

O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA CIDADE DE VOLTA REDONDA – RJ (1940–1993)

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano

RODRIGUES, Alexia Araujo

Mestranda; IPPUR/UFRJ

alexiaarodrigues55@gmail.com

RESUMO

O processo de industrialização, intensificado no Brasil a partir do século XX, exerceu nas cidades influência importante, dada a centralidade do meio urbano na produção e circulação do capital. O caso de Volta Redonda, município localizado no interior do Estado do Rio de Janeiro, constituída como cidade-empresa a partir da implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, evidencia essa dinâmica. O presente artigo analisa a produção do espaço urbano no município entre as décadas de 1940 e 1993, período em que seu crescimento foi orientado majoritariamente pela atividade industrial. Busca-se compreender o papel do Estado na condução desse sistema, tanto por meio das ações da Usina Presidente Vargas, enquanto estatal, quanto pelas intervenções do governo municipal após a emancipação. São considerados os efeitos sobre o mercado fundiário, identificando o desenvolvimento da segregação socioespacial persistente manifestada no ambiente urbanizado, que conforma aspectos singulares, marcados por contradições e desigualdades inerentes à lógica de acumulação capitalista.

Palavras-chave: Estado; Espaço urbano; Cidade-empresa; Volta Redonda.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

The industrialization process, which intensified in Brazil from the twentieth century onward, exerted a significant influence on cities, given the central role of urban space in the production and circulation of capital. The case of Volta Redonda, a municipality in the state of Rio de Janeiro, established as a company town following the implementation of the Companhia Siderúrgica Nacional (National Steel Company), exemplifies this dynamic. This article analyzes the production of urban space in the municipality between the 1940s and 1993, a period during which its growth was largely driven by industrial activity. It aims to examine the role of the State in shaping this process, both through the actions of the Usina Presidente Vargas, as a state-owned enterprise, and through the interventions of the municipal government after emancipation. It also considers the effects on the land market, highlighting the persistence of socio-spatial segregation manifested in the urban environment, marked by contradictions and inequalities inherent to capitalist accumulation.

Keywords: State; Urban Space; Company-town; Volta Redonda.

RESUMEN

El proceso de industrialización, intensificado en Brasil a partir del siglo XX, ejerció una influencia significativa en las ciudades, dada la centralidad del entorno urbano en la producción y circulación de capital. El caso de Volta Redonda, municipio ubicado en el interior del estado de Río de Janeiro, establecido como ciudad industrial tras la implementación de la Companhia Siderúrgica Nacional, ejemplifica esta dinámica. Este artículo analiza la producción del espacio urbano en el municipio entre las décadas de 1940 y 1993, periodo en el que su crecimiento fue impulsado principalmente por la actividad industrial. Busca comprender el papel del Estado en la gestión de este sistema, tanto a través de las acciones de la Usina Presidente Vargas, como empresa estatal, como mediante las intervenciones del gobierno municipal tras la emancipación. Se consideran los efectos en el mercado de la tierra, identificando el desarrollo de una persistente segregación socioespacial manifestada en el entorno urbanizado, la cual configura aspectos únicos marcados por contradicciones y desigualdades inherentes a la lógica de la acumulación capitalista.

Palabras clave: Estado; Espacio urbano; Ciudad de la empresa; Volta Redonda.

INTRODUÇÃO

Exige-se, para compreensão da produção do espaço urbano, o necessário entendimento do conceito de Estado e seu papel nas dinâmicas sociais e territoriais. De maneira geral, pode ser explicado como instituição que exerce poder legítimo sobre a população fixada em determinado território, influenciando comportamentos e a vida cotidiana por meio de instrumentos normativos, simbólicos e, por vezes, coercitivos. Em Marx e Engels (2007), o Estado se configura na expressão política das condições materiais de existência, com atuação vinculada à reprodução das relações sociais que sustentam o modo de produção capitalista.

Emergindo do contexto e conteúdo social, no âmbito da sociedade capitalista, ele expressa, fundamentalmente, propensões de classe. Portanto, o Estado não é neutro em representar os interesses comuns; pelo contrário, ele atua como mediador incorporado nas contradições sociais, atuando frequentemente na manutenção de estruturas que viabilizam a reprodução do capital. O espaço urbano é, então, produto das relações constituídas simultaneamente como meio e fim do processo de acumulação capitalista (LEFEBVRE, 1981; HARVEY, 2005).

Segundo a perspectiva de Harvey (2005), a produção do espaço urbano deve ser entendida como momento constitutivo do processo de reprodução do capital. O espaço não apenas abriga as dinâmicas econômicas, mas é ativamente produzido e transformado como condição para a circulação, valorização e expansão do capital. A organização territorial, a localização das atividades produtivas e a distribuição desigual de infraestruturas expressam estratégias de aumento da rentabilidade, ao mesmo tempo em que revelam as contradições do sistema, sobretudo no que se refere à tensão entre valor de uso e valor de troca.

A contribuição de Henry Lefebvre (1981) supera a análise focada na dimensão econômica, quando discute o espaço como produto social, evidenciando a participação importante das conexões políticas, ideológicas e culturais. Para o autor, o ambiente urbano concerne a um intermédio essencial à vida social, em que estão concretizadas as lógicas de dominação e práticas de reprodução social implícitas. A concepção permite entender o caráter ausente de neutralidade do Estado, quando marca a imposição à racionalidade e à lógica de mercantilização. Harvey (2013) argumenta que o Estado, ocupando-se do papel de centralizador na garantia das condições gerais de reprodução, opera essencialmente intervindo onde um sistema seria incapaz de assegurar sozinho, prezando a estabilidade e continuidade da pretendida acumulação. Porém, conduzindo tais funções, o ente também produz e aprofunda, à medida que fomenta a reprodução ampliada, as desigualdades socioespaciais.

PENSAR FORA DO EIXO

Na experiência brasileira, a intensificação da industrialização acontece no século XX. Dada a importância do meio urbano na circulação do capital, as cidades estiveram sob influência notória. No Brasil, as respostas às demandas do capitalismo industrial alçaram o Estado a agente promotor do espaço, abrangendo especialmente os meios produtivos e a construção estratégica de infraestruturas (PIQUET, 2024).

Nesse cenário, surgem vivências urbanas nas quais a produção do espaço se encontra diretamente subordinada às exigências da acumulação industrial, como nas chamadas cidades-empresa. Volta Redonda insere-se neste contexto, pois constitui-se vinculada à implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, simbolizando um exemplar inegável da articulação entre Estado, capital e produção do espaço urbano.

Portanto, a presente pesquisa pretende analisar o papel do Estado na produção do espaço urbano da cidade de Volta Redonda, entre os anos 1940 e 1993. Contando com a abordagem qualitativa de caráter exploratório e analítico, buscou-se verificar aspectos do município baseados na interpretação crítica das relações de produção do espaço no contexto capitalista. Para o entendimento, trabalhou-se a revisão bibliográfica de autores consolidados como Marx e Engels (2007), Lefebvre (1981) e Harvey (2005; 2015), cuja contribuição teórica se refere ao Estado e às relações de produção espacial.

Visando fundamentar o objeto empírico, fez-se necessária a exploração documental da legislação urbana, dados históricos, registros institucionais e produções acadêmicas. Dissertações e teses realizadas por autoras como Morel (1989), Cláudia Virginia Souza (1992), Valéria Santos (2021) e Rosélia Piquet (2024) forneceram subsídios relevantes que permitiram a compreensão da atuação do Estado e demais agentes envolvidos na construção do espaço urbano ao passar dos anos.

A adoção do recorte temporal justifica-se pelo período que se inicia com a instalação da indústria no Oitavo Distrito de Barra Mansa, na década de 1940, estendendo-se até a efetivação da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1993. Tal delimitação permite analisar a atuação do Estado desde sua condição de agente direto na produção do espaço urbano, por meio da implantação e gestão da indústria, até as transformações decorrentes da reestruturação produtiva e da transferência de ativos ao setor privado.

1 O ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Para o entendimento da produção do espaço urbano, faz-se importante a caracterização introdutória sobre o conceito de Estado. Para a proposta de investigação, pode-se compreender, inicialmente, o Estado como uma instituição que exerce poder sobre comunidades e indivíduos que ocupam determinado território. Essa organização possui a capacidade de influenciar e moldar o comportamento das pessoas, que se dá especialmente por tratar-se de um monopólio legítimo, promotor do exercício da força em uma sociedade. Porquanto, o poder de Estado se diferencia de outros poderes exercidos no espaço, devido à legitimidade nele empregada.

Mais adiante, Marx e Engels (2007) formularam a ideia do Estado como entidade que emerge nas relações de produção, diretamente ligada às condições materiais de uma sociedade, à base da estrutura social e consciência humana. De acordo com os autores, a população está engajada em relações determinadas pela necessidade, baseadas nas relações de produção, seus graus de desenvolvimento produtivo e material.

O modo de produção possui significativo papel na sociedade, constituindo alicerce econômico, jurídico e político, delineando o que se tem por compreensão, condicionando o processo de vida social, política e intelectual. Marx e Engels (2007) continuam afirmando que o Estado é moldado pela coletividade, por sua vez, moldada pelas relações de produção inerentes a ele. E, surgindo destas relações de produção, ele não representaria o bem-comum, mas sim a manifestação política de um determinado grupo.

Como expressão de dominação de uma classe sobre a outra, na distinção, nos grupos sociais e mesmo na falta de consenso social, ele não seria capaz de mediar conflitos, achando-se completamente envolvido neles, perpetuando o caráter primordial de sua existência: ser meio de dominação de classe. “Uma instituição socialmente necessária, exigida para cuidar de certas tarefas sociais necessárias para a sobrevivência da comunidade, torna-se uma instituição de classe.” (CARONY, p. 69, 1986)

Engels (2019) conceitua, em seguida, o Estado como originado da necessidade de controlar os conflitos sociais de interesses econômicos diferentes. No entanto, aparece incorporado aos conflitos, nos quais predomina a classe econômica mais poderosa. Intermediada por este, a classe econômica também se transforma na classe dominante no espectro político, apossando-se de novas maneiras de reprimir e explorar as classes oprimidas. Isto posto, ele não é mandatário, mas sim um produto social.

Superando a ideia de poderio militar, fiscal e policial, exercida pelo Estado, distinções deste pensamento chamam atenção para a dimensão simbólica. Conforme designado por Bourdieu

PENSAR FORA DO EIXO

(2014), espacializada a violência simbólica em relações de força e sentido, princípios são conformados e aplicados no mundo social. Ancoradas na ordem comum vigente, estruturas sociais traduzidas manifestam as tensões entre os grupos, operando através do conformismo lógico. Estas conformações são utilizadas pelo aparelho estatal, resultando em ganhos sem recorrer à coerção.

O conformismo lógico refere-se à maneira como os indivíduos se submetem a estruturas sociais que, de forma profunda, passam a reproduzir e agir de acordo sem mesmo perceber. As normativas e condutas são tidas como naturais ou óbvias, fruto das disposições sociais contidas no *habitus* e nas estruturas objetivas dos campos sociais. Eles são capazes de mobilizar a sociedade, engajando pessoas de modo a repetir e multiplicar o sistema sem ao menos questioná-lo (BOURDIEU, 2014).

Nas cidades, o Estado capitalista age como o organizador que a classe dominante utiliza para sustentar seus interesses. É garantido, auxiliado por ele, o direito à propriedade privada, de maneira que ninguém busque se apropriar à força, mas sim, que cada um abra mão do que lhe é próprio, de modo voluntário. Harvey (2005) expõe que, assim como objetos, a propriedade fundiária e o trabalho também são mercadorias no sistema capitalista e, portanto, estão abarcadas no campo de ação da instituição estatal, a fim de manter o equilíbrio nos relacionamentos básicos.

Atuando na condução dos interesses de classe expressos em diversos campos da produção e circulação, no que se refere à sua base de atividades, o Estado também desempenha papel importante, fornecendo “bens públicos”, infraestruturas físicas e sociais. A intervenção estatal, como mostrada, é necessária, pois pretende equalizar três grandes questões: regular a competição, garantir a estrutura física para o desenvolvimento das atividades produtivas e gerir os interesses conflitantes. Requisito fundamental na produção e reprodução do sistema (HARVEY, 2005).

O Estado capitalista, entidade político-administrativa, exerce soberania sobre diferentes objetivos, desempenhando diversos papéis na relação de produção. Harvey (2005) cita que a intervenção dele faz-se necessária, pois trata-se de um arranjo baseado no interesse próprio, incapaz de expressar desejos coletivos. Alguns atores que contribuem nesta importante relação, para além do poder estatal, são os proprietários fundiários e os proprietários dos meios de produção.

Nele organizam-se, coletivamente, meios de executar tarefas que os capitalistas individuais se limitam a fazer e, dentro das áreas socialmente frágeis, colabora mediando as relações e lutas de classes existentes. Os chamados investimentos produtivos — que melhoram as condições sociais — ou estabilizadores — que firmam as ações a longo prazo —, respectivamente, movem-se como instrumentos no gerenciamento do processo de acumulação (HARVEY, 2015).

PENSAR FORA DO EIXO

Assegurado pelo Estado, a partir do século XX, o espaço ganha outra interpretação: ser uma dimensão essencial no sistema de reprodução ampliada do capital. O governo, assumindo as condições de reprodução mediante suas formas de dominação, garante, ao mesmo tempo, a exploração e perpetuação da desigualdade. No ambiente geográfico, o resultado da construção coletiva engloba conflitos, contradições e interesses diretamente alterados por agentes sociais, que, no seu devido tempo, refletem a formação socioespacial capitalista (HARVEY, 2005).

Isto posto, o modo de produção espacial já revela, em si, paradoxo profundo. Advindos da ação humana, eles não podem prestar neutralidade ou naturalidade. E, na reprodução do espaço constituído, a realidade é constantemente replicada, mantendo as condições gerais de reprodução do capital. A principal incoerência é rapidamente percebida no método de ocupação do espaço, por um lado apropriando o valor de uso e, no outro, utilizando-o como valor de troca, mercantilizando-o (CARLOS et al., 2012).

De maneira síncrona, são realizadas operações conjuntas, fruto do processo socializado, que posteriormente acabam apropriadas de forma privada. Ao passo que a sociedade, reproduzindo a vida social, por urgência, cria espaços diferentes daqueles orientados às necessidades econômicas e políticas. Carlos et al. (2012), neste contexto, alerta sobre outro lado da contradição envolvida na consequência da dinâmica produtiva, o “espaço vernacular”. No urbano, essa decorrência se manifesta nas margens.

Do ponto de vista produtivo, o capitalismo se apresenta compondo infraestruturas e instituições sociais, abarcando variadas funções: elas são as reguladoras do dinheiro e crédito, dos contratos, da competição, da forma de trabalho e da centralização do capital. Algumas das instituições se responsabilizam por promover a reprodução da força de trabalho, como as que provêm saúde, educação, lazer, mobilidade, entre outros. Além de fornecer meios para controle e, do mesmo modo, debates ideológicos (HAREVY, 2015).

Atribuindo-se a função de gerenciador das condições de produção e reprodução, o Estado separa escalas hierárquicas e fluxos de valor, configurando a territorialidade e moldando os limites do Estado-nação. Consolidados, eles são obrigados a disputar pelo capital financeiro e suprimentos a fim de prover a manutenção das infraestruturas sociais. Tal fato é responsável por diminuir a dominância política em relação ao capital que o pressiona, objetivando manter o governo sob posicionamento servil (HARVEY, 2015).

No espaço construído, toda produção de valor, usos sociais e a transformação material da natureza estão condicionados a um local específico. As mercadorias, excluindo a indústria de transportes, estão fixadas a locais durante o processo de produção e no decorrer do ciclo produtivo.

PENSAR FORA DO EIXO

Os produtores estão imobilizados especialmente pela segurança no capital fixo incorporado à própria terra (HARVEY, 2015).

Para o capitalismo, a localização está submetida a diversos critérios: a logística, custos fixos e variáveis, insumos, mão de obra, juros, preço da terra e disponibilidade dos serviços e equipamentos de apoio. Mudanças tecnológicas e organizacionais estão diretamente vinculadas à organização no sistema urbano. O emprego das máquinas, divisão do trabalho e cooperação promovem uma conformação espacial aumentada das atividades de produção, e esta tendência pode refletir a centralização do capital (HARVEY, 2015).

Complementarmente, em sua obra, Lefebvre (1981) postula que, sendo o espaço produzido, a noção de produção dele está ligada às condições para a reprodução da vida social, na materialização da realidade. Desta maneira, ele manifesta não apenas a distribuição técnica produtiva, mas também as conexões sociais presentes no ambiente construído. Aspectos sociais, culturais, ideológicos e científicos estendem-se espacialmente, gerando impactos nas edificações, nos hábitos de lazer e na vida privada.

O capital circulando movimenta, transforma, sustenta, retorna e cria infraestruturas sociais em detrimento de outras. Isto posto, a circulação, processo considerado contínuo na expansão do valor, mantém estruturas que se sustentam na produção do mais-valor, submetidas a uma base econômica. Em tempo, as técnicas de cooperação permitem a amplitude do espaço de trabalho e o estímulo da divisão social, manifestada no território (HARVEY, 2015).

Para tanto, o conjunto social e as pessoas nele envolvidas preservam os alicerces sociais, possibilitando o desenvolvimento material contido na produção de mais-valor. Sob esta análise, geograficamente, o desenvolvimento desigual presente nas infraestruturas sociais reproduz-se na circulação do capital. Produzindo e reproduzindo, ele modifica, para além do ambiente social, o ambiente físico, podendo, da mesma forma, produzir regiões propícias à acumulação (HARVEY, 2015).

Condições sociais melhoradas, como atendimento de saúde e incentivo à educação, podem gerar efeitos importantes na produção de mais valor. Estes afetam diretamente a disciplina, ética e respeito às autoridades, contribuindo para a contínua produtividade. Recursos humanos incorporados e motivados pela constante manutenção e beneficiamento são capazes de atrair mais formas de produção e ainda propiciar espaço para extração de rendas locais (HARVEY, 2015).

Assim dizendo, investir na otimização das condições sociais culminaria em meios de aumentar a produção de mais valor. Entretanto, como os investimentos sociais compensam em um longo e diferente prazo de tempo, o Estado é utilizado como forma de estabilização dos processos

PENSAR FORA DO EIXO

de acumulação (HARVEY, 2015). Por fim, o espaço urbano, neste sentido, emerge como expressão material das dinâmicas ocorridas, revelando-se campo estratégico para compreensão crítica das mudanças socioespaciais.

1.1 A produção do espaço urbano na cidade de Volta Redonda

O governo de Getúlio Vargas, dos anos 1930 a 1945, é reconhecido pelo empenho em promover um projeto de nacionalidade, sob forte promoção do Estado. Unem-se a partir disso ideais de sociedade, do novo homem, a nova ordem produtiva e territorial urbana, comprometida com a afirmação do caráter de nacionalidade. De acordo com Lopes (2004), não seria apenas um Estado institucional que retrataria os desejos políticos, mas um Estado-nação. A formulação de um plano de bases de convivência produtiva capaz de lidar com a emergência de uma sociedade urbano-industrial.

No contexto brasileiro, as mudanças ocorridas a partir da entrada do país no sistema capitalista mundial e posterior inserção na produção de insumos básicos possibilitaram a alteração para a base industrial, promovendo maior especialização dos capitais com a presença ativa do Estado. Assim, incumbindo-se das condições gerais de produção e reprodução, o Estado gozaria do mercado unificado, concebido na homogeneização e previsibilidade nas relações de produção, ao longo do seu processo de expansão (PIQUET, 2024).

A industrialização passa a ser alternativa para o crescimento almejado, direcionada à transição para o capitalismo industrial e, de maneira progressiva, os investimentos passam a ser encaminhados para infraestrutura interna, aumentando o mercado no país. Muito impulsionado pela 2.^a Guerra Mundial, o intervencionismo estatal mobilizou esforços para produção de matérias-primas e produtos acabados. Conjuntamente, inaugura-se um estilo político e econômico objetivando o aprimoramento dos mecanismos de poder na economia. O Estado, neste ponto, é visto como necessário na criação de condições para este desenvolvimento (GOULART, 1990).

O plano quinquenal de 1940 materializou a implementação de nova política econômica, na qual se previa a construção de uma usina de aço, fábricas de avião, usina hidrelétrica e estradas de rodagem. Ao mesmo tempo, o governo buscava formas de aumentar sua intervenção sobre a sociedade, como uma maneira de estruturação de poder e legitimação, atraindo apoio das classes trabalhadoras para a sustentação do desenvolvimento industrial e urbano. A relação paternalista, provedora e solidária às massas agiu impondo a ideologia do trabalho responsável pela organização das bases de dominação (GOULART, 1990).

PENSAR FORA DO EIXO

“O Estado se colocava como protetor e benfeitor dos grupos subalternos, elaborando uma ideologia “pró-trabalho” e organizando o carisma de Vargas. A participação das massas urbanas no jogo político se fez, então, “de cima para baixo” - aliás, a condição histórica para o exercício da prática populista.” (GOULART, 1990, p. 39)

Diversas cidades no país nasceram ou se transformaram para abrigar empreendimentos estatais. São alguns exemplos destas ações: Companhia Siderúrgica Nacional - Volta Redonda (RJ), Klabin Papel e Celulose - Telêmaco Borba (PR), Açominas - Ouro Branco (MG) e Vale do Rio Doce - Carajás (PA) (PIQUET, 2024). A pesquisa aqui desenvolvida pretende discorrer sobre o caso de Volta Redonda, local onde se instala a Usina Presidente Vargas.

No Brasil, as cidades surgem do extenso processo de colonização exercido pelos portugueses; todavia, constituíam-se, inicialmente, como sede do aparato comercial e burocrático. Ao fim do século XIX, início do século XX, os núcleos urbanos brasileiros não continham características que privilegiassem a fixação de indústrias, fazendo com que a localização destas estivesse direcionada a locais isolados. Em muitos casos, o estabelecimento da indústria gerava uma demanda por infraestrutura de serviços subsidiários à produção, requerendo a maior exigência de capital para implantação dos empreendimentos (PIQUET, 2024).

Quando já estabelecidas, as cidades são, de fato, locais propícios à instalação de aparelhos produtivos, pois nelas está centralizada a população, produtora da mais-valia e realizadora das mercadorias produzidas, ou seja, trabalhadores e consumidores. Outrossim, são lugares beneficiados de infraestruturas necessárias à circulação e distribuição das mercadorias: bancos, sistema de transporte e mercados. E, justamente, a disponibilidade de infraestrutura não exige a internalização dos custos, liberando, assim, capital para investimento, evitando a sobrecarga do negócio (PIQUET, 2024).

A carência de aptidão para a fundação das unidades produtivas nos núcleos urbanos ainda embrionários, exigia delas a internalização de funções em setores especializados para o fornecimento de energia, moradia para o operariado e provimento de equipamentos. Desencadeadas pela fundação da empresa, a ampla abrangência das atividades resultará, por consequência, na constituição de grandes conglomerados. Devido à esparsa operação entre os postos industriais do mesmo ramo e à incapacidade de alcançar de maneira integrada o mercado nacional, restringia-se a atenção aos mercados locais, conferindo a tais indústrias um quadro de monopólio espacial para corresponder à escala de operação ligeiramente grande (SMOLKA, 1983; PIQUET, 1985).

O então recém-modificado segmento industrial deu origem ao novo modo de produção do espaço urbano, a cidade-empresa. Ocorre, neste momento, modificação importante no que tange à

PENSAR FORA DO EIXO

indústria, esta, comumente associada ao empresariado, passa a se compreender enquanto instituição pertencente ao aparelho estatal, desvinculando-a da imagem anterior. De acordo com Rosélia Piquet (2024), o Estado se concentrou no desenvolvimento das condições gerais de produção e, naquele cenário, a incorporação dos meios produtivos ao aparelho governamental já demonstrava alinhamento aos interesses específicos orientados pelo grande capital.

Portanto, configurou-se um modelo imposto aos núcleos urbanos aptos à reprodução da força de trabalho — habitação, saneamento básico, mobilidade urbana — que por si já constituía problemas intrínsecos, tendo em vista seu caráter fundamental, ser uma extensão da esfera produtiva. O padrão de construção de vilas operárias do início do século se conformou na necessidade de garantir mão de obra, justificada na fragmentada localização dos empreendimentos fabris dada a proporção das escalas de operação e o incipiente mercado de trabalho livre (SMOLKA, 1983).

A usina do aço se instalou no oitavo distrito de Barra Mansa, pertencente ao termo da Vila de São Sebastião da Barra Mansa, na época formada por fazendas importantes que fizeram parte do ciclo do café brasileiro. Com o declínio da produção cafeeira e o aumento no custo da mão de obra ainda escravizada, a partir de 1888 a decadência se acentua. A queda no valor das terras chama atenção de fazendeiros que, estimulados pela inauguração da Estrada de Ferro, adquirem antigas fazendas de café, onde desenvolveram atividades pecuárias (MOREL, 1989).

Oscilações demográficas eram comuns no distrito, considerando as variações produtivas. A realidade mudaria a partir da década de 1940 com a aquisição da Fazenda Santa Cecília e doação do espaço para construção da Companhia Siderúrgica Nacional. Ainda no modo agroexportador, ausente de pretérita divisão do trabalho, a instalação da indústria exigiria alterações no território. Morel (1989), em seu trabalho, traz a estimativa divulgada pela companhia de 4.000 habitantes-operários, regidos por dezenas de técnicos, equivalendo-se a uma população de 20.000 habitantes. Ao contrário do esperado, em 1942 a CSN já empregava 6.164 trabalhadores, e cinco anos após sua instalação a população já alcançava 26.500 habitantes.

Carregada de instrumentos ideológicos, a edificação da UPV materializou no espaço urbano a união entre acumulação e melhoria nas condições de vida operária. Localizada no terreno da antiga Fazenda Santa Cecília, obtido pelo Estado e doado para montagem do projeto siderúrgico, a usina promoveu, simultaneamente à sua edificação, a construção de moradias e equipamentos para a mão de obra promotora do desenvolvimento. Ancorada nos ideais modernistas, a planejada company town exprimia a hierarquia existente no interior da empresa, provocando a divisão de

PENSAR FORA DO EIXO

classes no ambiente urbano, como uma espécie de reprodução da divisão social do trabalho (SOUZA, 1992).

Ocupando a margem direita das terras concedidas, a cidade se organizou paralelamente à indústria. No eixo do núcleo estavam concentrados equipamentos como creches, escolas, hospitais, clubes, restaurantes e serviços públicos (correios, bombeiros, polícia). Envolvendo o centro e os usos comerciais estavam os bairros residenciais, estes, separados entre os postos de trabalho na usina. O ordenamento do território possibilitaria acesso rápido à fábrica, da mesma maneira que reforçava o panoptismo entre os bairros e seus moradores (SOUZA, 1992).

Destinado aos engenheiros e situado em plano elevado, estava o Laranjal, onde se podia observar todos os bairros, como a Vila Santa Cecília, atribuída aos técnicos e operários especializados, e o Conforto, local onde se concentrava a mão de obra não especializada. Moradias transitórias designadas a operários sem especialização são edificadas no Rústico, construídas em pau-a-pique barreadas; eram a exceção entre as demais áreas cuja materialidade correspondia à alvenaria. Visível diferenciação ocorria, da mesma forma, nas características dos lotes e habitações; para engenheiros e técnicos, concediam-se lotes maiores, com tipologias habitacionais distintas (SOUZA, 1992; LOPES, 2004).

Ainda que se difundisse a ideia de igualdade, expressa na pretensa identidade do povo, colocando como iguais operário, patrão e empregado, procurou-se ocultar na concepção totalista do trabalho e nas engrenagens de dominação (GOULART, 1990). Metodologicamente, a instalação da companhia chamava atenção pelo ideal mobilizador. Segundo Lopes (2004), trabalhar na empresa modelo do país era fator inequívoco de distinção social. A manutenção de canais de acesso ao trabalhador pelas mídias era utilizada para reforçar o objetivo da construção do “homem novo” e a existência de uma “família siderúrgica”, colocando em prática a concepção totalista do trabalho. Destaca-se a pequena parte do discurso do presidente Getúlio Vargas em que ele exprime que a indústria seria:

“Meus senhores, eu vos felicito pelo que haveis realizado em prol do Brasil. Esta cidade industrial será um marco da nossa civilização, um monumento a atestar a capacidade da nossa gente, um exemplo com tal poder de evidência que afastará quaisquer dúvidas e apreensões sobre o futuro, instituindo no país um novo padrão de vida e uma nova mentalidade.” (MOREL, 1989, p.48).

Tais aspectos vistos na constituição funcionalista da cidade mostram um fenômeno de transformação profunda alterada com a modernização e passagem para sociedade capitalista. Nota-se que a industrialização e urbanização modificam as estruturas sociais, agora agindo por

PENSAR FORA DO EIXO

intermédio das oportunidades ocupacionais, mercado de trabalho e salário dos indivíduos, sendo estes reajustados a partir de suas próprias realizações (HELAL, 2015).

“A explicação do motivo pelo qual posições que exigem alta qualificação técnica recebem recompensas bastante elevadas é fácil de ver, pois se trata do mais simples caso de distribuição de recompensas para atrair o talento e motivar treinamento.” (DAVIS; MOORE, 1981, p. 127)

Exemplificando claramente a teoria de Davis e Moore (1981), está a contribuição de Morel (1989). Segundo a autora, a concentração do déficit habitacional em grupos mais pobres teria sido motivada por uma política da empresa, afirmando em seu discurso que profissionais qualificados deveriam ser atraídos para a região, priorizando investimento para que eles se fixassem no local. Do contrário, profissionais sem qualificação eram mais fáceis de se encontrar na cidade e nas proximidades.

Acompanhado de um processo de construção de hegemonia, estabeleceu-se um conjunto de crenças e valores, direcionando homens e mulheres para um objetivo comum. Por meio do consenso passivo impulsionado pelo Estado, houve a aceitação das mudanças para o alcance do progresso, em nome do desenvolvimento. Previam-se, no distrito contemplado com urbanismo de alto padrão, expansões na CSN que refletiriam diretamente no aumento populacional. O movimento de pessoas para atuar na rotina da usina gerou para a cidade um exército industrial de reserva, promovendo o crescente inchaço urbano (MOREL, 1989; SOUZA, 1992; PIQUET, 2024).

Intenso crescimento pode ser notado quando se percebe, em 1950, uma população de 35.964 habitantes. Apesar disso, dois anos antes sucedia a conclusão da implantação da CSN, marcando simultaneamente a interrupção no programa de construção das casas. Ou seja, contrariando o intenso fluxo de funcionários, o Estado fornece moradias em quantitativos irrisórios, sendo impossível conceder habitações a boa parte dos funcionários. O montante de aproximadamente 3.000 moradias entregues aos trabalhadores foi insuficiente no atendimento da demanda provocada (SOUZA, 1992).

Ainda, a este respeito, Ribeiro (1997) argumenta que o capital individual não é hábil em produzir equipamentos imobiliários suficientes em conexões espaciais, qualidade e quantidade necessária para condicionar a própria reprodução. Interpreta-se que o Estado, assumindo as condições de produção e reprodução, não seria capaz de conformar os meios necessários para a manutenção do sistema, fator este que corrobora o entendimento da limitada atuação siderúrgica, significando a não eliminação das dificuldades dos operários que chegaram para erguer a cidade.

Quando compreendidos como gastos públicos orientados aos interesses do capital industrial, observa-se que o Estado se submete às dinâmicas que priorizam determinados

PENSAR FORA DO EIXO

investimentos. Nesse contexto, os empreendimentos imobiliários confeccionados são aqueles capazes de gerar rentabilidade, atendendo à lógica de valorização do capital. No entanto, o governo, ao assumir o papel de produtor e gestor de bens e serviços não rentáveis, passa a disputar recursos com os investimentos direcionados à reprodução da força de trabalho, evidenciando as tensões decorrentes da alocação dos investimentos públicos (RIBEIRO, 1997; PIQUET, 2024).

Embora importantes para o surgimento dos efeitos úteis da aglomeração, equipamentos necessários à infraestrutura urbana podem não ocorrer. No município, a ausência de resposta à demanda provocada pela indústria, ou seja, a não realização de manutenções às condições de reprodução, faz surgir a cidade pobre, não planejada, fora dos limites administrados por ela, os “espaços vernaculares” (CARLOS et al., 2012). A localização na “margem esquerda” do Rio Paraíba do Sul, leitura bastante simbólica colocada pelos moradores, possui marcas da dualidade manifestadas até os dias atuais (MOREL, 1989; SOUZA, 1992).

Sincronamente, cresce a outra parte da cidade, que se constitui durante a edificação da empresa, pelos empregados e moradores do núcleo urbano que não obtiveram a chance de se instalarem na cidade formal gerida pela usina ou mesmo os que não foram aproveitados por ela. E, diante deste duplo aspecto, PIQUET (2024) afirma que a segregação e marginalização são reflexo das atribuições gerenciadas e determinadas pela companhia, neste caso, portadora dos bens produtivos, habitacionais e equipamentos urbanos.

Figura 1. Projeto urbano da cidade de Volta Redonda, comparado a realidade do município atualmente.

PENSAR FORA DO EIXO



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir de dados do Google Earth (2025) e Lopes (2004)

Assim, a urbanização em Volta Redonda se dá em dois espaços distintos: aquele gerenciado pela CSN, a “Cidade Nova”, onde havia cuidados com a ocupação do solo e fornecimento de completa infraestrutura urbana, e o outro lado, que crescia sem atenção, desprovido de condições para habitabilidade, com precariedade nas habitações e desabastecido de serviços públicos adequados à população, a “Cidade Velha” (MOREL, 1989).

“Os equipamentos sociais da Cidade Operária não podiam ser frequentados por pessoas estranhas aos quadros da CSN. Nem mesmo os equipamentos de saúde. E isso criava na população uma consciência muito clara da diferença entre as duas áreas.” (SOUZA, 1992, p.39)

A estratificação social, além de ter sido alicerçada na articulação entre bairros com diferentes características para cargos e funções específicas, era, da mesma maneira, claramente expressada no acesso aos serviços básicos. Moradores que se estabeleceram na margem esquerda do Rio Paraibá do Sul, não pertencentes aos cargos técnicos, à classe de trabalhadores da indústria, estavam distantes de receber moradia digna e, do mesmo modo, de possuir acesso aos demais serviços urbanos essenciais.

Em tempo, neste contexto, outro agente importante se apresenta. É observando o deslocamento populacional e crescimento da “outra cidade” que os grandes proprietários da região oportunamente se tornaram loteadores e especuladores, originando inúmeros loteamentos

PENSAR FORA DO EIXO

clandestinos, intensificando a ocupação do terreno (SOUZA, 1992; MOREL, 1989). A indústria, reconhecendo que a autoconstrução periférica a dispensaria das obrigações com o meio urbano, ou seja, das condições de reprodução, não se opôs a ela, bem como forneceu recursos, embora restritos e irrisórios, à confecção das edificações.

As terras da CSN nunca foram invadidas; utilizando-se do aparato policial, inibiam constantemente as tentativas de invasão. No entanto, nos períodos iniciais de construção da usina, a empresa permitiu a edificação de barracos por seus empregados. Adiante, a indústria fornecia aos interessados materiais em condições de reutilização a preços simbólicos, chegando a conter um setor só para tal feito, o “setor de recuperados”. Recurso que foi abolido nos anos 1950, após a emancipação político-administrativa do município, com o regime de normatização e extinção dos barracos (SOUZA, 1992).

No intuito de reivindicar melhorias urbanas, funcionários públicos, comerciantes e proprietários de terra do distrito buscavam, em Barra Mansa, condições mínimas — acesso a água, esgoto, iluminação pública e calçamento. Solicitações estas não atendidas pelo governo municipal, ocasionando o movimento emancipacionista mais amplo na década de 1950. A autonomia político-administrativa de Volta Redonda já era percebida e, abastecida de razões pertinentes à emancipação, em 1954, instituiu-se o município pela Lei n.º 2.185/1954 (SOUZA, 1992).

Apesar de pensada para o espaço urbano ser entendido como unidade territorial, o cenário previsto não ocorreu de fato. A instalação do poder municipal apenas evidenciou as duas esferas, espaços geográficos bem delimitados e submetidos a governos diferentes. Conforme trazido por Souza (1992), de um lado a cidade operária sob os cuidados da CSN, lidando diretamente com o poder central, e, de outro, a “Cidade Velha”, refém das ações do governo municipal. Localidades fisicamente distintas e territorialmente independentes.

Recém-instituída, a prefeitura, sem qualquer levantamento prévio de suas áreas, uniu-se à Associação dos Proprietários de Imóveis para viabilizar a realização do cadastro territorial. Em 1954, ano de emancipação, a cidade já contava com 59 loteamentos fora da faixa de administração da CSN. Portanto, a etapa posterior ao estabelecimento da planta municipal destaca-se pela intensa aprovação dos loteamentos clandestinos e expansão de outros em áreas públicas ou mesmo particulares (MOREL, 1989).

Os feitos da prefeitura beneficiaram amplamente os loteamentos irregulares, uma vez que, durante o primeiro governo, em 1955, foram realizadas obras para provisionamento de infraestrutura urbana, não fornecidas pelos loteadores. O efeito nos bairros periféricos após aplicação de recursos municipais é trabalhado por Ribeiro (1997), quando afirma que a imperfeição

PENSAR FORA DO EIXO

no funcionamento do mercado é fator que tensiona os preços fundiários e estrutura a especulação nas cidades quando acompanhado da valorização advinda dos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos.

Segundo Ribeiro (1997), as disfunções existentes no mercado são base para a geração de problemas urbanos. A dispersão ou superconcentração, crescimento marginal/periférico e o déficit habitacional estão conjuntamente imbricados na questão fundiária. E, os preços, determinados pelo poder público, apropriados por meio das economias externas criadas, estabelecem necessária intervenção do governo para a correção das desigualdades e promoção da distribuição mais igualitária da riqueza socioespacial.

Nos anos 1960, notando o permanente quadro de déficit habitacional e o limitado atendimento à demanda habitacional, alcançando apenas 40,4% do quadro funcional, constituiu-se a Imobiliária Santa Cecília (CECISA). Criada em 1964 com recursos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e da CSN, o objetivo principal estava centrado na construção de novas casas e venda financiada das antigas habitações aos domiciliados. O trabalho agora executado pela CECISA permitiu que a companhia se afastasse da direta produção de moradias operárias, mas não perdesse o controle sobre elas (SOUZA, 1992).

A reestruturação econômica e produtiva da indústria demandou um relatório executado pelo Grupo de Estudos pretérito à CECISA, pensado para viabilizar a passagem dos bens coletivos – praças, logradouros, jardins – à prefeitura de Volta Redonda e bens privados – residências – aos funcionários. Ademais, promoveu também estudos para novos empreendimentos, formas de aquisição de casa própria e financiamentos para autoconstrução. Consoante a Santos (2021), a imobiliária atuou não somente como agente privatizante, mas como indutora da expansão urbana, principal responsável pelo desmembramento entre CSN e cidade.

É válido ressaltar que a participação do IAPI ocorreu brevemente. Com o golpe de 1964, as atividades imobiliárias dos IAPs foram suspensas e, para dar continuidade, instituiu-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A respeito disso, Santos (2021, p.66), afirma:

“Ainda sobre a paralisação das atividades dos IAPs, o Decreto-Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, afirmava que o órgão estaria proibido de realizar atividades imobiliárias e deveria subordinar-se ao BNH. A extinção plena de suas atividades ocorreria em 1966, portanto, as medidas autoritárias de 1964, foram responsáveis pela saída do IAPI do quadro social da CECISA. Não foi o IAPI que saiu do quadro, foi retirado pelo novo regime.”

Apoiada institucionalmente pelo recém-alterado regime político, a empresa se limitou à finalização das edificações com construção em andamento. Naquele cenário, ampliações

PENSAR FORA DO EIXO

imprescindíveis à continuidade da vila operária começavam a ser organizadas de acordo com a pauta da especulação imobiliária e não mais como uma resposta à necessidade, subsídio ou recompensa aos funcionários. A CECISA configura-se, então, como uma ferramenta liberal de gerir o ambiente urbanizado. Santos (2021) defende a teoria de que a chegada da imobiliária em Volta Redonda decorre da “primeira privatização”, aquela que conduz à venda dos imóveis habitacionais aos operários.

O credenciamento da imobiliária no Sistema Financeiro de Habitação é finalizado em 1966, firmando no mesmo período um convênio entre CSN e BNH. O planejamento desenvolvido previa a realização da construção de 4.000 unidades habitacionais, visando sanar o déficit estimado no ano de 1961. Ao contrário do esperado, a empresa atingiu o equivalente a 2.914 habitações. Em conformidade com o levantamento de Souza (1992), dentre os padrões construtivos, encontravam-se edificações caracterizadas em três tipos: popular (2.342), médio (436) e superior (136).

Figura 2. Localização dos empreendimentos da CECISA no município de Volta Redonda.

PENSAR FORA DO EIXO

Legenda

Imóveis Padrão Popular CECISA

- Imóvel Padrão Popular - 1969
- Casa de Pedra - 1971
- Siderópolis - 1977
- Jardim Esperança - 1981
- Jardim Tiradentes - 1982
- Volta Grande III - 1982

Imóveis Padrão Médio CECISA

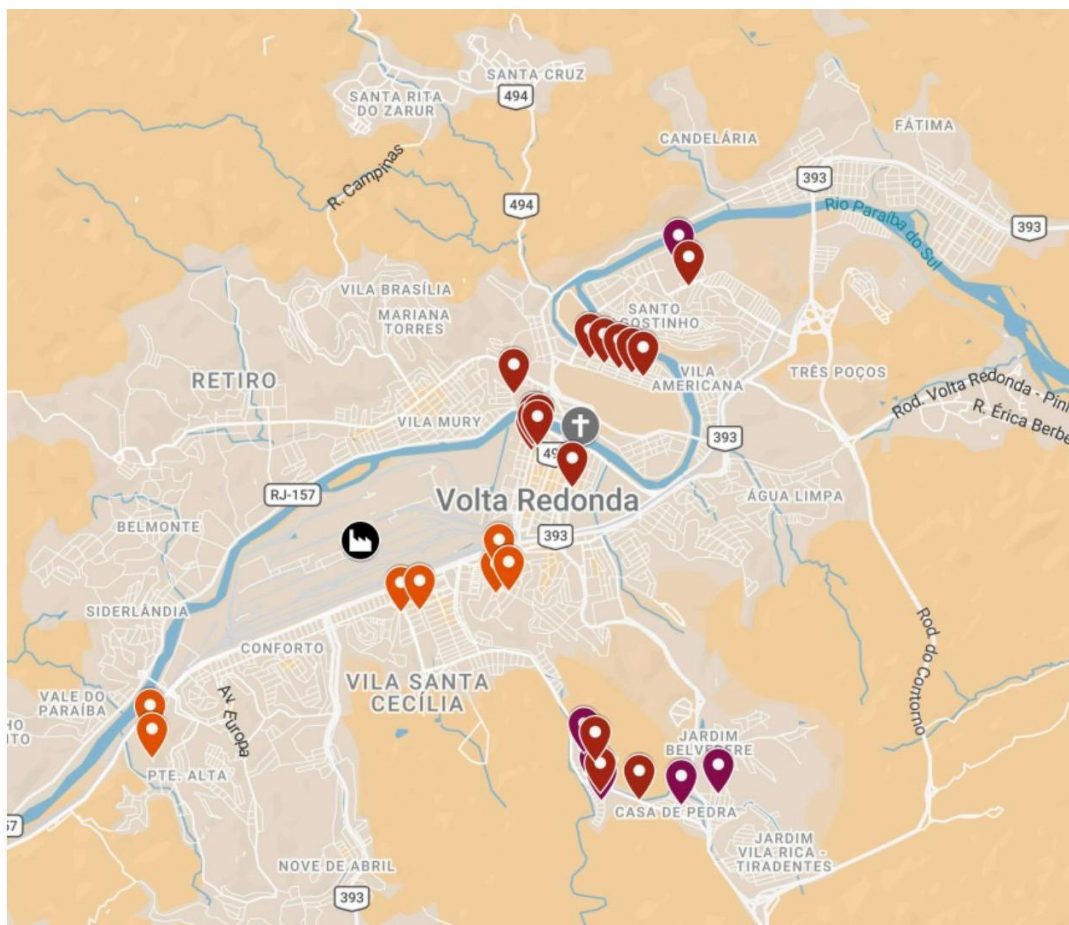
- Ed. Nossa Senhora das Graças - 1971
- Jardim Primavera - 1972
- Ed. Sesquicentário - 1973
- Ed. Santa Cecília - 1973
- Ed. Bethoven - 1976
- Ed. Vivaldi - 1976
- Ed. Vila Lobos - 1977
- Jardim Veneza - 1977
- Siderópolis - 1977
- Jardim Veneza II - 1978
- Jardim Veneza III - 1979
- Jardim Veneza IV - 1980
- Jardim Veneza V - 1980
- Siderópolis/Casa de Pedra - 1980
- Volta Grande - 1980
- Jardim Esperança II - 1981

Imóveis Padrão Superior CECISA

- Laranjal - 1972
- Tanjerinal e Bela Vista - 1974
- Fralda Norte Laranjal - 1975
- Laranjal - 1975
- Jardim Suíça - 1975
- Jardim Suíça - 1977
- Vila Santa Cecília - 1978

Companhia Siderúrgica Nacional

- CSN/UPV
- Núcleo Povoado de Stº Antônio
- Paróquia Santo Antônio



Fonte: Elaborado pelo autor (2026), a partir de dados de Souza (1992).

Todavia, a este respeito, outro detalhe chama atenção: a indústria, mantendo o monopólio das áreas centrais com qualidades e vantagens ideais à moradia e demais usos, opta por espalhar habitações por todo o território da cidade. Locais, muitas vezes, desprovidos de infraestrutura urbana e longe dos espaços de trabalho (SOUZA, 1992). Outrossim, concentrou moradias de padrão médio e popular em lugares apartados da centralidade, destinando as demais, no padrão superior, aos bairros mais próximos dos equipamentos urbanos, sendo elas distribuídas aos cargos mais altos da companhia.

Em 1.º de janeiro de 1968, o governo municipal e a Usina Presidente Vargas assinam o termo de entrega e recebimento dos serviços urbanos, intuindo promover a unificação entre os espaços geridos pelo município e, até aquele momento, os que eram administrados pela empresa. O acontecimento relatado é reconhecido como o momento em que houve a completa integração espacial do município. Fato é que, desde a constituição da CECISA e cessão dos imóveis urbanos para a prefeitura, a CSN não continha mais responsabilidade sobre a reprodução da força de trabalho (SANTOS, 2021).

PENSAR FORA DO EIXO

Tomando o papel de verdadeira incorporadora, submeteu a cidade a uma organização urbanística própria, impondo a racionalidade capitalista no processo de ocupação. A alocação das unidades afastadas do meio urbano alavanca o processo de especulação, esperando que o coletivo empregue valor ao local. Há de reforçar, por sua vez, a manutenção no modo de estratificação social, quando destina imóveis fora do estabelecido perímetro urbano a funcionários que cumprem funções hierarquicamente “mais baixas” na empresa (HELAL, 2015).

Sem formas de controlar o uso e ocupação do solo, a imobiliária definiu as regras do mercado de terras em Volta Redonda. Esta possuiu a responsabilidade de extinguir a Cidade Operária, ato somente concluído no início da década de 1980. Depois de vinte anos de funcionamento, a CECISA foi transformada no departamento de administração patrimonial da Companhia Siderúrgica Nacional, após recomendações da Comissão Especial de Desestatização (SOUZA, 1992; SANTOS, 2021).

Sob o departamento de Gerência de Patrimônio Imobiliário, em 1988 a CSN prossegue com os trabalhos em manutenção, vendas de imóveis e aluguéis. Pretendendo suprir o déficit, dá-se continuidade à construção de novas unidades habitacionais. O total edificado conta com 3.912 casas, dando sequência a bairros já formados por ela: Conjunto Habitacional Volta Grande II (1988) e IV (1992), Conjunto Habitacional Vila Rica (1990) e Conjunto Habitacional Vista Verde (1990). Apesar de ter seguido uma lógica de ocupação mais próxima das fixadas pela CECISA, a empresa continuou se valendo da alocação da população nas zonas periféricas, perpetuando a exclusão socioespacial (SANTOS, 2021).

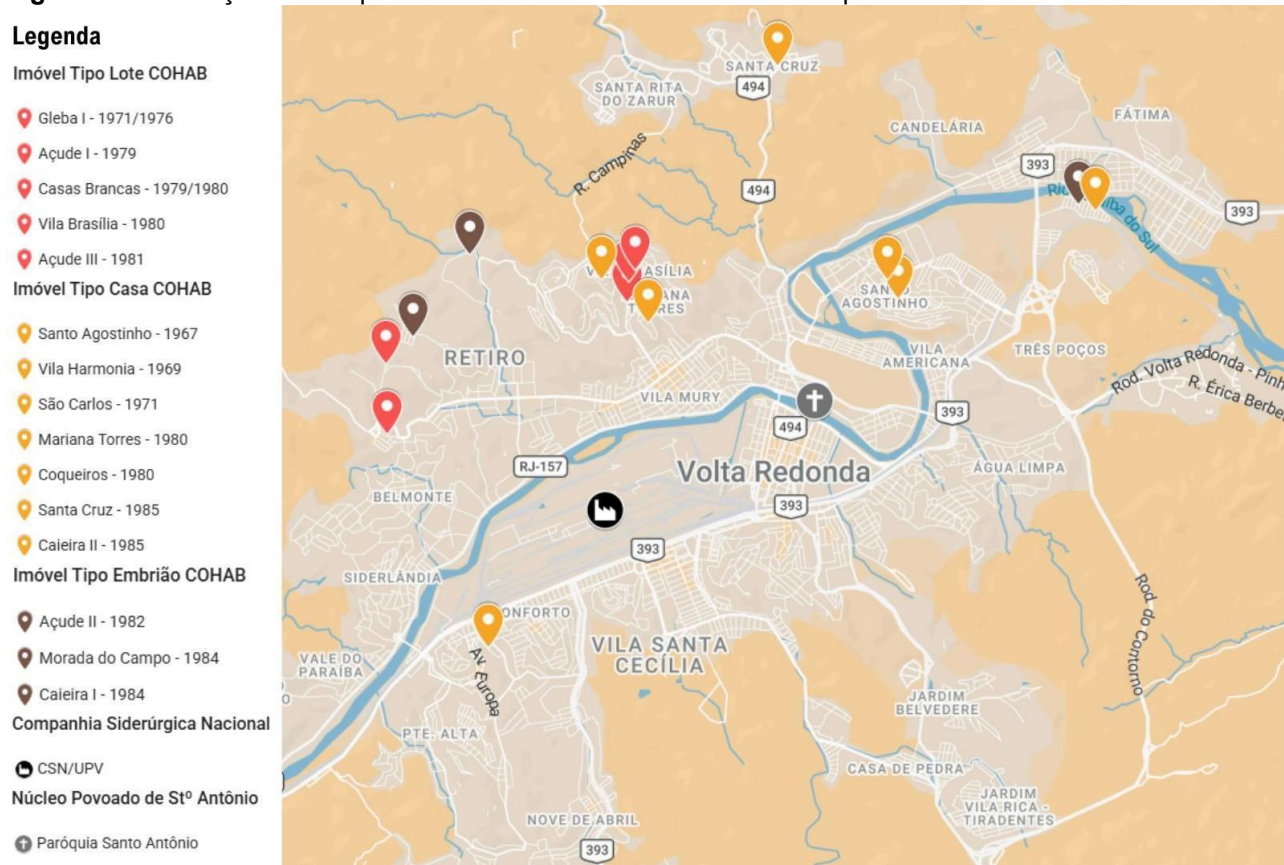
Paralelamente às ações da imobiliária, estava a Companhia Municipal de Habitação COHAB/VR. Criada poucos meses mais tarde, a companhia, criada pelo município, continha no controle acionário do poder público, consistindo em uma sociedade de economia mista. A princípio, já apresentando uma disparidade relacionada à CECISA, a COHAB/VR assina o convênio com o BNH em 1966 para a construção de 70 casas. Mostrando a distribuição desigual do Sistema Financeiro de Habitação, que, por meio de convênio, designou à CSN recursos para construção de 4.000 casas (SOUZA, 1992).

A cessão do terreno para a construção dos conjuntos habitacionais ocorre por meio da Deliberação n.º 972, de 31 de dezembro de 1968, transferindo áreas do poder público municipal remanescentes da Fazenda Retiro, para a Companhia de Habitação. Diferente da CECISA, a COHAB/VR atuou nas áreas de expansão localizadas à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, prestando assistência às famílias de baixa renda. As terras, já ocupadas de maneira espontânea,

PENSAR FORA DO EIXO

demonstravam um crescimento acelerado, caracterizando-as como as primeiras favelas do município.

Figura 3. Localização dos empreendimentos da COHAB/VR no município de Volta Redonda.



Fonte: Elaborado pelo autor (2026), a partir de dados de Souza (1992).

Os programas em parceria com o BNH se dividiam entre as tipologias: casas/apartamentos – Habitacional e FICAM, lotes – PROFILURB e embriões – PROMORAR (SOUZA, 1992). Um aspecto importante que chama atenção no caso da COHAB/VR é o tipo de terreno cedido. A área de 759 hectares pertencente a ela possui boa parte da topografia acidentada, com poucas planícies, delineando a ocupação das famílias mais pobres e condicionando-as aos morros da cidade. Com exceção de quatro bairros, os outros doze que receberam o trabalho da companhia apresentam esta similaridade.

Conforme levantado por Souza (1992), até os anos de 1985, foram entregues o total de 6.259 unidades nas tipologias já descritas. Ao longo das ações, a companhia passou por etapas de implantação e expansão, crise, experimentação e gestão empresarial, manifestando problemas que se repetiram nas COHABs, chegando a operar, em certo ponto, sob o regime de excepcionalidade. Devido à inadimplência e ao marco geral, a dinâmica sucedida na primeira etapa, voltada para

PENSAR FORA DO EIXO

famílias de 0 a 3 salários-mínimos, sofreu alterações, privilegiando, a partir de 1981, famílias de 3 a 5 salários-mínimos.

A COHAB/VR, repete o conflito já existente, produzindo espaço urbano para as camadas desfavorecidas em lugares afastados do centro urbano, sem infraestrutura ou equipamentos urbanos adequados para responder à população. Ao fim dos anos 1970, com o emergente movimento social de luta por moradia, somada à pressão para redemocratização, é instituída a Política Municipal de Desfavelamento e Atuação em Áreas Públicas Ocupadas, após vasto tempo de diálogo entre poder público e sociedade civil.

Essa política, apesar de não ter incorporado parte relevante das reivindicações dos posseiros, foi importante legitimadora da causa do direito à cidade. A Lei n.º 1.885/1984, por efeito, destinou-se à promoção da regularização fundiária e, embora não tenha desempenhado a função primária estabelecida, desdobrou-se em relevantes ações que configuraram o ambiente construído urbano. Os locais mais beneficiados pela lei foram, sobretudo, os localizados à margem esquerda do corpo hídrico, especialmente no bairro Retiro, em áreas de propriedade da COHAB/VR. (SOUZA, 1992).

Desde a instituição da conhecida “Lei dos Posseiros”, a administração pública municipal, representada por secretarias e autarquias, desenvolveu nos territórios periféricos ações para implantação de infraestrutura urbana. A execução das obras de saneamento básico, drenagem urbana, contenção de encostas, iluminação pública, com a extensa participação popular, permitiu, mais adiante, a instalação de escolas, postos de saúde, entre outros equipamentos urbanos, ancorados em programas governamentais como os CIEPs.

Segundo Souza (1992), promovida em meio a ideais higienistas e investidas nas operações de remoção, a lei representou forte componente autoritário, considerando ter atribuído ao poder Executivo as atribuições de planejamento e execução da política (VOLTA REDONDA, 1984). A realidade começou a se transformar quando, na terceira revisão do instrumento, realizada pela Lei n.º 2.311/1988, foi ratificada a necessidade de instituir o Fundo Comunitário de Volta Redonda (VOLTA REDONDA, 1988).

O Fundo Comunitário, fundado por meio da Lei Municipal n.º 2.366, estaria encarregado de promover o desenvolvimento social, por meio da execução de projetos de urbanização de núcleos de posseiros e alternativas focadas em loteamentos populares, oferecendo auxílio na produção de moradias e equipamentos comunitários. No entanto, particularidades desta lei a tornaram inovadora. O FURBAN/VR contaria com uma estrutura administrativa organizada em três instâncias:

PENSAR FORA DO EIXO

Conselho Comunitário, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, com participação majoritária dos membros da comunidade posseira (VOLTA REDONDA, 1988).

A contar da criação, em 29 de novembro de 1988, o FURBAN/VR abarcou as obrigações relativas aos núcleos periféricos, efetuadas, inicialmente, pelo dispositivo legal anterior, operando efetivamente a partir de 1994. Por outro lado, a “Lei dos Posseiros” não foi revogada; em vista disto, consoante à Lei n.º 2.366/1988, a atuação do fundo deveria estar condicionada à Política Municipal de Desfavelamento, sob o acompanhamento do poder Executivo (VOLTA REDONDA, 1988).

Com a consolidação do processo de globalização neoliberal na década de 1990, o projeto de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, analisado desde a reestruturação produtiva e estudado desde os anos 1960, foi concretizado. No ano de 1993, em conjunto com a planta industrial, foram vendidos ativos diversos, como escolas, hospitais, clubes, habitações e espaços de lazer. E esse processo definidor do cenário urbano não se conduziu de maneira a programar a cidade, prevendo a reorientação, trazendo reflexos danosos ao município.

Diferente da organização municipal frente à privatização, as práticas da Usina deixam claro o desempenho por ela executado ao longo dos anos, precisamente desde a década de 1960, no primeiro processo de privatização, conforme analisado por Santos (2021). Reafirmando a história da propriedade no país, o domínio fundiário da CSN é forma privilegiada de reserva de valor e, associada à má disponibilidade de terras no território urbano, perpetua as formas de segregação, acirrando a disputa pelo espaço.

Volta Redonda é um exemplo que representa objetivamente a disputa capitalista pelas condições sobre lucro vinculadas à localização, sucedidas pelo Estado. Ao longo dos anos, o Estado, expressão do Governo Federal e gerenciador da companhia, trabalhou como incorporador privilegiado, controlando, ordenando e edificando parte importante das terras da cidade. A instância do Estado, expressa pelo Governo Municipal, priorizou investimentos imprescindíveis à criação e manutenção da dinâmica imobiliária exercida no município.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a produção do espaço urbano, longe de ser um processo neutro ou espontâneo, está profundamente vinculada à dinâmica de acumulação capitalista e à atuação do Estado enquanto agente estruturador e mediador dos interesses de classe. Desde a formação histórica das cidades, marcadas por sua função administrativa e comercial, até a consolidação do urbano-industrial no século XX, observa-se que o espaço se configura como condição e produto da reprodução social e econômica.

PENSAR FORA DO EIXO

No caso brasileiro, a inserção tardia e dependente no capitalismo industrial reforçou a centralidade do Estado na criação das condições gerais de produção, sobretudo por meio do suprimento em infraestrutura e da incorporação direta dos meios produtivos. Investimentos viabilizados pelo governo foram necessários ao desenvolvimento do capitalismo, não sendo um equívoco concluir que o processo de aprofundamento da industrialização no país foi sustentado por uma política consciente de intervenção estatal.

Contudo, essa atuação esteve majoritariamente orientada aos interesses do grande capital, em detrimento das condições de reprodução da força de trabalho, o que contribuiu para a intensificação das desigualdades socioespaciais. O espaço urbano passou, assim, a expressar de forma concreta as contradições do modo de produção capitalista, materializadas na coexistência entre áreas formalmente planejadas e amplos territórios marcados pela precariedade, informalidade e exclusão.

A experiência de Volta Redonda ilustra de maneira exemplar esse processo. Constituída como cidade-empresa a partir da implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, sua estrutura urbana foi planejada para atender prioritariamente às necessidades produtivas e ao controle da força de trabalho, reproduzindo no território a hierarquia funcional da indústria. A insuficiência de políticas habitacionais e de infraestrutura para absorver o crescimento populacional induzido pela usina resultou na formação de espaços vernaculares à margem do planejamento oficial, consolidando uma divisão socioespacial persistente e simbólica, como expressa na separação entre as margens do Rio Paraíba do Sul.

O Estado foi o agente central, fundador e organizador da produção do espaço urbano de Volta Redonda, atuando simultaneamente como indutor da industrialização, produtor direto do espaço, regulador do mercado fundiário e mediador das relações sociais. Ao longo do tempo, a atuação dele reforçou mecanismos de valorização fundiária e especulação imobiliária, aprofundando as desigualdades na apropriação do espaço urbano. Mesmo iniciativas voltadas à regularização fundiária e à promoção do direito à cidade, embora relevantes, mostraram-se limitadas frente à lógica estrutural de mercantilização do solo urbano.

Ainda que tenha aplicado estratégias para a contenção do déficit habitacional, as concessões e estratégias utilizadas pela companhia resultavam em espaços submetidos ao controle direto da indústria. Nesse contexto, a CECISA e a COHAB, enquanto representações distintas do Estado, contribuíram para a segmentação do espaço urbano, reforçando a estratificação social já iniciada pela CSN.

PENSAR FORA DO EIXO

Do mesmo modo, o Estado exerceu um papel por vezes omissos e insuficiente no que diz respeito às condições de reprodução da força de trabalho na totalidade. O número reduzido de habitações produzidas frente ao intenso fluxo migratório gerado pela indústria criou um descompasso estrutural entre crescimento populacional e provisão de equipamentos urbanos. A privatização da CSN, por sua vez, agravou esse quadro ao transferir ativos estratégicos e equipamentos urbanos para o domínio privado, intensificando processos especulativos e fragilizando ainda mais a base material da cidade.

Dessa forma, conclui-se que a produção do espaço urbano em Volta Redonda revela o caráter contraditório do urbano no capitalismo: simultaneamente condição de acumulação e espaço de reprodução da vida social. A persistência das desigualdades socioespaciais demonstra que, sem uma intervenção estatal orientada por princípios redistributivos e pelo direito à cidade, o espaço continuará a ser produzido substancialmente como valor de troca, perpetuando formas de segregação e exclusão que estruturam o urbano brasileiro.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria Encarnação. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012.

DAVIS, Kingsley; MOORE, Wilbert. **Alguns princípios de estratificação**. In: VELHO, O.; PALMEIRA, M. (Orgs.). *Classes e estratificação social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

GOULART, Silvana. **Sob a verdade oficial: ideologia, propaganda e censura do Estado Novo**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1990.

HELAL, Diogo Henrique. Mérito, reprodução social e estratificação social: apontamentos e contribuições para os estudos organizacionais. **Organizações e Sociedade**. Salvador, Vol. 22, N.73, p.251-267.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Paris: Anthropos, 1981.



PENSAR FORA DO EIXO

LOPES, Alberto. **A Aventura da Forma**: urbanismo e utopia em Volta Redonda. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro II: o processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1988.

MOREL, Regina. **A ferro e fogo a construção e crise da “família siderúrgica”**: o caso de Volta Redonda (1941 - 1968). Tese de doutoramento em sociologia - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

PIQUET, Rosélia. **Cidade-empresa**: presente na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro: Consequência, 2024.

RIBEIRO, Luiz Cesar. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

SANTOS, Valéria. **CSN e a cidade**: um estudo sobre CECISA-S/A, na cidade de Volta Redonda (1964 - 1984). Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2021.

SMOLKA, Martim. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. **Cadernos PUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, n. 1, p. 41-78.

SOUZA, Claudia Virgínia. **Pelo espaço da cidade**: aspectos da vida e do conflito urbano em Volta Redonda. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

VOLTA REDONDA. Lei nº 1.885, de 11 de junho de 1984. Ementa: Institui uma política municipal de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas. Volta Redonda, RJ: Diário Oficial, 1984.

_____. Lei nº 2.366, de 29 de novembro de 1988. Ementa: Cria o fundo comunitário de Volta Redonda. Volta Redonda, RJ: Diário Oficial, 1984.

_____. Câmara Municipal de Volta Redonda. Deliberação Normativa nº972 de 31 de dezembro de 1968. Autoriza o executivo municipal a ceder à COHAB/VR, área de terreno localizada na Fazenda Retiro para a construção de conjuntos habitacionais. Volta Redonda, 1968.