

Planejamento, desenvolvimento territorial e as diretrizes para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha

Alexandre Queiroz Guimarães*

*Economista (UFMG). Mestre em Economia (UFRJ). Doutor em Ciência Política (Universidade de Sheffield). Pesquisador da FJP.

Resumo O presente artigo reflete sobre as estratégias e ações prioritárias para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha. Usa como base o Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (PDVJ), elaborado pela Fundação João Pinheiro. A região em questão ficou durante muito tempo isolada, incapaz de se inserir nos setores mais dinâmicos da economia. A principal política que estimulou seu desenvolvimento foram os programas recentes de transferência de renda, que reduziram a miséria e abriram a possibilidades de ações estruturantes voltadas a transformações mais sustentáveis. A partir de incursões conceituais sobre o significado do desenvolvimento e sobre as especificidades atuais do planejamento, o artigo defende que o desenvolvimento deve ser alcançado simultaneamente em várias dimensões. Uma primeira direção deve ser a revitalização dos recursos hídricos e o fortalecimento da infraestrutura de transportes, energia, telecomunicações e saneamento. Uma segunda passa pelo fortalecimento da economia, que inclui políticas de comercialização, assistência técnica e extensão rural, regularização fundiária, licenciamento ambiental e estímulo à agroindústria familiar. Inclui também o estímulo a alguns nichos da indústria, à mineração e ao turismo, sempre em sintonia com o meio ambiente. Enfim, o artigo mostra as principais direções a acompanhar o avanço na área social, incluindo saúde, educação, cultura, assistência social e segurança pública. Todas essas direções precisam ser acompanhadas por avanços na gestão municipal e por uma estrutura de governança ancorada em práticas de desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Jequitinhonha, planejamento territorial, desigualdades regionais, políticas de desenvolvimento.

1. Introdução

O presente artigo procura refletir sobre as estratégias e ações prioritárias para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, que abarca dois dos territórios mais pobres do estado de Minas Gerais.¹ Usa como base os estudos e os resultados alcançados pelo Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (PDVJ), elaborado pela Fundação João Pinheiro. Trata-se de uma reflexão particularmente relevante e atual em face das prioridades elencadas pelo atual governo, que incluem a redução das desigualdades regionais, o fortalecimento da agricultura familiar e a implantação de consultas e estratégias descentralizadas para a promoção do desenvolvimento.

A região em questão esteve isolada durante muito tempo, sendo incapaz de se inserir mais incisivamente nos setores mais dinâmicos das economias estadual e nacional. A economia do Vale do Jequitinhonha se organizou principalmente em torno da mineração, da agricultura familiar e do latifúndio. Na segunda metade do século XX, foi objeto de grandes projetos e iniciativas nos setores de mineração e silvicultura que, planejados de forma tecnocrática em uma perspectiva *top-down*, falharam em promover transformações em direção ao desenvolvimento. Um avanço muito maior se deu a partir dos anos 1980, com a crescente participação da sociedade civil e com o fortalecimento, a partir da Constituição Federal (1988), de

inúmeras políticas públicas. Políticas de estímulo à agricultura e ao desenvolvimento rural - incluindo o Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Luz para Todos - além dos programas de transferência de renda - incluindo a Previdência Rural, o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família - tiveram grande impacto, melhorando a dieta, o potencial de consumo, a saúde e as condições de moradia, gerando recursos e segurança para o investimento e fortalecendo o comércio local (Ribeiro et al. 2013).

Essas mudanças foram importantes para colocar a região em outro patamar, reduzindo significativamente a miséria e abrindo a possibilidade de ações estruturantes voltadas a promover transformações mais sustentáveis. É a partir desse quadro que se devem pensar as políticas e ações necessárias para a promoção de um processo de desenvolvimento. Esse foi o espírito do PDVJ e do presente artigo, que permite condensar, sintetizar e enfatizar os traços mais relevantes de uma estratégia voltada a esse processo de transformação.

Antes de apontar o diagnóstico e os eixos de desenvolvimento, o artigo faz duas incursões conceituais, tratando de questões que se mostraram decisivas ao longo da elaboração do plano. Na seção 2, discute-se o conceito de desenvolvimento utilizado pelos formuladores do plano, destacando também as ações necessárias para a redução das desigualdades regionais. A seção 3 trata da questão do

¹ Para efeitos de planejamento, o governo de Minas Gerais (2015 – 2018) dividiu o estado em 17 territórios. Os dois territórios relativos ao Jequitinhonha não coincidem com o Vale do Jequitinhonha em termos

dos limites geográficos, embora haja grande sobreposição. Exceto quando destacado, os dois termos serão usados indistintamente.

planejamento, tentando mostrar pontos que justificam o PDVJ e o distinguem de outras experiências prévias de planejamento. As seções 4 e 5 condensam os diagnósticos feitos para a região. A seção 4 trata principalmente de aspectos econômicos e sociais, enquanto a seção 5 condensa os aspectos ligados à infraestrutura e à gestão municipal. Já as seções 6 a 8 condensam as estratégias e ações: a seção 6 trata dos recursos hídricos e da economia; a seção 7 das ações da área social e a seção 8 reúne ações para fortalecer a infraestrutura e a gestão municipal. A seção 9 trata da governança necessária para a implementação do plano, enquanto a seção 10 traça as considerações finais, enfatizando as principais direções e destacando o papel que a universidade pode desempenhar.

2. Desenvolvimento e Redução das Desigualdades Regionais

Um ponto importante é precisar o que se entende por desenvolvimento e como se pretende alcançá-lo. Essa é uma questão que esteve muito presente ao longo do PDVJ que, em alguns momentos, presenciou o ceticismo da população em relação à eficiência do plano em função de experiências passadas. Ciente de que estratégias distintas afetam diferentemente os diversos grupos sociais, abraça-se aqui uma concepção ampla de desenvolvimento. Na linha de Sen (2000), o desenvolvimento é visto como um processo capaz de garantir aos indivíduos certos direitos (funcionamentos) que são considerados indissociáveis da condição de ser humano. Cabe a um processo de desenvolvimento garantir aos indivíduos condições e liberdade para que façam as suas escolhas, provendo as capacitações (os meios) que os qualifiquem para a obtenção daqueles direitos. Nesse processo, a renda é um meio; o fim é uma vida digna, em que o indivíduo é livre para fazer as escolhas e se realizar como ser humano.

Essa definição elaborada por Sen (2000) tem muitas implicações. O desenvolvimento pode, por exemplo, ser alcançado tanto pelo agronegócio como pela agricultura familiar, desde que acompanhado por boas relações de trabalho e complementado pelas devidas políticas e serviços públicos. O desenvolvimento tem assim um caráter multidimensional, incluindo uma dimensão econômica, ligada ao mercado, à renda e às condições materiais, mas também uma dimensão social, relacionada ao acesso a saúde, educação, água, energia, transporte, telecomunicações e outros serviços essenciais. Parte da renda dos indivíduos será provida por transferências e políticas de seguridade social, valorizando o papel da política pública. Além disso, desenvolvimento envolve a preservação do meio ambiente, um objetivo em si mesmo e um meio para a sustentabilidade das atividades econômicas. Abraça-se assim um conceito de desenvolvimento sustentável, capaz de combinar produção, competitividade, distribuição, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental.

As várias dimensões do desenvolvimento tendem a ser interdependentes. Um país ou região pobre materialmente tende a ter instituições pouco desenvolvidas, infraestrutura precária e incapacidade de prover os serviços e direitos inerentes à cidadania. Uma questão central é como quebrar o ciclo vicioso e colocar em movimento a promoção do desenvolvimento. Faz-se fundamental estimular a atividade

econômica, criando emprego e renda, mas é importante também reconhecer que as dimensões precisam avançar conjuntamente. Estratégias voltadas para o aumento da produção para, só depois, distribuir a riqueza não são mais aceitáveis. É essencial avançar conjuntamente em termos econômicos, institucionais e sociais, sendo central o avanço deste último aspecto para que a parcela da população mais destituída tenha acesso às oportunidades abertas pelo processo de transformação econômica.

Um ponto correlato, muito importante para a análise que aqui se pretende, é entender as dificuldades para reduzir as desigualdades regionais. Devido ao processo histórico e a outros fatores, algumas regiões concentram recursos naturais, humanos e financeiros, que se traduzem na oferta dos serviços necessários para a atividade econômica e para a atração de investimentos. Em contraponto, outras regiões sofrem com a escassez de recursos e a falta de requisitos necessários, incluindo mão de obra qualificada, infraestrutura e serviços essenciais. A questão se agrava porque as diferenças tendem a se intensificar, em um processo de causalção circular (Myrdall 1972), que exacerba as vantagens e as desvantagens locais. Um ponto central é como pensar estratégias capazes de suprir e reverter essas lacunas; um papel central tende a ser desempenhado pelo poder público, o único capaz de prover os recursos e investimentos necessários para reverter as desvantagens das regiões mais pobres.

3. Planejamento e redução das desigualdades

Ao longo da elaboração do PDVJ, muitas questões surgiram em torno da questão do planejamento. Foram muitas vezes levantadas pela própria população da região, mas também pela equipe, que não entedia, em um primeiro momento, a razão de mais um plano para o Jequitinhonha. Outra questão, surgida em etapas mais avançadas, diz respeito a como praticar o planejamento nos dias de hoje e em que sentido ele deve ser diferente daquele planejamento praticado até a década de 1980.

Planejar o desenvolvimento de regiões mais pobres requer a priorização de programas e ações, o que demanda estudos capazes de identificar potencialidades, gargalos, oportunidades e estratégias. Demanda também um processo participativo, condição para que contemple as necessidades e demandas de diferentes grupos sociais. No passado, o planejamento regional assumiu um caráter tecnocrático, acreditando que poderia, com incentivos fiscais e grandes projetos, atrair investimentos para as regiões mais carentes e engatilhar um processo de transformação. Na maior parte dos casos, mostrou-se decepcionante, falhando em estimular os investimentos, criando economias de enclave e falhando em induzir a transformação. O processo era centralizado e traçado de cima para baixo, acompanhado pela falta de articulação entre as políticas e pela sobreposição de ações.

O planejamento atual precisa ser descentralizado e participativo. A participação é essencial para apontar direções que, melhor conhecidas pelos atores locais, possam favorecer um desenvolvimento inclusivo; é também justificada pelo aspecto democrático e por se adequar às visões da sociedade. Ao promover um amplo processo participativo, o plano deixa de ser um plano de governo para se tornar um plano da sociedade, o que tende a contribuir para

a sustentabilidade e a continuidade do mesmo. Nessa direção, um avanço notável ocorreu nas últimas décadas no que diz respeito à adoção de dinâmicas participativas, envolvendo consultas, oficinas e workshops. Os planos passam a ser feitos por meio de amplo processo consultivo e participativo, detectando as lideranças e os participantes relevantes e adotando metodologia apropriada para alcançar certos consensos (ADRSP 2013).

O segundo aspecto tem a ver com descentralização. Houve recentemente todo um fortalecimento das concepções de desenvolvimento local, destacando o papel dos atores locais na constituição de redes e no desenho de estratégias capazes de promover as potencialidades locais. Não se pode, no entanto, superestimar o papel do local. Há uma intermediação crítica entre o local e o global, desempenhada pelo Estado nacional, o ator com capacidade de promover projetos estruturantes para o desenvolvimento da região (Brandão 2007).

É importante destacar os avanços recentes no Brasil em termos de experiências de planejamento territorial, reunindo municípios que compartilham características geográficas, vocações econômicas e elementos culturais. Forma intermediária entre o planejamento estadual e o municipal, o planejamento territorial tem dois objetivos principais: contribuir para a melhor articulação entre as políticas existentes, minimizando a sobreposição de ações, e fortalecer a capacidade de elencar projetos e ações a partir das demandas e visões da sociedade.

Os avanços recentes tiveram origem na inclusão pelo PRONAF Infraestrutura, na década de 2000, de projetos e investimentos intermunicipais, criando a necessidade de instâncias que reunissem representantes dos municípios. A política teve sequência com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário. A partir de novos programas do governo federal, com destaque para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania, foram constituídas instâncias e colegiados voltados ao apontamento de ações direcionadas ao desenvolvimento do território (Favareto 2010; Delgado e Grisa 2014).

Ao observar essas práticas ao longo dos anos, contata-se que um dos principais resultados foi o maior engajamento e a participação da sociedade civil nessas instâncias intermunicipais. As prefeituras também fortaleceram a participação nos conselhos, pois perceberam que contribuíam para a aproximação com agências de fomentos, bancos e o agências do governo. Prioridades e desafios ligados ao território passaram a ser melhor debatidos, indicando direções para o desenvolvimento territorial (Favareto 2010; Delgado e Grisa 2014)

No entanto, o processo foi também marcado por limitações. A primeira diz respeito à composição dos colegiados, muito centrada em representantes da agricultura familiar e em movimentos como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), falhando em incluir

representantes empresariais, das comunidades indígenas e quilombolas e dos grupos mais carentes. A composição refletiu-se assim no escopo dos trabalhos, muito voltado à discussão de projetos de infraestrutura e dos desafios da agropecuária familiar. Os conselhos falharam assim em incorporar questões relacionadas a educação, saúde, a segurança pública, ciência, turismo, indústria e comércio, entre outros. Outra dificuldade relacionou-se à incapacidade institucional para alocar recursos. Faltava um marco jurídico que autorizasse aos conselhos a aprovar a executar projetos. Assim, os projetos tinham de passar pelas prefeituras e pelas agências estatais, o que fragmentava o processo e enfraquecia os conselhos (Delgado e Grisa 2014).

Outro limite claro diz respeito à capacidade de perseguir ações transversais que incorporem pontos relacionados a outras atividades econômicas e a serviços sociais. Esse último ponto aproxima-se de uma nova concepção de desenvolvimento rural: o rural precisa ser repensado e dissociado do agrícola, envolvendo mais atores e incluindo políticas nas áreas de lazer, saúde, educação, segurança, meio ambiente, entre outras. Precisa-se centrar na oferta de serviços de qualidade e de equipamentos sociais, incluindo educação de qualidade (em todos os níveis), bom atendimento em saúde, oferta de oportunidades de trabalho e o direito à conectividade física e virtual (Favareto 2010; Delgado e Grisa 2014).²

4. Os territórios em questão: aspectos gerais, economia e dimensão social³

Os territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha são constituídos por 59 municípios (mapa 1) e possuíam uma população de aproximadamente 770 mil pessoas em 2010. Têm baixa pluviosidade média, envolvendo áreas sujeitas à desertificação. A região sofre com a baixa disponibilidade natural de recursos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos. A escassez hídrica afeta a população e a atividade econômica, sendo intensificada pelos danos ambientais causados pela monocultura do eucalipto, pela mineração, pelo desmatamento, pelo consumo crescente de água e por outras atividades econômicas.

Em 2010, a região era caracterizada por 38% da população vivendo no meio rural, taxa duas vezes superior à média de Minas Gerais. Era também marcada pela migração sazonal e pela alta taxa de dependência da população, com a alta participação de idosos e crianças. Os dois territórios respondiam por apenas 1,3% do PIB do Estado e o PIB *per capita* era apenas 35,9% do PIB *per capita* de Minas Gerais (IBGE 2010). A economia era muito dependente do setor serviços, da administração pública e da agricultura familiar, com grande participação da produção para o autoconsumo. A participação da indústria era muito pequena, especialmente a indústria de transformação, que sofria com o relativo isolamento da região, com as lacunas de infraestrutura e com a falta de mão de obra qualificada.

² Entre os eixos para o avanço da área rural, Favareto (2010) elenca o estímulo à produção agropecuária; a oferta de serviços de qualidade e de equipamentos sociais; a promoção da inserção competitiva, promovendo a diversificação da economia e compensando a perda de empregos agrícolas. Esses eixos encaixam-se em uma nova configuração do

espaço, favorecida pela maior mobilidade e pelas mudanças no mundo do trabalho.

³ Essa e as demais seções são fortemente baseadas no volume 1 do Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha, do qual o autor foi coordenador, revisor e responsável pela elaboração de algumas seções.

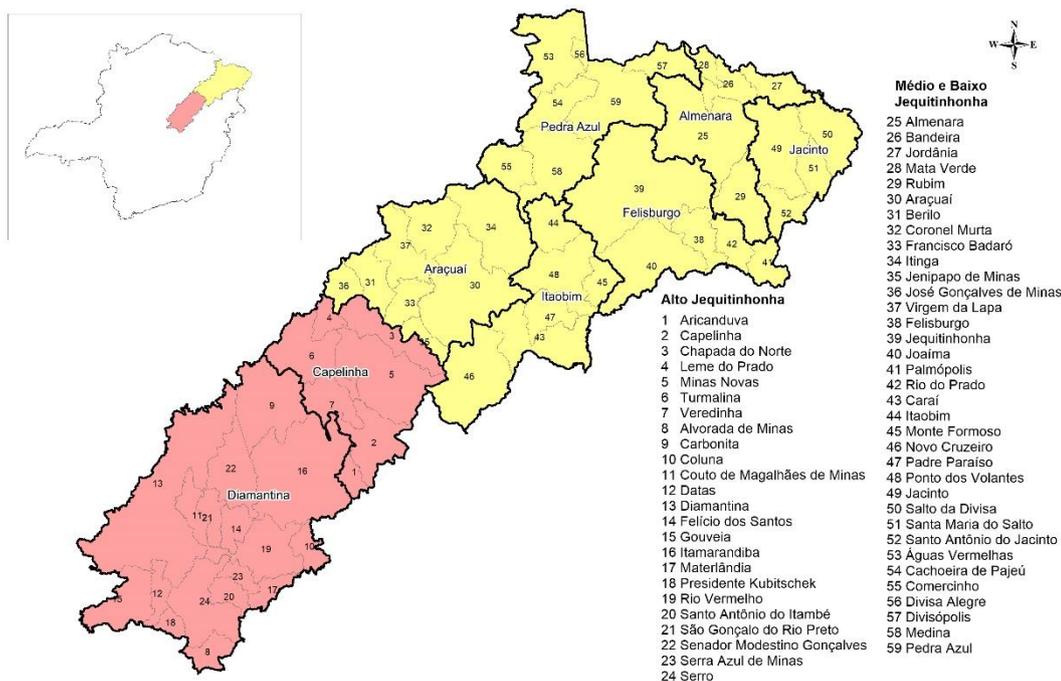


Figura 1: Microterritórios e municípios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha – MG
 Fonte: Fundação João Pinheiro (2017)

As taxas de pobreza e de extrema pobreza nos dois territórios, apesar de terem reduzido significativamente na década de 2000, ainda são bem superiores à média estadual. Em 2010, a proporção de pobres foi de 29,7% no Alto Jequitinhonha e de 33,3% no Médio/Baixo Jequitinhonha (IBGE 2010).⁴ A vulnerabilidade da região também se manifesta nas baixas taxas de escolarização, no baixo dinamismo do mercado de trabalho e nas taxas relativamente altas de consumo de droga e álcool, de exploração sexual de menores, de desestruturação familiar, de gravidez na adolescência, de trabalho infantil e de violência contra idosos.

Houve avanços significativos na institucionalidade das políticas de assistência social nos dois territórios. As equipes nos municípios são em geral efetivas e demonstram relativamente alta capacidade de acompanhamento das condicionalidades. A falta de base de dados com registro, prontuário e atendimento, no entanto, dificulta a gestão e o monitoramento da política. Deve-se também destacar o número expressivo de ONGs que atuam na assistência social, havendo necessidade de melhor articulá-las entre si e com os programas públicos.

No que concerne à área da saúde, o perfil da morbimortalidade desses territórios é semelhante ao do estado, “tendo nas doenças do aparelho circulatório, nas neoplasias e nas causas externas as principais causas de morte e de internação (nesse caso, excluídas as para o parto)”. A região

tem como particularidade a alta incidência de causas de morte mal definidas, o que está ligado a limites na qualidade do atendimento médico e no preenchimento dos registros. Destaca-se recentemente o crescimento no número de mortes violentas e a alta participação de causas externas. As doenças parasitárias e infecciosas têm elevada participação nas causas de internação (PDVJ 2017, p. 40-42).

Em relação à atenção primária à saúde, destaca-se a universalidade do acesso nas áreas urbanas e a necessidade de ampliá-la nas áreas rurais, principalmente nas comunidades mais afastadas. A inadequação da atenção primária e a sua baixa resolutividade explicam um número relativamente alto de internações desnecessárias, que apesar de redução recente, ainda são significativas. O atendimento de média complexidade é deficiente devido às dificuldades para fixar médicos e especialistas, ao número insuficiente de procedimentos ofertados e à ausência de classificação de prioridades para o encaminhamento dos pacientes. A situação mostra-se particularmente precária no tocante ao atendimento de alta complexidade, proveniente da falta de recursos humanos, de equipamentos e de estrutura física. Há assim alta proporção de pacientes encaminhados para outras macrorregiões. Enfim, no que diz respeito à vigilância em saúde, os territórios do Jequitinhonha apresentaram reduções importantes de cobertura de algumas vacinas, incluindo a Tetravalente e a Poliomielite.

⁴ Esses números devem ser relativizados pelo fato de a taxa de pobreza não levar em conta a produção para o autoconsumo, forte na região e essencial para gerar melhores condições de vida.

No que concerne ao saneamento básico, há baixa incidência de planos municipais no Médio/Baixo Jequitinhonha e baixa incidência de conselhos municipais de saneamento ou órgão similar em ambos os territórios. A cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário é baixa: no Médio/Baixo Jequitinhonha, por exemplo, apenas 45,6% da população em 2010 residia em domicílios ligados à rede geral de esgoto ou pluvial ou fossa séptica, a segunda menor proporção no Estado. Outro problema era a baixa coleta de resíduos sólidos domiciliares: em 2010, apenas 40,0% da população residente em domicílios particulares permanentes nesses territórios possuíam serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares (IBGE 2010).

O déficit habitacional é alto, concentrado nas famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos) e na área rural. Outro problema é a construção de moradias em áreas periféricas, muitas vezes desprovida de infraestrutura, o que dificulta o acesso da população a serviços públicos básicos e a oportunidades de emprego. A falta de ligação de rede geral de esgoto ou fossa séptica constitui-se no principal elemento de inadequação habitacional (FJP 2010).

A taxa de analfabetismo é bem mais alta nos dois territórios (17,5 e 23,9% respectivamente para o Alto e Médio Baixo Jequitinhonha) do que na média estadual (8,2%). Mais de 70% das pessoas de 25 anos ou mais não possuíam, em 2010, o ensino fundamental completo, número bem superior à média estadual (54,6%). Também a população de 18 a 24 anos sem o ensino fundamental completo era bem superior nos territórios do Jequitinhonha. Outro problema é a alta proporção de alunos que chegam ao 6º ano do fundamental sem saber ler e escrever, ao que se soma a falta de atenção priorizada para aqueles alunos que necessitam de maior acompanhamento (IBGE 2010).

A contrapartida dessas dificuldades são as lacunas no quadro institucional ligado à política de educação. Há deficiências no quadro de professores, com alto percentual sem curso superior atuando (principalmente) na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Existem também professores sem a formação adequada para o curso em questão, como no caso da Educação de Jovens Adultos (EJA), ao que se somam os problemas de infraestrutura nas escolas. Outras dificuldades são a desarticulação das escolas rurais pela política de nucleação das escolas e o baixo envolvimento e cooperação por parte das instituições de ensino superior (PDVJ 2017).

Uma das potencialidades da região é a riqueza das manifestações culturais, relacionada a presença de comunidades tradicionais remanescentes de quilombolas e indígenas. A multiplicidade e diversidade de expressões culturais inclui festas religiosas, cantos, danças, congado, corais e grupos teatrais e musicais. Os dois territórios estão também entre os principais centros de produção de artesanato de cerâmica do país.

A riqueza das manifestações contrasta, no entanto, com a precariedade da estrutura institucional do aparato de promoção da cultura, tanto em termos financeiros como de recursos humanos. Há dificuldades em termos de acesso às informações, insuficiência de equipamentos públicos de cultura e desarticulação em relação à política estadual, incluindo as leis de incentivo à cultura. Outro empecilho é a carência de equipamentos culturais, incluindo museus, centros culturais, cinemas e teatros. Existem também poucas

ações de preservação do patrimônio cultural, sobretudo no Médio/Baixo Jequitinhonha. Além disso, há despreparo dos produtores e criadores culturais e as soluções para as políticas culturais são em geral descontinuadas. Enfim, falta apoio financeiro para festas religiosas, carnaval, festivais e outros eventos culturais, assim como para o artesanato.

Na segurança pública, houve aumento da taxa anual de ocorrência de crimes violentos, que é bem maior no Médio/Baixo do que no Alto Jequitinhonha e bem menor nesses dois territórios do que na média de Minas Gerais. As taxas de homicídio praticamente dobraram no Médio/Baixo Jequitinhonha, tendo havido crescimento nas taxas de furtos e de roubos. O avanço da ocorrência de crimes combina-se à baixa capacidade institucional: os territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha apresentam presença rarefeita das instituições de segurança pública (PDVJ 2017). As políticas civil e militar e as guardas municipais têm efetivo precário, ao que se soma “a baixa presença de instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública, comarcas do Judiciário, unidades prisionais e centros socioeducativos para cumprimento de medidas de internação” (PDVJ 2017, p. 48-49). Cabe mencionar ainda os baixos níveis de articulação entre tais órgãos, a incipiência das medidas de natureza preventiva e o número limitado de municípios que contava com conselhos comunitários de segurança.

5. Os territórios em questão: infraestrutura e gestão municipal

A rede urbana dos dois territórios é pouco hierarquizada, sendo que as maiores fontes de polarização encontram-se fora dos territórios. A rede de transportes viária é precária, falhando em apoiar os diversos setores econômicos e prejudicando as atividades de saúde, educação, cultura e turismo, entre outras. As linhas intermunicipais de transporte também são precárias, dificultando a integração entre os municípios. Não existe transporte ferroviário na região e o aeroviário é tímido, com poucos voos regulares.

São graves os problemas nas rodovias federais e estaduais que cortam e conectam os territórios do Jequitinhonha. Há falta de pavimentação em importantes trechos, enquanto outros estão em mal estado de conservação. A deficiência de rodovias dificulta a integração entre e dentro dos territórios; a ausência, por exemplo, de ligação pavimentada entre o Alto e o Médio-Baixo Jequitinhonha impede o fluxo de bens, passageiros e turistas. Falta também, entre outros aspectos, a integração por estradas asfaltadas entre o Médio/Baixo Jequitinhonha e as praias da Bahia, assim como ligar os dois principais centros do Alto Jequitinhonha: Capelinha e Diamantina.

Em relação ao acesso à energia, avanços significativos ocorreram em ambos os territórios: programas como o Luz para Todos, do Governo Federal, e o Eletrificação Rural, do Governo Estadual, contribuíram para ampliar o acesso à energia, sobretudo nas zonas rurais. No entanto, permanecem desafios quanto à qualidade da energia, ao custo da mesma e às condições de acesso por parte de algumas comunidades rurais. Um problema crítico são as oscilações (piques) de energia e a capacidade insuficiente para a demanda industrial. Enfim, apesar do grande potencial, as fontes de energia alternativa são muito pouco aproveitadas.

Em termos de tecnologia da comunicação e da informação, há precariedade no acesso à internet e na telefonia móvel, incluindo deficiências em termos de acesso ao sinal, qualidade e velocidade da internet, além de incapacidade de acesso a áreas na zona rural. Faltam também centros de acesso e cursos de treinamento para a utilização da internet. Em relação à telefonia, grande parte dos municípios possui apenas uma opção de operadora, o que prejudica a qualidade do serviço e impede a redução do preço. As principais demandas passam pela implantação/universalização do sinal da telefonia móvel, pela melhoria do sinal, pela extensão do sinal para comunidades vizinhas e pelo aumento do número de operadoras atuando nos municípios.

Em face de todos os desafios, um gargalo central diz respeito aos limites da capacidade de gestão. Os municípios têm, em geral, baixa capacidade institucional e de recursos humanos, incompatíveis com as várias funções atribuídas pela descentralização das políticas públicas. Predominam municípios de pequeno porte, com baixa capacidade de arrecadação e muito dependentes das transferências intergovernamentais. Em face do enrijecimento de alguns gastos, outras despesas, principalmente investimentos, ficam comprometidas.

Quanto à capacidade institucional, foram constatados problemas de organização e articulação dos órgãos e deficiências no planejamento, direção e controle das ações, reflexo da insuficiente qualificação profissional e da inexistência de políticas de profissionalização e capacitação. Além disso, há grande número de prefeitos e vereadores despreparados para o desempenho das funções de planejamento, execução, gerenciamento, elaboração de leis, fiscalização e controle. Nota-se também deficiências nos mecanismos de planejamento municipal, incluindo a falta de planos diretores e a precariedade dos conselhos e de outros instrumentos de planejamento. Enfim, embora grande parte dos municípios participe de consórcios, principalmente na área da saúde, sua utilização é restrita e deve ser ampliada para outras áreas.

6. Eixos e estratégias: a questão hídrica e o desenvolvimento produtivo

A questão hídrica é uma das mais críticas, por dizer respeito a um bem essencial para a vida humana. Relaciona-se a questões climáticas particulares da região, mas tem sido negativamente afetada pela falta de preservação e pelos danos causados pelas atividades econômicas. É uma área que justifica grandes esforços e obras ambiciosas. No escopo desse artigo, destaca-se principalmente ações de conservação / preservação, a continuação de programas que vem mostrando bons resultados e a introdução / fortalecimento dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).

As ações para a preservação e revitalização dos recursos hídricos passam inicialmente por ampliar o número de unidades de conservação e elaborar um plano de zoneamento ambiental, com gestão integrada dos territórios. É muito importante acompanhar e regular as atividades econômicas, principalmente a silvicultura e a mineração, garantindo que não ameacem áreas de nascente e não poluam e descaracterizem o leito dos rios. Todo um ambicioso esforço precisa ser feito para a revitalização dos rios e a recuperação

de córregos. Outra direção é fortalecer iniciativas como a construção de barraginhas e de barragens (nos casos em que mostrarem-se adequadas) e a expansão de programas como o Um Milhão de Cisternas. Outra direção é introduzir/fortalecer o pagamento por serviços ambientais, remunerando financeiramente o produtor que destine parte de sua propriedade para a preservação de áreas nativas, que preserve áreas de nascentes, que restaure florestas e amplie a cobertura vegetal. Nessa direção, acordos devem ser feitos com empresas que façam uso intenso dos recursos hídricos para que participem e contribuam com a política de PSA.

Diversas estratégias perpassam o eixo de desenvolvimento produtivo. A primeira é a regularização fundiária e o fortalecimento do acesso à terra, importantes para reduzir a insegurança jurídica, estimular investimentos e viabilizar o acesso e a produção por parte das populações indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. As ações prioritárias incluem simplificar e reduzir os custos dos trâmites judiciais e extrajudiciais, apoiar mutirões, ampliar e agilizar os processos de titulação de territórios quilombolas e de delimitação e demarcação das terras indígenas e desburocratizar o acesso ao crédito fundiário, sobretudo para o público jovem.

A segunda estratégia passa pelo fortalecimento da fiscalização do meio ambiente e pela agilidade na concessão das licenças ambientais, evitando a morosidade que prejudica os investimentos. As ações prioritárias incluem o fortalecimento do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e da Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SUPRAM/FEAM), permitindo que tenham atuação em todos os microterritórios e municípios; a modernização dos procedimentos para a obtenção de licenças por meio de formulários de cadastros informatizados e o fortalecimento das funções orientadoras dos órgãos ambientais em detrimento das punitivas.

Uma terceira estratégia passa pelo fortalecimento da assistência técnica e da extensão rural (ATER), essencial em uma região caracterizada pelo grande número de pequenos produtores. Os órgãos responsáveis por essas funções sofrem com carência de recursos humanos, deixando-os muito longe de atender a demanda potencial. Uma primeira direção é fortalecer os órgãos estaduais como a EMATER e a EPAMIG, ampliando concursos e políticas de qualificação. Uma segunda direção é fortalecer os órgãos municipais ligados à ATER. Uma terceira direção é estimular as parcerias com universidades e ONGs.

Outra estratégia central é revigorar a comercialização. Apesar dos avanços verificados nas políticas públicas, o escoamento da produção continua a ser um dos principais gargalos, acarretando perdas e desperdício. Nesse sentido, um conjunto de ações deve-se voltar para o fortalecimento dos programas de compras públicas e institucionais, garantindo uma proporção crescente dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar e nas compras de outras instituições. Isso requer, por exemplo, adequar os cardápios das escolas aos produtos da agricultura familiar; conferir assistência ao produtor para preparação dos produtos nas condições exigidas; mobilizar prefeituras, secretarias municipais e diretores de escola para ampliar a participação da agricultura familiar; e fortalecer o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Outra direção é o fortalecimento das feiras, que desempenham significativo papel na economia de muitos municípios. As ações incluem principalmente incentivos para organizar o transporte de produtores e produtos e a reordenação dos espaços, privilegiando a agricultura familiar e regulando a atuação de ambulantes. Enfim, outra direção passa por facilitar e reduzir os custos de certificação de produtos orgânicos e agroecológicos, em um processo que pode contar com a maior participação das universidades.

Alguns produtos e cadeias produtivas são estratégicos para o desenvolvimento da região, incluindo o mel, o café, a fruticultura e a bovinocultura. No caso da apicultura, que vem crescendo significativamente, as ações prioritárias envolvem formar parcerias com as empresas de reflorestamento visando a expansão das áreas de produção e, principalmente, agilizar o processo de inspeção sanitária para a obtenção do selo de inspeção federal, que permite a comercialização intermunicipal do produto. Em relação ao café, uma ação essencial é o fortalecimento dos centros de comercialização, beneficiamento e classificação do produto; há também grande espaço para a expansão da produção para outros municípios. Há enorme potencial para a fruticultura, que demanda ação integrada voltada à irrigação sustentável, à assistência técnica e à comercialização, além de ações para o processamento e beneficiamento do produto. Enfim, em relação à bovinocultura as ações incluem criar e regularizar abatedouros e frigoríficos, melhorar a vigilância sanitária, estimular laticínios e fortalecer as pastagens, priorizando gramíneas mais resistentes ao semiárido.

Outra direção central é o estímulo à agroindústria familiar, que permite ao produtor agregar valor e preservar a atividade econômica em períodos de entressafra. Isso passa por simplificar as exigências sanitárias, adequando-as às especificidades dos pequenos produtores; pelo fortalecimento dos serviços de inspeção municipal e por sua atuação por meio de consórcios; e por resolver as “incompatibilidades” entre as legislações tributária e previdenciária, garantindo que a venda de produtos da agroindústria familiar não comprometa o direito do produtor à aposentadoria rural.

A sétima estratégia envolve a redução dos impactos ambientais da monocultura do eucalipto e a adoção de medidas visando a ampliação do seu retorno econômico. Os contratos feitos com as empresas reflorestadoras estão expirados e há todo um intrincado processo em curso visando renegociar e efetivar o retorno das terras. No entanto, como as plantações de eucalipto não vão desaparecer de uma hora para outra, é importante, além do manejo e conservação das áreas, buscar formas de ampliar seu retorno econômico. Para isso, pode-se incentivar as atividades que processam o eucalipto, além de garantir que os impostos gerados pela atividade sejam aplicados em projetos sociais, culturais e econômicos na região.

A oitava estratégia ligada ao desenvolvimento produtivo diz respeito à mineração, que tem participação significativa na geração de empregos formais e nas exportações da região. Uma ação prioritária é a geração de maior conhecimento das potencialidades dos territórios, uma vez que esse detalhamento poderia alavancar as reservas potenciais e as reservas reais e dar impulso à atividade minerária. É essencial que todo o avanço dessa atividade ocorra em sintonia como

meio ambiente, com outros esforços sendo feitos para reduzir a informalidade e para remediar danos ao meio ambiente.

Uma nona estratégia passa pelo desenvolvimento de nichos da indústria. Um deles é o segmento de madeiras e móveis, já estabelecido com certo sucesso no microterritório de Capelinha. Entre as ações para fortalecer esse nicho, encontram-se a capacitação de mão de obra para o setor moveleiro e a participação em rodadas de negócios internacionais. Um segundo nicho são as empresas processadoras de frutas e de outros produtos primários, que devem ser promovidas dando especial atenção à questão da gestão. Terceiro, há a possibilidade de agregação de valor na cadeia de gemas e joias, com a instalação de centros de lapidação para a elaboração de joias, peças artesanais, bijuterias, adornos e ornamentos. Uma quarta direção é o beneficiamento das rochas ornamentais extraídas do território. Quinto, há a possibilidade de processamento do lítio na região, aproveitando as amplas reservas e o papel estratégico que o mesmo vem ganhando em face do fortalecimento da produção de carros elétricos. Acredita-se que há potencial para a atração de uma grande fábrica, que tenderia a ter impactos positivos na infraestrutura da região. Enfim, fala-se da possibilidade de implantação de uma zona franca na região, uma iniciativa que poderia atrair alguns investimentos.

Enfim, existe o potencial do turismo, que enfrenta também sérios gargalos. Faz-se essencial, inicialmente, estruturar os atrativos turísticos, priorizando aqueles de maior atratividade e articulando-os para a formação de roteiros e produtos. Outra direção passa por estimular a demanda e fortalecer a comercialização, uma vez que os destinos são pouco divulgados e comercializados. Uma possibilidade é cooptar os turistas atraídos para Diamantina e Serro, procurando vender roteiros que incluam outras cidades e regiões; outra é atrair turistas que cruzam a região em direção às praias do sul da Bahia. Assim, as ações implicam implementar pesquisas de demanda, campanhas de marketing e estímulos para capturar mercados potenciais. Parcerias devem também ser feitas com os meios de comunicação para ampliar a divulgação dos eventos e manifestações culturais (PDVJ, 2017: 69-71).

Outro grande gargalo são as dificuldades para planejar e gerir o turismo; faltam recursos para os investimentos e recursos humanos para o planejamento e ordenamento urbano. Entre as ações necessárias incluem-se: a formação de parcerias para facilitar projetos municipais; o repasse aos municípios de informações e metodologias para a gestão e planejamento municipal; o estímulo para que busquem recursos do ICMS turístico e para que invistam em sistemas de gestão turística; e o aperfeiçoamento de inventários, diagnósticos e estudos. Outras direções são a articulação dos circuitos turísticos da região e o estímulo ao empreendedorismo.

7. Eixos e estratégias de desenvolvimento: a dimensão social

Várias estratégias e ações são listadas como prioritárias na dimensão social. Na assistência social, uma direção central é tornar mais efetiva as intervenções e ampliar a abrangência dos serviços ofertados, visando fortalecer a atenção às crianças, adolescentes, jovens e idosos e enfrentar a

exposição aos riscos sociais e à violação dos direitos. Para isso é necessário também introduzir conteúdos de intervenção socioassistencial para o público adolescente e jovem.

Uma segunda direção é apoiar as ONGs locais, melhor articulando-as com as ações do poder público e das comunidades locais. Terceiro, é necessário fortalecer o controle social e o monitoramento das políticas, desenvolvendo e canalizando registros e sistemas de informação visando subsidiar o planejamento. Quarto, é importante promover a integração das ações que demandam intervenções intersetoriais envolvendo educação, saúde, cultura, direitos humanos, desenvolvimento agrário e meio ambiente.

Na saúde, uma primeira direção passa por ampliar o acesso à atenção à saúde de qualidade. Trata-se de aumentar a resolutividade da atenção primária na área urbana e de ampliar a sua cobertura em áreas rurais de difícil acesso, o que pode ser feito com a expansão das Equipes de Saúde Família por meio de unidades móveis com equipe itinerante. A melhor abrangência e eficácia da atenção primária vai permitir a redução do número de internações desnecessárias.

Em relação à assistência de média complexidade, a direção é implementar o Centro de Especialidades Médicas nos dois territórios. Já em relação à assistência de alta complexidade, as direções são concluir o hospital regional de Teófilo Otoni e construir um segundo hospital na região. Uma terceira direção passa por enfrentar os problemas de gestão do Sistema Único de Saúde, que incluem o desconhecimento das regras e o registro inadequado de informações. Faz-se também essencial melhorar a qualificação dos profissionais, inclusive secretários municipais, o que passa por implementar programas de capacitação voltados aos instrumentos de planejamento, à gestão financeira e orçamentária e ao controle social do SUS.

Em relação ao saneamento básico, a direção central é fortalecer a capacidade dos municípios para a formulação e o planejamento da política de saneamento básico, o que envolve apoio técnico e financeiro para a elaboração e revisão dos planos, apoio aos planos municipais de saneamento rural e constituição dos conselhos municipais de saneamento básico. As ações incluem também fomentar a formação de gestores, gerentes e atores sociais, além de implementar o sistema de vigilância da qualidade da água para consumo humano no âmbito municipal.

Na habitação, a direção é trabalhar para melhorar as condições de moradia, reduzindo tanto o déficit habitacional como a inadequação domiciliar. Para isso, as ações incluem fomentar a elaboração, revisão e adequação dos planos municipais de habitação social e regularização fundiária; fortalecer o controle social sobre a política pública de habitação social; capacitar gestores e conselheiros municipais; e fomentar a melhoria e o provimento de infraestrutura urbana nos domicílios com inadequações relativas aos módulos sanitários, energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo (PDVJ 2017, p. 75).

Na educação, a direção a ser perseguida é a garantia de acesso ao ensino de qualidade, procurando remediar o baixo nível de escolaridade média e a alta proporção de alunos que chegam ao 6º ano do ensino fundamental sem saber ler e escrever. Para isso, algumas ações estratégicas são a criação

de bolsas de estudos (nos moldes de programas bem-sucedidos como o Projovem Campo – Saberes de Minas); e a criação de um programa de acompanhamento e reforço para alunos com dificuldade de aprendizagem. A segunda estratégia é a formação e a capacitação de docentes e gestores, uma vez que há percentual considerável de professores sem curso superior e com formação diferente da área em que atuam. As modalidades de ensino no campo, os programas de alfabetização e a Educação de Jovens Adultos (EJA) merecem atenção especial.

A terceira direção passa por garantir maior acesso das crianças à escola, especialmente aquelas que moram na área rural, revertendo os efeitos negativos causados pelos programas de Nucleação das Escolas. Esse programa, que desarticulou as instituições de ensino nas áreas rurais e aumentou os gastos com transporte, precisa ser revisto. A quarta direção é a ampliação da metodologia de educação no campo, com adequação de currículos e calendários no meio rural e a adoção de metodologia similar às Escolas Família Agrícola. Quinto, deve-se implantar e fortalecer os cursos de educação profissional e ensino superior. O ensino profissionalizante é importante tanto para qualificar para o mercado de trabalho como para favorecer a permanência no sistema escolar. Cursos de qualificação devem ser ofertados nos anos finais do ensino fundamental, médio e da EJA, em horários adequados, com diversidade de opções e em adequação às potencialidades econômicas da região.

Na área de cultura, as ações prioritárias passam inicialmente por fortalecer a institucionalidade da cultura. Isso implica incentivar a instituição, capacitação e manutenção de equipes de gestão municipal, assim como aperfeiçoar a articulação entre a Secretaria de Estado de cultura e órgãos municipais visando o melhor planejamento e acompanhamento das ações. É também fundamental a capacitação dos servidores no que diz respeito à gestão da cultura, contabilidade e tecnologia digital. Outras ações passam por regionalizar e desburocratizar editais e mecanismos de fomento e elaborar editais para potencializar ações do terceiro setor voltadas ao público juvenil.

Outra direção é o desenvolvimento de ações que salvaguardem a riqueza e a diversidade das tradições regionais que, ainda não inventariadas, permanecem sob ameaça de desaparecimento em virtude da baixa valorização de seus significados e do pequeno interesse das novas gerações. Nesse campo, considera-se fundamental a proteção dos remanescentes quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais. Uma medida pode ser a instituição de centros regionais de cultura popular que abriguem referências e memórias sobre expressões da cultura popular e saberes tradicionais. Em relação ao artesanato, deve-se apoiar projetos, favorecer o escoamento e a realização de feiras, fomentar o espírito associativo e facilitar a transmissão das tradições produtivas para a população mais jovem.

Outra linha estratégica é a realização do inventário participativo do patrimônio cultural. Deve-se também revisar os planos diretores e outros instrumentos visando a proteção das edificações e do patrimônio ambiental e paisagístico. O fomento à conscientização e ao envolvimento das comunidades na percepção dos valores relativos ao patrimônio tende a contribuir. Enfim, há espaço para a articulação com instituições de ensino para ofertar cursos em

áreas ligadas à arquitetura, arquivologia, música e artes em geral. Há também espaço para ações de educação patrimonial, com o fortalecimento da escola como espaço de valorização e divulgação das tradições locais.

Na segurança pública, a estratégia prioritária passa pelo incremento da densidade institucional. As ações incluem incrementar a infraestrutura e os recursos logísticos e efetivos da polícia civil e militar e das guardas municipais; e “criar espaços interinstitucionais de interlocução entre o poder estadual, municipal, o poder judiciário e as forças de segurança pública”. Uma iniciativa deve ser “a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal de Segurança Pública (GGIM-SP) nos municípios-sede de microterritórios”. Outras iniciativas são a construção de centros socioeducativos para internação em cidades sede dos microterritórios e o auxílio à “produção e elaboração de planos municipais de segurança pública” nos municípios sede, com forte ênfase sendo dada à prevenção (PDVJ 2017, p. 77-78).

8. Eixos e Estratégias: infraestrutura econômica e gestão municipal

Faz-se essencial adensar a rede de cidades, o que passa por fortalecer as centralidades urbanas, ou seja, a capacidade dos municípios maiores em ofertar uma série de serviços para os demais. Para isso, é importante priorizar o ordenamento físico-territorial das cidades classificadas como centro de zonas, assim como incrementar o apoio técnico e institucional para o fortalecimento de certos serviços. A maior integração dos municípios demanda melhorias nas estradas, tanto as principais como as vicinais, e no transporte intermunicipal. O fomento ao transporte intermunicipal pode ser promovido com a renovação e ou implantação de concessões de empresas de transporte de passageiros, apoiando a gestão e a fiscalização das mesmas nas suas várias modalidades.

A melhoria do transporte passa por pavimentar e por melhorar a qualidade de algumas estradas estratégicas. Os trechos principais incluem a pavimentação do trecho entre Ijicatu e Virgem da Lapa (obra prevista pelo Pacto do Cidadão em 2016 e em andamento); a ligação por asfalto entre Almenara e Salto da Divisa; a ligação por asfalto entre Capelinha e Senador Modestino; e a pavimentação entre Capelinha e Itamarandiba. O trecho de asfalto entre Virgem da Lapa e Itaobim precisa também de manutenção permanente. Algumas pontes precisam ter as condições melhoradas, incluindo a ponte sobre o Rio Jequitinhonha em Araçuaí, na BR 116; a ponte sobre o mesmo rio em Jacinto ligando a BR367 e a LMG-634; as pontes que funcionam em mão única sobre o Rio Araçuaí na BR-451, em Carbonita, e sobre o Rio Araçuaí, na BR-367, acesso para Turmalina.

Enfim, outras ações incluem: a adoção de programas de apoio a municípios e associações municipais para a conservação e manutenção de estradas vicinais; dar prosseguimento à ampliação da oferta do transporte aeroviário, com a implantação de mais voos regulares conectando cidades da região à capital; e a melhor conservação do patrimônio aeroportuário.

Em relação à energia, a estratégia deve incluir a universalização do acesso às zonas rurais e a melhoria na qualidade da energia. É fundamental que a energia chegue às

poucas localidades da zona rural que ainda não têm acesso. Segundo, faz-se essencial melhorar a qualidade da energia, enfrentando problemas como oscilações, quedas e insuficiência no fornecimento, deficiências que inviabilizam a operação de atividades industriais. Entre as ações, incluem-se investimentos no programa de eletrificação rural; acordos com as distribuidoras para elaborar contratos de parceria para levar energia a unidades de agricultura familiar isoladas; e o aumento da potência das linhas de transmissão nas zonas com demanda industrial e naquelas onde encontram-se os principais consumidores.

Outra estratégia passa pelo incentivo à utilização de energia renovável, aproveitando o alto nível de insolação e a possibilidade de utilizar a energia eólica e de biomassas. As ações passam por fornecer ou subsidiar a aquisição de placas solares; e por desenvolver estudos e programas para a implantação de energias alternativas, incluindo biocombustíveis, produção de biomassa e energia solar.

Em relação às tecnologias da informação e às telecomunicações, a primeira estratégia inclui a ampliação da rede de dados móveis e a capacitação da população para utilizar a internet, promovendo a inclusão digital. A outra estratégia passa pela ampliação da rede de telefonia móvel, ampliando o número de operadoras capazes de ofertar o serviço. As ações incluem a continuação do programa Minas Digital; incentivos para provedoras do sistema de comunicação multimídia para ampliar a rede para outros municípios; e a negociação para que as empresas de telefonia ampliem a oferta de serviços para os municípios menores.

A melhoria da sustentabilidade fiscal dos municípios demanda o fortalecimento da base econômica, a busca por outras fontes de financiamento e melhor gestão e controle dos gastos. Ações nessa direção incluem a atualização do cadastro imobiliário e do cadastro das empresas contribuintes do Imposto sobre Serviços (ISS) e da legislação tributária; a implementação de políticas de combate à sonegação e à evasão fiscal; e a observação dos limites de despesa prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a pessoal, crédito e endividamento.

Faz-se também essencial ampliar a capacidade institucional para a formulação, planejamento e implementação das políticas. As ações incluem incentivar a capacitação do corpo técnico das administrações municipais; criar e garantir uma carreira estável para os gestores públicos que atuem na administração municipal; ampliar a capacitação municipal para criar planos orçamentários; e canalizar servidores do estado para que desempenhem funções a nível municipal.

9. Como Fazer: a estrutura de governança

Uma das preocupações centrais do PDVJ foi trabalhar para que não fosse apenas mais um plano e que tivesse condições de ser efetivamente implementado e fazer diferença na vida das pessoas. Essa preocupação motivou a revisão cuidadosa de estudos e planos prévios, a incorporação de práticas participativas e a proposição de ações com real chance real de implementação por parte do governo estadual. Suas chances de sucesso, no entanto, dependem de estar respaldado por uma estrutura de governança que permita a coordenação entre os atores

envolvidos, o acompanhamento e o monitoramento por parte da sociedade e a sua continuidade ao longo do tempo.

Experiências prévias de planejamento em Minas Gerais, não obstante terem alcançado contribuições expressivas, estiveram em geral permeadas por uma cultura tecnocrática e centralizadora, com falhas na organização institucional e com baixa capacidade de detectar muitas das necessidades locais. Padeceram também da ausência de análises institucionais necessárias à sua implementação e de arranjos para a resolução de conflitos. Outra deficiência foi a sobreposição de ações e a falta de diálogo entre os atores envolvidos, principalmente entre os representantes das diversas esferas de governo (PDVJ, 2017: 85-88).

As políticas de desenvolvimento regional desde a CF-88 vêm sendo marcadas pelo desafio de criação de estratégias de governança em consonância com as tendências descentralizadoras presentes na Constituição. Decisivo para o insucesso de muitas experiências foi o tratamento como iguais de municípios com capacidade técnica e financeira extremamente díspares, na grande maioria desprovidos de condições mínimas para assumir os papéis que lhes foram reservados. Essas deficiências tendem a conferir papel central a modelos de governança que articulem as três instâncias de governo e a sociedade civil no espaço. Outra direção é implementar a nível territorial espaços públicos que ampliem e democratizem a gestão pública.

Como enfatizado, duas experiências recentes levadas a cabo pelo governo federal constituem marcos na construção de modelo de governança baseado no conceito de territórios de desenvolvimento: o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios de Cidadania (PTC). Esses programas visavam contribuir para a melhor articulação entre as políticas existentes e fortalecer a priorização de projetos e ações a partir da participação da sociedade. A despeito de limitações e dificuldades, avançaram no que diz respeito ao maior engajamento da sociedade civil e das prefeituras e a um maior debate sobre os desafios e prioridades para o território. Esses programas foram inspiradores e indutores de experiências de planejamento no estado da Bahia e em outros estados.

Em Minas Gerais, foram criados em 2015 os Territórios de Desenvolvimento como unidades de planejamento e instituídos os Fóruns Regionais, promovidos de forma a propiciar a participação da população na construção e no planejamento de políticas públicas. Cada território conta com um Colegiado Executivo, eleito na primeira fase dos Fóruns, com representantes do poder público e de organizações da sociedade civil, e um secretário executivo. Os temas de discussão se alinham ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Neste modelo de governança, novos espaços e instrumentos de ação foram instituídos. Esse novo arcabouço institucional inclui, como mecanismo de acompanhamento e interlocução entre governo e sociedade, os Comitês de Planejamento Territorial (COMPLETE), que devem realizar o acompanhamento do planejamento participativo em seu território. Membros do COMPLETE terão assento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), presidido pelo governador do estado.

A futura implementação do PDVJ e suas chances de sucesso encaixam-se na construção desse novo arranjo. O sucesso de sua execução vai depender da capacidade em

promover a convergência entre os agentes implementadores e a sociedade em torno dos objetivos e ações. Para isso, faz-se necessário definir mecanismos e espaços que permitam a discussão permanente das ações propostas, a eleição de prioridades e seu alinhamento aos programas e às ações em curso. Esse arranjo deve ainda ser capaz de coordenar ações intersetoriais, o que requer esforços que podem oscilar desde a articulação de estruturas setoriais já existentes até mudanças mais profundas na direção de uma gestão transversal das políticas (PDVJ, 2017: 88).

10. Considerações Finais

Esse artigo, de forma fiel ao PDVJ, traçou ações e estratégias para diversas áreas e setores. Está em consonância com a ideia de que o desenvolvimento é um processo multidimensional e de que avanços têm de ocorrer equilibradamente nas áreas econômica, social, de infraestrutura e ambiental. É essencial estimular a economia, mas junto fortalecer a capacidade estatal, componente essencial para um processo de desenvolvimento que vise sanar lacunas e fortalecer as deficiências de uma região mais pobre. Sem perder de vista essa direção, essas considerações finais pretendem enfatizar algumas direções prioritárias para acelerar o processo de transformação. Finaliza indicando algumas ações em que a universidade pode contribuir para o desenvolvimento da região.

Uma primeira direção prioritária diz respeito à revitalização, conservação e recuperação dos rios, córregos, matas ciliares e nascentes. A região vem enfrentando dificuldades crescentes em relação ao acesso a água, o que compromete o acesso a um bem essencial à vida humana. Por isso, é fundamental garantir a água como direito para toda a população do Jequitinhonha, adotando as medidas necessárias para alcançar esse objetivo.

A segunda direção passa pelo fortalecimento do poder público: não há desenvolvimento sem estado e faz-se essencial fortalecer as capacidades estatais onde elas são mais fracas. Isso implica no fortalecimento da administração municipal por meio de concursos, estabelecimento de carreiras e programas de capacitação do quadro técnico. Passa também por fortalecer órgãos que são essenciais para o bom desempenho local, incluindo aqueles ligados à assistência técnica (EMATER, EPAMIG), ao meio ambiente (IEF, SUPRAM/FEAM) à vigilância sanitária e às políticas sociais, assim como os diversos órgãos e conselhos municipais. Isso deve ser acompanhado pelo estabelecimento de uma estrutura de governança territorial que passe pelo fortalecimento dos conselhos territoriais de desenvolvimento sustentável e de outros conselhos.

Uma terceira direção passa por melhorar a estrutura de transporte rodoviário, pavimentando, recuperando e melhorando a malha rodoviária e fomentando o transporte intermunicipal. O avanço no transporte tende a ter formas impactos na economia, viabilizando atividades produtivas e culturais, além de favorecer o acesso das pessoas a hospitais e escolas. Uma quarta direção passa por melhorias na qualidade de energia elétrica, no acesso à internet e à telefonia móvel e no saneamento básico.

Uma quinta direção prioritária passa pelo estímulo à comercialização dos produtos da agricultura familiar, a ser alcançado com o fortalecimento das políticas públicas de

aquisição de alimentos e pelo apoio às feiras e à produção agroecológica. A sexta direção diz respeito ao apoio à agroindústria familiar, a ser alcançada pela adequação da vigilância sanitária, pela compatibilização entre legislação tributária e previdenciária e pela agilização do processo de concessão do selo de inspeção. A sétima direção passa pelo apoio e pela adoção de programas de desenvolvimento específicos para setores agropecuários prioritários, incluindo a fruticultura, a cafeicultura, a apicultura e a bovinocultura.

A oitava direção passa pelo fortalecimento e disseminação do turismo, combinado com o apoio a manifestações culturais e o fortalecimento dos circuitos turísticos. A nona direção inclui o estímulo a indústrias com potencial, incluindo a moveleira, a madeireira, o processamento de frutas e o processamento de pedras ornamentais e de recursos minerais. A décima direção, muito associada à primeira, requer o fortalecimento da fiscalização ambiental nas atividades de mineração e silvicultura.

Outra direção essencial diz respeito a medidas para estimular a presença das pessoas na área rural. Entram aqui o fortalecimento das escolas família-agrícolas e da educação rural, assim como a concessão de crédito fundiário a jovens e mulheres. Deve ser acompanhada pelo fortalecimento da educação básica em geral, com ênfase especial na melhoria do aprendizado, no maior acesso das crianças à escola, na capacitação dos professores e na oferta de programas de capacitação profissional. A saúde precisa continuar avançando, por se tratar de outra área vital para a qualidade de vida das pessoas: avanços precisam ser feitos conjuntamente na atenção primária, principalmente nas áreas rurais, e no atendimento tanto de médio como de alta complexidade. Na assistência social, é fundamental dar continuidade às melhorias, dando particular ênfase à infância, adolescência e juventude. Na cultura, trata-se de fortalecer a gestão pública municipal e a proteção ao patrimônio material e imaterial. Enfim, há a necessidade de incrementar os recursos das polícias e guardas municipais e incrementar a densidade institucional do aparato de segurança pública.

A Universidade dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) foi criada tendo uma forte motivação social, a de contribuir para uma das regiões mais pobres do estado. Tem, ao gerar cursos de alta qualidade e facilitar o acesso de muitos jovens à educação superior, contribuído para isso. No entanto, pode fazer muito mais. A universidade encontra-se na entrada do vale, na sua cidade mais desenvolvida, e precisa aprofundar a sua inserção nas outras partes do Jequitinhonha. O PDVJ apresentou direções gerais, bem sintetizadas nesse artigo. Abre dessa forma espaço para diversos projetos mais específicos, visando especificar e diversificar as direções mais gerais e contribuir para a captação de recursos e a efetivação das políticas. A UFVJM pode contribuir para a maior oferta de cursos nas outras partes do Jequitinhonha, incluindo cursos de ensino superior, educação no campo e capacitação profissional. Há, por exemplo, espaço para muitas atividades na área de cultura, preservação do patrimônio e estímulo ao turismo. Há também muitas possibilidades ligadas ao fortalecimento da gestão e da administração pública municipal.

Há muitas oportunidades nas áreas de saúde e de agrárias, áreas em que a UFVJM é particularmente forte. Abre-se assim espaço para diversos projetos de extensão, seja em

programas para fortalecer a atenção primária e a gestão da saúde, para reduzir a incidência de algumas doenças e avançar na cobertura da vacinação. Na área de assistência técnica e extensão rural, a universidade pode caminhar em parceria com órgãos públicos e ONGs contribuindo para organizar os agricultores e melhor prepará-los para a convivência com o semiárido. A Universidade pode também contribuir com a vigilância sanitária, com o processo de concessão de certificados de inspeção municipal e federal e com a certificação de produtos agroecológicos. Assim, esses são alguns entre muitos exemplos de inserção da universidade por meio de atividades de extensão. Para isso, é essencial valorizar a extensão, conferindo-a um status mais próximo ao ensino e à pesquisa. As três são muito importantes e precisam avançar conjuntamente; mas deve-se considerar que a localização da UFVJM e sua missão para o desenvolvimento da região implicam uma atenção especial à extensão, evitando que seja relegada a segundo plano.

Enfim, há muito que a universidade pode contribuir para o avanço das atividades econômicas. A constituição de um polo de conhecimento em várias áreas, junto com a formação de mão de obra de qualidade, abre a possibilidade de viabilização de várias atividades. A isso somam-se outras atividades que podem ser viabilizadas com a extensão e aproximação do conhecimento à atividade produtiva. Um bom exemplo pode ser a área de farmácia e de produtos cosméticos, aproveitando as particularidades das plantas do cerrado. Tudo isso requer bons e consistentes projetos, que devem ser elaborados e justificados a partir também da importância para o desenvolvimento da região. Os projetos devem também procurar incentivar, viabilizar e empoderar associações para que possam produzir, gerir e comercializar a produção. Outros exemplos incluem a contribuição para o beneficiamento e a criação de marcas no café, o monitoramento geológico, o desenho industrial no setor moveleiro e o desenho e lapidação de gemas e joias.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece à equipe da Fundação João Pinheiro responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ), assim como aos consultores contratados pelo projeto, em particular à Eduardo Ribeiro e à equipe do polo de extensão do Jequitinhonha da UFMG.

REFERÊNCIAS

- [ADRSP] Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. 2013. *Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Sudoeste do Paraná*. Curitiba: ADRSP.
- Brandão CA. 2007. *Desenvolvimento e Território: as múltiplas escalas entre o global e o local*. São Paulo: Unicamp.
- Calixto J, Ribeiro E, Galizoni F, Macedo R. 2013. Eucaliptais: Trabalho, terra e geração de renda em três décadas de reflorestamento no Alto Jequitinhonha. In: Ribeiro E. (org). *Sete Estudos sobre a Agricultura Familiar do Vale do Jequitinhonha*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Delgado N, Grisa C. 2014. *Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança*. Estudos Sociedade e Agricultura.

Favareto A. 2010. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA.

[FJP] Fundação João Pinheiro. 2017. *Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (PDVJ) – volume 1. Estratégias e Ações*. Belo Horizonte, 2017.

Myrdall G. 1972. *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*. São Paulo: Abril Cultura.

Ribeiro E, Ayres E, Galizoni F, Almeida A, Pereira V. 2014. *Programas Sociais, Mudanças e Condições de Vida na*

Agricultura Familiar do Vale do Jequitinhonha Mineiro. *RESR* 52 (2): 365-386.

Ribeiro E, Galizoni F. 2013. Jequitinhonha: Terra, lavoura e migração no Alto Jequitinhonha. In: Ribeiro E (org). *Sete Estudos sobre a Agricultura Familiar do Vale do Jequitinhonha*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Ribeiro E, Galizoni F, Silvestre LH, Calixto J, Assis T, Ayres E. 2013. Programas públicos – agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Jequitinhonha. In Ribeiro, Eduardo Magalhães (org). *Sete Estudos sobre a Agricultura Familiar do Vale do Jequitinhonha*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Sen A. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Planning, territorial development and the main directions for the development of the Jequitinhonha Valley, Minas Gerais, Brazil

Alexandre Queiroz Guimarães*

* Economist (UFMG). Master in Economy (UFRJ). Doctorate in Political Sciences (Sheffield University). Researcher at FJP.

Resumo The article summarizes the main strategies and actions to develop the Jequitinhonha Valley, one of the poorest regions of Minas Gerais state in Brazil. It employs, as the main source, the Plan for the development of the Jequitinhonha Valley, elaborated by Fundação João Pinheiro. The region was marked by a long process of isolation, unable to insert in the dynamic sectors of Minas Gerais economy. The most important policy to trigger advances was the policies of income transfer adopted recently by the federal Government, which strongly resulted poverty and opened the possibilities for more consistent programs. The article departs from conceptual considerations about the meaning of development and the present specificities of the planning process. It emphasizes the importance of participation practices and of a multidimensional process of development, promoted simultaneously in several directions. The first one includes revitalization of rivers and water resources and the strengthening of infrastructure in transports, energy, telecommunications and sanitation. The second implies the advance of the agriculture and the economy, which demands policies of commercialization, technical assistance to producers, environment licensing and stimulus to the processing of primary goods by the small farmers. It also includes stimulus to certain industrial niches, to mining and to tourism, always in harmony with the environment. Finally, the article indicates the necessary directions to promote advances in the social area, including health, education, culture, social assistance and public security. They should be accompanied by progress in municipal administrations' capacities and by a governance structure inspired in recent practices of territorial development.

Palavras-chave: development, Jequitinhonha, regional inequalities, territorial planning, development policies.

Informações sobre os autores

Alexandre Queiroz Guimarães

Endereço para correspondência: Fundação João Pinheiro. Alameda das Acácias 55 São Luiz. CEP: 31310-550 - Belo Horizonte, MG - Brasil

E-mail: alexandre.queiroz@fjp.mg.gov.br

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8850956320615888>

Artigo Recebido em: 29-10-2017

Artigo Aprovado em: 01-12-2017