comunidades onde os conflitos de convivência são mais agudos e envolvem maior volume de população”*, e são divididas nas seguintes áreas:

- *Gestão de impactos*: busca *“reduzir os conflitos de convivência”*, adequando as travessias das linhas a fim de garantir o direito de passagem da população, propor soluções às situações detectadas no diagnóstico, demarcar a faixa de domínio da empresa às margens da ferrovia (50m de cada lado) e reintegração da posse nesta faixa;

- *Investimentos sociais*: reorientar os programas sociais existentes (Fundação, Comunicação e da Vale) de acordo com a demanda do território e locar os programas nos municípios de maior demanda;

- *Apoio à infraestrutura*: apoiar as prefeituras para a captação de recursos do Governo Federal para investimentos em saneamento, habitação, energia e capacitação do poder público nas áreas de planejamento e gestão territorial, priorizar as áreas de conflito e proporcionar desenvolvimento socioeconômico pela melhoria da qualidade da infraestrutura e salubridade (acessos, energia, saneamento, habitação etc).

- *Apoio ao desenvolvimento do capital humano e econômico*: foco de atuação em desenvolvimento econômico a partir das vocações do território e definição a partir dos dados do diagnóstico, priorizando a qualificação do setor público para o atendimento das demandas sociais;

Como vemos nas descrições dos projetos e no acervo de informações que a Fundação possui acerca das populações que vivem na região da EFC, seu poder discricionário é muito grande, e se constrói atualmente sobre novas bases, a partir de novas tecnologias sociais em relação à época de chegada da empresa na região, no início dos anos 1980. Como um exercício da prática de Governo, em termos foucaultianos, pode-se dizer que a Fundação busca esquadrihar a população residente na região e fazê-las levar a cabo determinadas relações com os recursos ali existentes, com os meios de subsistência, territórios e suas fronteiras e características como qualidade, clima e fertilidade, assim como suas relações com os costumes, hábitos, formas de agir e pensar e os acontecimentos supra-individuais, como acidentes ou desgraças como a fome, a epidemia, a morte (Foucault, M. 1979, pág. 282) – tudo isto encontra-se dentro do escopo de atuação da Vale, tudo isto é objetivado como algo a ser governado, ou gerido, pela Fundação “em parceria” com o poder público.

Se nos anos 1980 uma das aspirações para o desenvolvimento local era a conquista de maior autonomia dos municípios no que tange às decisões de investimento e do uso dos recursos públicos, então centralizados pelo Governo Federal (Piquet, 1989, pág. 30), 30 anos depois, mesmo com a descentralização administrativa, os municípios da região ainda não possuem autonomia para o desenvolvimento de políticas, seja por descompromisso ético dos políticos, por falta de verbas (que ainda são reguladas pelo governo federal) ou pela submissão que lhes resta à grande empresa da região, a Vale S.A., que tem na Fundação seu principal instrumento para consolidar socialmente sua presença ali. Os programas relacionados ao apoio à gestão pública são o exemplo mais acabado desta presença do poder empresarial em meio aos negócios públicos, haja vista a “crescente

ampliação e especialização das funções ampliadas das ONG's, que se viram cada vez mais como uma representação social especializada na mediação das demandas populares ao poder público. Isto exigiu a sua profissionalização seja para desenvolver projetos e procedimentos eficazes para encaminhar as reivindicações populares (...) seja para localizar e propor, elas mesmas temas e espaços de atuação sobre as carências sociais múltiplas do país" (Paoli, M. C. 2002, pág. 405). Nestes projetos de *apoio à gestão pública*, a Fundação, através de ONG's como a Oficina Municipal, de São Paulo-SP, tem contratado consultores para atuarem junto às prefeituras, elaborando projetos para captação de recursos federais relativos a programas de infraestrutura e habitação, como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) ou Minha Casa, Minha Vida. Ainda que não sejam conhecidos os conteúdos destas "parcerias", sabe-se que dos 21 municípios que a ferrovia cruza no Maranhão, apenas 3 não contam com recursos para habitação regulados pela Vale, principalmente através do FGH (Fundo Garantidor de Habitação). Este Fundo público-privado contou com um depósito no valor de R\$50 milhões da empresa e tem servido de barganha para negociações com diversos municípios da região da EFC, como mostram diversas reportagens de jornais da região<sup>13</sup>. Funciona como uma contrapartida para investimentos em habitação, sendo que como os municípios não têm recursos para realizar projetos habitacionais junto ao Governo Federal (pois não têm a verba da contrapartida necessária na composição do investimento), a Vale oferece este aporte. Porém, como é de costume com recursos provenientes de Fundações e ONG's, não há conhecimento público deste tipo de transação, nem de como têm sido executado este fundo público-privado (já que a contraparte é do Governo Federal).

Outro caso de gerenciamento público-privado de recursos públicos é o do FRD (Fundo de Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização), que foi criado na época da privatização da Cia. Vale do Rio Doce e conta com cerca de R\$200 milhões (sendo cerca de R\$86 milhões de composição inicial, fruto do processo de privatização, e outros R\$115 milhões como aporte do BNDES), para ser utilizado a fundo perdido em projetos nos 260 municípios que estão na área de influência da Vale, em diversos estados do Brasil. Estes recursos estão bloqueados pelo BNDES, e somente são liberados mediante apresentação de projetos de desenvolvimento apresentados e aprovados pelo banco. A Fundação Vale tem utilizado este Fundo para realizar projetos em 20, dos 21 municípios pelos quais a ferrovia passa no Maranhão. Recentemente inclusive a Assembléia legislativa do Maranhão convocou uma audiência pública para exigir maiores detalhes de como tem sido operado o Fundo, já que se sabe que a Vale tem estado diretamente envolvida neste processo. (ALEMA, 2010)



## ***Considerações Finais***

Fundada na legitimidade da eficiência empresarial em contraposição à burocracia estatal, é através do trabalho social que “a empresa entra no espaço não-mercantil (pela introdução da idéia de responsabilidade), indo além de seu tradicional território inter-muros e também além de seus novos territórios virtuais globalizados, rompendo, nessa viagem, o seu histórico alheamento em relação tanto às comunidades reais onde está instalada quanto à vida de seus trabalhadores” (Paoli, M. C. 2002, pág. 407). Se por um lado a empresa se encontra sobre novas territorialidades de ação, nunca esteve tão firme quanto à sua posição de poder na região (ainda que tenha sofrido revés na época da tentativa de instalação do Pólo Siderúrgico em São Luís-MA), pois novos projetos de exploração mineral estão sendo desenvolvidos no Pará e as obras de duplicação da ferrovia estão em curso, além da expansão de seus domínios até a Ferrovia Norte-Sul, cujas obras de ampliação já chegam em Tocantins e estão sob concessão da Vale.

As consequências desta dominação privada e o esvaziamento da política são notados através da diluição das fronteiras do conflito público-político pela distribuição social dos bens públicos. No sentido de Rancière (1996), o consenso em torno da distribuição das parcelas às partes da sociedade, assim como em torno do regime de contagem das partes, estabelece o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade, de maneira que o que os públicos envolvidos nas ações sociais já se encontram em uma comunidade objetivada, onde se conhecem as ofertas e demandas, restando apenas a objetivação dos problemas e sua solução pelo consenso. Para a Fundação, a realidade objetivada nos diagnósticos é aquela sobre a qual ela tem o dever de agir, sob o lema da responsabilidade social da Vale, oferecendo seus programas e sua eficiência para as populações carentes e prefeituras pouco qualificadas. Acreditamos que esta assimetria de poder entre a empresa (através da atuação da Fundação) corrobora a dominação da empresa na região, e não cria espaços públicos de discussão sobre as ações. Antes, subjulga os moradores como beneficiários de um sistema que não é de direitos, mas de cessões, de clientela (palavra cada vez mais comum entre ONG's e prestadores de assistência social).

Se o planejamento socioterritorial é um processo que envolve política, iminentemente, é neste momento que pode-se dizer que há o desaparecimento de qualquer possibilidade dela, baseado na perspectiva que Francisco de Oliveira traz ao nomear, de maneira geral, os esforços de classe, no atual capitalismo globalizado, para solapar a democracia e constituir uma “dominação sem política” (Oliveira, F. 2006, pág. 287), a partir dos instrumentos econômico-financeiros e da degradação das instituições políticas tradicionais.

Para J. Rancière, a presentificação a todo instante do povo, da população (Rancière, J. 1996, pág. 105), serve ao estabelecimento de uma identidade entre o regime de *opinião* e o de *direito*, típica de um sistema consensual, e pode-se perceber os efeitos desta determinação na constante imposição pelos agentes privados interessados dos termos e quantidades de “quem se trata”, de quês populações serão contempladas e quais as partes que lhe cabem nesta ordem *policia*, não-política, na qual há apenas distribuição de lugares e funções na sociedade. Em nenhum documento, entrevista ou apresentação da Fundação a que tive acesso, é citada a questão da participação dos interessados neste processo de planejamento, pois utiliza-se retoricamente a legitimidade pública dos governos eleitos e o público-alvo já está delimitado na proposição dos projetos. Temos então que as bases da dominação capitalista sobre os territórios em que atuam se renovam, e a questão dos grandes projetos ainda há de despertar discussões, uma vez que cada vez mais o governo brasileiro busca atrair grandes empresas e promover o crescimento das já existentes, sem nenhum tipo de avaliação dos impactos reais de suas atividades e “responsabilidades” sobre as regiões e populações que a elas são sujeitadas.

### **Referências bibliográficas**

Boltanski, L. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

BNDES. **Minério de ferro: mercado em ascensão**. In: *Boletim Mineração e Metalurgia*, nº6. Rio de Janeiro [S.N.], janeiro de 2003.

BNDES. **Ferro-gusa: metálico alternativo**. In: *Boletim Mineração e Metalurgia*, nº 41. Rio de Janeiro [S.N.], outubro de 2000.

Brasil. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Programa Grande Carajás. Secretaria Executiva. **Plano Diretor do Corredor da Estrada de Ferro Carajás**. Elaboração NATRON, Distrito Federal, 1989.

Charoux, A. G. **A ação social das empresas. Quem ganha com isso ?** São Paulo: Peirópolis, 2007.

Coelho, M. C. N. e Cota, R. G. (orgs) **10 anos da Estrada de Ferro Carajás**. Belém: UFPA/NAEA; Supercores, 1997.

Costa, A. D. **A Vale no novo contexto da internacionalização das empresas brasileiras**. In: *Entreprises et Histoire*. Título original: La Vale dans Le nouveau contexte d'internationalization des entreprises brésiliennes. Paris: Editions Eska, ISSN 1161-

2770, n. 54, abril 2009, p. 86-106. Disponível em <http://www.empresas.ufpr.br/artigos.htm>. Acesso em 24/05/2010.

D'Incao, M. A. e Silveira, I. M. (org.) **A Amazonia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

English, B. A. **Alcoa na Ilha: um documento acerca das implicações sociais, econômicas e ambientais da implantação de uma indústria de alumínio em São Luis do Maranhão**. São Luis, Cáritas Brasileira, 1984.

Fundação Vale. **Um olhar sobre o território: diagnóstico socioeconômico da Estrada de Ferro Carajás**. Rio de Janeiro/São Paulo. Diagonal Urbana, 2009.

Gistelinck, F. **Carajás: usinas e favelas**. São Luis: Minerva, 1988.

Godeiro, N. (org.) **Vale do Rio Doce: nem tudo o que reluz é ouro – da privatização à luta pela reestatização**. São Paulo: Sundermann, 2007.

Hall, A. Amazônia: **desenvolvimento para quem? Desmatamento e conflito social no Programa Grande Carajás**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991

Laurelli, Elsa. **Los grandes proyectos: estratégias de desarrollo y transformación del territorio**. In ROFMAN, Alejandro (Coord.). *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidrelétricas y el sistema decisional*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, , p. 131- 155 (Cuadernos del CEUR, nº 19), 1987.

Oliveira, F. A **dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil**, in E. Basualdo, E. Arcei (orgs.) *Neoliberalismo y sectores dominantes – tendencias globales e experiências nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Organizações Integrantes do I Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale. **Dossiê dos impactos e violações da Vale no mundo**. In: <https://atingidospelavale.wordpress.com/>. Acesso em 17 de maio de 2010.

Paoli, M. C. **Empresas e Responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil**. In: Santos, B. S. (org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Piquet, R. **Grandes projetos e instâncias de poder**. In: *III ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Anais*. Águas de São Pedro. São Paulo: Anpur/FAU, 1989. v.1, p.29-37.

PNUD, IPEA, FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. In: <http://www.pnud.org.br/atlas/> 2003. Acesso em 17/05/2010.

Rancière. J. **O desentendimento**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

Sá, P. **Carajás: a proposta de desenvolvimento regional integrado**. In: Cadernos NAEA. Belém, nº 9, pág. 73-103, 1987.

Sant'Ana Júnior, H., Alves, E., Pereira, M., Assunção, C. **Projeto de Pesquisa e Extensão: Projetos de Desenvolvimento e Conflitos Sócio-Ambientais no Maranhão**. Universidade Federal do Maranhão. Departamento de Sociologia e Antropologia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente – GEDMMA. São Luís, 2009

Vainer C. e Araújo, F. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

Vale S.A. **Relatório de sustentabilidade**. Rio de Janeiro [S.N.]. 2009.

---

<sup>1</sup> A Vale S.A. até 2007 se chamava Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), por isso nas menções à empresa com data anterior a 2007 manterei o nome utilizado na época.

<sup>2</sup> Para citar alguns estudos que contemplam a discussão sobre as consequências socioterritoriais da implantação de grandes projetos: Vainer, C. e Araújo, F (1992), Coelho, M. C. N. e Cota, R. G. (org.) (1997), Piquet, R. (1989), Gistelínck, F. (1988), D'Incao, M. A. e Silveira, I. M. (org.) (1994), Hall, A. (1991).

<sup>3</sup> Segundo informações do Boletim Mineração e Metalurgia do BNDES, em 2000 havia 11 alto-fornos ao longo da EFC, localizados em 4 indústrias e responsáveis por 26% da produção nacional de ferro-gusa, com dados do SINDIFER (BNDES, 2000)

<sup>4</sup> O carvão vegetal é utilizado como insumo energético e como redutor no processo de fabricação do ferro-gusa, uma das matérias-primas para a produção de aço.

<sup>5</sup> A localização deste porto em São Luís-MA, é estratégica para as exportações da Vale, pois se trata do mais profundo porto do Brasil (2º do mundo), o que permite a ancoramento de navios de grande capacidade de carga rumo à Europa, EUA e China – principais destinos do minério de ferro brasileiro.

<sup>6</sup> Um processo questionado por diversos movimentos sociais e que resultou inclusive em um plebiscito popular em 2007. Para maiores detalhes das críticas ao processo de privatização e da luta pela reestatização da empresa ver Godeiro (org.) (2007).

<sup>7</sup> O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é um dos grandes financiadores dos projetos da empresa, além disso é um dos acionistas da Vale S.A., através do Fundo BNDESPar, com 5,5% das ações da empresa (<http://www.plataformabndes.org.br/mapas/>. Acesso em 23/05/2010).

<sup>8</sup> É importante destacar que por tratar do Maranhão, a análise concentra-se, mesmo comparativamente, no “sistema norte” (que abarca Pará e Maranhão), pois os empreendimentos em ambos os estados são decorrente do mesmo Projeto (Projeto Ferro Carajás), ainda que em momentos distintos e com características diversas. Não englobamos, portanto, a atuação da Vale S.A. no “sistema sul” (Minas Gerais e Espírito Santo), inclusive por ultrapassar as possibilidades do artigo.

<sup>9</sup> Segundo a Renda per capita (PNUD, IPEA, FJP, 2003, com dados do Censo 2000).

<sup>10</sup> Na linguagem da administração esses “públicos” ligados à ação empresarial são costumeiramente tratados pela expressão *stakeholders*.

<sup>11</sup> Recentemente se encerrou o processo de discussão nacional que levará contribuições à reunião da ISO (International Organization Standardization), em Copenhague – Dinamarca, no sentido de ser finalizada a norma ISO26000, que tratará da RSE e será a base para a definição posterior de diretrizes da ABNT (Associação

---

Brasileira de Normas Técnicas) para a RSE no Brasil. Ver [http://www.gao.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=101:seminario-da-abnt-sobre-iso-26000-dia-0405&catid=37:acontece&Itemid=56](http://www.gao.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=101:seminario-da-abnt-sobre-iso-26000-dia-0405&catid=37:acontece&Itemid=56). Acesso em 24/05/2010.

<sup>12</sup> <http://www.vale.com/brasilvaleouro/index.html>

<sup>13</sup> Na bibliografia encontram-se algumas matérias que dão conta das parcerias fechadas pela Vale com prefeituras da região.