



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do  
Estado do Rio Grande do Sul  
Brasil

Guimarães Pereira, Viviane; Magalhães Ribeiro, Eduardo; Almeida, Ana Flávia  
A Gestão Territorial do Médio Jequitinhonha. Entre Dificuldades e Possibilidades  
Desenvolvimento em Questão, vol. 14, núm. 35, julio-septiembre, 2016, pp. 142-176  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75246032006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A Gestão Territorial do Médio Jequitinhonha

Entre Dificuldades e Possibilidades

Viviane Guimarães Pereira<sup>1</sup>

Eduardo Magalhães Ribeiro<sup>2</sup>

Ana Flávia Almeida<sup>3</sup>

## Resumo

O presente artigo busca analisar o desempenho e a capacidade institucional do território Médio Jequitinhonha – Nordeste de Minas Gerais –, para as ações coletivas que tangenciam as políticas públicas territoriais. Este trabalho é resultado de pesquisa e extensão desenvolvidas durante os anos de 2010 a 2013, que teve como objetivo geral assessorar a organização territorial, disponibilizando capacitação para apoiar as iniciativas territoriais, construindo interfaces entre universidade, sociedade e organizações do setor público. As coletas de dados foram realizadas por meio de entrevistas ao Comitê Gestor e participação em Assembleias Territoriais. O conjunto de resultados encontrados mostrou que o território Médio Jequitinhonha se depara com uma grande dificuldade: a insuficiência da capacidade de organizar-se, expressar-se. Além desta insuficiência organizativa para a consolidação do território, há outra dificuldade enfrentada: a falta de capacidade institucional, que se refere à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas, no território. Há, contudo, uma indicação no resultado do estudo de que o fortalecimento é possível: a pesquisa mostrou que houve fortalecimento das iniciativas públicas não estatais, geridas

<sup>1</sup> Graduada em Economia e mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutora em Administração, com ênfase em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade da Universidade Federal de Itajubá (Unifei). vgpereira@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Graduado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e doutor em História pela Universidade de Campinas (Unicamp). Professor do Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). eduardomr@pq.cnpq.br

<sup>3</sup> Graduada em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Apoio à Agricultura Familiar Justino Obers do Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Minas Gerais e técnica da Escola Família Agrícola de Bontempo, MG. fa.almeida@hotmail.com

por associações camponesas, organizações religiosas e não governamentais, que conhecem seu público-alvo, suas demandas e suas condições de negociação com o Estado, mostrando iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Território. Médio Jequitinhonha. Desenvolvimento. Políticas Públicas.

## **THE TERRITORIAL MANAGEMENT OF JEQUITINHONHA MIDDLE: DIFFICULTIES AND POSSIBILITIES**

### **Abstract**

---

This paper analyzes performance and institutional capacity of the territory Jequitinhonha Middle – Northeast of Minas Gerais –, for collective action that tangent territorial public policies. This work is the extension and research result developed among the years 2010 to 2013, which had as main objective to advise the territorial organization, providing training to support local initiatives, building interfaces among university, society and public sector organizations. The data collections were carried out through interviews to Steering Committee and Territorial Assemblies participation. The set of results showed that the territory Jequitinhonha Middle faces a major difficulty: the capacity failure to organize and express themselves. In addition to this organizational failure to consolidate the territory, there is another difficulty found: lack of institutional capacity, which refers to the existence of public infrastructure for the development of economic, social, cultural and political activities in this territory. However, there is a sign on the study outcome that strengthening is possible: the research showed that there was strengthening of non-state public initiatives, managed by peasant associations, religious organizations and non-governmental, who know their target audience, their needs and their negotiated conditions with the State, showing initiatives turned to development.

**Keywords:** Territory. Jequitinhonha Middle. Development. Public Policy.

Desde finais da década de 90 o governo federal adotou os territórios como bases para programas de desenvolvimento. Por meio do enfoque territorial, as políticas públicas de desenvolvimento rural buscam estimular processos endógenos que fortaleçam a gestão social e as redes sociais locais de cooperação, dinamizando a sociedade e a economia e melhorando a qualidade de vida das populações rurais.

Este artigo apresenta o resultado parcial da experiência de acompanhamento regular do fórum territorial do Médio Jequitinhonha, e analisa os dilemas do ponto de vista da capacidade institucional de um território rural do semiárido, situado no curso médio do Rio Jequitinhonha – Nordeste de Minas Gerais. É resultado de um projeto de pesquisa e extensão desenvolvido durante os anos de 2010 a 2013. O projeto teve como objetivo geral assessorar a organização territorial, disponibilizando capacitação e informação para apoiar as iniciativas territoriais, construindo interfaces entre universidade, sociedade e organizações do setor público.

Dentre as propostas específicas do projeto esteve a de analisar o desempenho e a capacidade institucional do território para as ações coletivas, permitindo às organizações que compõem o fórum territorial identificar pontos fortes e fracos, potencialidades e limitações em sua organização, subsidiando as iniciativas territoriais para que organizações que compõem o fórum territorial pudessem conduzir projetos e programas de desenvolvimento. A dificuldade dos atores locais, contudo, para se organizarem, expressarem a autonomia na formulação de novos programas, juntamente com a falta de capacidade institucional, que se refere também à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas no território, apontaram para o fato de que as políticas públicas territoriais não conseguiram ainda alcançar todos os avanços que pretendiam.

O texto apresenta, além desta introdução, uma descrição teórica sobre a questão do desenvolvimento rural na perspectiva territorial, bem como a criação de políticas públicas neste contexto. Seguidamente apresenta o território Médio Jequitinhonha e sua identidade territorial. Como resultado

de pesquisa, apresenta a dinâmica territorial no Médio Jequitinhonha, quando se analisam a natureza e a participação no fórum territorial bem como a capacidade institucional do território, esta dividida em cinco variáveis – a estrutura institucional, os instrumentos de gestão municipal, as capacidades organizacionais, os serviços institucionais disponíveis e a gestão dos conselhos municipais.

O presente artigo pretende, pois, analisar as circunstâncias e o andamento desse programa do ponto de vista da participação de seus atores sociais e a capacidade institucional do território, buscando explicar a realidade a partir, principalmente, da pesquisa empírica realizada. Importante destacar que a construção da metodologia foi realizada em parceria com o Comitê Gestor e Assembleia Territorial, por meio de seminário de planejamento, mantendo durante o projeto o diálogo permanente com estas duas instâncias.

## **Desenvolvimento Rural Pela Via Territorial**

A questão do desenvolvimento rural vem sendo analisada a partir de várias experiências de trajetórias de desenvolvimento e de argumentos de diversos estudiosos sobre o tema. Há uma busca por construir uma concepção do desenvolvimento, com base na organização de interesses territorialmente delimitados, destacando a importância do “local” para o desenvolvimento. Nos últimos anos o enfoque territorial tem sido usado na elaboração e efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural, incorporando a noção de capital social e território em suas concepções.

Durante muito tempo o rural foi analisado como um setor econômico e a agricultura reduzida a uma dimensão estritamente produtiva. O rural era visto como um espaço residual, o local do atraso, em que a urbanização ainda não havia chegado; essa visão foi sendo difundida pelo pensamento intelectual brasileiro, enraizado também no imaginário coletivo. Por essa perspectiva, não se compreendia as interações da dimensão produtiva e também deixava de lado suas outras implicações, como a social, a cultural

e a ambiental. Essa visão trouxe consequências de várias ordens: 1) impedindo a compreensão do rural como um espaço não somente de produção, mas como um local de vida e de trabalho; 2) dificultando a compreensão da interação rural-urbano, em que o rural não seria somente a base de um setor (no caso o agrícola), mas também a base de um conjunto diverso de atividades e mercados potenciais, com uma integração cada vez maior com os setores industrial e o de serviços; e 3) comprometendo os processos de desenvolvimento, principalmente de desenvolvimento rural (Abramovay, 2003; Ortega, 2008).

A partir de uma renovação na discussão sobre desenvolvimento, decorrente de um questionamento da ordem internacional e evidenciado pela crise do neoliberalismo, surgiu uma nova visão, mais global e integrada, sobre o rural, com um enfoque territorial. Pode-se afirmar que essa nova forma de pensar o desenvolvimento surgiu a partir do questionamento sobre os padrões de desenvolvimento, levantadas a partir da década de 70, entre outros autores, por Sachs (1986). Até a década de 70 apenas se levava em consideração o aspecto econômico associado à produção. Foi o nascimento da questão ambiental que permitiu se abrirem, então, janelas de oportunidade para questionar o desenvolvimento material e os padrões dominantes de produção e consumo, que legitimavam o crescimento econômico e negavam a natureza. Sachs (1986), entre outros autores, trouxe para o debate a emergência da questão ecológica, que até então praticamente inexistia, juntamente com a temática social. Foi dessa temática ambiental, por meio do questionamento dos padrões de desenvolvimento da época, que esse autor construiu o conceito de ecodesenvolvimento – uma espécie de filosofia para o desenvolvimento (Sachs, 1986).

Assim, o discurso de um desenvolvimento mais sustentável foi se legitimando e sendo difundido, até que se oficializou na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, quando foi elaborado um programa global (Agenda 21) para regulamentar o processo de desenvolvimento baseado nos princípios da sustentabilidade.

Nesse processo, a ideia de desenvolvimento sustentável consolidou-se e passou a fazer parte da linguagem comum, sendo incorporada também pelas interpretações correntes dos analistas de mercado, que se denominou, na década de 90, “discurso neoliberal”. Essa nova vertente apregoava direitos de propriedades e preços aos bens e serviços da natureza, de acordo com as regras de mercado, ancorado em um projeto reformador de perspectiva economicista, diluindo as propostas de mudança de bases éticas construídas pelo ecodesenvolvimento.<sup>4</sup> Dessa maneira, a retórica do desenvolvimento sustentável perdeu a força do seu sentido crítico quando foi apropriado pelos agentes de negócios - o discurso neoliberal - e passou a conciliar a questão ambiental ao mercado, internalizando as condições ecológicas e os valores ambientais ao processo de crescimento econômico (Leff, 2001). Esse discurso do desenvolvimento sustentável acabou por ser apropriado, muitas vezes, de forma vil, transformado, recapeado e, o pior, perdendo seu sentido ético.

Já a partir da década de 80, contudo, o fortalecimento dos movimentos sociais também favorecera a emergência da ideia de outra perspectiva para o desenvolvimento. A oposição ao regime militar brasileiro criou militantes que debatiam, entre outros temas, a possibilidade de tomar o futuro em suas mãos mediante um desenvolvimento que se daria localmente. Foi na luta pela redemocratização do país que surgiram novos atores sociais e militantes localistas que lutavam por espaços para formulação e gestão de políticas públicas (Ortega, 2007).

A falência do autoritarismo do Estado brasileiro e a crise do nacional desenvolvimentismo fez emergir, a partir dos anos 90, um novo modelo de desenvolvimento, com uma concepção participativa e deliberativa da

---

<sup>4</sup> Martínez Alier (2007, p. 38), ao tratar das correntes do ecologismo, que se expandiram como uma reação ao crescimento econômico, afirma que a ideia do “desenvolvimento sustentável” tem um forte vínculo empresarial, embora inclua em suas preocupações a agricultura, a pesca e a silvicultura, porém fazendo a junção entre produção de bens e sustentabilidade ecológica, por meio de mudanças tecnológicas. O autor afirma que essa corrente, baseada em um “credo da ecoeficiência”, “se apóia na crença de que as novas tecnologias e a ‘internalização das externalidades’ constituem instrumentos decisivos da modernização ecológica”.

democracia, consequência das mobilizações sociais que reforçavam a ideia de participação popular. Surgiram, então, as primeiras experiências que rompiam com a forma centralizadora e autoritária de exercer o poder público, por intermédio de novas relações entre Estado e sociedade. Verificou-se a conquista de inúmeras prefeituras e alguns governos estaduais por forças políticas democratizantes, o que levou à abertura crescente de espaços de participação, apoio e parceria com movimentos sociais e organizações não governamentais, particularmente em âmbito municipal – eram as experiências de uma gestão social (Armani, 2001; Paula, 2005).

Ortega (2008) traz a discussão sobre as mudanças institucionais, políticas, econômicas e sociais a partir da década de 90, que fortaleceram as experiências locais em busca do desenvolvimento dos territórios, que ele chama de territórios deprimidos. Ele aponta para a importância da maior participação da sociedade civil nas políticas públicas locais, desde a proposta de maior descentralização da administração pública, preconizada na Constituição de 1988, valorizando espaços de concertação para a construção de projetos locais, sendo o território a unidade que mais bem dimensionaria os laços de proximidade entre grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas e visando o desenvolvimento.

Nos últimos anos o enfoque territorial tem sido usado na elaboração e estabelecimento de políticas públicas de desenvolvimento rural, incorporando a noção de capital social e território em suas concepções. A perspectiva territorial de desenvolvimento surge como alternativa para o crescimento de municípios com perfil agrário, predominantemente de agricultura familiar, com uma maior interlocução entre os poderes públicos e a sociedade civil organizada.

Essas políticas públicas de enfoque territorial fundamentam-se na noção de descentralização político-administrativa e na constituição de arranjos socioprodutivos locais/territoriais que tenham condições de dinamizar projetos de desenvolvimento de forma autônoma e endógena. Essa proposta de descentralização não propõe, contudo, uma desobrigação de



governos em viabilizar bens públicos, tão necessários ao desenvolvimento de territórios em condições desfavoráveis; bem ao contrário da perspectiva liberal, que vê nas estratégias territoriais de desenvolvimento uma alternativa independente do Estado.

Assim, a temática do desenvolvimento territorial ganhou expressão a partir dos anos 90, mesma época em que a então denominada onda neo-liberalizante se faz praticamente hegemônica mundialmente. Essa década destacou-se por sustentar a execução de uma denominada agenda neoliberal na América Latina, baseada na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado na economia. O tema desenvolvimento passou a ser norteado pela perspectiva e proposições do Consenso de Washington.<sup>5</sup>

No Brasil, o debate sobre desenvolvimento territorial também ganhou evidência em virtude do conjunto de reformas liberais que desregulamentava a economia, baseada no Consenso de Washington, e também pelo fortalecimento das forças locais originárias dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização do país, das décadas de 70 e 80, em um ambiente de luta democrática que colocava em xeque a capacidade do governo central em conduzir um processo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo, dessa forma, a discussão em torno de processos locais de desenvolvimento (Ortega et al., 2009).

Houve também uma motivação institucional que fortaleceu o debate sobre desenvolvimento local, que partiu do estímulo das agências multilaterais, incentivando as políticas governamentais a avançar no processo de

---

<sup>5</sup> O Consenso de Washington surgiu no contexto das significativas transformações tecnológicas e financeiras ocorridas nas sociedades industriais avançadas desde os anos 70, e na crise econômica dos países de industrialização recente, colocando em dúvida a eficiência das políticas keynesianas e as teorias do desenvolvimento, retomando as ideias do pensamento liberal. É nesse contexto, enquanto síntese do pensamento liberal, que o consenso surgiu e se tornou hegemônico durante os anos 90. Resumindo, o Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que, apesar de práticas distintas nos diferentes países, estava centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado. Essas reformas, orientadas para o mercado, viraram parâmetro para a América Latina (Diniz, 2006; Paula, 2005; Pereira, 1995).

descentralização. As recomendações das agências, principalmente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, baseavam-se no pensamento neoliberal, e orientavam o controle das contas públicas pela geração de superávit primário, além de indicar um caminho mais autônomo e endógeno para o desenvolvimento, por meio dos arranjos socioprodutivos locais, que desobrigaria o Estado de ações intervencionistas (Ortega, 2007).

Foi também a partir dos anos 90 que a agricultura familiar emergiu como categoria, representação e demanda por políticas públicas, quando muitos movimentos e organizações sociais conseguiram articular-se e atuar em redes, em uma proliferação de espaços temáticos de discussão e ação conjunta. Com o ambiente de abertura política ocorreu uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária. Assim, com o fortalecimento dos movimentos sociais no campo, novos papéis foram atribuídos à agricultura e ao meio rural.

Dessa forma, a década de 90 foi marcada por distintos modos de conceber o ambiente, por meio de diferentes projetos de sociedade, sendo possível identificar duas vertentes a pensar sobre o desenvolvimento. Uma vertente que estaria alinhada ao movimento internacional de reforma do Estado, seguindo uma orientação para o mercado, em simetria com as perspectivas do Consenso de Washington, em uma conciliação entre a crítica ambiental e a sociedade industrial. Outra vertente inspirada nas ideias e propostas dos movimentos contra a ditadura e redemocratização e baseada nas experiências de gestão realizadas no âmbito do poder local, na maioria das vezes de caráter rural, como os conselhos gestores. As duas vertentes, por sua vez, com propostas de descentralização (Ortega, 2007; Paula, 2005).

Segundo Ortega et al. (2009), ao mesmo tempo em que essa desregulamentação da economia dá impulso para a discussão sobre descentralização e desenvolvimento endógeno e autônomo, ela aponta para um dilema: é preciso que haja recursos para impulsionar novos arranjos socioprodutivos de desenvolvimento territorial, e, dessa forma, é necessário que seja induzido pelos governos. Outra questão que surge dessa forma descentralizada de

conceber o desenvolvimento tem a ver com a necessidade de se criar um pacto territorial, muitas vezes dificultado por uma diversidade de projetos de diferentes segmentos sociais rurais e suas organizações representativas, mostrando a assimetria de forças dentro dos territórios. Daí surge a necessidade de superação do voluntarismo e do individualismo para a construção de pactos territoriais e se mostra como esse enfoque localista possui limites e se torna um grande desafio, tanto para o governo quanto para a sociedade civil.

Essa perspectiva do desenvolvimento representa uma nova maneira de se pensar sobre o rural, sobre a elaboração de políticas públicas, formas de instituir e experimentar essas práticas, superando o enfoque setorial e suplantando a dicotomia espacial entre o rural e o urbano. A perspectiva territorial de desenvolvimento surge como alternativa para o desenvolvimento de municípios com perfil agrário, predominantemente de agricultura familiar, com uma maior interlocução entre os poderes públicos e a sociedade civil organizada.

## **As Políticas Públicas Territoriais**

Como descrito anteriormente, nos últimos anos, mais especificamente a partir dos anos 90, teve início uma mudança na ação do Estado brasileiro no estímulo ao desenvolvimento rural, e a agricultura familiar ganhou destaque nas políticas públicas brasileiras a partir desse período. Novos papéis foram atribuídos à agricultura e ao meio rural e houve uma incorporação, mesmo que parcial e incompleta, das demandas das populações rurais, mediante um conjunto de políticas públicas que procuram garantir seu fortalecimento econômico e social (Carneiro, 1997).

Em 1994, como resultado da articulação e mobilização dos movimentos sociais e dos movimentos sindicais de trabalhadores rurais pela luta por terra e por políticas agrícolas específicas, os agricultores familiares conquistaram a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricul-

tura Familiar (Pronaf) que, a princípio, foi administrado pelo Ministério da Agricultura e, posteriormente, associado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999.

Dessa forma, o enfoque territorial do desenvolvimento surgiu neste contexto de mobilização dos movimentos sociais camponeses e dos sindicatos de trabalhadores rurais, e o ponto de partida para isso foi a visão mais global e integrada sobre o rural, em que ele passou a ser valorizado a partir de outras dimensões, antes não vistas ou simplesmente ignoradas. É nesse processo de revalorização do meio rural que a abordagem territorial ganhou importância na formulação das políticas públicas brasileiras que vêm sendo direcionadas aos territórios rurais a partir do começo dos anos 2000, reconhecendo-se a importância das diversidades territoriais para formulação de políticas de desenvolvimento. Assim, também, as políticas de desenvolvimento rural passam a dar maior ênfase ao caráter multifuncional dos estabelecimentos rurais (Ortega, 2008).

Por meio do enfoque territorial, as recentes políticas públicas de desenvolvimento territorial buscam estimular processos endógenos que fortaleçam a gestão social e as redes sociais locais de cooperação, dinamizando a sociedade e a economia e melhorando a qualidade de vida das populações rurais. Com objetivos múltiplos e integrais, estabelecendo mecanismos institucionais, as políticas públicas territoriais buscam a participação e a formulação de soluções a partir da base (Ortega, 2007, 2008; Ortega et al., 2009).

Destacam-se como políticas territoriais o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído em 2008. Assim, a negociação e a gestão de projetos territoriais foram dinamizadas pelos governos Lula (2003/2010), embora a proposta tenha surgido durante o governo anterior, e passou a ser coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, encarregada de instituir a abordagem territorial para o desenvolvimento rural. Essa negociação e gestão de projetos passa pela interação entre a ação pública e a ação coletiva

dos rurais, por meio dos conselhos territoriais de desenvolvimento. Dessa forma, o MDA identificou e homologou cerca de cem territórios prioritários, em apoio ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar (Sabourin, 2009).

Assim, o Estado passou a reconhecer a sua incapacidade em assumir exclusiva e isoladamente a formulação de políticas públicas, bem como as tomadas de decisão sobre temas importantes. Por outro lado, a sociedade passou a reivindicar a abertura de novos canais de participação. Dessa forma, criou-se um ambiente favorável para que se estabelecesse uma parceria entre Estado e sociedade. Essa parceria tem permitido a assimilação de instrumentos de gestão social que tornem as ações mais efetivas (Farah, 1997; Tenório; Rozemberg, 1997).

Segundo Abramovay (2000, 2003), projetos de desenvolvimento devem, a partir das concepções sobre território e capital social, ter como base uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma região (que não tem a ver com municipalidade), e devem extrapolar um único setor profissional. Isso significa fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica. Com relação a isso, Ortega (2008) escreveu sobre a necessidade de uma articulação institucional de caráter microrregional e intermunicipal, que propicie maiores possibilidades de sucesso em uma escala superior àquela dos arranjos municipais. O grande desafio é dotar suas populações para que elas sejam protagonistas centrais da construção de seus territórios.

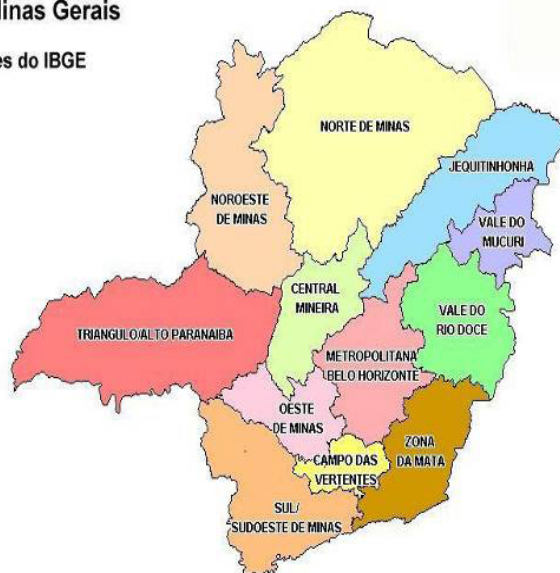
## **O Território Médio Jequitinhonha, a Identidade Territorial**

O Vale do Jequitinhonha localiza-se no Nordeste do Estado de Minas Gerais e pode ser dividido em Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha. O alto e baixo possuem características geográficas e de ocupação histórica bastante diferentes, e o médio Jequitinhonha, localizado entre ambos, mescla características de um e outro (Figura 1).

Figura 1– Minas Gerais e o Vale do Jequitinhonha

## Estado de Minas Gerais

### Mesorregiões do IBGE



Fonte: Mapa Geopolítico de Minas Gerais (Instituto...; Cetec, 1994).

A mineração, ainda no século 18, atraiu população pela força das lavras; seu declínio, a partir do século 19, espalhou o povoamento rio abaixo, na direção do Oceano. Foi uma ocupação baseada na produção familiar até o final do século 19, quando a pecuária se instalou na parte baixa do vale e deu origem à fazenda de criação, gerando, assim, diferenças acentuadas de estrutura agrária ao longo do Rio Jequitinhonha. Em termos da classificação corrente nos programas públicos dos anos 2000, o Alto Jequitinhonha é caracterizado pela unidade familiar situada nas partes baixas da paisagem, próxima aos rios; os chapadões são ocupados por empresas que cultivam eucaliptos em áreas contínuas de milhares de hectares. O Baixo Jequitinhonha tem forte presença da antiga fazenda de gado, decadente em termos de produção, renda e poder, mas com domínio firme da terra, muito concentrada e disputada por um aguerrido movimento social e sindical. Por fim, o Médio Jequitinhonha combina características de unidade familiar e fazenda de

gado, situado em um meio espacial e fundiário de transição. A organização política do Médio Jequitinhonha é caracterizada pelos pequenos centros urbanos com população média de 20 mil habitantes, com 4 deles com mais de 30 mil habitantes. Em média, 40% da população vive no campo, onde ocorreu redução do número de moradores entre 2000 e 2010. Existem, no Território, aproximadamente 20 mil estabelecimentos da agricultura familiar, que se concentra mais na região do Rio Araçuaí, de povoamento mais denso e antigo. Entre 2000 e 2010 o IDH apresentou expressivo crescimento no Território; o mais elevado é o município de Araçuaí (0,663) e o mais reduzido Novo Cruzeiro (0,571). A agropecuária e os serviços respondem pela maioria da ocupação e da renda nos municípios do Território.

Na criação do Território do Médio Jequitinhonha foram reunidos em uma só instância essas áreas com características históricas e tecidos sociais bastante diferentes. Além disso, reúne municípios que, embora possam estar fisiograficamente situados no vale do Jequitinhonha, mantêm relações econômicas, políticas e culturais muito sólidas com o vizinho Vale do Mucuri, e deste preferem fazer parte. Há, assim, o aspecto da diversidade interna, e o Território Rural do Médio Jequitinhonha, na prática, coincide também com outras duas denominações de programas territoriais – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) e Território da Cidadania – que reúnem aproximadamente o mesmo número de municípios. Existem pendências em relação aos municípios de Chapada do Norte, Águas Vermelhas e Angelândia, que têm manifestado interesse em migrar ou migraram para outros Territórios Rurais e raramente participam de reuniões. O denominado Médio Jequitinhonha é, na verdade, uma combinação das características mais bem definidas do Alto Jequitinhonha – camponês, agrícola, vinculado às origens mineradoras do centro de Minas Gerais – e o Baixo Jequitinhonha: fazendeiro, pecuarista, relacionado à expansão dos mercados urbanos do início do século 20. Essa complexidade de origens dificulta a costura de interesses comuns, pois reúne diversidades e afinidades em proporções diferentes.

Assim, nas bordas do recorte territorial do Médio Jequitinhonha há certo movimento refratário, compreensível por serem áreas turvas, que estimulam “fugas” para novas articulações territoriais em programas públicos na direção do vale do Mucuri, do Alto Jequitinhonha e, até, certamente, do Vale do rio Doce. Assim, o desenho físico do Território está ainda longe de ser exato, e quando se concebe a junção de Território Rural, Território da Cidadania e Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), as delimitações apresentam essa turbidez nas bordas, muito embora no centro do Território exista certa coesão.

No contexto do Médio Jequitinhonha, embora seja expressiva a população urbana de Araçuaí, o perfil do Território torna-se acentuadamente rural, pontuado pelos pequenos centros urbanos, quase todos com menos de 20.000 habitantes. Neste caso, porém, não é apenas a dimensão urbana que define o caráter rural dos Territórios: é, sobretudo, a identidade, o vocacionamento, as prioridades eleitas pelo conjunto das forças políticas do Vale do Jequitinhonha.

## **A Dinâmica Territorial no Médio Jequitinhonha**

Diante das dificuldades de consolidação da identidade territorial surgem também problemas na dinâmica territorial. Nas plenárias territoriais observam-se dois problemas de participação. De um lado, participa número regular e reduzido de municípios, com pequena variação e diversificação. É reduzida a participação do poder público na indução de projetos de desenvolvimento rural territorial. Alguns municípios aparecem raramente, somente naquelas épocas em que circula a informação de que vai haver distribuição de recursos para adquirir máquinas. E, até, já se observou a representação de um município lamentar e se considerar discriminada por ir às plenárias e não receber recursos ou máquinas. De outro lado, participam sempre agências do mesmo perfil: um núcleo duro formado por sindicatos de trabalhadores rurais, alguns técnicos persistentes da Emater/MG e a representação de al-



guns órgãos públicos. A presença de prefeituras, parlamentares e Secretarias Municipais ou é irregular ou fica mais restrita às ocasiões em que ocorre distribuição de recursos.

A Tabela apresenta a frequência de representantes das instituições ao longo de todas as atividades do Território durante os anos de 2010 a 2013.

Tabela 1 – Frequência total de representantes das instituições ao longo de todas as atividades do Território

Instituições	2010	2011	2012	2013
Prefeituras	83	27	12	40
Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais)	22	11	8	12
Idene (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas)	8	5	2	1
Ameje (Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Jequitinhonha)	8	3	0	2
UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais)	15	15	13	7
Programa Luz para Todos	2	0	0	0
MDA/SDT (Ministério do Desenvolvimento Agrário – Sec. Desenvolvimento Territorial)	6	6	3	1
Apta (Associação de Programas em Tecnologias Alternativas)	11	1	0	0
Assembleia Legislativa de MG	3	2	0	4
Ufop (Universidade Federal de Ouro Preto)	7	0	0	0
Petrobrás / Furnas	0	1	0	0
IFNMG (Instituto Federal do Norte de Minas Gerais)	0	0	0	7
Banco do Nordeste	8	3	0	1
Itavale (Instituto de Trabalhadores e Trabalhadoras do Vale do Jequitinhonha)	32	17	11	11
Cáritas Brasileira	10	5	1	0
CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável)	4	8	0	5
STRs (Sindicatos de Trabalhadores Rurais)	124	39	43	50
Associações	122	37	24	22
EFAs/Amefa (Escolas Família Agrícola – Associação Mineira das EFAs)	50	6	9	3
FETAEMG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais)	8	6	2	5

CPT (Comissão Pastoral da Terra)	2	2	2	1
Visão Mundial	0	1	0	0
Pastoral dos Migrantes	0	0	2	1
CAV (Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica)	0	0	1	0

Fonte: Pesquisa de campo, 2013.

Diante deste cenário, há que se perguntar o que confere a unidade que forma o “núcleo duro” do Território do Médio Jequitinhonha. A resposta, até o presente, parece estar em dois pontos. Primeiro, no Instituto de Trabalhadores e Trabalhadoras do Vale do Jequitinhonha (Itavale), organização de origem sindical e associativa da agricultura familiar que congrega boa parte dos sindicatos de trabalhadores rurais do Território. O Itavale conduz as reuniões, organiza e estimula a participação sindical, lidera o debate dos temas e demandas advindos do MDA. Essa atitude tem como resultado a sustentação das ações que garantem a existência formal do Território: reuniões acontecem, há atualização de correspondência, está presente a representação física; esse aspecto é positivo. Por outro lado, no entanto, a liderança de organização de base sindical cria certo incômodo para as organizações do setor público, que, ao mesmo tempo, não assumem a direção das atividades. Segundo, na distribuição de maquinário por meio do programa territorial. É isso que leva as prefeituras e secretarias a participar de reuniões, e vão com este objetivo muito específico, sendo essa demanda rasteira por maquinário, que empolga alguns municípios, talvez a maioria deles, a participar do Território.

Neste momento e diante deste quadro, é difícil para os gestores do Programa insistir em debates sobre gestão social, democracia e participação. Muitos dos atores políticos criaram um caldo de cultura em que identificam o Território com as vantagens materiais; o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) acaba sendo levado a enfatizar os “pleitos” e colocar destaque de eventos territoriais exatamente na distribuição das máquinas adquiridas para o Território. O movimento sindical dos trabalhadores rurais,

em geral, avalia que essa situação não é de forma nenhuma a mais conveniente; mas pondera que, diante do cenário de compromisso já estabelecido, os sindicatos devem pelo menos assegurar que os recursos venham para o município, uma vez que não podem ir para o coletivo do Território – porque os municípios não partilham os bens materiais que são alocados no seu pátio de máquinas –, que beneficiem pelo menos os agricultores nos seus próprios municípios. Evidente que os sindicatos não consideram essa atitude como a mais correta, mas a possível diante deste contexto. Em resumo, o principal problema que se pode observar no Território do Médio Jequitinhonha é a ausência de projetos próprios que vão além da infraestrutura e da pauta mínima dos recursos alocados pelo MDA.

Neste cenário, os municípios de sentem agrilhoados ao Território, sem o sentido de pertencimento e identidade comum, que acabou por ser instaurada de fora, a partir da determinação e do esforço do MDA para que se organizasse ali um Território.

### ***A Natureza e a Participação no Fórum Territorial***

As reuniões territoriais são o meio pelo qual os colegiados, articuladores territoriais e estaduais, e representantes da sociedade civil, realizam o planejamento de ações a serem feitas no Território e os programas a serem instituídos. Além disso, as reuniões são uma importante ferramenta para possibilitar a comunicação entre o poder público e a sociedade civil.

As principais temáticas discutidas em reuniões do Território da Cidadania do Médio Jequitinhonha podem ser divididas em: a) programas, projetos e editais; b) planejamento de atividades; c) organização e participação em eventos (fóruns, encontros, reuniões e assembleias); d) elaboração de documentos e planos de ações; e) avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos; f) realização de pesquisa e devolução de resultados; g) chamadas públicas e audiências; h) gestão de recursos monetários e i) ações de qualificação e formação. Isso mostra que, além de serem debatidos

os programas e projetos em atuação ou aqueles pleiteados pelo território, há também uma preocupação com a criação de mecanismos de avaliação, organização, controle de ações realizadas e gestão de recursos financeiros. São nessas reuniões que eventos como fóruns, encontros e assembleias territoriais são planejados.

Nas reuniões do Território do Médio Jequitinhonha são debatidas as temáticas para realização de pesquisas: é um espaço para devoluções de resultados e é um dos meios pelos quais os representantes territoriais fazem a divulgação de ações como qualificação e formação e chamadas e audiências públicas.

Na Tabela 2 é apresentada a classificação das reuniões ocorridas no Território da Cidadania do Médio Jequitinhonha no período de 2010 a 2013. Dos encontros ocorridos, 45% foram assembleias territoriais – momentos que reúnem representantes dos municípios que compõem o território para discutirem questões relacionadas à realidade local. No contexto do Território do Médio Jequitinhonha, foi criada a comissão gestora com o objetivo de planejar ações que promovam o desenvolvimento local. Ela é responsável por identificar necessidades, propor alternativas, planejar ações, além de exercer o controle do Programa por meio da democracia participativa. Dos 29 encontros ocorridos no Território do Médio Jequitinhonha desde 2010, 13 foram reuniões dessa comissão gestora.

Tabela 2 – Classificação de Reuniões

Classificação	Total de reuniões
Assembleias territoriais	13
Reunião de comissão gestora do território	13
Conferência territorial	1
Audiências públicas	1
Outras reuniões	1
Total	29

Fonte: Pesquisa de campo, 2013.

As discussões sobre programas, projetos e editais, juntamente com os mecanismos de organização, avaliação e controle, foram os temas mais presentes nas reuniões de território, sendo pauta em 11 eventos. A organização e participação em fóruns e encontros esteve presente em 10 pautas das 29 que existiram. Outras temáticas também estiveram presentes nas reuniões de territórios como planejamento de atividades, elaboração de documentos e planos de ações, realização de pesquisas e devoluções de resultados e chamadas e audiências públicas, como descreve a Tabela 3.

Tabela 3 – Total de reuniões especificadas de acordo com as principais temáticas discutidas em reuniões de Território (pauta de reuniões e informes)

Especificação	Total
Programas, projetos e editais	11
Planejamento de atividades	3
Organização e participação em eventos (fóruns, encontros e reuniões)	10
Elaboração de documentos e planos de ações	1
Avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos	11
Realização de pesquisa e devolução de resultados	2
Chamadas públicas e audiências	1
Ações de qualificação e formação	10
Outros (divulgação de informações)	4

Fonte: Pesquisa de campo, 2013.

No ajuntamento dos representantes do poder público e da sociedade civil, os informes sempre estiveram presentes como pontos de pauta, maneira esta de manter tais agentes informados dos andamentos e acontecimentos relacionados ao Território do Médio Jequitinhonha. Os informes que mais se destacam é a organização e participação em eventos e a avaliação, controle e organização de ações ligadas aos programas, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – Total de informes especificados de acordo com as principais temáticas discutidas em reuniões de Território (pauta de reuniões e informes)

Especificação	Total
Programas, projetos e editais	5
Organização e participação em eventos (fóruns, encontros e reuniões)	6
Avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos	5
Realização de pesquisa e devolução de resultados	1
Chamadas públicas e audiências	2
Gestão de recursos monetários	1
Ações de qualificação e formação	2
Outros (divulgação de informações)	7

Fonte: Pesquisa de campo, 2013.

Ao longo desses 4 anos o Território do Médio Jequitinhonha debateu e questionou temáticas relevantes para a promoção do desenvolvimento local. A Tabela 5 apresenta as temáticas mais discutidas em cada ano em um *ranking* de primeiro e segundo lugar. No primeiro ano, os assuntos mais pautados foram as ações de qualificação e formação e a avaliação, controle e organizações de ações ligadas a projetos. No segundo ano, programas, projetos e editais e a discussão de programas, projetos e editais. No terceiro ano, avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos e à organização e participação em eventos. No quarto ano, avaliação, controle e organização de ações ligadas aos projetos e à organização e participação em eventos.

Tabela 5 – Temáticas mais abordadas em reuniões por ano

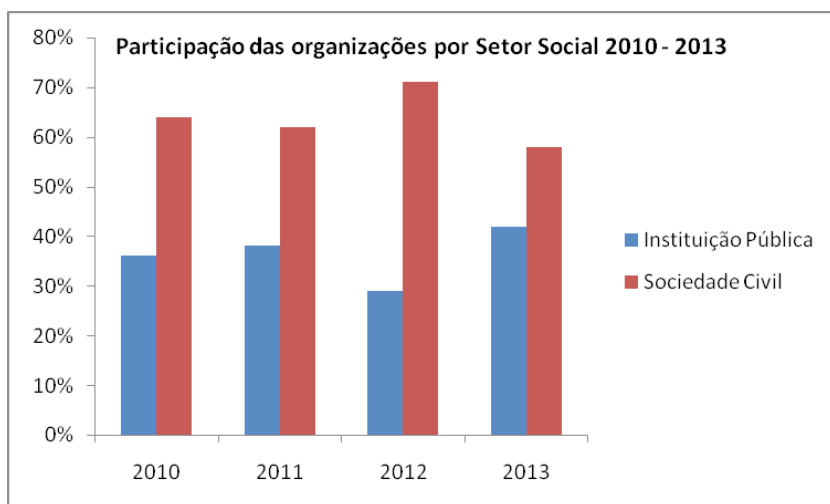
Ano	Temáticas
2010	1 – Ações de qualificação e formação (realização de cursos e oficinas) 2 – Avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos
2011	1 – Programas, projetos e editais 2 – Discussão de programas, projetos e editais
2012	1 – Avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos 2 – Organização e participação em eventos
2013	1 – Avaliação, controle e organização de ações ligadas a projetos 2 – Organização e participação em eventos

Fonte: Pesquisa de campo, 2013.

O que se percebe é que há preocupações por parte dos representantes territoriais com o empoderamento local que transfere para a sociedade civil o poder de planejar, executar e avaliar ações locais, a partir de uma política descentralizadora.

Com relação à participação por setor social, como pode ser observado no Gráfico 1 abaixo, a maioria das organizações nas atividades do Território é da sociedade civil. Essa predominância pode ser observada nas atividades ao longo dos anos, como demonstra o Gráfico. O ano de 2012 foi o ano em que a sociedade civil teve uma melhor expressão em relação às organizações públicas. Mesmo no ano de 2010, quando a participação de todos os setores foi maior, as instituições da sociedade civil mantêm-se com um contingente superior em relação às organizações públicas.

Gráfico 1 – Participação das organizações por Setor Social 2010-2013



Fonte: Pesquisa de campo, 2013.

A organização com um maior número de participantes em todas as atividades é o Sindicato de Trabalhadores Rurais, que, mesmo com as oscilações pós ano de 2010, mantém uma frequência alta de participantes nas reuniões. As associações também participam ativamente das atividades do

Território. Analisando apenas as organizações de origem pública, os representantes das prefeituras são os mais frequentes nas atividades do Território, seguidos pelos representantes técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater) e dos representantes das universidades (Universidade Federal de Ouro Preto e, principalmente, Universidade Federal de Minas Gerais).

Há escassa ou nula participação de quilombolas e de indígenas, muito embora existam pelo menos 3 etnias indígenas e 22 quilombos no Território. Na área rural, nas fazendas, existem ainda agregados, moradores de fazendas não assalariados, remanescentes dos antigos costumes de partilhar terra de plantio e submeter trabalhadores ao mando fazendeiro. Esses agregados, que chegaram a aparecer como entrevistados na pesquisa sobre condições de vida, estão entre os segmentos mais desprovidos de renda, direitos e perspectiva de melhoria de vida no Médio Jequitinhonha. Aí também há problemas, pois indígenas e quilombolas não dispõem de forma organizada de participação; tampouco o Território conseguiu criar mecanismos que contribuam para sua inserção. Dessa maneira, a temática do fórum territorial se atém ao aspecto produtivo, que é abordado na perspectiva limitada de equipamento material para uso das prefeituras, e, quiçá, da agricultura familiar.

Em uma sociedade rica de contradições e possibilidades, a ação territorial poderia esmiuçar novas atividades, repensar práticas e propor inovações. O que impede isso não é a falta de base social organizada, de representação orgânica da agricultura familiar ou de estrutura material. Tudo isso existe, senão em abundância, pelo menos em dose razoável. Há falta de acordo, de consenso, de identidade, falta, sobretudo, possibilidade de construir um acordo político que supere a ambição da vantagem imediata e indique um horizonte mais largo e, certamente, mais próspero.



## ***A Capacidade Institucional do Território***

A consolidação de estruturas institucionais é um elemento fundamental para a promoção de ações de desenvolvimento territorial. Esta seção tem por objetivo analisar, no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, as capacidades institucionais dos municípios pertencentes ao Território Médio Jequitinhonha. A pesquisa foi realizada tendo por base a metodologia construída pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, contida no Sistema de Gestão Estratégica. As análises foram divididas em cinco categorias: i) estrutura institucional, ii) instrumentos de gestão pública, iii) capacidades organizacionais, iv) serviços institucionais disponíveis e v) gestão dos conselhos municipais. Estas categorias estão abordadas a seguir separadamente.

A pesquisa de campo foi realizada em todos os municípios do território, e em cada um deles foram entrevistados três sujeitos sociais ligados ao desenvolvimento rural. Grande parte do questionário é referente à atuação do poder público municipal, e os atores entrevistados não fazem parte apenas do espaço público,<sup>6</sup> mas da sociedade civil organizada. Isso acabou por trazer não somente perspectivas diversas sobre a realidade local, mas também algumas informações desconhecidas sobre pontos específicos e objetivos, como, por exemplo, a existência ou não no município de determinada Secretaria Municipal, ou a existência ou não de um Plano Diretor do município. Esta observação é importante para destacar o fato de que o estudo não possuiu características de pesquisa quantitativa ou quantificável, o que não quer dizer que não tenha rigor de método. Isso justifica o fato de, nas análises, terem sido eliminadas, na maior parte, os números e percentuais.

---

<sup>6</sup> Foram entrevistados todos os secretários municipais de agricultura do Território.

## Estrutura institucional

As capacidades institucionais são as condições, ou os recursos disponíveis para a organização do Território – considerando seu arranjo político-institucional – e para as organizações autônomas da sociedade civil na gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos. A estrutura institucional refere-se à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas no Território.

Em todos os municípios do Território existe uma Secretaria de Agricultura, porém não são todas elas que contam com técnicos em seu quadro de pessoal, o que demonstra a dificuldade e a insuficiência do quadro destas Secretarias diante do grande número de ações a serem desenvolvidas. Apenas metade dos municípios conta com este profissional de grande importância técnica para a natureza dos trabalhos das Secretarias. Em todos os municípios este trabalho técnico costuma ser executado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater), mas os técnicos desta empresa nem sempre são diretamente vinculados às Secretarias.

A Secretaria de Meio Ambiente não está presente em todos os municípios; algumas vezes aparece como setor dentro da própria Secretaria de Agricultura, outras vezes conjugada a ela, como Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, o que pode ser compreendido pelo fato de que os municípios são de pequeno porte e não comportam grande número de secretarias e a complexidade que isto traz à gestão municipal. Já as Secretarias de Planejamento existem em proporções maiores do que as Secretarias de Meio Ambiente, e são elas que fazem a alocação dos recursos; na falta delas fica a critério do gabinete no prefeito, que delibera sobre conveniência e circunstância do gasto dos recursos municipais.

Com relação à infraestrutura ligada à educação rural, os dados mostraram que essa questão foi avaliada no nível médio pela maioria dos informantes (39,2%), e avaliações positivas (29,4%) ou negativas (27,4%)

apareceram em proporções próximas. Avaliação semelhante foi feita em relação ao nível da infraestrutura ligada à saúde no meio rural, em que a maioria dos informantes (41%) avaliou também como tendo um nível médio, 27,4% negativamente, 27,4% avaliaram positivamente e os demais não souberam informar.

## **Instrumentos de Gestão Municipal**

Referem-se aos instrumentos disponíveis nos municípios para o desenvolvimento de sua gestão, tais como ordenamento de uso do solo, normas sobre impactos ambientais, mapeamento e áreas de risco e planos de gestão.

Nos municípios do Médio Jequitinhonha o zoneamento agroecológico é praticamente inexistente. O zoneamento serviria para contemplar informações sobre solos, climas, recursos hídricos, socioeconomia, aptidão para culturas, e possibilitaria planejamentos com vistas ao desenvolvimento rural, separando áreas com conjuntos semelhantes com potencialidades e limitações para o desenvolvimento. A sua construção exige, contudo, pesquisa específica para elaboração de mapas e relatórios, o que, por sua vez, exige equipe com capacidades técnicas ou recursos suficientes para terceirização desses serviços. Isso faz com que o zoneamento seja algo distante da realidade das gestões municipais do Médio Jequitinhonha.

Já o plano diretor é um instrumento que se encontra mais presente na região, embora não seja devidamente utilizado, segundo os informantes. O plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos do município no processo de desenvolvimento e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para as decisões dos atores envolvidos. Embora o plano diretor valha para todo o município, tanto para áreas urbanas quanto para rurais, ele está pautado no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que informa como deve ser feita a política urbana em todo o país. A presença nos municípios do Médio Jequitinhonha de Planos Diretores pode ser compreendida pelo fato de ser um instrumento obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Importante destacar a ausência do zoneamento ambiental, que seria um planejamento para o desenvolvimento rural, e a presença do plano diretor, que é o planejamento voltado para o desenvolvimento urbano, sendo os municípios do território predominantemente rurais. O planejamento para o desenvolvimento rural, mesmo em municípios predominantemente rurais, possui importância relativa menor do que o planejamento urbano.

A presença de mapas de áreas degradadas é pouco significativa nos municípios. Não existem tais mapas, bem como não existe zoneamento agroecológico, um tem relação com o outro, ou um subsidia o outro. Com isso, o que se pode perceber é que o espaço rural não está mapeado e pesquisado. Como consequência, são poucas as iniciativas das prefeituras para criar normas para conservar os recursos naturais. Se não há um zoneamento, se não há tampouco mapas de áreas degradadas, fica mais distante a possibilidade de se criar essas normas sem uma base técnica que a fundamente.

## **Capacidades organizacionais**

Enfatiza a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no Território, tais como cooperativas, grupos de mulheres, cadeias produtivas, acordos de comercialização, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias, entre outras.

Nos municípios do Território Médio Jequitinhonha os segmentos sociais ligados ao desenvolvimento rural são majoritariamente as associações de agricultores familiares e os sindicatos de trabalhadores rurais. Assim, a forte presença da organização da sociedade civil, também formada por grupos religiosos e organizações não governamentais atuantes, demonstra o peso e a importância desse segmento para o desenvolvimento rural na região. Grupos de geração e gênero aparecem, contudo, em menor número. Embora, porém, as associações estejam muito presentes nos municípios, a sua atuação é avaliada como média. Isso pode ser explicado pelo fato de que muitas delas foram criadas para captarem recursos, muito embora haja na região uma forte característica de organização e mobilização social.

Nos municípios há certo estímulo à produção de determinados produtos, principalmente a mandioca, mas não se pode afirmar pela pesquisa que estes estímulos partam das gestões municipais. Na região o autoconsumo deste produto é expressivo, e na produção de tapioca e/ou goma (polvilho) em Minas Gerais, o Médio Jequitinhonha tem forte participação, correspondendo a 49,66% da produção do Estado. Na região estão 24,6% da produção de farinha de mandioca do Estado. Dentre os municípios, o forte destaque em relação à produção é Novo Cruzeiro, que responde sozinho a quase 40% da produção. Um aspecto destacado na produção de farinha de mandioca é o autoconsumo, que na região chega a 31,36%.

A respeito dos mercados institucionais, nos municípios do território tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) quanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estão presentes. O PAA (Lei 10.696 de 2 de julho de 2003) é um instrumento de política pública operado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que realiza a compra de produtos da agricultura familiar. O PAA é operado por um Comitê Gestor que realiza a compra de produtos, e esta aquisição é feita por diferentes modalidades, sendo as principais: 1) compra para o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, distribuição nas escolas, creches, hospitais públicos, restaurantes populares, entre outros; 2) formação de estoques estratégicos. Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), consiste na compra direta de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar dos alunos de toda educação básica (Infantil, Fundamental, Médio e Educação de Jovens e Adultos) matriculados em escolas públicas. O PNAE está presente na região e consegue alcançar a meta de 30% de produtos advindos da agricultura familiar.

Com relação a feiras agroecológicas, a pesquisa revelou um dado interessante e contraditório: a inexistência das chamadas “feiras agroecológicas” em um território em que as feiras livres possuem peso e importância. As feiras livres são circuitos curtos de comercialização de produtos da agricultura

familiar, com forte presença na região e com dinamização da economia local para a geração de trabalho e renda no campo, além de oferta de alimentos saudáveis para populações urbanas, mas ainda se encontram incipientes na pauta de estudos e políticas para o fortalecimento da agricultura familiar. Essa informação contraditória sobre a inexistência das feiras pode ser compreendida pelo fato de que o termo “feira agroecológica” não é corrente entre os sujeitos locais, cujo conceito foi construído não por agricultores, mas por meio de uma sistematização elaborada por especialistas. Os agricultores do Médio Jequitinhonha muitas vezes utilizam-se de padrões produtivos tradicionais, sem uso de insumos externos, como defensivos e venenos, mas não classificam sua produção como agroecológica; na maioria das vezes são produtos sem venenos, empregando técnicas conservacionistas ou de baixo uso de insumos externos. As feiras livres possuem, pois, grande importância, mas ao serem questionados sobre a existência de feiras agroecológicas, os informantes afirmaram não existir.

## **Serviços Institucionais Disponíveis**

Relacionam-se aos serviços prestados pelas organizações nos territórios, tais como: assistências técnicas, apoio tecnológico, informações sobre preços. As principais funções das Secretarias de Agricultura dos municípios do Médio Jequitinhonha são primeiramente a execução de atividades, como vacinas, corte de terra e mecanização agrícola, que é um tema presente na pauta da quase totalidade das Secretarias. Aparece também como atividade das Secretarias a assistência técnica aos agricultores, e isto merece aqui um destaque, pois em todos os municípios este trabalho técnico de campo, propriamente, costuma ser executado pela Emater, que, em geral, é o braço operativo para as Secretarias na informação, captação e execução de programas de desenvolvimento e de estímulo à agricultura familiar.

A elaboração de diagnósticos, planos de desenvolvimento e projetos produtivos também aparece como funções desempenhadas pelas Secretarias, porém o que chama a atenção é que estas funções exigem número e

formação no quadro pessoal e geralmente as equipes são muito pequenas, compostas por grupos que, na média, não são maiores que 3,5 pessoas. A outra atividade da Secretaria que mais foi destacada é a de articulação com instituições federais e estaduais, sendo esta última mais recorrente, e em algumas secretarias existem funcionários que são cedidos às instituições do Estado de Minas Gerais como contrapartida de serviços públicos, por exemplo o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). Esta articulação com instituições federais e estaduais se dá prioritariamente por intermédio do técnico da Emater, que é executor de programas do governo de Minas Gerais e também de programas federais. O que se percebe é que muitas das atividades descritas como da Secretaria de Agricultura são realizadas pela Emater, que está presente em todos os municípios.

Os serviços, como saúde e educação, foram avaliados como de qualidade média, destacando o fato de que melhoraram nos últimos anos, porém há ainda muito o que fazer para que se tornem adequados. A energia é um serviço mais bem avaliado, pois, atualmente, está presente em praticamente todas as comunidades rurais, por meio de programa público do governo federal em parceria com governos estaduais para levar o acesso à energia elétrica para pessoas do meio rural, considerando a energia como vetor de desenvolvimento social e econômico para as comunidades rurais.

A capacidade de execução das políticas públicas para o meio rural foi avaliada pelos informantes do território de nível médio, tendo em vista, principalmente, o fato de que as informações sobre programas públicos não são eficientemente divulgadas. Isso pode ser parcialmente compreendido pelo fato de que as Secretarias de Agricultura são sobrecarregadas por suas funções, com um quadro pessoal insuficiente, por isto não há meios para que as informações sobre programas de âmbito federal e estadual cheguem com clareza e tempo adequados.

Com relação à atuação das Câmaras de Vereadores para o desenvolvimento rural dos municípios, foi avaliada majoritariamente como insuficiente, explicado pelo fato de que, na sua maioria, os vereadores não possuem real compromisso com as comunidades rurais de seus municípios.

## **Gestão dos Conselhos Municipais**

Refere-se à gestão não somente dos Conselhos de desenvolvimento rural e atuação na análise dos projetos, mas dos demais Conselhos Municipais. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) possui grande importância para os municípios do Médio Jequitinhonha e é um instrumento para conduzir os programas estaduais e federais; serve também para expor as demandas mais específicas dos municípios. O grande número de organizações nos municípios explica a relevância que os CMDRS têm conquistado, pela efetividade de ação e por funcionar como mecanismo de cobrança permanente do trabalho da prefeitura e das Secretarias de Agricultura. Esses Conselhos têm servido como canal efetivo de manifestação de associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais, e como mecanismo de legitimação e de captura de demandas, ou seja, como ferramentas de gestão do desenvolvimento rural. Por tudo isso a avaliação de sua atuação pelos sujeitos locais esteve em um patamar bom. Os Conselhos de Segurança Alimentar, bem como de Educação e Assistência Social, também foram avaliados positivamente, e todos têm relação com as demandas rurais.

O objetivo destes Conselhos Municipais é a participação popular na gestão pública para que haja um melhor atendimento à população, e sua disseminação representa um aspecto positivo ao criar oportunidades para a participação da sociedade na gestão das Políticas Públicas. Os Conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Na região estes Conselhos possuem importância, ainda que apresentem formação muitas vezes



questionável, ou que existam pessoas/lideranças que façam parte de mais de um Conselho, isso por insuficiência no número de agentes locais que possam ser representantes nestes Conselhos sem sobrecarga de funções.

Com relação aos CMDRS, eles se reúnem, na maioria dos municípios, uma vez a cada mês, e as principais dificuldades apresentadas são a falta de orçamento próprio e de infraestrutura. A falta de competências ou organização não aparece como um problema dos Conselhos, tampouco a ausência de legitimidade para os agricultores, que estão presentes em suas organizações representativas, o que faz com que haja um considerável controle social na aplicação dos recursos, tanto no acompanhamento da execução de projetos quanto no acompanhamento da utilização dos recursos financeiros. Obviamente esse controle não é total e não acontece da forma ideal, mas pode ser considerado um avanço na nova forma de gestão pública, orientada pelos princípios da gestão social. Há um esforço para que o processo ocorra de modo democrático, e que a participação social aconteça de forma organizada, ampliando gradativamente e ao longo do tempo o amadurecimento destas formas de organização e participação, com possibilidade de alcance do sucesso na instituição do processo de desenvolvimento.

## Considerações Finais

Uma análise ampla e integradora a respeito do Território Médio Jequitinhonha deve ter como ponto de partida a expressividade e a importância da agricultura familiar para a economia da região. O Projeto de apoio à gestão social do Território do Médio Jequitinhonha, entre pesquisas realizadas e extensão promovida, analisou a importância desta categoria mediante dados de ordem qualitativa, juntamente com um dimensionamento quantitativo, em que os dados foram coletados em fontes oficiais, reforçando, assim, nesse cruzamento de métodos, a legitimidade dos resultados encontrados. O conjunto de resultados mostrou que é imprescindível entender a influência da agricultura familiar para o desenvolvimento territorial da região.

O presente trabalho mostrou a fragilidade das capacidades institucionais nos municípios da região, mas também a necessidade e a possibilidade de um fortalecimento institucional do território, dentro do esquema de administração descentralizada e da abordagem territorial para o desenvolvimento rural e, conseqüentemente, de uma gestão social.

O território Médio Jequitinhonha depara-se com uma grande dificuldade: a insuficiência da capacidade de organizar-se, expressar-se. Não há o sentido de pertencimento e identidade comum, que acabou por ser instaurada de fora a partir da determinação e do esforço do MDA para que se organizasse ali um Território; não há projetos próprios que vão além da infraestrutura e da pauta mínima dos recursos alocados para a região, o que se reflete na participação nas instâncias territoriais. Apesar disso, os camponeses dispõem de extraordinária capacidade para criar oportunidades, fato que se reflete na maior participação das plenárias territoriais.

Além desta insuficiência organizativa para a consolidação do território, há outra dificuldade enfrentada: a falta de capacidade institucional, que se refere à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas no Território. As capacidades institucionais são, pois, as condições, bem como os recursos disponíveis à organização do Território – considerando seu arranjo político-institucional – e às organizações autônomas da sociedade civil para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos. A pesquisa apontou para uma fragilidade desta capacidade institucional dos municípios da região, mas também para a necessidade e a possibilidade de um fortalecimento institucional do território, dentro do esquema de administração descentralizada e da abordagem territorial para o desenvolvimento rural, e conseqüentemente de uma gestão social, em que as experiências futuras podem ser positivas. A indicação de que este fortalecimento é possível está no resultado do estudo sobre os programas públicos desenvolvidos na região: a pesquisa mostrou que houve fortalecimento das iniciativas públicas não estatais, geridas por associações camponesas, organizações religiosas

e não governamentais, que conhecem seu público-alvo, suas demandas e suas condições de negociação com o Estado. Este é um indicativo de que o fortalecimento institucional é não somente necessário, mas um caminho que já vem sendo, de certa maneira, percorrido.

Do ponto de vista da contribuição científica, os resultados desta pesquisa servem para estudos futuros sobre desenvolvimento territorial, em que a teoria possa estar cada vez mais alinhada às reflexões sobre a realidade, contribuindo, pois, para sua melhor compreensão.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 149 p.

ARMANI, D. O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: BRASIL. *Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. p. 17-33.

ASSIS, T. P. *Agricultura familiar e gestão social: ONGs, poder público e participação na construção do desenvolvimento*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Ufla, PPGA, Lavras, 2005.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Seropédica, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.

CETEC. *Mapa Geopolítico de Minas Gerais – Instituto de Geociências Aplicada*. 1994.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e desenvolvimento revisitados. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2006. 1 CD-ROM.

FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 126-156, jul./ago. 1997.

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADA; CETEC. *Mapa Geopolítico de Minas Gerais*. Minas Gerais: IGA; Cetec, 1994.

LEFF, E. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2001. 343 p.

MARTÍNEZ ALIER, J. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007. 379 p.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 275-300, 2007.

\_\_\_\_\_. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008. 242 p.

ORTEGA, A. C. et al. Desenvolvimento territorial rural e consórcios intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócio produtivos em Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: SEP, 2009. 1 CD-ROM.

PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 201p.

PEREIRA, L. B. Considerações sobre a crise do Estado no Brasil: crítica ao “Consenso de Washington”. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 127-137, maio 1995.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 336 p.

SACHS, Y. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986. 207 p.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

Recebido em: 16/10/2014

Accito em: 1º/9/2015