

# Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (PDVJ)



Desafios e Direções Prioritárias para o  
Desenvolvimento da Região  
2017

# **Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha direções prioritárias para o desenvolvimento da região.**

Alexandre Queiroz Guimarães

## **O que é e o que pretende esse documento**

O objetivo é apresentar uma ideia geral do que foi o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ) e de quais as principais linhas para desenvolver os territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha. Visa dar ao leitor uma rápida noção dos principais desafios e das linhas prioritárias para a região. Ao oferecer uma exposição resumida, simplifica alguns pontos e omitem-se informações, devendo ser visto como uma primeira leitura, a ser complementada por uma consulta mais detalhada ao documento principal. Ao lado da simplicidade, pretende-se uma análise acurada que chame a atenção para os aspectos decisivos do desenvolvimento em questão.

---

## **O que é o desenvolvimento e como deve ser promovido**

Definir desenvolvimento está muito relacionado à questão sobre “o tipo de desenvolvimento que se pretende promover”. Abraçou-se no PDVJ uma concepção ampla, definindo desenvolvimento como um processo capaz de garantir aos indivíduos certos direitos que são indissociáveis da condição humana. 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 (Sen, 2000). O desenvolvimento tem, assim, um caráter multidimensional: incluindo, uma dimensão econômica, ligada à renda e às condições materiais, uma dimensão social, relacionada ao acesso a à saúde, à educação, à água, à energia, ao transporte, às telecomunicações e a outros serviços essenciais, e uma dimensão institucional, ligada à organização e à capacidade do estado, à participação e à democracia. O desenvolvimento envolve também a preservação do meio ambiente, um objetivo em si mesmo. Abraça-se, assim, um conceito de desenvolvimento sustentável, capaz de combinar produção, competitividade, qualidade de vida, democracia 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 relevante também reconhecer que as dimensões precisam avançar conjuntamente. Estratégias voltadas inicialmente a aumentar a produção para só depois distribuí-la não são mais aceitáveis. O avanço conjunto em

termos econômicos, institucionais e sociais tende a ser essencial para que a parcela mais destituída da população tenha acesso às oportunidades abertas pelo processo.

Uma questão diretamente relacionada diz respeito à redução das 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 e na capacidade de 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, fortalecendo as vantagens e as desvantagens locais. Um ponto central é como pensar estratégias capazes de suprir e reverter essas lacunas; um papel essencial 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.

---

### **O que pode e o que deve caracterizar um processo de planejamento**

Planejar o desenvolvimento requer a priorização de programas e ações, o que demanda estudos capazes de identificar potencialidades, gargalos, oportunidades e estratégias. Requer também um processo participativo, condição para que contemple as necessidades e demandas de diferentes grupos sociais. No passado, o planejamento regional assumiu um papel 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 induzir os investimentos, integrar a economia e promover a transformação. O processo de planejamento era centralizado e traçado de cima para baixo, acompanhado pela falta de articulação entre as políticas e pela sobreposição de ações.

O planejamento a ser hoje praticado 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 fazer isso, o plano deixa de ser um plano de governo para se tornar um plano da sociedade, o que tende a contribuir para a sua sustentabilidade e continuidade. 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 lideranças e participantes estratégicos e adotando metodologia apropriada para alcançar certos consensos.

O segundo aspecto tem a ver com a descentralização. Houve todo um fortalecimento das concepções de desenvolvimento local, destacando o papel dos atores 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, com sua capacidade de realizar os investimentos e desenvolver projetos estruturantes para o desenvolvimento da região. Todo esse processo, no entanto, precisa ser acompanhado da criação de instâncias que permitam a necessária descentralização e a agregação dos atores relevantes.

---

### **Os territórios em questão: aspectos gerais e economia**

Os territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha são constituídos por 59 municípios 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 crescentemente a população e a atividade econômica e vem sendo intensificada pelos danos ambientais causados pela monocultura do eucalipto, pela mineração, pelo desmatamento, pelo consumo crescente de água e por outras atividades econômicas.

A região, em 2010, 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, dada 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. 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.

Historicamente, a região foi objeto de grandes projetos públicos visando o seu desenvolvimento, incluindo projetos de mineração, plantação do eucalipto e construção de barragens. Definidos de forma centralizada e de cima para baixo, eles tiveram resultados limitados e frustrantes. Um avanço muito maior se deu a partir dos anos de 1980, com a crescente participação da sociedade civil e com o fortalecimento, a partir da CF-88, de inúmeras políticas públicas. Políticas de estímulo à agricultura familiar e os 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 pelos agricultores e fortalecendo o comércio local (Ribeiro at. all, 2013).

## **Os territórios em questão: a dimensão social**

A taxa de pobreza e de extrema pobreza nos dois territórios, apesar de ter reduzido significativamente na década de 2000, ainda é bem superior à média estadual. Em 2010, a proporção de pobres foi de 29,7% no Alto Jequitinhonha e de 33,3% no Médio/Baixo Jequitinhonha.<sup>1</sup> 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 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 expressivos 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 morbi- mortalidade 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.

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 em vários municípios. 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 especializados, de equipamentos e de estrutura física.

---

<sup>1</sup> 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.

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 como a Tetravalente e a Poliomielite em menores de 1 ano, no período recente.

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.

O déficit habitacional é alto na região, 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. Em relação à dimensão mais qualitativa, a falta de ligação de rede geral de esgoto ou fossa séptica constitui-se no principal elemento de inadequação habitacional.

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.

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.

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 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, que também são mais elevadas no Médio/Baixo em relação ao Alto Jequitinhonha (sendo em ambos os territórios bem inferiores à média de MG).

O avanço da ocorrência de crimes ajusta-se à baixa capacidade institucional. Os territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha apresentam os piores indicadores de densidade institucional do estado, sobretudo no que diz respeito à presença rarefeita das instituições de segurança pública. Somado o efetivo precário das organizações de força (polícias civil e militar e guardas municipais), os territórios também enfrentam graves carências relacionadas à 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. Cabe mencionar ainda os baixos níveis de articulação entre tais órgãos, aspecto que vem dificultando a implementação de políticas de segurança pública em nível local. Enfim as medidas de natureza preventiva são fracas e incipientes e há um número limitado de municípios que contava com conselhos comunitários de segurança.

---

## **Os territórios em questão: a infraestrutura**

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, inibindo o avanço econômico. 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 nos dois territórios 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 em algumas localidades, pela extensão do sinal existente para comunidades vizinhas e pelo aumento do número de operadoras atuando nos municípios.

---



## **Os territórios em questão: gestão municipal**

Em face de todo esse quadro e dos desafios, um gargalo central diz respeito aos limites da capacidade de gestão, sobretudo municipal. 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 que compõem o aparato estatal, sendo as principais dificuldades relacionadas ao planejamento, direção e controle das ações estatais. Essa realidade é um reflexo da insuficiente qualificação profissional da maior parte dos servidores, somada à inexistência de políticas de profissionalização e capacitação para o desempenho da função pública. 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 a baixa capacidade no que diz respeito aos 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.

---

## **Eixos e estratégias – a questão hídrica**

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 ambiental e pelos danos das atividades econômicas. É uma área que justifica grandes esforços e obras ambiciosas que se mostrarem necessárias. No escopo desse plano, destacam-se principalmente ações de preservação ambiental, a continuação de programas que vem mostrando bons resultados e a introdução/fortalecimento dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).

As ações para a preservação (revitalização) dos cursos d'água passam inicialmente por ampliar o número de unidades de conservação e elaborar um plano de zoneamento ambiental, com gestão integrada dos territórios. É essencial acompanhar e regular as atividades econômicas, principalmente a silvicultura e a mineração, garantindo que não ameacem áreas de nascente e não poluam ou descaracterizem o leito dos rios. Todo um ambicioso esforço precisa ser feito para a revitalização dos rios e a recuperação de córregos. É importante fortalecer iniciativas

como a construção de barraginhas e de barragens (nos casos em que mostrarem-se adequadas) e a expansão de programas como o 1 milhão de cisternas. Outra direção é introduzir/fortalecer o pagamento por serviços ambientais, remunerando financeiramente o produtor que destina parte de sua propriedade para a preservação de áreas nativas, que preserve áreas nascentes, que restaure florestas e amplie a cobertura vegetal. Nesse sentido, acordos devem ser feitos com empresas que fazem uso intenso dos recursos hídricos para que participem e contribuam com a política de PSA.

### **Eixos e estratégias: o desenvolvimento produtivo**

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 passam pelo 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; pela modernização dos procedimentos para a obtenção de licenças por meio de formulários de cadastros informatizados e pelo 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 consolidar 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 as universidades e ONGs que possam contribuir para as funções necessárias.

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 públicos para organizar o transporte de produtores e produtos para as feiras 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 a formação de 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 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 enfatizar que todo o avanço na atividade precisa ser feito em sintonia com o 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 da perspectiva de fortalecimento dos 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 projetos e estimular a atividade econômica.

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 turística, 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 possibilidade 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

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 para fortalecer o planejamento e a gestão do turismo, 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.

---

### **Eixos e estratégias de desenvolvimento: a dimensão social**

Várias estratégias e ações são listadas entre as 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 várias ONGs que trabalham na região, 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 abrangendo educação, saúde, cultura, direitos humanos, desenvolvimento agrário e meio ambiente, entre outras.

Na saúde, uma primeira direção passa por ampliar o acesso 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, é relevante implementar o Centro de Especialidades Médicas nos territórios do Jequitinhonha. 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, incluindo 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 na formulação e no planejamento da política de saneamento básico, passando pelo apoio técnico e financeiro para a elaboração e revisão dos planos, pelo apoio aos planos municipais de saneamento rural e pela 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.

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 nas escolas para alunos com dificuldade de aprendizagem. A segunda estratégia é a formação e 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 EJA merecem atenção especial.

A terceira direção passa por melhorar a gestão da educação, com o objetivo de garantir maior acesso das crianças à escola. Um grande entrave é garantir o acesso das crianças que moram nas áreas rurais, dadas as dificuldades de transporte e 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 garantir 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, uma direção prioritária passa por fortalecer a institucionalidade da política cultural. 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.

Uma segunda 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 de 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.

---

### **Eixos e estratégias: infraestrutura econômica**

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); a ligação por asfalto entre Almenara e Salto da Divisa; a ligação por asfalto entre Capelinha e Senador Modestino, facilitando o acesso entre Capelinha e Diamantina; e a pavimentação entre Capelinha e Itamarandiba. O trecho de asfalto entre Araçuaí e Itaobim precisa também ser reparado.

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 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, uma primeira 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 tem acesso. 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 nos municípios. 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.

---

## **Eixo e estratégias: melhorando a gestão municipal**

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 atuam na administração municipal; ampliar a capacitação municipal para criar planos orçamentários; e canalizar servidores do estado para que desempenhem funções a nível municipal.

---

## **Como Fazer: a estrutura de governança:**

Uma das preocupações centrais deste plano, desde as suas primeiras etapas, vem sendo como garantir que não seja apenas mais um plano e que possa efetivamente ser implementado e fazer diferença na vida das pessoas. Essa foi a preocupação por trás de um esforço de rever cuidadosamente estudos e planos prévios, incorporar práticas participativas e propor ações com chance real de implementação por parte do governo estadual. Suas chances de sucesso, no entanto, dependem também de estar respaldado por uma estrutura de governança que permita a coordenação entre os atores envolvidos, o acompanhamento e monitoramento por parte da sociedade e sua continuidade ao longo do tempo.

Experiências prévias de planejamento em Minas Gerais, não obstante terem alcançado contribuições expressivas, estiveram no 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 que explicitassem os problemas antepostos à sua implementação e de arranjos para a resolução de conflitos. Outra deficiência comum foi a sobreposição de ações e a falta de diálogo entre os atores envolvidos, principalmente entre os representantes das diversas esferas de governo.

As políticas de desenvolvimento regional desde a CF-88 vêm sendo marcadas pelo desafio de criação de estratégias de governança que superem as barreiras do municipalismo herdado da Constituição. Não menos decisivo para o insucesso de muitas das 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.

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), programas que procuraram reunir municípios que compartilham vocações econômicas, elementos culturais e desafios naturais e econômicos. 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 prioritários a partir das demandas e visões da sociedade. Ao observar essas práticas ao longo dos anos, constata-se que, a despeito de certas limitações e dificuldades, apresentaram como resultado positivo o maior

engajamento e a participação da sociedade civil e das prefeituras nas respectivas instâncias. Prioridades e desafios ligados ao território passaram a ser melhor debatidos, indicando direções para o desenvolvimento territorial. Esses programas foram inspiradores e indutores de experiências de planejamento no estado da Bahia e, mais recentemente, em Minas Gerais.

Em Minas Gerais, foram criados 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 um dos territórios 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 novos 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 e futura implementação do PDVJ e suas chances de sucesso encaixam-se na construção desse novo arranjo de governança territorial. O sucesso de sua execução vai depender da capacidade desse arranjo em promover a convergência entre os agentes implementadores e a sociedade em torno de seus 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 nos diversos órgãos das três esferas de governo. 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 envolvendo uma gestão transversal e alterações no conteúdo das políticas.

### **Referências:**

RIBEIRO, Eduardo; GALIZONI, Flavia; SILVESTRE, Luiz Henrique; CALIXTO, Juliana; ASSIS, Thiago e AYRES, Eduardo. 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, 2013.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.