

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E INOVAÇÃO SOCIAL NO ALTO JEQUITINHONHA - MG

ALLAIN WILHAM SILVA DE OLIVEIRA



**unesp**

Presidente Prudente

2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

ALLAIN WILHAM SILVA DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E  
INOVAÇÃO SOCIAL NO ALTO JEQUITINHONHA - MG**

Presidente Prudente  
2015

ALLAIN WILHAM SILVA DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E  
INOVAÇÃO SOCIAL NO ALTO JEQUITINHONHA - MG**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, *Campus* Presidente Prudente, para a obtenção do grau de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Nivaldo Hespanhol

## FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Allain Wilham Silva de.  
O45d Desenvolvimento territorial, políticas públicas e inovação social no Alto Jequitinhonha - MG / Allain Wilham Silva de Oliveira. - Presidente Prudente: [s.n.], 2015.  
295 f.

Orientador: Antônio Nivaldo Hespanhol  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia  
Inclui bibliografia

I. Desenvolvimento territorial. 2. Políticas públicas. 3. Inovação social. 4. Vale Jequitinhonha (MG). I. Hespanhol, Antônio Nivaldo. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

**BANCA EXAMINADORA**



---

PROF. DR. ANTONIO NIVALDO HESPANHOL  
ORIENTADOR



---

PROF. DR. ELISEU SAVEIRO SPOSITO  
(UNESP)




---

PROF. DR. CARLOS DE CASTRO NEVES NETO  
(UNESP)



---

PROF. DR. FRANCISCO FRANSUALDO DE AZEVEDO  
(UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)



---

PROF. DR. MARIA AP. DOS SANTOS TUBALDINI  
(UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)



---

ALLAIN WILHAM SILVA DE OLIVEIRA

Presidente Prudente (SP), 12 de fevereiro de 2015.

RESULTADO: Aprovado

*À minha mãe Hilda Maria Silva de Oliveira  
(in memoriam),  
que na totalidade do tempo concordou  
e me fez concordar que os tempos mudam  
e impõem sempre novos desafios.*

## **AGRADECIMENTOS**

O ato de escrever um trabalho não é solitário como se pode pensar inicialmente, mas uma produção coletiva e social, onde estão reinscritas diversas pessoas e instituições que somam conhecimento e esforços e que são sempre muito preciosas, como foram na formulação desta tese.

Agradeço às instituições UFV/COLUNI e a FCT/ UNESP Presidente Prudente, a primeira, com a qual mantenho vínculo de trabalho e no seio da qual me formo cotidianamente professor e pesquisador, que me liberou para esta empreitada, e a segunda, uma nova casa me recebeu muito bem e onde conheci pessoas que muito me auxiliaram a formulação do pensamento, e na aquisição do conhecimento.

À CAPES, por fomentar minha pesquisa com auxílio financeiro.

Ainda, aos meus colegas do COLUNI, que, sem dúvida, na minha ausência tiveram que arcar com uma carga maior de trabalho.

À secretaria da Pós de Presidente Prudente, por serem eficientes e simpáticos no atendimento das nossas chatas e burocráticas solicitações.

Ao orientador Prof. Nivaldo Hespanhol, e ao pessoal do GEDra destaco a coordenadora a Professora Rosangela (a estes, acrescento também um pedido de desculpa pelas crises de ansiedade).

Por fim, minha gratidão aos agricultores do Vale, na pessoa de Vagner de Abreu (Articulador do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha) até o ano 2010.

A todos, que de alguma forma contribuíram para a realização e o cumprimento desta etapa que seja pela paciência em entender os momentos de ansiedade que seja por auxílio técnico.

Enfim e não menos importante... Às pessoas queridas.

*O ponto central não é, apenas, a escolha das novas variáveis históricas, num mundo em que a modernidade se tornou irrecusável; mas a dosagem de sua combinação, não mais a partir dos imperativos da técnica, de que a economia se tornou subordinada, mas a partir dos valores, o que ensejaria uma nova forma de pensar um porvir onde o social deixaria de ser residual e à tecnologia seria atribuído um papel histórico subordinado, em benefício do maior número.*

**Santos (2008, p. 148-149).**

## RESUMO

Essa análise visa contribuir, no âmbito do desenvolvimento rural e das políticas territoriais, para uma reflexão sobre o Programa de Desenvolvimento Rural e Territorial sob a administração do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), e do Território da cidadania sobre a gestão da casa civil, assim analisaremos o Território da cidadania do Alto Jequitinhonha. A abordagem espacial, um território para o desenvolvimento, representa uma política pública, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda em análise na Geografia e nas Ciências Sociais. Assim, um dos grandes debates da atualidade, que se manifesta como elemento-chave, é a questão da territorialidade, do lugar e da identidade ou a busca por um sistema econômico local que não signifique autarquia ou isolamento, mas, pelo contrário, abertura de novas oportunidades no aperfeiçoamento do tecido institucional com base territorial. Logo, surgem as primeiras questões: o desenvolvimento territorial seria então uma adequação espacial ao sistema, voltando à ideia de ocidentalização dos lugares? Ou seria a sua contestação com afirmação de identidades locais? Assim, a territorialização proposta tornaria o espaço apenas um suporte ou um componente para o desenvolvimento? Ou, ainda, pode-se perguntar: desenvolvimento no território ou com o território? Políticas públicas podem produzir reterritorializações ou apenas afirmações de territorialidades? A região eleita para este estudo é o Vale do Jequitinhonha, MG, conhecida por baixos indicadores sociais, com uma agricultura familiar praticada não integrada ao complexo agroindustrial. Essas características foram importantes na escolha da área, mas devem ser associadas ao fato de que é uma região de planejamento recente na história brasileira e que sofreu um processo de intervenção governamental. Por fim, outro fator para a escolha foi a existência de movimentos de agricultores familiares organizados e participativos. Logo, procurar-se-á acrescentar uma nova maneira de pensar sobre os problemas locais, que de certa forma apresentam similaridades a outros no Brasil, como o pensamento da inovação social. Dessa forma, busca-se uma análise sobre desenvolvimento territorial e políticas públicas, e de como estas propiciam a convergência entre território e inovação social, alternativa aos tradicionais modelos de intervenção do Estado capaz de satisfazer as necessidades humanas, empoderamento e inclusão social. Portanto, esta pesquisa se faz pertinente por abordar uma das pautas mais atuais no cenário socioespacial.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, políticas públicas, inovação social, Vale Jequitinhonha(MG).



## ABSTRACT

This analysis aims to contribute, in the scope of the rural development and territorial policies, for the reflection about the Rural and Territorial Development Program under the management of the Ministry of Agrarian Development (MAD), and the citizen territory under the management of the civil house. The spatial approach, a territory for the development, represents a plot with bond in the historical and social roofs, politics configurations and identities that plays a role still in analysis in Geography and in the Social Science. Thereby, one of the great debates nowadays, that it manifested as key element from it is called globalization, it is a matter of territoriality, the place and the identity or search for a local economic system that does not mean autarchy or displacement, but opening of new opportunities in the improvement of the institution with territorial basis. Thus, the first questions appear: Would the territorial development be a spatial adequacy of the system, backing to the westernization of places? Or it would be its contestation with affirmation of local identities? Therefore, would the territorialization proposed transform the space into a support only or a component for development? Or, it can be asked: Development in the territory or with the territory? Can public policies produce repossession or only affirmation of territoriality? The region chosen is the Jequitinhonha Valley, in Minas Gerais, known for low social indicators with a very little practiced familiar agriculture or not integrated in the market. This features were important to chose the area, but it must be considered that it is a recent planning region in the Brazilian history and suffered governmental intervention, that is to say, it is public policies of orthodox bias and directed by modernization and integration of productive chain in the agroindustrial complex, that did not modify the region reality, but reinforced stigmas such as Misery Valley. Finally, the other factor to select this region was the existence of movements of organized and engaged familiar farmers. Thus, it is aimed to add a new way to think about the local problems, which in a certain way present similarities to others in Brazil, as the thought of social innovation. Thereby, it is intended to analyze the territorial development and public policies, and how they provide convergence between the territory and social innovation, capable alternatives to the traditional models of intervention to satisfy the human needs, by the social inclusion. This research is pertinent because it approaches one of most current subjects in the sociospatial.

**Keywords:** territorial development, public policies, social innovation, Vale Jequitinhonha(MG) .

## RÉSUMÉ

Cette analyse a pour but de contribuer sur le long terme au développement rural et des politiques territoriales, en menant une réflexion sur le programme de développement rural, de l'administration des terres du Ministère du développement agraire (MDA), et le territoire de la citoyenneté sur la gestion des habitations de particuliers. L'approche spatiale, un espace pour le développement représente une parcelle avec des liens historiques, sociaux, de configurations politiques et des identités qui jouent encore un rôle dans l'analyse géographique et celle des Sciences Sociales.

Ainsi, l'un des grands débats d'actualité, qui se manifeste comme un élément clé de ce que l'on appelle la globalisation, est la question de la territorialité, du lieu et de l'identité dans la recherche d'un système économique local ne signifiant pas autarcie ou isolement, mais plutôt, ouvrant de nouvelles perspectives dans l'amélioration du tissu institutionnel avec une base territoriale. Par conséquent, de nombreuses questions surgissent: le développement territorial serait alors un espace à la pertinence du système, en revenant à l'idée de l'occidentalisation des lieux? Ou serait-il un moyen de défense à la revendication des identités locales? Ainsi, cette nouvelle vision de la territorialisation permettrait le davantage développement? Ou, on peut se demander: développement dans le territoire ou avec le territoire? Les politiques publiques peuvent reterritorialiser ou à peine affirmer leur territorialité? La zone choisie pour cette étude est la Vallée du Jequitinhonha, MG, reconnue pour de faibles indicateurs sociaux, avec une agriculture familiale peu développée et peu intégrée dans le marché. Ces caractéristiques sont importantes dans le choix de la zone, mais doivent être associés avec le fait qu'il est une région de planification récente dans l'histoire du Brésil, et qui a passée pour un processus de l'intervention du gouvernement, à savoir, les politiques publiques visant l'orthodoxe, la modernisation et l'intégration de la chaîne de production dans le complexe agro-industriel, qui ne modifie en rien la réalité de la région, mais renforcé stigmates comme la vallée de la Misère. Enfin, un autre facteur dans le choix était l'existence de mouvements organisés et agriculteurs familiaux participatives. Ensuite, ajoutez une nouvelle façon de penser les problèmes locaux, qui ont des similitudes avec d'autres au Brésil, comme le pensement de l'innovation sociale. Ainsi, nous cherchons une analyse du développement régional et les politiques publiques, et comment ils permettent une convergence entre le territoire et l'innovation sociale, alternative aux modèles traditionnels d'intervention de l'État capable de satisfaire les besoins humains, l'autonomisation et l'inclusion sociale. Par conséquent, cette recherche est pertinente pour aborder l'une des plus actuelle directrices sur scénario socio spatiale. Aussi, au travail en contemplant l'horizon de la recherche sur la scène nationale de géographie et de développement régional.

**Mots-clés:** développement territorial, politique public, inovacion sociale, Vale Jequitinhonha (MG).

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Página</b>
1 Ciclo da gestão social.....	92
2 Organograma de gestão do PRONAT.....	99
3 Fluxo do PTC.....	102
4 Logotipo utilizado para a identificação do território realizado a partir da Secretaria executiva.....	136
5 Plantação de eucalipto na região, vista aérea.....	141
6 Casa de farinha em uma comunidade quilombola reassentada, construída pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).....	147
7 Organograma de funcionamento do Território Cidadania do Alto Jequitinhonha.....	194
8 Oficina de capacitação do Conselho Municipal de Agricultura familiar ..	215
9 Casas de mel em Minas Novas.....	218
10 Entrepasto de mel de Turmalina, Minas Gerais.....	218
11 Sede da associação de artesãos de Coqueiro do Campo, Minas Gerais....	221
12 Centro regional de artesanato em construção na feira de Capelinha, Minas Gerais.....	223
13 Propriedade de café na comunidade de Letreiro, Capelinha, Minas Gerais.....	225
14 Unidade de beneficiamento e classificação do café, Capelinha, Minas Gerais.....	227
15 Curso realizado pelo Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha na cidade do Serro, Minas Gerais, ano de 2006.....	235
16 Escola Família Agrícola de Veredinha, Minas Gerais.....	240
17 Instalações da Frutivale e unidade beneficiadora de polpa. Datas, Minas Gerais.....	243
18 Propriedade no município de Datas com aproximadamente 20 pés de laranja.....	245

	<b>Página</b>
19 Tanques redes no lago de Irapé, comunidade de Mandassaia, Leme do Prado, Minas Gerais .....	250
20 Ação coletiva e seu efeito estruturante.....	256
21 Difusão de Inovação dos Grupos de Trabalho do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, Minas Gerais.....	261

## LISTA DE MAPAS

	<b>Página</b>
1 Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e Microrregiões .....	106
2 Zonas Fisiográficas do Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha(MG) , IBGE	107
3 Localização do Território Rural do Alto Jequitinhonha .....	130
4 Municípios participantes do projeto cafeicultura .....	224
5 Municípios participantes do Grupo de Trabalho de Leite.....	233

## LISTA DE QUADROS

	<b>Página</b>
1 As diferenças entre inovação tecnológica e inovação social.....	41
2 Diferentes tipos de capital .....	66
3 Os movimentos sociais e as lutas populares do Jequitinhonha nos anos de 1980 e 199 .....	126
4 Organizações sociais e públicas existentes no Território do Alto Jequitinhonha .....	150
5 Diretivas da Política Territorial do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha em relação ao objetivo da Inovação Social.....	153
6 Entidades participantes da Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) do Alto Jequitinhonha .....	181
7 Composição do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território Rural do Alto Jequitinhonha – 2004 a 2013 (O Território da Cidadania teve início somente em 2008 e 2009).....	182
8 Composição do núcleo diretivo do Território do Alto Jequitinhonha de 2004 a 2014 .....	186
9 Grupos de Trabalho e lideranças do Território Rural e da Cidadania do Alto Jequitinhonha, 2004 – 2010 .....	189
10 Objetivo dos Grupos de Trabalho do Território da cidadania do Alto Jequitinhonha .....	190
11 Fases do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha .....	201
12 Matriz analítica do Codeter do território cidadania do Alto Jequitinhonha .....	292
13 Matriz analítica eixos temáticos agricultores território cidadania do Alto Jequitinhonha .....	293
14 Matriz analítica liderança dos grupos de trabalho território cidadania do Alto Jequitinhonha .....	295

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACODEFAV	Associação Comunitária de Desenvolvimento Educacional Familiar e Agropecuário de Veredinha
ALMOLIN	<i>Alternative Model for Local Innovative Development</i>
AMAJE	Associação Microrregional de Municípios do Alto Jequitinhonha
AMEFA	Associação Mineira das Escolas Famílias Agrícolas
APAQS	Associação dos Produtores do Queijo do Serro
APL	Arranjo Produtivo Local
AAPIVAJ	Associação dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha
ASA	Articulação do Semiárido
CAIs	Complexos Agroindustriais
CAV	Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica
CCS	Círculos de Cooperação Social
CEASA	Centrais de Abastecimento
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEDRAF-MG	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIAT	Conselho para Implementação de Ações Territoriais
CISAJE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPQ	Conselho Nacional de Pesquisa
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CODEVALE	Comissão do Desenvolvimento Vale de Jequitinhonha
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
COMDRAF	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONAB	Companhia Nacional de abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRISES	<i>Centre de Recherche sur les Innovations Sociales</i>
CSESS	<i>Conseil Supérieur de L'Economie Sociale et Solidaire</i>

CTD	Contrato Territorial de Desenvolvimento
D1	Departamento de Bens de Capital e Insumos para a Agricultura
DFDAMG	Delegacia Federal do Ministério de Desenvolvimento Agrário
DIEESE	Departamento Intersindical Estatística Estudos Sócio Econômico
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EFAV	Escola Agrícola de Veredinha
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa agropecuária
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores Agricultura do Estado de Minas Gerais
FETRAF	Federação dos trabalhadores Agricultura Familiar
FEVALE	Fundação Educacional do Vale Jequitinhonha
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEMG	Federação das Indústrias de Minas gerais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRUTIVALE	Associação dos Produtores de Frutas do Alto Jequitinhonha
GAL	Grupo de Apoio Local
GT	Grupos de Trabalho
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEF	Instituto Estadual de Floresta
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IG	Indicação Geográfica
IICA	Instituto Interamericano para Cooperação e Agricultura
IIE	<i>Institute for International Economics</i>
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LEADER	Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens



MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamentais
P1MC	Programa Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração Econômica
PCDOB	Partido Comunista do Brasil
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCS	Programa Comunidade Solidária
PIB	Produto Interno Bruto
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNAE	Programa Nacional de Alimentação escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNMH	Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROAMBIENTE	Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural
PROMESO	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais Programa
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PTDRS	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTDRSAJ	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Jequitinhonha
SEAP	Secretaria do estado de agricultura e abastecimento
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDVAN	Secretaria do Desenvolvimento do Vale Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas

SIF	Serviço de inspeção Federal
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINGOCOM	<i>Social Innovation, Governance and Community Building</i>
STD	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
STR	Sindicatos de Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUPRAM	Superintendências Regionais de Regularização Ambiental
SUS	Sistema Único de Saúde
TC	Territórios da Cidadania
TVA	<i>Tennessee Valey Authority</i>
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

# SUMÁRIO

	<b>Página</b>
RESUMO .....	8
ABSTRACT .....	9
RÉSUMÉ .....	10
LISTA DE FIGURAS .....	11
LISTA DE MAPAS .....	13
LISTA DE QUADROS.....	14
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	15
INTRODUÇÃO .....	23
1 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOCIOESPACIAL DA INOVAÇÃO SOCIAL .....	32
1.1 Desenvolvimento territorial .....	32
1.2 Inovações de uma visão técnica à social .....	40
1.2.1 Diferentes concepções de inovação social .....	42
1.2.2 Inovações sociais e o desenvolvimento territorial.....	45
1.3 Inovação social e políticas públicas.....	51
1.4 Pensamento de inovação e Geografia .....	56
1.4.1 Inovação socioespacial.....	58
2 TERRITÓRIO RURAL E TERRITÓRIO DA CIDADANIA .....	68
2.1 Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania: conceitos .....	78
2.2 Território.....	85
2.3 Gestão social dos territórios .....	89
2.4 Novas institucionalidades territoriais .....	95
3 O SURGIMENTO DE UMA REGIÃO: VALE DO JEQUITINHONHA .....	105
3.1 O surgimento do Vale da “esperança” .....	113
3.2 Movimentos sociais .....	121
4 PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO ALTO JEQUITINHONHA.....	128
4.1 O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Jequitinhonha .....	128
4.2 Aspectos metodológicos .....	129
4.3 Diagnóstico.....	134
4.3.1 A natureza hostil .....	135
4.3.2 Coparticipar o território.....	142
4.4 O homem do Jequitinhonha é comparável à roeira.....	149
4.5 O esforço para uma solução social e territorial .....	155
5 DIMENSÃO POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....	159
5.1 Concepções de políticas territoriais .....	160
5.2 Lideranças sociais.....	164
5.3 Estado: atores locais .....	169
5.4 Governos locais .....	173

5.5	Institucionalidades do Território Alto Jequitinhonha .....	179
5.6	Do Território Rural para o Território da Cidadania.....	196
5.6	Da Cidadania do Alto Jequitinhonha, espaço de governança.....	201
6	GRUPOS DE TRABALHO: AÇÃO COLETIVA NO LOCAL .....	209
6.1	Círculos de cooperação social .....	209
6.2	Uma escala.....	212
6.3	Atuação dos GTs e território .....	214
6.3.1	Apicultura.....	216
6.3.2	Artesanato .....	220
6.3.3	Cafecultura .....	223
6.3.4	Comercialização.....	228
6.3.5	Cultura.....	228
6.3.6	Derivados da cana-de-açúcar .....	230
6.3.7	Derivados de leite.....	232
6.3.8	Educação do campo.....	236
6.3.9	Fruticultura.....	242
6.3.10	Meio Ambiente .....	246
6.3.11	Minorias .....	247
6.3.12	Piscicultura.....	249
6.3.13	Questão fundiária .....	251
6.4	Os círculos de cooperação social, um efeito estruturante no território.....	254
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	266
	BIBLIOGRAFIA .....	274
	SITES CONSULTADOS.....	290
	ANEXO.....	292
	ANEXO A.....	292

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990 foram instituídas algumas políticas públicas baseados em concepções territoriais no Brasil, destacando-se a linha “Infraestrutura e Serviços Municipais” vinculada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A perspectiva territorial foi fortalecida no governo do Presidente Lula, que buscou na concepção de território o elo entre desenvolvimento, inclusão social e participação da sociedade civil. Essas políticas, empregadas por um governo de “frente popular”, buscam superar as injustiças sociais até então causadas pelo processo de expansão econômica e incorporar a população que foi excluída da modernização ocorrida no período pós 2ª Guerra Mundial.

Os programas sociais passaram a valorizar a participação e a inclusão social, sendo incorporada a ideia do desenvolvimento territorial, na qual se considera todo o espaço rural e não apenas o setor agrícola. Desse modo, passou-se a considerar o território nas suas múltiplas dimensões. Esta perspectiva de um desenvolvimento sob a abordagem territorial é resultado de um processo amplo na sociedade brasileira que envolve organismos internacionais, organizações de movimentos sociais, representação dos agricultores familiares e a academia. As reflexões em torno desse processo apontaram a necessidade de articulação entre as políticas públicas e as iniciativas emanadas da sociedade civil organizada, bem como a criação de mecanismos que possibilitassem maior inclusão de organizações representativas nas decisões sobre os rumos, ações e recursos dessas políticas. O resultado foi a criação, em 2004, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

A abordagem espacial, um território para o desenvolvimento, representa uma trama com vínculos nas raízes históricas e sociais, de configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda em análise na Geografia e nas Ciências Sociais. Assim, um dos grandes debates na atualidade, que se manifesta como elemento-chave, é a questão da territorialidade, do lugar e da identidade ou a busca por um sistema econômico local que não signifique autarquia ou isolamento, mas, pelo contrário, que abra novas oportunidades de aperfeiçoamento do tecido institucional (*institutional fabric*) com base territorial. Entende-se, atualmente, que este tema seja

uma pauta urgente no debate acadêmico, bem como no desenvolvimento socioespacial, sobre o qual procuraremos contribuir.

É a partir desse quadro que surgem as primeiras questões: o desenvolvimento territorial seria uma adequação espacial ao sistema? Ou seria a sua contestação com afirmação de identidades locais? Assim, a territorialização proposta tornaria o espaço apenas um suporte ou um componente para o desenvolvimento? Ou, ainda, pode-se perguntar: desenvolvimento no território ou com o território? Políticas públicas podem produzir reterritorializações ou apenas afirmações de territorialidades?

A partir destas indagações norteadoras, foram formuladas algumas hipóteses que formarão o horizonte de perspectiva desta pesquisa. Foram formuladas hipóteses principais:

1. Uma política de origem territorial, que tem sua base na gestão social com a inclusão social, aqui denominada Território do Alto Jequitinhonha, age por meio de iniciativas de inovação social, gerando novas territorialidades.
2. O Estado pode ser promotor de novas relações sociais, por meio de políticas de desenvolvimento de cunho territorial que podem suprir as carências sociais que são produzidas, por vezes, pelo próprio Estado.

Assim sendo, este estudo propõe uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania no âmbito do desenvolvimento rural e das políticas territoriais a partir de uma ótica socioespacial. No decorrer do texto serão discutidas detalhadamente o processo histórico de (des)territorialização e as movimentações atuais, novas constituições de perspectiva, ações positivas e negativas, formas de envolvimento do Estado e movimento social e os entraves gerados pelas políticas territoriais e pelas parcerias demandadas.

Para tanto, uma análise do ponto de vista do espaço social será oportuna e de grande valor para as discussões sobre esse modelo e sobre suas repercussões na construção da cidadania brasileira, em especial no espaço rural, de modo que, de alguma maneira, possa representar uma contribuição ao pensamento das Ciências Sociais.

Nesse sentido, será feita uma abordagem da teoria crítica, em que se procurará interpretar o desenvolvimento territorial não a partir de modelos idealizados, mas por meio da sua própria dinâmica. Este tipo de abordagem faz com que os elementos propostos tenham um apelo na sociedade, revelando tensões que fazem com que uma

crítica a esse modelo evidencie “as contradições que fazem com que a sociedade mostre a visão que tem de si mesma” (REGO, 2013, p. 24).

Na busca pela compreensão dessa realidade, além de um fato discursivo, pois admite-se que existem estruturas, poderes, mecanismos e tendências que regem as questões do espaço e do território, e que estão por trás do fluxo de eventos em um mundo essencialmente aberto: uma busca associada à perspectiva espacial e à procura pela importância do conceito de espaço além do empírico, considerando a construção de resistências e alternativas críticas de desenvolvimento, um empenho para a elaboração de uma teoria espacial crítica. Nesse horizonte, alguns conceitos serão elementos chaves para a compreensão do desenvolvimento territorial, como o de espaço, que é produzido pela sociedade, e que, ao mesmo tempo a influencia, compondo o todo social. Toma-se, então, a noção de território vinculada principalmente à ideia de poder e de empoderamento, mas articulada a uma territorialidade ampla.

Analisar o desenvolvimento territorial por meio de uma análise crítica e de uma visão socioespacial implica estruturar e definir o conceito de inovação social, um conceito relativamente novo. Portanto, neste trabalho será realizado um percurso investigativo dos conceitos visando associar o desenvolvimento territorial aos temas da política pública e inovação social. Dessa forma, o desenvolvimento territorial, sua relação com políticas públicas, é um campo em construção ainda mediado pela teoria da inovação social.

Foram selecionados alguns aspectos do tema inovação social com base em autores como André (2006; 2008); Fontan (2004, 2008, 2010, 2011; 2014); Moulaert (2005, 2008; 2010); Vaillancourt (2010; 2011); Howaldt (2010) e Klein (2014), dentre outros mesmo. Os estudiosos propõem algumas respostas para as necessidades sociais não satisfeitas pelo mercado e pelo Estado, as quais serão exploradas e discutidas ao longo do trabalho.

Trata-se de um processo que se desenvolve fora do mercado, a partir de economia social que busca promover a democracia econômica associada à utilidade social. Visa à inclusão social de parcelas da população e seu empoderamento, sem vínculos a políticas governamentais específicas ou de Estado. Constitui-se numa ação oriunda da prática social em determinados espaços e contextos específicos, sendo socialmente aceita como um ato coletivo que busca a superação das necessidades não satisfeitas, sendo socialmente desejável, e uma territorialização de base local.

Essas visões são formas analíticas e, ao mesmo tempo, normativas, de base comunitária, utilizadas em diferentes áreas. O conceito de territorialidade deve, portanto, receber atenção especial pela conexão com o desenvolvimento local e regional, pela sua capacidade de dar respostas a problemas sociais, econômicos, considerando-se, inclusive, a dependência dos movimentos sociais em relação ao governo. Logo, trata-se de um conceito a partir do qual se pode investigar como as ações poderão auxiliar na construção da democratização do país, bem como no fortalecimento da cidadania, o que remete a uma questão ampla, qual seja, o “como” e “em que medida” o Estado pode ser um agente de inovação social.

A região eleita para a realização da pesquisa foi o Vale do Jequitinhonha, no noroeste do Estado de Minas Gerais, uma área conhecida por seus baixos indicadores sociais, com uma agricultura familiar praticada não vinculada a cadeia do complexo agroindustrial, mas articulada a fatores do território. Essas características foram importantes na escolha da área, mas devem ser associadas ao fato de que é uma região de planejamento recente na história brasileira e que sofreu um processo de intervenção governamental, ou seja, são políticas públicas que fomentaram a modernização e o surgimento da cadeia produtiva no complexo agroindustrial da silvicultura (eucalipto), que não reverteram o quadro de pobreza da região e até o aprofundaram. Por fim, outro fator para a escolha foi a existência de movimentos de agricultores familiares organizados e participativos.

As indagações foram levantadas em diversas etapas da pesquisa, mas inicialmente foram formuladas as seguintes questões: Como seriam as políticas públicas capazes de propiciar autonomia suficiente para realizar a inovação social? Em que condições o movimento social poderia usar das políticas públicas para a inovação social? Ou, por meio de uma pergunta de caráter mais específico – As políticas de desenvolvimento territorial rural, a partir do Ministério de Desenvolvimento Agrário, iniciadas no governo Lula, poderiam ser participativas a ponto de promover a inovação social? Tem-se, portanto, que a inovação social é o elemento chave dessas indagações.

Assim sendo, o objetivo da pesquisa foi analisar as políticas de desenvolvimento rural implementadas pelo MDA e Casa Civil da presidência da república, respectivamente, o Território Rural do Alto Jequitinhonha e o Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, com a mediação do conceito de inovação social. A análise buscará observar se essas políticas realizaram efetivamente ações de inovação social, ou as propiciaram por parte das comunidades e dos atores que participam desse processo.



As indagações apresentadas se associam aos objetivos específicos da pesquisa, a partir dos quais se procurará detectar alguns elementos do novo movimento: identificar fatos que revelem possibilidades de transformação comunitária e explorar os aspectos que possam produzir novas relações comunitárias a partir das políticas públicas e da atuação dos atores sociais.

Logo, procurar-se-á acrescentar uma nova maneira de pensar os problemas locais e desnaturalizar ideologias de espaços sem recursos, condenados à exclusão, como o Vale do Jequitinhonha, que, de certa forma, apresenta similaridades a outros espaços no Brasil. Dessa forma, busca-se uma análise sobre desenvolvimento territorial e políticas públicas, e de como estas propiciam a convergência entre território e inovação social, alternativa aos tradicionais modelos de intervenção do Estado.

A lógica socioespacial do desenvolvimento territorial e sua análise a partir da perspectiva da inovação social não possibilita o uso de dados quantitativos. Os dados não podem ser meramente levantados e comparados por simetrias ou bases estáticas. Assim, a necessidade da investigação nasce da busca pela pesquisa qualitativa.

Pesquisar além das medições de valores ou quantidades não significa que se está negando os dados quantitativos e as duas análises são fundamentais para se formar uma visão do fenômeno na sua totalidade. Os parâmetros qualitativos são apenas considerados como instrumentos adequados para revelar a realidade de um estudo complexo, que envolve questões de inovação social. A construção teórica do trabalho foi baseada nos estudos do desenvolvimento territorial e da inovação social aplicados às políticas públicas. Assim, buscou-se, por meio dos parâmetros necessários para se atingir o desenvolvimento territorial, analisar a possibilidade de se efetivar ações de inovação social quanto aos aspectos de empoderamento e inclusão social.

Nessa perspectiva, a primeira fase da investigação constituiu-se no conhecimento empírico dos Territórios Rural e da Cidadania do Alto Jequitinhonha. Na segunda fase foram levantados e analisados os dados, ou seja, a execução da pesquisa propriamente dita. Para efetivar o trabalho, foram analisados documentos oficiais, realizadas entrevistas e efetuadas observações diretas e sistemáticas.

Foram realizadas pesquisas na Secretaria do Desenvolvimento do Vale Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (SEDVAN), no Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), órgãos vinculados a administração estadual que têm a incumbência de promover o desenvolvimento da região do Alto Jequitinhonha. Também foram realizadas pesquisas na Delegacia Regional do MDA. Os

dados e informações obtidos permitiram analisar o Território Rural e da Cidadania do Alto Jequitinhonha de forma ampla. A análise documental de caráter qualitativo sobre aspectos gerais e, sobretudo, os que antecederam às referidas políticas. O estudo preliminar evidenciou como se originou o território, quais os objetivos pretendidos, suas diferentes fases, a população, a área trabalhada e a origem orçamentária, tornando-se um importante instrumento para análise da evolução dos programas, para a realização das entrevistas e para a observação direta e sistemática.

As entrevistas, somando-se ao todo 49, foram organizadas no formato de perguntas abertas, a partir das quais o informante abordou livremente o tema proposto. Para registro, foram utilizadas anotações e gravações de áudio em um total de 21 horas e posterior transcrição das mesmas. Com o objetivo de averiguar as informações, foram entrevistadas lideranças do território, lideranças de movimentos sociais, agricultores e atores vinculados à política territorial, todos com um grau de protagonismo na política territorial.

Esse modelo de coleta de dados está associado à necessidade de se fazer uma triangulação de dados, que consiste em uma averiguação da pesquisa que utilize diferentes fontes, processo em que se permite usar o mesmo método para obter a verificação das informações, ou seja, “estudar o mesmo fenômeno em momentos diferentes, em várias localizações e com diferentes pessoas” (FLICK, 2009, p. 63).

Também foram realizadas entrevistas com quatro lideranças do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha em Dezembro de 2012, sendo estes ligados aos movimentos sociais e a entidades do Estado, com o intuito de entender o processo de elaboração do projeto territorial quanto à história, participação, concepção, envolvimento social, projetos desenvolvidos, assessorias, avaliação e perspectiva. A partir dos dados levantados, o próximo passo foi uma importante fase da pesquisa, que consistiu na realização de entrevistas com lideranças comunitárias identificadas pelas observações feitas pelos entrevistados já citados e, ainda, na elaboração de 13 eixos, nos quais houve proposta de trabalho no território denominado grupos de trabalho, em setores produtivos e áreas de atuação específicos: apicultura, artesanato, cafeicultura, cana-de-açúcar, comercialização, cultura, educação do campo, fruticultura, leite, meio ambiente, minorias, piscicultura e questão fundiária.

As entrevistas com lideranças comunitárias ocorreram nos meses de março abril e maio de 2013 e foram realizadas com grupos de trabalhos que possuem ligação direta com os agricultores, seja por meio dos movimentos sociais ou trabalhos de assessoria

técnica. Foram realizadas 15 entrevistas, mas em alguns eixos foram efetuadas mais de duas. Nessas entrevistas procurou-se detectar a participação do eixo temático e do grupo na política territorial, a concepção, a participação dos agricultores, a avaliação e as perspectivas dos atores sociais. Logo após as entrevistas com esse grupo, pediu-se que fossem identificados agricultores para entrevista, sendo indicados nomes ou comunidades mais representativas das atividades específicas a que estavam vinculados para serem ouvidas.

As entrevistas com agricultores foram realizadas concomitantemente às das lideranças comunitárias. A técnica adotada, a de realização por eixo, foi dificultada pela extensão do território e por causa das dificuldades de acesso. Para obter os dados, foram adotados dois critérios: no primeiro, um agricultor foi indicado pela liderança comunitária e no outro, uma visita de escolha aleatória na comunidade do entrevistado anterior ou de uma comunidade vizinha. Foram realizadas 24 entrevistas e, quando possível, a entrevista foi realizada com dois agricultores por eixo. Nessas entrevistas, procurou-se analisar as características da propriedade, as necessidades sociais, o trabalho familiar, a consonância com a política territorial, a avaliação e as perspectivas.

Foram realizadas seis entrevistas com atores vinculados à política territorial, mas de uma forma externa ou de transição, como, por exemplo, prefeitos que participam da elaboração e execução, de forma mediadora, assessores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) ou da Universidade Federal do Vale Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) que participam da elaboração e execução. Foram coletados dados relativos ao processo de instalação e execução das ações no Território do Alto Jequitinhonha. Associa-se a essas, observações de reuniões do núcleo diretivo, e a participação em eventos como audiência pública, a II Conferência Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizadas na cidade de Itamarandiba, em agosto de 2013.

O trabalho encontra-se dividido em seis capítulos, além da presente introdução, das considerações finais, das referências e dos anexos. Assim sendo, se divide da seguinte forma: no capítulo primeiro foi realizada uma discussão para situar e posicionar sobre conceitos fundamentais para a interpretação empírica sobre o desenvolvimento territorial, política inovação social, política pública e teoria socioespacial.

O segundo capítulo se configura por um hibridismo de teoria e análise das políticas territoriais. Sob esta perspectiva, situa-se o desenvolvimento territorial na conjuntura política e social do Brasil e analisam-se documentos oriundos do MDA, os

quais são, ao mesmo tempo, normalizadores e dão uma direção ideológica da relação com a sociedade. Pretendeu-se realizar uma análise da *policy-making* como uma política de governo, evidenciando quais são as suas pretensões e limites dentro de uma conjuntura de governabilidade e suas origens como coconstrução e a coprodução, além de suas possibilidades enquanto ação dos atores locais para efetivar mudanças nas relações sociais.

No capítulo três foi analisado o relato da construção espacial do Vale Jequitinhonha, uma revisão bibliográfica que contribuiu na compreensão da expressão política pública para essa região, desconstruindo a mitificação da pobreza e desgraça desse território, bem como a da “miséria” local. Foram analisados os movimentos sociais que procuram construir outras propostas de desenvolvimento, outras visões sobre a região, sendo que o Território do Alto Jequitinhonha se incorpora como mais um proposta de intervenção do Estado.

No quarto capítulo foi feita uma análise sobre o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Alto Jequitinhonha (PDRSTAJ), que é considerado uma institucionalidade, bem como sobre sua metodologia de elaboração, o diagnóstico da região e suas propostas no desenvolvimento territorial. Esse documento revelará, no decorrer do trabalho, ser fundamental para a elaboração da política com diversas ações previstas e referendadas por ele, além do fato de mostrar uma visão regional e territorial dos atores do território.

No capítulo cinco foi realizada a análise das formas encontradas na arte ou ciência da organização do território, a partir de seus atores, suas articulações e habilidades ao relacionarem-se com os outros. É preciso ter em vista a obtenção de resultados desejados pelos diferentes atores com propostas e objetivos distintos; desta forma a constituição de um organograma de poder, a ação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), do núcleo diretivo e a formulação dos grupos de trabalho, bem como a articulação com a política governamental são necessárias, pois, são as táticas e estratégias que possibilitam a inovação social com a criação de uma institucionalidade do Território da Cidadania do alto Jequitinhonha.

Por último, o capítulo seis, a eficiência e a eficácia das ações no desenvolvimento territorial pela inclusão social e pelas necessidades sociais, completando uma visão da relação entre inovação social e a política pública no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, compõem os temas de análise dos

círculos de cooperação social, que, oriundos da institucionalização, foram o instrumentos para efetivar as práticas territoriais com suas difusões.

# **1 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOCIOESPACIAL DA INOVAÇÃO SOCIAL**

Neste prelúdio faremos uma referência à teoria para interpretar a realidade, de forma a colocar como uma visão intransitiva sobre conceitos e temas associados ao desenvolvimento territorial, à política pública, à inovação social e à teoria socioespacial, que serão trabalhadas na dissertação. Ressaltamos que isto não será feito de forma estanque, pois ao revelar a estrutura da realidade empírica retomaremos a este debate.

Tal análise foi fundamental para estabelecermos a delimitação teórica da visão deste estudo sobre o significado de desenvolvimento e inovação social. Em seguida foi realizada a discussão sobre Estado e política pública com o intuito de comparar as reais possibilidades da inovação social nas políticas territoriais analisadas. Na sequência, realizamos um levantamento histórico de algumas concepções entre a ciência geográfica e os debates sobre inovação, chegando à busca de uma definição por conceitos da geografia e inovação social, os quais foram fundamentais para as análises empíricas realizadas sobre a realidade social.

## **1.1 Desenvolvimento territorial**

A ênfase sobre o território e as relações sociais, que é o ponto de partida para abordagem sobre desenvolvimento, concretiza-se em uma política de valorização dos recursos e das capacidades da região. Observadas desde o início dos anos 1970, conduziram os investigadores a formularem novas explicações sobre o fenômeno, e a inquirir sobre o papel desempenhado pelo território. A pesquisa subsequente permitiu compreender que o território não deveria ser considerado como algo apriorístico, mas antes como um recurso específico, resultado de um processo (coletivo) de construção histórica e cultural.

Segundo Moulaert (2008), a teoria do desenvolvimento territorial (endógeno) combina três dimensões fundamentais: 1) a exploração de recursos, podendo ser em parte regional, que resulte no crescimento econômico; 2) a identidade comunitária e cultural, que representa a dimensão sociocultural; e 3) a tomada de decisão e integração entre os grupos locais, que se constitui na dimensão política. A interação entre esses três

elementos forma uma variedade de políticas e estudos sobre o tema enfocando a concentração de relações sociais, as dinâmicas institucionais e as combinações de fatores endógenos, em uma interação entre agentes públicos e privados.

Logo, o espaço, o todo social e inovador, pode ser entendido como portador de dinâmicas de aprendizagem coletiva, propiciador de respostas que produzem as alterações de harmonização das atividades econômicas locais. Para que isso ocorra, as estratégias e os atores dessa dinâmica socioespacial se territorializam, podendo, assim, influenciar nas mensagens emitidas e lançá-las para e pelo espaço, transformando as características socioterritoriais em uma conexão a ser considerada no debate sobre desenvolvimento. O espaço local é visto como portador de um módulo inovador no qual o núcleo seria os capitais que existem no território.

Brandão (2007) faz algumas considerações sobre a forma de se observar esse espaço. Para ele, está-se deixando de lado as mediações entre o local e o global, ou a crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do mercado. Mas que mediações são essas, abandonadas, mas capazes de estabelecer as devidas articulações? As relações locais, não podem ser entendidas como portadoras de mudanças, como se uma simples vontade criativa pudesse resolver as diversas situações de superação, de não empoderamento, inclusão social e atendimento as necessidades básicas, pois estas estão articuladas a um sistema, via mercado por condições dadas extraterritorialmente por fenômenos sociais, fatos, objetos e estruturas. Mas que também são ressignificados por atores que atuam no território, onde se busca relações de proximidade a superação do atual forma de desenvolvimento.

Nessa abordagem os atores e agentes perdem o todo de uma sociedade complexa e suas contradições existentes no processo de produção e reprodução. Mas a realidade é historicamente marcada pela (re)produção das desigualdades sociais, que geralmente são expressas de forma diferenciada em um movimento desigual e combinado com as relações de classe, criando, assim, não o território uno de um consenso imposto, mas territorialidades que conflitam com a totalidade de produção e reprodução do capital.

Rivelli (1977), a partir de estudos de casos de regiões italianas, revela a construção de outras escalas de território para a gestão pública ou, ainda, que espaços para atuação do Estado são uma necessidade capital e na sua atual fase de acumulação. Ele assim pontua a situação sobre a reorganização

Dessa forma, pressupõe-se que um dos objetivos dessas novas configurações territoriais esteja no afastamento do Estado de seu real papel na condução de políticas,

atribuindo outras escalas de acordo com essa função. Logo, a criação de territórios de governança dentro do estado-nação, sobrepondo inclusive a outros espaços de planejamento também voltados para a política pública, é uma nova inserção ou uma desregulamentação disfarçada de participação e de ato democrático, e fundamentais para a engrenagem da acumulação, pois é nesses territórios que estão os recursos, o mercado, a distribuição e a força de trabalho. Dentro desse panorama, o papel dos Estados Nacionais vem sendo desdobrado e sofisticado, avançando em diversas escalas ou instâncias de intervenção do local ao supranacional.

Além dos fatores econômicos, também não se pode perder a perspectiva sobre o fator político, pois Rivelli (1997) afirma que, ao não utilizar o espaço social herdado de um largo processo histórico (que é o meio adequado para políticas de transformação), começa-se a produzir outras escalas de disputa política - que seriam uma forma de amenizar os conflitos (os horizontalizados), transferindo da esfera das disputas políticas amplas da sociedade, para grupos sociais locais e, ao mesmo tempo, desarticulá-los. Isto provocaria a perda do foco da totalidade da luta necessária, pois as crises, ao se transgirem no território, horizontalizam os conflitos e deixam de focalizar a centralidade da luta política, a exploração do capital. Assim, programas procuram competitividade entre os territórios ou seu valor técnico e econômico, ou uma ontologia econômica. Nesse caso, as ausências das mediações escalares seriam, para Rivelli, um ato político e econômico que proporcionaria a (re)produção do sistema econômico, ato este associado ao Estado Nacional e aos mecanismos de manutenção do sistema, como, por exemplo, o Banco Mundial.

As críticas de Moulaert (2008) a esse modelo acrescentam que as políticas que buscam solução de baixo para cima não estão isoladas no quadro político mais amplo. Por isso mesmo, muitas vezes, seu voluntarismo está submetido a políticas de intervenção do poder público, ou mesmo privado, ao quadro macroeconômico e às políticas públicas. Dessa forma, não se pode proceder a uma análise de desenvolvimento sem considerar o quadro econômico e político nacional e internacional. Outra observação do autor se refere à construção, em grande parte com base em estudos empíricos, de tipos ideais, não levando em consideração que a dinâmica territorial é amplamente relacionada a determinada construção do espaço-tempo. A crítica essencial do autor consiste nos destaques dados aos modelos ditos alternativos de desenvolvimento endógeno, baseado nas características locais sendo estes culturais, recursos e política:



*Mais surtout, et cette critique fonde largement la légitimité de cet ouvrage, la compréhension de la dynamique d'innovation et de ses liens avec le développement régional est marquée par un biais. Malgré l'attention accordée aux relations hors-marché et en dépit de la reconnaissance du rôle primordial des institutions, ces modèles sont fondés sur une ontologie économique. En d'autres termes, toute forme de relation sociale et d'organisation des relations socioéconomiques n'a de légitimité et de clé d'analyse qu'au travers son intérêt pour la production marchande. Ce biais instrumentaliste est profondément ancré dans les travaux contemporains, même dans la tradition alternative du développement (MOULAERT, 2008, p. 23)<sup>1</sup>.*

Essa perspectiva torna possível as múltiplas existências do desenvolvimento territorial, porém, recorrer à inovação para a inclusão de grupos a produção mercadoria ressalta o objetivo de mostrar as conexões deste, em especial nos aspectos econômicos, procurando enquadrar a produção local no contexto mercado. Por vezes, este não supera a ausência do desenvolvimento, pois sua origem está em espaços determinados pelo capital, e não para a solidariedade e reciprocidade como uma realidade da produção da vida material e social. Concluindo o raciocínio, o modelo de desenvolvimento territorial, que busca no território sua consolidação, não é facilmente incorporado pelo sistema institucional e histórico, mas facilmente pelo sistema produtivo (MOULAERT, 2008).

A incorporação pelo econômico é a elaboração de um reduto do mercado pelas concepções de desenvolvimento endógeno e pode ser identificada como um gerador das ausências de mediações, atos meramente socioeconômicos associados ao processo de mercado, pois, ao incorporar a escala local ao sistema produtivo, há a necessidade de romper ou negligenciar outros elementos estruturadores de um espaço geográfico que, por sua vez, podem influenciar negativamente na situação de produção e reprodução do capital. É possível definir, nesse ínterim, as motivações socioculturais, sociopolíticas e socioambientais que se relacionam na formação do espaço. Assim, pode-se dizer que

---

<sup>1</sup> É importante que essa crítica é amplamente baseada na legitimidade deste trabalho, pois a compreensão da dinâmica de inovação e seus vínculos com o desenvolvimento regional é marcada por um viés específico. Apesar da atenção dada às relações não mercantis e do reconhecimento do papel das instituições, esses modelos são baseados em ontologia econômica. Em outras palavras, qualquer forma de relação social e de organização das relações socioeconômicas é apenas uma análise interessante através da perspectiva de interesse na produção de mercadorias. Esse viés é instrumentista, profundamente enraizado em obras contemporâneas, mesmo na tradição de desenvolvimento alternativo. (Tradução deste autor).

esse modelo, onde há o protagonismo do território, se delimita ao que se denomina de economicismo de base localizada (MÉRENNE-SCHOUMAKER, 1996).

Nesse âmbito, os agentes econômicos são importantes para o desenvolvimento, pois se apropriam dos diferentes territórios com histórias específicas, o que reafirma que a análise de políticas públicas e de desenvolvimento deve ser feita através da especificidade de cada análise, sem uma lei geral, pois cada território possui uma evolução espaço-tempo e uma articulação escalar peculiar. Os agentes econômicos se apropriam das relações territoriais pela instituição e nessa apropriação são incluídos elementos componentes do mercado como não mercantis, como, por exemplo, a relação entre as empresas e o mercado de trabalho.

A abertura de uma nova perspectiva para interferência nas densidades técnicas, informacionais e comunicativas dos territórios, que este conjunto quando mais densos, mais luminosos, e possuem preferências do capital para a sua reprodução, pois competem vantajosamente com as que deles dispõe (SANTOS, 2009), ou dos territórios opacos, com diferentes graus de transparência, mas desprovidos do conjunto técnico-científico-informacional para a atração do capital. A partir de uma análise do desenvolvimento territorial, é crucial para a configuração de um cenário que vislumbre a superação dos atrasos estruturais. Mas não se pode deixar de observar que esse modelo tem uma metamorfose imperfeita na transformação, que vislumbra a ingerência de uma ontologia econômica do modelo.

De acordo com essa visão, admite-se que fenômenos podem interferir com estrutura que compõem os territórios e transforma-las. Porém, Segundo Escobar (1997), o desenvolvimento funciona como um discurso em um espaço, ao passo que a busca pela inclusão social pode ser dita e imaginada, nunca realizada, pois o desenvolvimento trouxe apenas desencanto. Tal visão se aproxima de uma ideia de uma análise discursiva sobre o desenvolvimento e deixa de considerar que a realidade é construída por estruturas preexistentes e mesmo tempo moldadas por relações sociais, assim possíveis de ações que resultariam em mudança.

Pela visão pessimista de que a sociedade de consumo se apropriou ou se apropriará de tudo e, a partir da negação da interferência estatal, aceita-se agora que o próprio sistema que criou o não desenvolvimento é hegemônico, e que a disputa

colocada no plano político é apenas da “austeridade x crescimento”<sup>2</sup> ou seja, corte ou ajuste de contas, ou incentivo por meio de políticas impostas e/ou subsídios à economia por parte dos Estados, com ausência de outras possibilidades. Se aceita também que espaços não atendidos por essas demandas modernas, mas conduzidas no processo espaço-tempo a essa condição estariam destinados de antemão a opacidade, sendo que esta lhe foi imposta.

Esses fatores norteiam as condições históricas e culturais de como excluídos promovem um questionamento geral, em que não se podem admitir atuações emancipatórias a partir de políticas públicas, pois a realidade não existe por si mesma, mas resulta de uma elaboração discursiva, a qual é preciso desconstruir. No entanto, é igualmente importante saber se também existe uma forma de resistência a essa lógica, como observa Jameson (1999):

Para aqueles que pensam que tudo isso é pessimista, posso agora sugerir que não precisamos deixar Nietzsche para os inimigos, mas sim nos consolar com a profunda convicção de que apenas o mais profundo pessimismo é fonte de força verdadeira. Devemos ser profunda e infatigavelmente pessimistas sobre esse sistema, como foram meus amigos do leste sobre o outro sistema; o otimismo, ainda que do tipo mais fraco, só pode ser recomendado para aqueles que não têm nada contra serem usados e manipulados (JAMESON, 1999, p. 233-234).

Para Jameson (1978), uma teoria crítica da sociedade deveria apenas reconhecer no pós-modernismo o seu objeto real e histórico, que são a cultura e a nova ordem econômica mundial como esferas não mais distinguíveis. O atual contexto requer uma luta discursiva de identidade entre o mercado e a natureza humana, que despreza ações das políticas públicas como transformadoras e não as coloca como ineficientes na leitura do crítico estadunidense, mesmos em um cenário cujo lógica do capital prevaleça em que pesem as incertezas, a realidade deve se basear não na busca a imediatas das

---

<sup>2</sup> Uma referência à disputa política da Europa. Indignados pelo agravamento da crise das dívidas soberanas, os eleitores europeus votavam sistematicamente em candidatos de direita com orientação econômica liberal – os preferidos pelos mercados. A União Europeia chegou a ponto de ter 23 de seus 27 membros (incluindo todos os países mais fortes economicamente) comandados por partidos harmoniosamente alinhados com as determinações da Troika (grupo formado pela Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu), capitaneados pela chanceler alemã Angela Merkel. A receita para combater a crise com austeridade. No entanto, no ano de 2012, esse quadro começou a mudar radicalmente, culminando na vitória do socialista François Hollande na França. Países como Dinamarca, Eslováquia, Romênia, Bélgica e Holanda tiveram movimentos semelhantes: combater a crise com crescimento, não esquecendo de dois governos o da Islândia e no ao 2014 o da Grécia.

coisas, das pessoas e das relações; ele procura encontrar e analisar o processo que as constitui, atentando para as mediações. As ideias deste intelectual que podem ser necessariamente incorporadas por uma visão de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2008), existem novos espaços de reivindicação e mobilização social, deve sempre buscar lugar ideal a utopia de uma realidade que devem ser transformadas (JAMESON, 1997).

Nessa realidade, e tentando superar a ontologia economicista da práxis do desenvolvimento territorial e da visão fatalista pós-desenvolvimentista, apresenta-se um campo que será denominado de desenvolvimento territorial crítico, e que busca nas comunidades locais a superação de seu atraso. Nesse quadro, é atribuída uma ideia de superação de um modelo considerado gerador dessa situação. Para Oliveira (2002), uma inversão de lógica na política é a implantação de um modelo *bottom-up*, ou seja, um modelo a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço. Pode-se observar que esse modelo não abandona as características do local, mas a partir delas propõe mudanças, reforçando-as e, ao mesmo tempo, desnaturalizando-as. Ao buscar um elemento capaz de superar o setorial no mesmo movimento, surge uma concepção renovada de território, territorialidade e de desenvolvimento que respeita as contradições, o crescimento, a história, a dialética socioespacial, os sujeitos locais, a atuação da política, a cultura e o meio ambiente (SAQUET, 2008), produzindo a articulação necessária da política nas possíveis dimensões socioespaciais e socioterritoriais.

Desta forma, esquivar da pretensa construção de uma ordem que procure nos atores a construção de um ideal de desenvolvimento - algo real, que se baseie na superação das contradições ainda persistentes na sociedade, não apenas buscando a superação da crise, mas a inclusão para a reconstrução das relações entre os atores sociais e territoriais, a formulação de seus valores comuns e novas intervenções públicas que têm um apelo espacial.

A partir das ideias de Jameson (1978) ou pelas advertências de Santos (2000) pode-se compreender que as épocas que subestimam a utopia são épocas de empobrecimento intelectual, ético e estético. Logo, propor a utopia é inevitável e real, e exige um novo olhar utópico dos pesquisadores para novas perspectivas de diálogos entre os conhecimentos científicos dos saberes e práticas territoriais com princípio de proximidade.

Ressalta-se aqui que não se propõe em um desenvolvimento baseado em idiosincrasia dos lugares, pois, como se sabe, conforme Lacoste (1997), são necessárias

a cada novo momento das nossas relações existências, novo momento da humanidade a articulação de novos conjuntos espaciais, que acompanham a evolução tecnológica que, além das nossas práticas diárias, são também a elas incorporadas, significando a prática articulada à vida planetária.

A partir das análises de Lacoste, entende-se que a perspectiva do desenvolvimento territorial é a da criação da realidade transformadora a partir do empoderamento da população local e não o simples fato de ações clientelistas. Ou ainda, na institucionalização de territórios isolados, como no imaginário lugar dos *Homens Livros*, de Bradury (2007). O autor romanceia sobre uma sociedade na qual os livros foram proibidos e os letrados, excluídos dela, se isolam em um gueto ou em um território “emancipatório”, no qual cada indivíduo decora na íntegra seu livro predileto. Assim, acabam por se tornar os próprios livros, um território/biblioteca humana de extrema alienação ou perspectiva de isolamento, ou de qualquer transformação social, fadados ao fim.

Nas relações que produzem o espaço, quanto mais se estreitam as relações, mais profundas diferenças engendradas surgem; este é um processo desigual e combinado. Portanto, as diferenças que o separam são as mesmas que o geram, pressupondo um movimento, como foi descrito por Novack (2008, p. 42), “ao longo de linhas paralelas e através de linhas angulares, às vezes, divergentes como ângulos retos”. Nesse horizonte, é importante que a opção multiescalar de desenvolvimento encontre a escala adequada, que defina um determinado campo em que a decisão deve ser tomada, bem como as ações cidadãos emancipatórias e de enfrentamento de um processo desigual e combinado. Dessa forma, a busca pela inovação social como um processo deve ser conduzida no sentido “transformador” de estruturas.

Desenvolvimento, longe de consensos, é um conceito em disputa, e esta é mediada por uma visão de sociedade na qual as necessidades de conservação ou transformação de caráter econômico, social, cultural, ambiental e político são defendidas por grupos sociais (BOURDIEU, 1989). Assim, desenvolvimento é definido como um campo social, e dele derivam diversas buscas por projetos, mas pode-se sustentar que o campo social une todas as visões sobre o desenvolvimento a partir da ideia de melhora de estado ou da qualidade, no qual as relações socioespaciais dos indivíduos, família e comunidade criam possibilidades da ideia da melhora pela inovação social.

## 1.2 Inovações de uma visão técnica à social

Essa parte do trabalho decreverá a trajetória da ideia de inovação social, a diferenciação em relação à inovação técnica, bem como as aplicações do termo, em especial nos estudos de desenvolvimento territorial. A princípio, pode-se afirmar que a inovação social não é um bordão, mas sim um conceito trabalhado nas diversas ciências Economia, Sociologia e Geografia. A inovação social é um processo na mudança nas relações sociais, bem como satisfação das necessidades humanas, em princípio.

Tradicionalmente, a inovação vem do apelo tecnológico e econômico, baseado nas concepções de Schumpeter, o grande teórico que coloca a inovação como ponto central do modelo econômico capitalista. Para esse pensador, o desenvolvimento era a mudança na vida econômica que surgiu no interior da sua própria iniciativa, associado à ideia da inovação. Ele se autodefiniu como teórico da mudança e dos desequilíbrios do sistema capitalista, cuja dinâmica se fundia no papel do empreendedor e na difusão da inovação. A visão do autor ultrapassa a lógica econômica e recorre ao conjunto da sociologia, permitindo a análise do desenvolvimento e inovação

Depreende, a partir das convergências Schumpeter, que inovar para (re)produzir o sistema é a motriz do processo. Dessa forma, o empreendedor de Schumpeter é um revolucionário da economia e seu motivo não é exclusivamente a busca pela lucratividade. É um indivíduo que faz o todo funcionar, mas ao mesmo tempo é originário desse todo, e o que o caracteriza são o impulso e a ação, motivado pela criação de um espaço de poder, pela vontade de lutar e vencer e pela satisfação de criar uma forma econômica nova. Logo, este empreendedor não busca apenas o lucro e a gerência dos empreendimentos, mas é aquele que nada contra a corrente, longe dos caminhos batidos; ele é o motor, mas assumindo o caráter mudança econômica.

Das publicações de Schumpeter (1988) surgiu uma série de variáveis ou interpretações. As inovações tidas como tecnológicas atualmente estão em uso, em especial no meio empresarial e mesmo estatal, apesar de ser possível fazer algumas transposições entre a inovação tecnológica e a inovação social. Schumpeter centra-se na relação entre desenvolvimento e inovação. Para ele, a inovação econômica tem caráter altamente tecnológico, mas é fundamental entre outros tipos de inovação. Apesar de pouca ligação com as ideias de uma inovação social, no sentido de avançar nas relações sociais, pode-se perceber um paralelismo entre as ideias desse autor e as ideias de inovação social que ganharam dimensão nos anos 1990 (MOULAERT, 2005).

Pioneiro a romper com a lógica tecnológica da inovação, Chambon (1982) discutia, em especial, sobre cidadãos que não são clientes ou beneficiários, mas atores efetivos no processo de desenvolvimento. Para este estudioso, o Estado pode bloquear o desenvolvimento, ou mesmo alguns líderes sociais, impedindo a participação da sociedade nos processos decisórios, e a inovação social pode ocorrer em diferentes comunidades, escalas espaciais, por meio de engajamento, conscientização e aprendizagem social, pois o conceber e executar a noção de inovação social, associados à comunidade, a diferenciou da iniciativa social, individual, voluntária e ausente ao processo de territorialização. Assim, inovação social é solução comunitária de problemas, não necessariamente novas situação, estado ou circunstância em determinado momento de um produto ou processo, mas pode ser ressignificação de práticas sociais enraizadas e mesmo abandonadas pela comunidade.

A inovação tecnológica e a inovação social apresentam rupturas, mas também podem-se afirmar continuidades ou transposição, tais como: voltadas para a solução de problemas com vinculação à ciência, ação de diversos atores sociais, ligação entre elementos tangíveis e intangíveis e a difusão como importante elemento para a validação de resultados. As diferenças ou rupturas serão apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – As diferenças entre inovação tecnológica e inovação social

<b>Tipo</b>	<b>Inovação Tecnológica</b>	<b>Inovação Social</b>
Ontologia	Econômica	Comunitário
Resultado	Lucro Predominância dos elementos tangíveis	Solução social Predominância dos elementos intangíveis
Valor	Apropriação de valor	Socialização de um valor
Estratégias	Vantagens competitivas Processos descendentes	Cooperação social Processos ascendentes
Território	Empresa	Comunidade
Processo	Geração e condução ( <i>stage – gate</i> ) ( <i>Fuzzy front</i> )	Participação social
Difusão	Mecanismo proteção intelectual Mercado	Apropriação social
Liderança	Empreendedor	Cooperador-Transformador

Fonte: deste autor.

Assim, o interesse comunitário, a cooperação, a distribuição e solução de problemas comuns estão no aspecto essencial da inovação social e não na guerra dos lugares e da inovação tecnológica e econômica, que muitas vezes visa a integração territorial ao processo maior, da técnica e econômico (SANTOS, 1996). Mas cabe destacar que a inovação tecnológica muitas vezes tem uma amplitude social, e que a inovação social busca por meio da tecnologia concretizar seus objetivos (BIGNETTI, 2011). Com relação ao empreendedor, ele deve ser capaz de arrostar as regras e rotinas do sistema social, mas o empreendedor na inovação social deve se aprofundar na *déviance* do sistema social, da comunidade e do território no qual é ator e transformador. Finalizando, o ator da inovação social é um *savoir-faire*, um importante elemento na constituição territorial, pois ele é um elemento de conhecimento e transmissão de cooperação e transformação (MOULAERT, 2008).

A inovação social surge como uma das formas viáveis e alternativas, além da técnica (utópicas) para o futuro da humanidade; um conhecimento aplicado às necessidades sociais por meio de participação, gerando sinergias duradouras para grupos e comunidades articuladas a um todo espacial. Constitui-se uma ruptura, ao mesmo tempo uma continuação possível do espaço-tempo na busca por uma democracia plena, e não voluntarismo ou iniciativas sociais, ou soluções de mercado.

### ***1.2.1 Diferentes concepções de inovação social***

A inovação social apresenta diferentes visões e práticas. Uma possibilidade muito usual observada na literatura sobre o tema é a questão associada às artes e criatividade. Mumford (2002) apresenta um ponto de vista singular do conceito a partir da análise histórica de vida de pessoas notáveis, em especial Benjamin Franklin. Este utilizou de estratégias e táticas para gerar e programar inovações sociais na região da Filadélfia de sua época, o que contextualmente gerou estratégias de implementação de baixo custo apropriadas e levou-o a construir o apoio necessário para projetos de demonstração destinados a diversos problemas enfrentados pela comunidade. Assim, são discutidas as implicações dessas estratégias e táticas para a inovação nas organizações modernas, mas com um caráter individual, pois é a partir de concepção e ação de notáveis que se solucionam problemas comunitários.



Alguns conceitos, em especial ligados à esfera empresarial e Estados, buscam na inovação social a superação da crise do Estado e bem-estar social, como o Presidente da União Europeia, José Manuel Durão Barroso. Para ele a função da inovação social seria a superação da atual crise, com empregos seguros e aumento da competitividade (OCDE, 2010). Assim, a OCDE define inovação social:

*Social innovation seeks new answers to social problems by: identifying and delivering new services that improve the quality of life of individuals and communities; identifying and implementing new labour market integration processes, new competencies, new jobs, and new forms of participation, as diverse elements that each contribute to improving the position of individuals in the workforce* (OCDE, 2010, p. 196)<sup>3</sup>.

Este é, como se pode deprender, um conceito com a ideia da competitividade e superação do desemprego, referência ao trabalho e à integração, e não de novas possibilidades de inserção na solução das necessidades que não seja o mercado. A partir desse conceito, a superação dos problemas sociais pode ser entendida como uma iniciativa social ou de privatização e não uma inovação social, pois a sociedade não é a originária e participante de um processo, mas submetida a ações localizadas, uma questão de escala de atuação. A inovação social deve ser concebida como um processo que resulte em uma verdadeira participação, manifestando-se de baixo para cima e dando ao processo um sentido amplo de sustentação.

Os autores Hillier (2004) e Moulaert (2008b) definem dois domínios nos quais essa noção é mobilizada para os negócios: na organização empresarial e na finalidade da empresa. Apesar de fazerem uma crítica a esse modelo, pois a inovação social muitas vezes aparece como uma dimensão corretiva do sistema, pontuam uma nova roupagem para o conceito, agora social.

Sob essa perspectiva, pode-se citar o *Center for Social Innovation* (CSI), da *Stanford Graduate School of Business* (um centro da universidade Stanford Nova York cuja a função é criar ideias que aprofundem e avancem nossa compreensão da gestão e com essas ideias para desenvolver líderes inovadores, com princípios, e perspicazes que

---

<sup>3</sup> A inovação social busca novas respostas para os problemas sociais por: identificar e entregar novos serviços que melhoram a qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades; identificação e implementação de novos processos de integração no mercado de trabalho, novas competências, novos empregos e novas formas de participação, como diversos elementos que cada um contribuir para melhorar a posição dos indivíduos no mercado de trabalho (Tradução deste autor).

mudam o mundo) que define a Inovação social como: *novel solution to a social problem that is more effective, efficient, sustainable, or just than existing solutions and for which the value created accrues primarily to society as a whole rather than private individuals*<sup>4</sup> (PHILLS, 2008, p. 34). Assim, essa é a ligação desse conceito com o chamado terceiro setor e a economia plural, solidária e social, para a formação de capacidades intelectuais capazes de superar obstáculos para um mundo mais justo, com uma economia com princípios sociais. Ou o empreendedor social trabalha para conseguir lucro ou uma ligação sustentável com o mercado.

Outra visão sobre o tema ciência, política e administração pública analisa os aspectos negativos do caráter hierárquico de sistemas de decisão políticos. Sobre esses aspectos podem-se citar, como exemplos, os aspectos positivos sobre políticas sociais, com participação da sociedade, como conselhos ou mesmo orçamentos participativos de diversas cidades no Brasil após o processo de democratização e a constituição de 1988 (NOUY, 2005; VAILLANCOURT, 2011). Dessa forma, tal quadro constitui uma nova política pública, em especial a social, que tem algumas características em comum com a visão empresarial – estritamente a ação centrada nos resultados e gestão de escassos recursos –, mas com determinados avanços de participação.

No Brasil encontramos um conjunto de ideias que faz referência ao conceito de inovação social, cujo entendimento centra-se, sobretudo, na tecnologia social aplicada por organizações vinculadas ao empresariado, como a fundação Banco do Brasil<sup>5</sup>, ou a iniciativas da sociedade civil, como o caso do instituto de tecnologia social (ITS)<sup>6</sup>, com definição enquanto “práticas de intervenção social que se destaquem pelo êxito na melhoria das condições de vida da população, construindo soluções participativas, estreitamente ligadas às realidades locais em que forem aplicadas” (HORTA, 2006, *online*, [s.p.])<sup>7</sup>. Apesar de se admitir que a tecnologia social é uma novidade de técnicas e metodologias transformadoras importantes em um processo de desenvolvimento, e legítima na afirmação da sociedade, este entendimento de inovação social acrescenta a

---

<sup>4</sup> Uma solução nova para um problema social que é mais efetiva, eficiente e sustentável do que as soluções até então existentes e pela qual o valor criado é revertido para a sociedade como um todo, em vez de apenas para um determinado grupo privado. (Tradução deste autor).

<sup>5</sup> <<http://www.fbb.org.br/tecnologiasocial/o-que-e/tecnologia-social/>>. Acesso em: fev. 2014.

<sup>6</sup> <<http://www.itsbrasil.org.br/>>. Acesso em: fev. 2014.

<sup>7</sup> <<https://www.ufmg.br/diversa/10/artigo6.html>>. Acesso em: fev. 2014.

busca a territorialidade e o território. Assim, o empoderamento social representa uma possibilidade de avanço da autogestão das comunidades.

No sentido da sustentação das mudanças sociais, pode-se observar que o tema inovação, na atualidade, parece ser utilizado de diversas maneiras, com diversos significados nas ciências, buscando a superação dos desafios da construção de uma sociedade cidadã e além do mercado – um mundo possível a ser construído para uma economia cujos empreendimentos representem: utilidade social, comprometimento com a coletividade, autonomia de gestão, controle democrático, primazia das pessoas e distribuição de excedentes.

### ***1.2.2 Inovações sociais e o desenvolvimento territorial***

Outro lado da inovação social são as iniciativas tomadas de baixo para cima, como a dinâmica de reestruturação econômica socialmente orientada, com ação territorial coletiva e programas levados por vários tipos de agentes públicos (sociedade civil e Estado). Essas, muitas vezes, seguem uma lógica “integrada” de desenvolvimento, tentando resolver uma variada gama de problemas e necessidades por meio da ação coordenada. Entretanto, não se pode atender às necessidades de desenvolvimento ou mudança vendo-as apenas como uma lógica de alocação de recursos, mas focada nas transformações das relações sociais, no desenvolvimento territorial.

Assim sendo, a perspectiva de análise pode ser desenvolvida e engendrada em torno do conceito de desenvolvimento territorial, política pública e inovação social. Esse conceito rejeita o tradicional e a aplicação de tecnologia focada do termo “inovação”, que tem sido fundamental para a política de desenvolvimento em favor de uma leitura mais sutil, pois valoriza os ativos de conhecimento e culturas das comunidades e coloca em primeiro plano a reconfiguração criativa de relações sociais (MACCALLUN *et al.*, 2008). Por outro lado, difere da mera participação em serviço público, pois é uma ação comunitária e não do Estado ou do mercado. Por isso, possui uma base territorial, de inclusão social, empoderamento e atendimento de necessidades sociais.

Essa visão, na qual se originam os estudos realizados pelo CRISES<sup>8</sup> (*Centre de Recherche sur les Innovations Sociales*) – um centro interuniversitário e interdisciplinar que reúne diversos pesquisadores e muitos geógrafos – aborda a inovação social através de três eixos complementares: território, condições de vida e trabalho e emprego. As pesquisas sobre inovação social e território buscam analisar o papel dos atores sociais e suas práticas inovadoras no âmbito local. Os estudos sobre inovação social e qualidade de vida se inclinam para a melhoria das condições de emprego, renda, saúde, educação, segurança e moradia. Nesse caso, os pesquisadores, sobre trabalho e emprego atentam para as dimensões organizacionais e institucionais que se relacionam com a regulação, a governança, o emprego e a organização do trabalho (LÉVESQUE, 2008).

A principal análise desse centro de estudos canadense é a confluência entre inovação e transformação, sendo a sua definição sobre inovação social:

*Une innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles* (LÉVESQUE, 2008, p. 191)<sup>9</sup>.

Este horizonte é mais focado no processo e não apenas nos resultados, com um objetivo social cujo “prólogo”, assim como o “epílogo”, deve ser a sociedade. Este poderia ser o fundamento do recurso interposto por “atores sociais”, e o que levaria, portanto, a novas relações de poder. O desejo de transformação afeta as relações sociais de produção, consumo, distribuição, gênero, ambiental ou o todo espacial, superando assim, visões de adaptações a novas realidades exigidas pelo mercado, mas de possíveis transformações socioespaciais.

Para Fontam (2008; 2010), a inovação social seria a institucionalização de uma novidade, sendo que esse processo se desenvolve em três tempos precisos e articulados. Primeiro, o espaço da criação, invenção ou descoberta, que pode ser um novo conhecimento, uma nova forma de ação social ou de relações de poder. Posteriormente,

---

<sup>8</sup> <<http://crises.uqam.ca/>>.

<sup>9</sup> Um processo iniciado pelos atores sociais para responder a uma aspiração humana, suprir uma necessidade, trazer uma solução ou aproveitar uma oportunidade de ação na intenção de mudar as relações sociais, de transformar um quadro de ação ou de propor novas orientações culturais. (Tradução deste autor).

a adoção dessa novidade e sua integração ao uso social, e finalmente, a a territorialização, que será marcada por sua institucionalização, podendo significar um modelo territorial de desenvolvimento que passa a interferir na forma de produção e reprodução social. São três períodos distintos, nos quais um conjunto complexo e diversificado de mecanismos de seleção/disputas de uma novidade é efetivado por características econômicas, culturais, ambientais e políticas, transformando o espaço e, ao mesmo tempo, demarcando a inovação de base social e territorial.

A partir dessa dada perspectiva, a inovação social não seria algo criado a partir do nada, mas sim a partir de subseqüentes “novidades” nas relações sociais, no espaço-território, de modo com que rompa suas inércias espaciais - nesse caso, a ausência de desenvolvimento, ou seja, uma relação cuja concepção ideal produz relações socioterritoriais. As ações que exibem um caráter individual sem a sua institucionalização podem ser classificadas como novidade, pois, segundo Comeau (2004, p. 37), a inovação social “confronta o estabelecido, ou seja, ela derrota o habitual, ela ultrapassa a rotina e desafia as restrições”; é, portanto, uma proposta desafiadora para os tempos atuais de mercado pleno. Logo, pode-se defini-la como um paradigma que ultrapassa o tecnológico e o econômico, e tem seu uso a partir da década de 1990 (MOULAERT *et al.*, 2005(c)), na busca por um desenvolvimento territorial crítico emancipatório.

Pela definição de André (2006; 2008), crê-se que esse modelo territorialmente constituído seja capaz de ser articulado por ações locais suficientes para romper com o não desenvolvimento, e que uma concepção de inovação social seja capaz de produzir o desenvolvimento: uma resposta nova e socialmente reconhecida, que visa e gera mudança social, ligando simultaneamente três atributos<sup>10</sup>: satisfação de necessidades humanas não satisfeitas pela via do mercado; promoção da inclusão social; capacitação

---

<sup>10</sup> Uma definição que traz conformidade com o pensamento de inovação social é a matriz conceitual usada no *Projecto Social Innovation, Governance and Community Building – Singocom, principal projeto social na Europa: [...] innovation brought about by and within social movements – is a highly contextual phenomenon: it depends on the time and place of its occurrence, as represented by specific institutional contexts. What may represent a social innovation in one place at a given time may not be such in another place or another time. Nonetheless, all the country surveys confirm that social innovation- in both its product and process dimensions – is characterized by at least three forms of achievements, alone or in combination, accomplished through some form of collective action, as opposed to individual action: 1) It contributes to satisfy human needs not otherwise considered/satisfied. 2) It increases access rights (e.g. by political inclusiveness, redistributive policies, etc.). 3) It enhances human capabilities (e.g. by empowering particular social groups, increasing social capital, etc.).* (MARTINELLI *et al.*, 2005, p. 18) (Grifos do autor). Disponível em: <[http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/100\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/100_en.html)>.

de agentes ou autores sujeitos, potencial ou efetivamente, a processos de exclusão/marginalização social, desencadeando, por essa via, uma mudança mais ou menos intensa das relações de poder (ANDRÉ, 2006).

Esses atributos devem ser vistos como um processo perfeitamente coerente e provável com a inovação na economia social no sentido de transformar e, ou, manter as relações, em especial, as governanças no espaço-tempo da região.

A dimensão mais importante e que será um desafio para este trabalho é a de que a inovação social provoca o desenvolvimento territorial, pois esta pesquisa versará sobre o tema em uma região “excluída”, e com forte presença do rural e das políticas públicas, recentemente territoriais, com surgimento do paradigma dos atores sociais após o retorno do sujeito social na análise das ciências sociais de desenvolvimento, redescobrimo lugares. É através do dispositivo e da dimensão territorial que são expressas as reivindicações da sociedade civil no desenvolvimento para implementar iniciativas socialmente inovadoras, com ampliação dos direitos básicos e mudanças de empoderamento nas ações públicas.

Territorialmente falando, isso significa que a inovação social envolve, entre outros, a transformação das relações sociais no espaço, a reprodução de identidade-lugar ligada e espacialmente trocada, além do estabelecimento de estruturas de governança local baseadas nas escalas local, regional e nacional. Também significa que a inovação social é muitas vezes localmente ou regionalmente específica, ou é espacialmente negociada no sentido da governança entre agentes e instituições que têm uma forte ligação territorial.

Para que esse arranjo de desenvolvimento seja uma possibilidade, é necessário um novo paradigma que mude a visão econômica e técnica dos modelos de desenvolvimento, definida por Moulaert (2005), como uma ontologia comunitária em que se busquem nas necessidades da comunidade as ações e estratégias de inovação.

*El término comunidad se refiere aquí a la naturaleza de las distintas interacciones humanas entre grupos que puedan ser definidas de acuerdo con consideraciones geográficas, sociológicas, políticas, o económicas. Nosotros lo usamos como una alternativa a la visión de la organización humana individualista dirigida por las leyes de mercado, tan en boga en estos tiempos. De acuerdo con nuestra teoría, las relaciones do mercado deben ser consideradas sobre un telón de fondo constituido por los otros modos de interacción que se dan en las diferentes esferas de la vida humana, fondo donde el sentimiento humano de «pertenecer» cobra realmente sentido. En otras palabras, la «comunidad» es una manera de integrar las*

*relaciones de mercado que históricamente han sido situadas en el mundo de la organización humana. En este mundo más complejo tales relaciones de mercado están arraigadas al mismo tiempo que limitadas por el conjunto* (MOULAERT, 2005, p. 103)<sup>11</sup>.

Elaborou-se uma análise alternativa que observa os diferentes tipos de relações sociais e práticas do nível micro ao macro, e que se baseia em uma política positiva de empoderamento, concebendo a economia como um conjunto de práticas sociais e não a subordinação dessas práticas ao processo econômico em *stricto sensu*, mas sim a uma economia social que busque como função primordial o atendimento das necessidades básicas, com primazia do social. Esse processo poderia gerar um excedente que seja reposta às demandas sociais, com inclusão social, ambiental, cultural, enfim territorial. Para isso, seria necessária a institucionalização, por organizações capazes, de desenvolver novas formas de produção que possibilitassem a inovação social.

*nous nous intéressons particulièrement aux innovations sociales qui peuvent surgir de la synergie entre les initiatives de l'économie sociale et des initiatives étatiques dans le cadre du renouvellement des politiques sociales. Nous faisons l'hypothèse que les entreprises d'économie sociale peuvent être porteuses d'innovations sociales. (...) Notre intérêt pour l'économie sociale vient de sa contribution potentielle à l'émergence d'un nouveau modèle de développement plus démocratique et solidaire (...) [et] s'inscrit dans une recherche de réformes de politiques publiques soucieuses de trouver des solutions de rechange au modèle dualiste traditionnel basé sur le couple État-marché* (VAILLANCOURT, 2003, p. 54)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> O termo comunidade refere-se aqui à natureza de várias interações humanas, entre grupos que podem ser definidos de acordo com as considerações geográfica, sociológica, política, ou econômica. Vamos utilizá-lo como uma alternativa à visão de organização individualista regido pelas leis do mercado, tão em voga nos dias de hoje. Segundo a nossa teoria, as relações de mercado devem ser consideradas em um contexto formado por outros modos de interação que ocorrem nas diferentes esferas da vida humana, no qual o sentimento humano de “pertencimento” realmente faz sentido. Em outras palavras, a “comunidade” é uma forma de integrar relações de mercado que historicamente foram localizados no mundo de organização humana. Em um mundo mais complexo relações de mercado estão enraizadas, mas também limitado pelo conjunto. (Tradução deste autor).

<sup>12</sup> Estamos particularmente interessados em inovações sociais que possam surgir a partir da sinergia entre as iniciativas de economia social e do Estado no contexto da renovação da política social. Nossa hipótese é a de que as empresas sociais podem ser portadoras de inovações sociais. (...) O nosso interesse na economia social vem de sua contribuição potencial para o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento mais democrático e inclusivo (...) [e] é parte de uma reforma das políticas de pesquisa pública, ansiosos para encontrar alternativas ao modelo tradicional dualista com base no mercado/Estado. (Tradução deste autor).

De acordo com Vaillancourt, a participação do Estado não deve se limitar a ser o ordenador e planejador, bem como um investidor na área social, ou de um transferidor de ações a outros níveis de organização de mercado. Mas um fundamental um parceiro das sociedades para formulação de novas formas econômicas solidárias. Se na constituição do atual sistema, cuja construção do pensamento utiliza dados ou elementos para fins conceituais da construção do mercado, foram produzidas as desigualdades com as quais se convive até hoje, é legítimo buscar a resposta para tais desigualdades fora da economia formal, mas com um entendimento de que na complexidade espaço-tempo em que se vive tais indagações estão engendradas em todas as esferas da vida social e que o mercado não se resume apenas a aspectos econômicos, mas também em atividades que se pode dizer não mercantis.

As ideias de Polanyi (1944) são um passo para se pensar em economia como substantiva, baseando-se não na escassez, mas na manutenção da vida, na qual as relações de produção, em seu sentido mais amplo, são regidas por formas institucionais e socialmente complexas, o que permite uma perspectiva paradigmática para se pensar em inovação. As atividades não mercantis são, para Polanyi (2000), a condição para o próprio sistema existir, pois na economia de mercado nem todos os elementos que a compõem são de origem mercadológica, como a terra, o trabalho e o dinheiro, por serem condição para o funcionamento dela. Estes são transformados em mercadorias pela sociedade industrial.

A economia está submersa em relações econômicas e não econômicas e são três os padrões que a integram: Reciprocidade (lógica simétrica), que consiste em correspondência mútua de grupos com proximidade; redistribuição (lógica centralizadora), a partir de partilhas de ganhos e de intercâmbio (lógica de mercado); e permutas.

Em todo esse processo, a inovação pode ser vista como sendo atravessada por um duplo movimento de apropriação e territorialização, melhorando o bem-estar das populações excluídas; ou seja, negociações, tributação e outros meios. Todavia, essas relações ocorrem em um contexto de redefinição das hierarquias sociais e hierarquias de relações de poder (FONTAN, 2004).

As mudanças do processo de globalização impõem repensar um novo modelo de desenvolvimento que explique a nova visão do mundo, o novo sistema de produção e o modo de regulação da nova divisão territorial do trabalho no mundo, do novo sistema de serviço público e das igualmente novas relações entre mundial-nacional-local



(LÉVESQUE, 1999). Portanto, pensar em um desenvolvimento territorial (local e regional) como um instrumento inovador de intervenção socioespacial no mundo é uma necessidade.

### 1.3 Inovação social e políticas públicas

De acordo com o tema políticas públicas, há um consenso quanto à ação do governo, que se resume na afirmação de que coexistem correntes<sup>13</sup> sobre o estudo desse tema, que possui uma “história longa e um passado curto” (HOWELETT, 2013, p. 21), pois o início do estudo advém das análises do bem-estar social a partir dos anos 1950. Ao observar as possibilidades de análise sobre políticas públicas, sempre se levou em consideração atores, instituição, ideias e a predileção na pesquisa por uma ou outra das três dimensões apresentadas, levando a variadas formas de interpretação e resultados de análises, por vezes de um mesmo processo (HOWELETT, 2013). Portanto, a definição de política pública é importante para se fazer uma análise buscando um norteador possível sobre desenvolvimento territorial e inovação social.

Buscou-se uma definição de política pública a partir da afirmação “tudo o que um governo decide fazer ou deixar fazer” (DYE, 1972, p. 2). Na simplicidade desse conceito, tudo se torna uma ação de política pública, simples manutenção do aparelho estatal, e complexas estratégias econômicas ou militares desenvolvidas pelo governo; mas que tem seus méritos: a afirmação do papel do governo, a responsabilização dos atos pelos atores governamentais, eleitos ou não, e a consciência, ao se empreender um ato por parte do governo (HOWELETT, 2013). Essas três características, que podem

---

<sup>13</sup> Podem-se citar:

- A) Romano (2009), que divide os estudos sobre a temática entre duas principais abordagens tradicionais e contemporâneas. As tradicionais que se subdividem em duas, admitindo ainda subdivisões: clássico (clássico, neopluralismo, o pluralismo, reformado, o pluralismo de elite, o lobismo, e democracia radical) e o elitismo (clássico, democrático, elites no poder, corporativismo e o neocorporativismo). A outra seria contemporânea (enfoques neoinstitucional, análise do setor, e modelos cognitivos), apresenta uma variação entre público e privado em função do Estado.
- B) Howlett (2013). As teorias desenvolvidas para explicar a policy-making pública e os resultados da política pública, a partir do estudo da ciência política, assumiram um processo de forte politização. Suas teorias são produzidas em campos diversos, como Geografia, História, Economia, Sociologia e Ciência Política, e diferenciadas a partir da análise básica que se utiliza para a pesquisa, classificando-as em três tipos principais com subdivisões em outras categorias, que são: Indivíduo (*Public choice*), Coletividade (Análise de classe, Análise de grupo: pluralismo e corporativismo) e Estruturas (institucionalismo, neoinstitucionalismo e estatismo).

sintetizar a ação responsável e consciente dos governos, são importantes para a elaboração de um conceito de política pública. Jenkins (1978), citado por Howelett (2013), em sua definição, acrescenta à ideia de Dye (1972) novos elementos que ajudam a operacionalização do conceito, como a seleção de objetos e métodos, variação de opção de escolha pelos atores, conjuntos interacionados de ações e capacidade de implementação dos agentes, além da ideia da *policy-making* pública, como um comportamento orientado para atingir objetivos estabelecidos; assim, avança em relação ao simplismo de ações automáticas e acrescenta a possibilidade e a intencionalidade.

A definição de Howelett (2013) busca uma apreciação da complexidade sobre a definição operacional do que seja política pública, e acrescenta a ideia de Estado e de estrutura mobilizados por atores que não se apresentam como figuras neutras, mas sim como atores políticos. Conforme Howelett,

a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam; essas forças também afetaram as políticas e as decisões relacionadas nas interações anteriores dos processos de *policy-making* (HOWELETT, 2013, p. 12).

A partir dessa perspectiva, o Estado é o monopólio (recursos, coesão e legitimidade), a correlação de forças, idealidade e materialidade - quatro dimensões atuais que constituem esse ente do qual o governo faz parte (LINERA, 2010) e também as políticas públicas. Assim, o Estado não é uma máquina, segundo o intelectual e político, vice-presidente da Bolívia, Alvaro Garcia Linera:

O conceito que nos dava Marx do Estado como uma máquina de dominação tem então seus três componentes complexos: é matéria, mas é também ideia, símbolo, percepção e luta, luta interna, correlação de forças internas flutuantes. Entre marxistas, kataristas e indianistas, é muito importante esse conceito que não é somente teoria, porque permite ver como assumimos a relação com o Estado. Se este é somente máquina, então é preciso derrubar a máquina. Contudo, não basta derrubar a máquina do Estado para mudar o Estado, porque muitas vezes o Estado é unitário, são as ideias, os preconceitos, as percepções, as ilusões, as submissões interiorizadas que reproduzem continuamente a relação do Estado nas pessoas. E, do mesmo modo, essa maquinaria e essa ideia presente em nós não é algo externo à luta, são frutos de luta. Cada povo é a memória sedimentada de lutas do Estado, no Estado e para o Estado (LINERA, 2010, p. 27).

As ações do Estado, mesmo suas modificações, passam por disputas que envolvem os atores, uma vez que as ideias que moldam as deliberações políticas e a *policy-making* se encontram no contexto de disputas de interesse (HOWELETT, 2013). Assim, política pública pode ser um instrumento de intervenção para a satisfação das necessidades humanas e de empoderamento em políticas territoriais de desenvolvimento, com ações governamentais que busquem a inclusão e, de certa forma, resultado do enfrentamento de atores junto ao Estado (LINERA, 2010).

No ato que se estabelece entre atores e o Estado, pode-se estabelecer uma relação com a política pública e não apenas visar uma ação técnica no sentido de uma economia voltada à competitividade e ao aparelhamento para integração aos mercados. Este processo se dá no ato da elaboração e da aplicação destas políticas, respectivamente a coconstrução e a coprodução das políticas públicas, como pontua Vaillancourt:

*Pour faire ressortir notre fil conducteur, il peut être utile d'évoquer d'entrée de jeu le point de différenciation des deux concepts. D'un côté, la coproduction fait référence à la participation des acteurs de la société civile et du marché à la mise en œuvre des politiques publiques. De l'autre, la coconstruction fait référence à la participation de ces mêmes acteurs à l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, la coconstruction se situe en amont de l'adoption des politiques publiques, tandis que la coproduction survient en aval, au moment de leur mise en application (VAILLANCOURT, 2011, p. 116)<sup>14</sup>.*

São considerados seis componentes na política pública para auxiliar no exame do processo de coconstrução e coprodução: os objetivos gerais, normas que possibilitem a efetividade, financiamento, gestão, responsabilidades e avaliação de políticas públicas (VAILLANCOURT, 2011).

Existem diversas formas de coprodução e coconstrução das políticas públicas analisadas na observação desses critérios, de acordo com Vaillancourt. A monoconstrução feita apenas a partir do Estado, ou seja, objetivos de determinados grupos de domínio do aparelho estatal; a construção neoliberal, em que se coloca para a sociedade civil e em especial ao mercado a atribuição do Estado, onde se nota a

---

<sup>14</sup> Para iniciar esta discussão, pode ser útil mencionar o ponto de diferenciação entre os dois conceitos. Por um lado, coprodução refere-se à participação da sociedade civil e do mercado implementação de políticas públicas. Por outro lado, a coconstrução refere-se à participação desses atores no desenvolvimento de políticas públicas. Assim, a coconstrução está à frente da adoção de políticas públicas, enquanto coprodução ocorre à jusante, no momento de sua aplicação. (Tradução deste autor).

delegação do governo a entidades privadas; e a construção corporativa, na qual se priorizam determinadas ações que atendem a um grupo específico, assim setoriais e, muitas vezes, vinculadas ao econômico. Desperta o interesse a proposta da política pública de construção democrática e solidária na qual o Estado assuma responsabilidades, um diálogo entre Estado e não estatais, com interesses coletivos na perspectiva de uma economia que supere as exclusões sociais, efetive uma convivência entre a democracia representativa e a democracia participativa na capacidade de reconhecer e gerir conflitos, bem como novas formas de governança e de inclusão social; por fim, que reconheça a economia social e solidária. Sobre isso, Vaillancourt aponta que:

*En somme, la coconstruction solidaire n'est pas un luxe, mais une nécessité pour la démocratie. En effet, lorsque les acteurs de la société civile et de l'économie sociale sont oubliés ou instrumentalisés dans leur relation avec l'État, les politiques publiques sont appauvries parce qu'elles reproduisent les travers d'une régulation concurrentielle ou bureaucratique (VAILLANCOURT, 2011 p. 129)<sup>15</sup>.*

Assim, inovação social e políticas públicas convergem, pois com a ação pública o movimento social tem um potencial inegável em termos de abertura de uma nova perspectiva para a solução de problemas sociais. É por meio da política pública que os processos de regulamentação se adaptam nas situações que necessitam, em especial no poder parlamentar, para aprovação de meios de regulação (DANDURAND, 2005, p. 381).

Ao expor os desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão do desenvolvimento rural sustentável, no caso brasileiro, Hespanhol (2008) faz três importantes conexões: O Estado, políticas territoriais e necessidades de ações além da mera inserção ao mercado dos territórios.

A geração de renda em pequenas propriedades rurais não se dará somente por meio da inserção ao mercado. Parcela das pequenas propriedades melhor situadas geograficamente poderá trilhar por este caminho, mas a maior parte dos pequenos produtores rurais precisa de políticas públicas que lhes propiciem o acesso à renda para fazerem frente ao atendimento das suas necessidades cotidianas (HESPANHOL, 2008, p. 92).

---

<sup>15</sup> Em resumo, a solidariedade, coconstrução, não é supérflua, mas uma necessidade para a democracia. Na verdade, quando a sociedade civil e a economia social são esquecidos ou explorados em sua relação com o Estado, as políticas públicas são de pouca efetividade porque eles se reproduzem através de uma burocracia ou competição ou [regulação...]. (Tradução deste autor).

Na política pública e na inovação social, a participação é um fator fundamental, com o envolvimento do movimento social (ONGs, associações, sindicatos) na América Latina. Um número significativo de pesquisadores de diferentes disciplinas aborda a democratização das políticas públicas. Muitas vezes, esses pesquisadores desenvolvem práticas de pesquisa que visam um nível micro ou mesmo macro. Geralmente, se referem à participação dos “novos sujeitos políticos” (movimentos sociais, organizações e os atores da sociedade civil na economia social), não só na administração “Estado”, mas também na tomada de “decisões políticas”, o que se deve ao processo de redemocratização e superação da crise da década perdida, anos 1980, para o continente.

Cabe ainda elucidar algumas questões sobre a inovação social e o papel das políticas públicas territoriais, especialmente sobre questões colocadas na obra de Chambon (1982), que introduziu esse debate. A primeira é uma explicação de como a inovação social é um ato que nasce da necessidade da sociedade, a política de governo não deve ser entendida como tal e sim como uma apropriação da inovação apresentada em nível local. A segunda é uma discussão sobre moral e política: se a inovação nasce da “impossibilidade” das instituições de realizarem as necessidades sociais - a proposta é fazer diferente, como confiar nessas mesmas instituições, mas admite-se que o ato de fazer pode mudar a instituição. A terceira questão é burocrática e econômica: como o Estado pode financiar ações de experimento social? Esses pontos mostram uma difícil ou frágil relação entre as políticas públicas e a inovação social.

Para superar esses obstáculos, Chambon (1982), citado por Fontan (2004), propõe uma estratégia para atingir seus objetivos e alinhar empreendedores e signatários da política para estabelecerem a confiança.

*[...] Pour faire reconnaître l'usage social d'une expérience novatrice, l'analyse des tactiques utilisées par des innovateurs sociaux, selon Chambon, David et Devereux (1982), rend compte d'une stratégie de "court-circuitage", c'est-à-dire de contournement des obstacles, pour faciliter une mise en relation entre l'entrepreneur, au sens schumpeterien, et les décideurs de la sphère politique. Ce contournement fait en sorte que l'innovateur social va passer outre tout ce qui se présente comme obstacle entre lui et un lieu de pouvoir. L'innovateur individuel ou collectif cherche donc à réunir tous les moyens qui lui permettront d'influencer tout preneur de décision. La finalité de son action est d'établir une relation de confiance avec un décideur afin de réduire les zones d'inconfort et d'incertitude qui*

*empêchent la reconnaissance de ses propositions ou de ses demandes par des décideurs politiques* (FONTAN, 2004, p. 124)<sup>16</sup>.

Chama a atenção o trabalho de Chambon (1982), pois ainda não existiam movimentos expressivos do chamado terceiro setor, como a economia solidária ou social. O reconhecimento da legitimidade de ações por parte do Estado é fundamental, mesmo a aliança com o campo político próximo de uma ideia de inovação social, seja o poder executivo ou parlamentar, assim é o Território rural e, a partir de 2008 o Território Cidadania do Alto Jequitinhonha.

#### **1.4 Pensamento de inovação e Geografia**

Será desenvolvida uma discussão teórica sobre Geografia e inovação tendo, como fundo, a ideia do desenvolvimento territorial, auxiliada por instrumentos, teorias e conceitos, de forma que se busque na epistemologia da ciência geográfica a questão da inovação e do desenvolvimento que possuem relações intrínsecas com modelos teóricos da economia; pois na maior parte do tempo, essa ciência considerou a inovação como difusão com influências das teorias neoclássicas. Correa (1977) e Moulaert (2008) afirmam, por diversas vezes, que o espaço é um elemento externo ao processo ou, ainda, é apenas um aspecto natural. Só atualmente tem-se construído um novo significado para esse conceito: a partir de modelos que visam o desenvolvimento endógeno ou sua crítica.

Na grande maioria dos casos de trabalhos desenvolvidos nas mais diversas linhas de pensamento e métodos da ciência geográfica sobressai-se a afirmação técnica e econômica associada a modelos logísticos de difusão espacial, referendando estudos de inovação de Shumpeter e Perroux (1977), o que quer dizer que a difusão é um

---

<sup>16</sup> Para reconhecer o uso social de uma experiência inovadora, a análise de táticas usadas pelos inovadores sociais, de acordo Chambon, David e Devereux (1982) apresentam uma estratégia de “curto-circuito”, isto é, contornar os obstáculos para possibilitar uma relação formal entre o empreendedor no sentido schumpeteriano, os atores que possuem poder de decisão na esfera política. Essa solução garante ao inovador social negociar tudo o que se apresenta como um obstáculo entre ele e o poder. O inovador indivíduo ou grupo procura reunir todos os recursos que permitirão influenciar qualquer tomador de decisão. O objetivo da ação é estabelecer uma relação de confiança com a esfera decisória para reduzir áreas de desconforto e incerteza que impedem o reconhecimento das propostas de seus pleitos por decisões políticas (Tradução nossa).

fenômeno chamado inovação, que se difunde no espaço por contato, apesar de diversas barreiras.). Uma escola da difusão e inovação na qual o fenômeno é percebido pelo utilizador, mas que também tem um caráter socioespacial, que o diferencia entre espaços presentes e ausentes de inovação.

Essas escolas receberam diversas críticas, pois a visão de um espaço quantitativo, marcado por equações, sem considerar processos espaciais, não apenas produz homogeneização, mas seu antônimo, a heterogeneização socioespacial, que desconsidera a questão de grupos sociais, assimetrias de produção e produções tradicionais cujo final resulta em uma análise de distância. Portanto, pode-se afirmar que inovação é o espaço associado a algum centro e seu difusor (SILVA, 1995; ARACI, 2008). No entanto, o processo deixa uma prerrogativa quanto ao estudo no campo do desenvolvimento considerando o espaço.

Outra perspectiva sobre inovação é que os comportamentos inovadores não são extraterritoriais, mas dependem de variáveis no plano local ou regional, associados a vantagens competitivas locais e retroalimentadas por articulação escalar, um local propício à difusão de inovação. Nesse sentido, a inovação deve ser vista do ponto de vista técnico, ou seja, mudanças nos processos produtivos e associado a este do ponto de vista social a partir de mudanças no modo operante das plantas produtivas (FUINI, 2013).

A partir de um exame dos princípios ou das ideias, buscam-se outros referenciais, como a Geografia crítica, em especial no marxismo, na produção e reprodução do capital. Segundo Araci (2008), inovação é a expansão de uma fração do capital. Nesse sentido, a difusão ligada ao capital auxilia a sua expansão e reprodução pela incorporação de novos espaços, ou escolhas por vantagens comparativas de lugares que valia mais, do consumo, ou da ordenação do estatal, em busca do lucro com expansão da desigualdade dentro das regiões e entre elas, mas afirmada por um forte componente tecnológico.

No entendimento de Corrêa (1995), a inovação é algo que se produz, ou seja, constitui um reflexo da necessidade de expansão do sistema, reafirmando a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, o que permite concluir que a inovação tecnológica está onde ela pode permitir maior rentabilidade e uma maior reprodução ampliada do capital, e sua presença indica tanto a existência de condições especiais instaladas previamente para possibilitar seu uso eficiente – que explica porque quem a propaga decidiu ali implantá-la – quanto ao aprofundamento das desigualdades entre os lugares (ARACI, 2008). De acordo com Harvey (1982), citado por Galvão (2004,

p. 60), inovação é a busca espacial para ampliação da mais valia. Quer seja pela crítica ou afirmação o pensamento desenvolvimento tem sua essência no técnico e econômico.

#### ***1.4.1 Inovação socioespacial***

É necessário repensar o processo de inovação que não seja exclusivamente a partir de suas dimensões tecnológicas ou socioeconômicas, mas um conjunto de ações (sociais, culturais, políticas, econômicas, históricas). Para isso será exposto um conjunto de ideias e conceitos sobre o espaço que permitam um desenvolvimento endógeno baseado em uma ontologia comunitária, que não busque apenas soluções de mercado, mas reflexões multidimensionais sobre a inovação social e o desenvolvimento territorial no dizer de Nilton Santos.

Não obstante, a teoria da difusão de inovação poderia tornar-se um instrumento útil se pudesse trabalhar-se sistematicamente em diferentes níveis espaciais e com sistemas temporais nos quais o tempo estudado fosse o tempo concreto e objetivo. Este é, na verdade, o tempo da história real tal qual é vivida pelos homens. É através da prática humana que se pode retornar à teoria; e as regularidades não serão encontradas *a priori*, mas emergirão de um processo progressivo de redução, no qual as qualidades individuais darão lugar às qualidades tidas em comum. É assim que os conceitos serão encontrados e a teoria construída. O retorno à realidade – isto é, às realidades particulares de cada país, região ou lugar – ocorrerá, então através da aplicação de modelos para os quais a prática humana de novo tornará o guia essencial (SANTOS 2003, p. 67, grifos do autor).

Espaço é indispensável em uma composição, em que se pressupõe a mudança na estrutura comunitária propensa ao desenvolvimento territorial e o modo pelo qual os elementos constituintes do todo se dispõem e se integram para a inovação social. Esse espaço produzido é, assim, revelador no *strictu sensu* das relações sociais produzidas no tempo-espaço, uma realidade social. Moulaert (2010) o define como complexo, onde numerosas ações se realizam para compô-lo – o todo social – e esse, por sua vez, é composto por estruturas que não são preexistentes, mas formadas pelos fenômenos sociais duráveis e relativamente superiores aos objetos e eventos, que se incluem nas estruturas estabelecendo uma hierarquia. Por fim, esse espaço apresenta diferentes relações que Moulaert define como realismo estrutural baseado no pensamento de Sayer (1992). Para o autor, estruturas são:



*This does not mean that structures are pre-existing to social phenomena; in fact, structures are institutionally mediated and historically as well spatially reproduced through both collective and strategic individual action. Still the conceptual nature of structures, institutions and agency is pre-informed by the theory that has analytically conceived them. This means that within a critical-realist perspective several theories referring to the same or cognate concepts should be confronted and brought into dialogue with each other. A theory privileging the analysis of structures in social reality can also serve as a meta-theoretical framework, which sets in a way the borderlines within which particular objects and their relations can be analyzed (MOULAERT, 2008, p. 104)<sup>17</sup>.*

A partir desta visão, o autor demonstra que o espaço ganha outra dimensão nas políticas de desenvolvimento, na busca por estratégia de desenvolvimento ou do desenvolvimento territorial integrado, cujo resultado é uma ontogênese parte da produção social do espaço em uma concepção de espaço produzido. Essa ideia de Moulaert se aproxima da de Brandão quando este pontua que:

O espaço é unidade privilegiada de reprodução social, encarnação de processos diversos e manifestação de conflitualidades. Seu tratamento, portanto, deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Os espaços são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas versus macrodecisões nas várias escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa (BRANDÃO, 2011 *on-line*, [s.p.]).

Esse espaço, resultado de um movimento desigual e combinado, é uma totalidade social, pois é produto da sociedade. Santos (2009) define espaço como um conjunto indissociável de sistemas, de objetos e ações. Esses objetos e ações apresentam um conteúdo técnico e também histórico, ou elementos fixos e fluxos que podem ser afirmadores ou, ainda, tornarem-se transformadores. Assim, o espaço apresenta estrutura, sistemas e processos e é, ao mesmo tempo, construído e reconstruído pela

---

<sup>17</sup> Não significa que as estruturas são pré-existentes aos fenômenos sociais, de fato elas são institucionalmente mediadas e historicamente, bem como espacialmente reproduzidas através de ações individuais tanto coletivas quanto estratégicas. Além disso, a natureza conceitual das estruturas, instituições e agência, são pré-informadas pela teoria que analiticamente as concebeu. Isso significa que dentro de uma perspectiva crítico-realista, diversas teorias, referindo-se aos mesmos ou a conceitos cognatos, deveriam ser confrontadas e trazidas para dialogarem entre si. Uma teoria que privilegie a análise das estruturas em realidade social pode também servir como uma estrutura meteórica, que estabelece de um modo os limites dentro dos quais os objetos particulares e suas relações podem ser analisadas. (Tradução nossa)

sociedade, apesar de não ser considerado pronto sem se questionar e ponderar o contexto histórico e sem perder a perspectiva do universo pessoal conjugado, que também pertence ao indivíduo como pessoa e cidadão de uma sociedade cada vez mais técnica. Portanto, as ações sociais que constituem o espaço podem se revelar, ao passo em que se podem interferir nele com mudanças de seus objetos, ações e técnicas, redefinindo, assim, sua configuração espacial (SANTOS, 2009a) por políticas públicas que possibilitam a inovação social e transformações territoriais.

A expressão **Território** tem se tornado banal, pois é usada frequentemente em debates acadêmicos, movimentos sociais, nas políticas públicas e mesmo na vida cotidiana. No senso comum, tudo se territorializa, mas nesse ponto voltar-se-á o olhar com mais atenção para esse conceito, que particularmente tem incorporando as contribuições advindas da Geografia como campo de diálogo entre diferentes perspectivas que analisam o desenvolvimento territorial sob a ótica da inovação social. Inicialmente, pode-se pontuar que escrever sobre território sempre será uma relação de poder (SOUZA, 2000).

Assim, o conceito território será fundamental nas análises bem como conceitos derivado das relações territoriais e ao mesmo tempo fundamentais nas relações sociais que produzem o território ou originados desta relação como: territorialidade, territorialização, difusão, atores sociais, efeito territorial, capital territorial, inovação sociospacial e efeito do lugar.

O território é um modelo “remodelado” constantemente por uma sociedade em transformação de seu espaço (objetos e ações). Logo, implica em uma forma de poder, relações econômicas, culturais e ambientais constituído por redes e nós (RAFFESTIN, 1993). Haesbaerst (2010) diz que, além do poder, o território tem componentes culturais e econômicos. Saquet (2004) também considera a natureza como territorial, assim, ao ser articulado por políticas públicas, ele pode ser capaz de produzir mudanças nas inércias espaciais, pois se muda o poder e modo de regulação social e o modo de organização social. Dessa forma, pode levar a mudanças no tempo-espaço e ultimar transformações na estrutura social e nos processos humanos. O conceito de território estabelece uma dialética de existência e transformação, uma vez que privilegia as relações sociais, as redes, a cultura e o cotidiano (FERNANDES, 2009). Segundo Raffestin (1993, p. 143), “ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço”, uma relação que provoca uma ação relacional de transformações.

A territorialidade, baseando na identidade deve ir além de certos números critérios desenvolvida pela sociedade ao se relacionar com seu território. Esta emerge de um processo de territorialização, que envolve uma qualidade associado a forma de estabelecer e viver em um território, desta forma “é uma qualidade relacional dependente tanto do tipo de vínculos que a natureza dos corpos envolvidos possa chamar a estabelecer” (SOLINÍS, 2009, p. 267). Assim qualidade necessária para a construção de um território (SAQUET, 2010) vinculada ao poder, mas também vínculos de vivencia em grupo e de pertencimento a um local também de laços relacionais amplos quer sejam culturais, ambientais, econômicos e solidários.

Nesse quadro de conceitualização, a inovação socioespacial é um elemento fundamental na análise da possibilidade de deflagração de um processo de remodelamento institucional. A inovação social, porém, não deve ser identificada como conhecimento e novidade que se formam e se propagam para sintetizar o papel do território (SANTOS, 2009) com relações determinísticas capazes de conhecerem o estado presente do território, sem que haja uma predição do futuro ou uma repetição do passado, como se fosse um museu de grandes novidades, uma visão sedutora na sua simplicidade, mas inexistente na realidade, pois tempos – espaços são complexos.

A difusão da inovação social está associada à mudança de orientação ou experiências de vida, ou seja, a construção social de novas opções, a criação de novas institucionalidades, bem como mudanças comportamentais em ambientes coletivos e locais, como os territórios, para a satisfação de necessidades básicas ou superação de problemas sociais (HOWALDT, 2010), sejam estes de múltiplas dimensões, tais como: econômico, social, cultural, ambiental, etc. Considerando a inovação social e a difusão territorial, Fontan não nega a finalidade da difusão, mas traz outras considerações sobre a origem e sua estrutura espacial e territorial, e estabelece relação entre eles, como demonstra em:

*Notre approche théorique induit que le processus d'innovation a une incidence forte sur la définition ou sur la redéfinition de la territorialité. A contrario, nous sommes conscient que les zones de diffusion d'un usage social apparaissent saccadées et décalées dans le temps et dans l'espace. Il n'y a donc pas automatisme dans le processus de propagation d'une innovation qui permettrait une diffusion linéaire et généralisée de son usage. Cette situation de diffusion parfaite est rarement a rendez-vous. Nous voyons dans cette non-linéarité de la diffusion manifestation concrète de l'effet territoire. Si l'innovation a un effet sur le territoire, le territoire a*

*aussi une incidence sur la capacité de mener ou non à termes des démarches innovantes* (FONTAN, 2011, p. 25)<sup>18</sup>.

Território e desenvolvimento são, assim, polissêmicos e ligados à transformação das instituições e à questão do empoderamento aos excluídos das necessidades básicas, com relações sujeitas a novas realidades territoriais de caráter complexo. A noção de poder que o conceito de desenvolvimento territorial introduz é concebida dentro de uma visão de coesão social, de alteridade de solidariedade (FONTAN, 2011) e autonomia entre atores sociais que produzem e reproduzem suas relações no território.

O poder é um elemento central na discussão do desenvolvimento e tem de ser instrumentalizado em um processo que atribua participação às comunidades que constituem o território; nesse contexto, constitui-se um processo de empoderamento que também atribui poder apoiando ativamente aos desprovidos de participação e ação para que estes se envolvam como atores legítimos do desenvolvimento.

O território, por sua vez, podem ter uma ação de desenvolvimento, como ilustra a fábula dos pastores em um pasto comum. Wilham Lloyd, demógrafo inglês, contou em um panfleto de 1883 a fábula de um pastor que chegou a um pasto baldio e resolveu criar carneiros. Percebeu que o custo era zero e, sem restrições, pois não havia poder que regulava aquele espaço. Outros pastores, seguindo essa lógica, fizeram o mesmo e o resultado foi a destruição do pasto (PÁDUA, 1989). Nesse exemplo, o espaço banal e não regulamentado descrito na fábula não pode ser considerado um território, pois falta uma ação democrática capaz de constituir o poder para regulamentá-lo em função do bem comum e a ideia de uma territorialidade autônoma aparece como objetivo para se conquistar um novo modelo de desenvolvimento de baixo para cima (SOUZA, 2000, p. 90). Portanto, de forma científica, não é qualquer espaço local, no sentido de pertencimento ao mundo, que pode ser considerado um espaço-território; é preciso conhecer sua organização, modo de regulação e seus atores com sua atuação.

---

<sup>18</sup> Nossa abordagem teórica é a de que a inovação social tem um forte impacto sobre a definição ou redefinição do território. Ao contrário, estamos conscientes das zonas de difusão de uma inovação social e surgem irregularidades sociais deslocadas no tempo e espaço. Assim, não existe qualquer processo de automação e propagação uma inovação que permitirá a difusão de forma linear e de uso generalizado. Essa difusão perfeita é difícil de ser encontrada. Observamos assim, a não linearidade da difusão, uma manifestação concreta do efeito territorial. Embora a inovação tenha um efeito sobre território, o território também tem um impacto sobre a capacidade de realização ou condições de abordagens inovadoras. (Tradução deste autor).

Para Guy Di Méo e Pascal Buléon (2005), o ator social não é um mero habitante do território, pois ele sabe “o que é”, ou seja, que ele possui intencionalidade, e individualmente ou em grupos possui sua subjetividade nos seus decursos espaço-tempo, por meio de ações ou representações, assim, territorializando o que a ele concerne, e em constante transformação e disputa. Entende-se, portanto, que a questão da identidade e do território está conectada com uma ontologia também social, mas estabelece um relacionamento lógico ou de dependência da governança que apresenta um significado amplo do estado e da sociedade.

Os autores mencionados acima classificam os atores em: endógenos (local), que também pode ser exógeno (externo) ou de transição (interior e exterior ao mesmo tempo) e local; sem nenhuma ordem de atuação ou interesses determinantes. Di Méo e Buléon (ibidem) advertem: *il met en garde contre des “analyses trop systématiques et trop réductrices des phénomènes que l’on observe” et le risque de mort du sujet “transforme en marionnette des structures”*<sup>19</sup>. Dessa forma, aquém dos atores, consideram o contexto e as estruturas nesse processo territorial, sendo, portanto, um ato dialético. Nesse encadeamento se encontra a territorialização, que será um elo importante para promover as sinergias necessárias ao desenvolvimento com inovação social e essencial para a promoção do capital relacional do território.

A relação território e inovação social é pouco descrita na bibliografia, mas para Fontan (2011) é de primordial importância pensar nessa relação para se resolver as graves questões da contemporaneidade entre estes um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Pressupõe-se que dessa questões emergem diversos problemas que são territorialidades, dos quais serão citados alguns que são importantes nos campos social, político, econômico e intelectual, tais como: disputa de recursos naturais, disparidade de gênero e etnias, migratórios, segurança alimentar, exclusão socioespacial e o não desenvolvimento, sendo que estes não são originários de nossa época, mas persistentes ou aprofundados, ou ainda ressignificados na sociedade da técnica, da ciência e da informação. Fontan (2008b) responde a essas perguntas ao se referir ao território como aquele capaz de estabelecer a estrutura do novo tecido social. Sem território não há sociabilidade e a sociabilidade leva à territorialização.

---

<sup>19</sup> ”análise sistemática também demasiado reducionista dos fenômenos que podem ser observados” e do risco de morte do sujeito “em fantoches das estruturas”. (Tradução deste autor).

No âmbito da dimensão social da inovação, todas as ações individuais, grupo organizacional e institucional assistem a construção de novos cursos sociais. Nesse sentido, Fontan denomina efeito territorial (*effet territoire*):

*Par effet territoire, nous entendons que le territoire constitue un lieu instituant, c'est-à-dire qu'il agit sur le processus d'émergence et de consolidation d'une idée nouvelle, d'une invention ou d'une création. Cette influence, nous considérons qu'elle se produit de façon ambivalente puisque des éléments constitutifs du territoire, telle la configuration des rapports sociaux, agissent de façon contradictoire: soit pour faire respecter l'ordre établi et repousser la nouveauté; soit pour développer des actions qui en faciliteront la promotion. Par cette deuxième voie, le territoire devient instituant. Il contribue ainsi au dépassement de l'ordre institué. Le territoire, en accueillant et en incubant de la nouveauté, devient une scène où se construisent dans la coopération et le conflit des éléments pouvant éventuellement conduire à l'adoption nouveaux comportements sociétaux'[...]* (FONTAM, 2011a, p. 201-25)<sup>20</sup>.

Para Fontan (2008b), esse efeito territorial é produzido por mudanças nas relações e atitudes sociais, que consistem na capacidade de estruturação, de adquirir uma forma de ação, provocando a definição de novas trilhas ou formas de integração do sistema (*path shaping ou path building*) Para produzir essas transformações territoriais, Fontan (2011) destaca as mudanças nas relações sociais ou na riqueza social. Influenciado pelo sociólogo Thorstein Veblen<sup>21</sup>, o estudioso define que são respostas coletivas o que determina a conduta de vida, pois contêm o germe da mudança no seu amplo aspecto, tais como cultural, político, sociabilidade, institucional; enfim, nos

---

<sup>20</sup> Por “efeito território”, nós entendemos que o território constitui um lugar instituinte, ou seja, que ele age no processo de emergência e consolidação de uma ideia nova, inovação ou de criação. Consideramos que essa influência se produz de maneira ambivalente, uma vez que elementos constituintes do território, dada a configuração das relações sociais, agem de maneira contraditória: seja para impor a ordem estabelecida e rejeitar o novo, seja para desenvolver as ações que facilitarão a promoção. Por essa segunda via, o território se torna protagonista. Ele contribui dessa forma para a superação da ordem instituída. O território acolhendo e incubando o novo, se torna uma cena onde se constrói na cooperação e o conflito dos elementos podendo eventualmente conduzir à adoção de novos comportamentos sociais (Tradução deste autor).

<sup>21</sup> Thorstein Veblen Bunde foi um economista americano, sociólogo e um dos líderes do movimento economia institucional. Além de seu trabalho técnico, ele era um crítico popular e espirituoso do capitalismo, como mostrado por seu livro mais conhecido A Teoria da Classe Ociosa (1899). Sobre sua teoria Fontan (2003, p. 119) salienta que: *En effet, pour lui, non-seulement les technologies ont-elles une incidence sur l'environnement culturel et institutionnel, mais cet environnement institutionnel exerce lui-même un effet sur les technologies. Il y aurait ainsi une forme de réciprocité d'effets entre le contexte social et les technologies (ou l'innovation, terme que nous préférons, mais que Veblen n'utilise presque pas).*

elementos que serão importantes para a construção do território, assim também provocando mudanças no espaço-tempo.

Interpreta-se por território que, de uma forma complementar, a ideia de mudanças nas relações sociais estabelecem bens disponíveis, patrimônio imaterial e material, chamado de capital e advindo da história e das relações sociais que, ao mesmo tempo, são constituintes e constituídos no processo de territorialização. Assim, esse capital social pode ser um suporte ao desenvolvimento no momento em que ele traz riquezas mercantis e não mercantis e também ser produzido e/ou, modificado. As diversas divergências pesam sobre esse conceito, pois para alguns existe assimetria nas relações sociais, de foco político, como para Bourdieu (1979, 1980); para outros, existem simetrias nas trocas sociais, com foco utilitarista e econômico, como para James Coleman, citado por Higgins (2005). Mas a similaridade entre as propostas pode ser definida, “duas perspectivas são convergentes na ideia de que as relações sociais constituem um patrimônio (não visível), mas altamente eficaz, a serviço dos sujeitos sociais, sejam estes individuais ou coletivos”. (HIGGINS, 2005, p. 10).

Continuando essa análise crítica, considera-se a existência de diversos capitais, não apenas o social e entende-se que estes devem ser percebidos pela perspectiva do poder e uma compreensão do agir coletivo e de construção da vontade comum. Para Moulaert (2005), esses capitais, que servem para o empoderamento nas relações sociais, deveriam incluir tensões, variedade, e apoiar várias atividades humanas.

Para uma prospectiva crítica do desenvolvimento territorial, o autor mencionado propõe que o capital territorial seja visto de forma relacional e múltiplo, que amplia o conceito de riqueza coletiva que assume o caráter de diferentes capitais e as relações entre eles como variadas e diversas estruturas que compõem o território, mobilizados pelas territorialidades. Propõe também a diferenciação, e admite quatro tipos de capital: ambiental, social, humano e privado, cuja separação tem caráter sinérgico, e que devem ser observados nas formas históricas de relação.

A uma provocação do autor, ao referir ao capital territorial como algo sujeito a críticas, remete a possibilidades de mudanças a partir do local, não apenas utilizando a lógica do mercado. No Quadro 2 será apresentada a definição de cada uma das categorias do capital, suas relações se dão na realidade de diversas formas dependendo do contexto espacial. Sabe-se que, na realidade, esses conceitos de capital podem interagir conflitar ou mesmo ter o seu próprio desenvolvimento. Eles devem ser analisados no conjunto do território, mas, na verdade, o capital tem uma história que

Quadro 2 – Diferentes tipos de capital

Capitais	Características
Capitais Ecológico	A reserva de todos os recursos do meio ambiente e ecológicos. É uma reserva dinâmica que inclui a biosfera, a herança genética, espécies animais e vegetais
Capital Social (Institucional)	“Ele compreende as normas, as condutas, as relações e os tipos de organizações que ajudam a unir as pessoas. Um mínimo grau de confiança, de respeito e de dignidade e comunicação entre as pessoas é necessário nessa forma de capital”.
Capital humano	<i>Savoir-faire</i> e conhecimentos que são utilizados pelos Homens. Por sua vez o capital humano específico relacionado à empresa «aprender fazendo» tem uma importância considerável
Capital Privado	Essa categoria inclui a criação de estruturas duráveis que são relevantes no quadro da empresa*, tais como máquinas, fábricas, oficinas, edifícios e infraestrutura

Fonte: adaptado Moulaert (2005, p. 113; 2008, p. 78-79).

incorpora uma geografia de diversas escalas articuladas espacialmente e dentro da relação de poder, incluindo tensões com o público, o privado e o comunitário.

O capital territorial é histórico e o empoderamento é um fator fundamental na sua constituição e no desenvolvimento. O espaço e o território servem para a ação por meio de políticas que visam empoderar indivíduos, organizações e comunidades, angariando recursos e meios legais que possam ter voz e visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão, levando os excluídos ao empoderamento, pois a exclusão desempodera.

Para que se produza inovação **socioespacial**, o espaço não pode ser um suplemento ou receptáculo de ações, mas resultado de processos sociais e ao menos que interfira nesta, um processo de territorialização, composto por atores sociais que se relacionam, que possuem capacidade de atuação frente aos problemas a resolver, que contam com recursos, que querem, podem e devem participar do seu próprio desenvolvimento. Logo, pode-se dar expressão a uma identidade posta para análise e tradução e a possíveis reproduções de uma realidade que chamou-se de inovação socioespacial, e que mobiliza a sociedade (comunidade) de forma escalar, potencializando os diversos capitais dos diferentes atores sociais que interagem na produção material da vida e nas relações sociais entre os seus membros.



Os atores territoriais compartilham um mesmo espaço, territorializado por uma inovação. Desta forma, novos laços são (re)criados com diversas características sociais, econômicas, culturais, ambientais e políticos que se articulam do lugar ao mundo. Assim, existe um sistema no lugar (efeito do lugar) que orienta ações dos atores sociais no território, qual seja por proximidade, sociabilidade que amplia a possibilidade e reforça a inovação social.

O espaço, assim conformado, teria plenas condições de impulsionar um processo de desenvolvimento baseado na descentralização e na cooperação solidária, produzindo um efeito territorial, cujos resultados seriam: maior democratização social, participação popular, justiça social, vitalidade econômica, igualdade dos gêneros, acesso ao trabalho e a preservação ambiental; enfim, redundaria em um desenvolvimento territorial (OLIVEIRA, 2004), uma ação que busca o todo social, isto é, um desafio imposto à nossa época, com uma ontologia social e uma visão crítica da realidade.

Desse modo, a inovação socioespacial não pode ser considerada neutra, mas produzida pela sociedade e que, ao mesmo tempo, enquanto espaço, reflete sobre a mesma sociedade que a produziu. Assim, faz-se referência a um espaço “produto” e ao mesmo tempo, a região ou territórios gestados dentro das relações sociais de uma sociedade contemporânea, com efeitos dialéticos, com possibilidade de ação sobre ela. Uma “utopia” no sentido de construir uma espacialidade de respeito aos direitos humanos em sua totalidade, respondendo aos desafios do não direito ou das exclusões. No caso deste estudo configura-se como o direito ao desenvolvimento - um fenômeno superando a ontologia econômica e técnica.

Para responder às indagações de inclusão crê-se que esse modelo territorialmente constituído seja capaz de ser articulado por ações locais suficientes para romper com o não desenvolvimento, e que uma concepção de inovação socioespacial seja capaz de produzir uma resposta nova e socialmente reconhecida, com vistas a gerar mudança e inclusão dos direitos básicos de satisfação das necessidades humanas não satisfeitas pela via do mercado e do empoderamento. Um processo perfeitamente coerente e provável, o espaço-tempo da região e seus territórios, como o caso do Vale do Jequitinhonha.

## 2 TERRITÓRIO RURAL E TERRITÓRIO DA CIDADANIA

O tipo de desenvolvimento territorial adotado no Brasil, em especial o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (TC), e a possibilidade de dar origem à inovação socioespacial, considerando-se os objetivos, definições e organização dos mesmos, serão analisados nessa parte do trabalho. Para isto, será apresentada a conjuntura na qual eles foram corporificados no cenário das políticas públicas. Dentro do processo de redemocratização ocorrido a partir da transição democrática (década de 1980), a política pública já não é mais um monolítico que representa apenas uma orientação, e admite uma sociedade mais plural, que busca apenas em um projeto a superação das necessidades. O seu envolvimento está ligado à ressignificação do rural, ou seja, novas políticas com apelo territorial, como o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (TC), com vistas a propiciar uma conjuntura importante para a geração de *policy-making* inovadora: Assim, a

atualidade do rural na política, a partir dos tencionamentos postos ao Estado brasileiro, aos governos e às elites, após a Constituição de 1988, por uma sociedade civil polimorfa e multifacetada. Organizações e movimentos sociais atuam em redes de interesses e de pressões locais e globais. Representam classes e setores contra hegemônicos, subalternos e populares em lutas diversas por cidadania, dentre elas, por condições de vida, alimentos e reforma agrária. Neste contexto, as dinâmicas e os processos urbano-rurais fazem migrar para as dimensões rurais da brasilidade as tensões locais e globais da construção de disputas políticas. A palavra rural, usada como substantivo ou adjetivo, significa múltiplas dimensões pelas quais as relações e processos cidade-campo na atualidade de nossas vivências mundializadas ganham sentidos e significações nos espaços rurais. As políticas sociais, culturais e econômicas ressignificam a política, e com ela o discurso político, ressignificando o rural como lugar da polis, da cidade e da cidadania e, em seu sentido amplo, da política (MOREIRA, 2010, p. 9).

Na busca pela construção de um sentido amplo de cidadania se encontra a política do território rural, que deve sua origem ao conjunto de políticas públicas que surgem a partir da contestação do caráter modernizador, com a lógica voltada para uma agricultura integrada ao complexo agroindustrial. A agricultura integrada se inicia nos anos 1980 com uma profunda crise – a crise da dívida externa, a partir da elevação da

*prime rate* ocasionada pela dívida americana; assim, o serviço da dívida brasileira tornou-se extremamente alto, uma crise financeira. Na sociedade e no governo observa-se o início de uma série de mudanças que, pode-se dizer, estão pendentes até os dias atuais, enquanto no rural ocorre a disputa entre dois projetos, chamados por Dagnino (2004) de uma confluência perversa: o projeto político neoliberal e o projeto político democratizante (DELGADO, 2010). A partir dessa disputa surgiriam novas concepções do rural e de suas políticas.

O projeto neoliberal nasce da renovada vocação agroexportadora brasileira, agora defendida, que coloca para o conjunto da sociedade brasileira a importância estratégica de uma agricultura vinculada à modernização e exportação. Essa agricultura, chamada nos meios políticos da mídia e no acadêmico de agronegócio, inicia sua trajetória na modernização brasileira na década de 1970, e passa, de certa forma, com ganhos, pois com o intuito de gerar superávit comercial, recebeu grande apoio do governo e da sociedade. Na década de 1990, o desmonte neoliberal pouco afetou produção agrícola e com o apoio do governo o projeto ganhou territórios, como nos dias atuais, com avanço para o cerrado, franjas da Amazônia, entre outros. Também com o apelo midiático sobre o signo do “Brasil que dá certo” houve expansão desse setor, mas considera-se que ele “dá certo” para poucos, pois sua construção é associada a um forte processo de exclusão.

O projeto democratizante, sem voz na época da ditadura e com a crise dos anos 1980, bem o processo de redemocratização, começa a se colocar na disputa das políticas amplas da sociedade brasileira. Cabe destacar a questão agrária e as discussões sobre ganhos e perdas do processo de modernização (DELGADO, 2010), que ganha novos atores: os atingidos por barragens, os sem-terra, os povos da floresta, os agricultores familiares<sup>22</sup>, os quilombolas e populações indígenas – todos excluídos do processo de

---

<sup>22</sup> A) Esse conceito é a base da política pública e vai além de dados estatísticos. De acordo com LIMA (1995), citado por Tedesco (2001, p. 63) “descrevem unidades de produção familiar como unidades essencialmente distintas da empresa capitalista típica. Pois a partir de uma base material e social específica e da forma como se inserem no meio físico e socioeconômico, buscam se reproduzir social e economicamente, organizando e realizando a produção basicamente da força de trabalho familiar”; B) A agricultura familiar é uma categoria que engloba diversos sujeitos políticos e envolve assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, catadeiras e quebradeiras de coco, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados e outros (Conforme definido na Lei nº 11.326, de 24/07/2006 e Decreto/PR nº 6.040 de 7/02/2007) (MDA, 2012, p. 11); C) “A outra identidade social rural importante que surge na década de 1990 é a de “agricultores familiares”, que vem substituir a de “pequenos produtores”, dominante nos anos 1980. Algumas razões para isso são: (1) a perda de relevância política dos

modernização e perversamente atingidos com perda de crédito, juros altos, baixo preço de seus produtos no mercado interno no decorrer dos anos 1990, atingidos por políticas que desmontaram diversas instituições públicas voltadas para essa agricultura (DELGADO, 2010). Nesse período, houve derrotas políticas, como a não execução integral do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do governo Sarney, mas também vitórias, a constituição cidadã, com diversos avanços sociais e apelos participativos na esfera do Estado.

Pode-se também atribuir a essas duas décadas o nascimento de novos movimentos sociais democratizantes, que muito influenciam nas políticas para essa parcela da população, como o movimento dos sem-terra, movimento dos atingidos por barragens (MAB), movimento sindical, movimentos religiosos, a pastoral da terra, organizações não governamentais, etc. Os papéis dos movimentos sociais ressurgidos são de fundamental importância e podem ser considerados como um grande ganho para a Constituição de 1988, por efeito de seu apelo descentralizador e do resgate do social. Assim, inicia-se a busca por novas políticas de desenvolvimento para o campo com a busca pela inclusão produtiva e social.

Nos anos 1990, e reforçadas na primeira década do novo século, as políticas públicas não se voltaram apenas para a agricultura moderna e vinculada ao complexo agroindustrial, mas aparece um novo ator, o agricultor familiar (TEDESCO, 2001). E com ele um conjunto de novos “significados relativos a temas como produção, escolhas técnicas, comercialização, preços e crédito, associativismo, meio ambiente, etc.” (DELGADO, 2010, p. 37), a partir do qual se destaca a bandeira da reforma agrária e do desenvolvimento. Dessa forma, ganha urgência política a proposta de um projeto alternativo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, e assim, uma

---

assalariados rurais; (2) a maior complexidade social e política dos pequenos agricultores, tanto em termos de suas demandas e mobilizações, como de suas lideranças, que passam a ganhar maior peso no sindicalismo em todo o país, através principalmente das chamadas “oposições sindicais”; (3) a progressiva decepção com a modernização da agricultura e sua incapacidade de atender às demandas desses agricultores, bem como o surgimento de várias “questões” correlatas, como a das tecnologias alternativas, da organização produtiva, da comercialização, da agroindustrialização, do meio ambiente, etc., o que acelerou a percepção em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento; e (4) a intensificação da reflexão intelectual e do debate sobre a permanência, o significado e a importância econômica e social da agricultura familiar para um desenvolvimento rural mais democrático e inclusivo, tomando principalmente como referência o conhecimento da experiência europeia, a que muitas assessorias e lideranças sindicais passaram a ter acesso através de intercâmbios promovidos pelas igrejas Católica e Luterana e por ONGs.” (DELGADO, 2010, p. 36-37).

busca inicial por parte do Estado contra o projeto, até então único, da modernização conservadora, a proposta contra hegemônica fundada na agricultura familiar.

A generalização dessa identidade e dessa proposta de projeto por todo o país, deixado de ser uma questão meramente sulista (como aconteceu, analogamente, com as categorias de sem-terra e de assentado), foi impulsionada por vários fatores, entre (1) as transformações econômico-sociais do meio rural que se espalharam progressivamente por todo o país, (2) as grandes mobilizações nacionais, como os “Gritos & Terra”, realizadas para influenciar o Estado e as políticas públicas e para ganhar visibilidade e apoio da sociedade, (3) o surgimento de um sindicalismo identificado essencialmente com a agricultura familiar, como é o caso, por exemplo, da Fetraf, e (4) o redescobrimto do espaço local, inicialmente o município – em função do processo de descentralização das políticas públicas consagrado pela Constituição de 1988 e das esferas públicas de participação municipais criadas para controlar socialmente sua gestão e execução, estimulou/obrigou os sindicatos e as diversas associações de agricultores familiares a complexificarem sua forma de atuação na política municipal e a perceberem com mais clareza as demandas e os interesses dos agricultores para influenciarem o processo de descentralização das políticas públicas em várias áreas (saúde, educação, desenvolvimento rural, gênero, geração renda, etc.) (DELGADO 2010, p. 37).

Ou seja, o movimento social se organiza e articula agora com reivindicações, mas também se apresenta com uma novidade a ideia de uma política que busca no território a possibilidade de realização, uma vez que se pode afirmar uma nova geração de políticas públicas com a centralização, planejamento e dispêndios característicos do Estado desenvolvimentista. Este aspecto revela uma perspectiva positiva de produção de novas relações territoriais, ou novas formas de continuidades de velhas práticas sociais de subordinação entre a mais destacada o clientelismo.

Com o surgimento de novos modelos nos anos 1980, a perda da capacidade de intervenção do Estado e com as políticas de recuperação da economia, em especial o plano real, a agricultura familiar se viu prejudicada, reforçando a exclusão de determinados grupos. Mas a pressão dos movimentos sociais muda, a partir dos anos 1990, com a forma de orientar as políticas públicas para o campo. Para Hespanhol,

No decorrer dos anos 1990 também ocorreram mudanças importantes na maneira de se entender o campo, pois passaram a ser consideradas, pelo menos em tese, as especificidades locais na formulação de políticas públicas. Com isto se procurou favorecer a representação dos atores sociais por meio das suas formas de organização coletivas na elaboração e implementação de políticas voltadas ao meio rural (HESPANHOL, 2008, p. 83).

No caso, as políticas territoriais também apresentam perspectivas diferentes, ainda hoje presentes na realidade brasileira. Existem políticas territoriais com diversos matizes ideológicos, como um empreendimento espacial que varia da versão empresarial, conservadora e que enfatiza a ação local no sentido de projetos claramente capitalistas, de dinamização da economia local e outras. Por meio de uma leitura mais social, vê-se no novo modelo uma estratégia para o aprofundamento da democratização da sociedade, na qual é enfatizada a participação popular como meio de assegurar apoio às políticas redistributivas, ou ainda inserção em outros modelos econômicos sociais e solidários (OLIVEIRA, 2004).

Como em unidade, todas buscam no território a superação ou inclusão de determinados espaços, em que se reconhecem atores sociais, organizações coletivas e políticas territoriais, e não apenas setoriais, voltadas para a chamada agricultura familiar. Essas políticas possuem diversas expressões e podem ser classificadas como um apelo territorial e de superação das políticas de modernização, originando na formulação das políticas regionais. Elas buscam a valorização dos recursos e capacidades da região, a citar: Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Comunidade Solidária (PCS), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) (ORTEGA, 2008) – todos com apelos municipalistas e muitos prefeituráveis, não em estar apto a trabalhar em conjunto com as prefeituras, mas, no sentido das políticas é estar sobre o comando não da sociedade e sim dos aparelhos ligados à prefeitura e/ou ao executivo municipal.

Cumprir pontuar que debate da política pública, em sua a sua construção, remete a um melhor discernimento no tempo-espaço para a compreensão da criação do ministério do Desenvolvimento agrário (MDA), que passa pela referência da transição da ditadura aos anos de implantação de reformas neoliberais, e ao possível experimentar de um novo governo, que chega ao poder após três tentativas.

Pode-se observar que na perspectiva do rural no governo Sarney inicia-se, de fato, uma política de bases institucionais e de caráter nacional, com o objetivo de criar a gestão de pequenas bacias no país e de intervenção no rural. Assim, foi criado o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas (PNMH), com um apelo territorial (OLIVEIRA, 2004), mas, devido à desestruturação econômica, tal programa foi de pouco efeito, processo que Delgado (2005, p. 86) chamou de “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada”. O planejamento de governo dessa época se viu

paralisado pela conjuntura social e econômica que se estabeleceu: a crise da dívida e a hiperinflação. Mas o começo da intervenção no rural com apelo territorial se faz efetivamente no governo FHC, mediante a conjuntura de grave crise agrária, o acirramento de disputa de projeto democratizante e neoliberal e o próprio governo, influenciado em toda sua proposição pelo consenso de Washington<sup>23</sup>. Mas a reapuração da capacidade de investimento do Estado foi, nesse cenário, o marco da criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, e da criação do PRONAF.

Outra diferenciação seria na orientação de cima para baixo (*top-down*), em que os planos são praticados no local, e as de baixo para cima (*bottom-up*), em que os planos são elaborados pela sociedade (ORTEGA, 2008). Pode-se notar algo em comum nesses projetos, ao se tratar de políticas rurais: todos colocam o espaço rural com grandes déficits de pobreza em que se concentram os ambientes rurais. O rural é tomado como um espaço e diferencia-se da abordagem que o identifica com o setor agropecuário, em que o processo de desenvolvimento deve ocorrer com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais); com a introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais; e com a criação de novas estruturas de governança local – lembrando que essa nova governança deve ser sustentada por uma concertação social, cujo resultado é um pacto territorial que tem como meta o desenvolvimento endógeno (ORTEGA, 2008).

Para Hespanhol (2010), esse modelo coloca em xeque o modelo anterior de políticas para o desenvolvimento, surgindo, assim, políticas que buscam nas potencialidades locais (*Bottom-up*). O Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), iniciado na União Europeia em 1991, se tornou uma referência importante para o estabelecimento de políticas públicas indutoras do desenvolvimento local em regiões rurais dotadas de baixo dinamismo econômico. Esse programa, reeditado em diversos momentos, buscou nas potencialidades locais a inserção econômica das áreas deprimidas da União Europeia. O referido programa fez com que o Banco Mundial realizasse uma abordagem territorial

---

<sup>23</sup> A expressão Consenso de Washington, chamada também de neoliberalismo, nasceu em 1989, criada pelo economista inglês John Williamson, ex-funcionário do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em uma conferência do *Institute for International Economics (IIE)*, em Washington, Williamson listou políticas que o governo dos Estados Unidos preconizava para a crise econômica dos países da América Latina. Por decisão do Congresso norte-americano, as medidas do Consenso de Washington foram adotadas como imposições na negociação das dívidas externas dos países latino-americanos. Acabaram se tornando o modelo do FMI e do Banco Mundial para todo o planeta.

superando a setorial nas políticas públicas de diversos países subdesenvolvidos. Foi, portanto, uma abordagem portadora de uma perspectiva além da setorial e integradora dos meios rural e urbano, com um caráter multifuncional e multidimensional dos espaços rurais. Na América, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Instituto Interamericano para Cooperação e Agricultura (IICA) foram incentivadores dessas novas políticas públicas.

Na disputa de projeto, a eleição do governo Lula, em 2002, significou, mesmo que simbolicamente, a chegada ao poder pelo projeto democratizante na conjuntura da governabilidade, em que se podem destacar “os compromissos de campanha, a carta ao povo brasileiro<sup>24</sup>, a composição ministerial, a bancada de apoio no congresso e a política macroeconômica” (DELGADO, 2010, p. 39), isto é, a configuração de um governo de continuação parcial com o projeto neoliberal. A essa época, ocorreram duas visões para o projeto democratizante: a primeira é a continuação de um governo que chega ao poder com apelo popular, mas que mantém instituições resistentes a mudanças; na verdade, um reformismo quase sem reforma, ganhos parcos, apenas um projeto eleitoral (GÓMEZ, 2006; ARCARY, 2011). A segunda: o possível: “um governo que combinou, de forma inédita, crescimento econômico sustentado, estabilidade econômica, distribuição de renda e consolidação da democracia” (MERCADANTE, 2010, p. 14), constituindo o governo possível, mas com ganhos, posições antagônicas sobre o governo a partir de uma orientação vinculada ao projeto democratizante. Admitindo-se que o governo Lula teve início por meio das forças que o levaram ao poder, a parcela desse poder dado a elas é algo novo na história do Brasil, e condição necessária para surtir novas modalidades de políticas públicas.

Todavia, os dois projetos em conflito não são apenas antagônicos, pois se relacionam de algum modo. Como por exemplo, faz parte do projeto democratizante “a reivindicação por formas de regulação pública e a atuação do agronegócio por meio mais transparente em seu relacionamento com o Estado” (DELGADO, 2010, p. 201), assim, admitindo sua existência muito provável pela conjuntura imposta pela crise

---

<sup>24</sup> Destinada muito mais a acalmar mercados do que propriamente a seus eleitores, a carta já antecipava boa parte daquilo que o Brasil é hoje. Depois de sua divulgação, empresários e investidores brasileiros – e principalmente estrangeiros – passaram a contribuir para o processo que deu credibilidade à campanha petista, levando Lula pela primeira vez à Presidência depois de três tentativas frustradas. Dez anos mais tarde, um olhar sob a perspectiva histórica deixa claro que não se tratava de uma panaceia. De fato, os efeitos sob a economia começaram a ser percebidos depois de já iniciado o governo Lula – especialmente com as ações de Henrique Meirelles, recém empossado presidente do Banco Central, sobre a taxa de juros, com a intenção de manter a economia sob controle.



mundial e pelo fim da guerra fria, mas também a correlação de forças no interior da sociedade brasileira, mesmo que pareça uma estratégia de governo impor avanços ao projeto democratizante, sem promover rupturas (DELGADO, 2010). Na convivência com essa confluência perversa, o governo promove uma governança de “achego entre projetos”, nos quais a *policy-making* é fundamental.

As experiências recentes demonstram que em diferentes latitudes de nossa América já se põem à prova diversas modalidades de uma nova geração de organizações de esquerda, agora menos **vanguardistas** e mais vinculadas à pureza das reivindicações e dos movimentos sociais. É correto resistir, mas passar da resistência à proposição de outro projeto ainda é matéria pendente. Admitido que **outro mundo é possível**, resta discernir **como** esse mundo poderá ser e **como** o construir, mediante que instrumentos e que caminhos (CASTRO, 2012, p. 137 – grifos do autor).

Segundo Delgado (2010), a continuidade do projeto neoliberal se deu por meio de ações da política macroeconômica, manutenção do peso do agronegócio na economia e a inflexão da importância estratégica da reforma agrária. Por outro lado, “abriu um conjunto importante para o aperfeiçoamento e a consolidação do projeto democratizante no meio rural” (DELGADO, 2010, p. 42). Nesse sentido, não se pode falar de continuidade ou de uma ruptura (ORTEGA, 2008), mas de um novo momento com políticas de estímulo à mobilização da sociedade civil<sup>25</sup>: política social de distribuição de renda, um aparato governamental de apoio ao agricultor familiar e a outras populações no meio rural; um conjunto de políticas<sup>26</sup>, assim como a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que procurou uma nova roupagem para as políticas públicas com o estabelecimento do Programa Desenvolvimentos Sustentáveis de Territórios Rurais<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Fortalecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, o 1ª CNDRSS (CONDRAF, 2008) entre outros.

<sup>26</sup> Pronaf B, microcrédito, plano safra, reestruturação do programa de assistência técnica e extensão rural, Programa de aquisição de alimentos (PPA).

<sup>27</sup> Na reunião do dia 13/03/ 2013, o CONDRAF aprovou, *ad referendum*, uma portaria que incorpora novos territórios no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), uma questão muito importante para a execução de políticas territoriais do MDA”, que significa a atualidade do programa. Fonte: <[http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=12102196](http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=12102196)>.

O início do novo governo, especificamente com o documento de Dezembro de 2002, o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), apontava uma posição estratégica (GRAZIANO DA SILVA, 2008). O PNDRS destacava:

é necessário um arranjo institucional que estimule os consórcios intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões [...], planejar ações de desenvolvimento integrado e captar os recursos necessários à sua execução [...]. Esse estímulo pode advir [...] de um Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD) a ser firmado com consórcios intermunicipais com planos microrregionais de desenvolvimento rural [...]. Essa nova proposta deverá preencher o vazio existente entre a transição das políticas de desenvolvimento regional do âmbito ‘macro’ para o ‘mesorregional’ [...]. O nível local/municipal constitui esfera de formulação de políticas públicas absolutamente essencial para o processo de desenvolvimento. Todavia, é preciso entender que existe hoje um verdadeiro vazio entre o mesorregional e o municipal. E que esse vazio precisa ser preenchido por alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais, que inclua seu eventual centro urbano e seus municípios ambivalentes (MDA/NEAD, 2002, p. 10-11, grifos deste autor).

Assim, o governo federal criou territórios rurais e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário: uma nova instância para *policy-making*, passando a interferir diretamente no território, com um novo recorte territorial. Esse programa ganha, no ano de 2009, o Território da Cidadania, com a ação de vários ministérios. O programa tem seus méritos nas políticas de incorporação das parcelas excluídas do processo de modernização, em especial os agricultores familiares (HESPANHOL, 2010). Assim, foi criado o Território Rural do Alto Jequitinhonha, mais tarde transformado em Território da Cidadania, que está associado a outros de grande relevância, inclusive para territórios como a recuperação do salário mínimo<sup>28</sup>, o Bolsa Família<sup>29</sup> e o Projovem<sup>30</sup>, que constituíram um alicerce para a inclusão social a partir do Governo Lula, conforme Mercadante, que acrescenta:

A promoção da inclusão social, da distribuição de renda e da redução das desigualdades figura desde o início do governo Lula como objetivo estratégico de sua agenda social. Essa orientação deu a tônica de inúmeras iniciativas que ora se basearam no aperfeiçoamento de

---

<sup>28</sup> Nota Técnica nº 118, publicada em dezembro de 2012, pelo Departamento Intersindical Estatística Estudos Sócio Econômico (DIEESE).

<sup>29</sup> <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: jan. 2013.

<sup>30</sup> Ver <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem>>. Acesso em: jan. 2013.

ações inauguradas por governos anteriores, ora se pautaram pela criação de novos programas e políticas públicas. Também sempre esteve presente uma concepção republicana, tanto no desenho como na implementação das ações de responsabilidade do governo federal, prevalecendo à ênfase nas parcerias com os entes federativos, no fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social, e na busca pela unificação da ação do Estado no território nacional. (MERCADANTE, 2010, p. 72).

Podem-se salientar diversos fatos na conjuntura internacional presentes na formulação dessas políticas: a reestruturação pós-fordista e o pensamento do espaço como um novo elemento para o desenvolvimento via ação territorial, assim como um revigoramento das economias regionais por um sistema flexível, já percebido no mundo na década de 1970. Então, a formulação dessa política vem em um contexto de construção histórica, que se inicia no mundo com a crise do fordismo nos anos 1970 e repercute no Brasil na crise dos anos 1980. A transição democrática trará o início propriamente dito de uma política territorial também para o rural com o governo FHC nos anos 1990. Essas iniciativas se fundem para dar origem às políticas rurais do MDA nos anos 2000 (ORTEGA, 2008). Como descreve Schneider,

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com esses organismos locais, tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2004, p.102-103).

De uma forma geral, pode-se distinguir os programas territoriais no Brasil sob a perspectiva (LEITE, 2010) de um reordenamento territorial, uma busca por novas escalas de atuação do Estado e territorialização de políticas públicas, que significa uma maior eficiência e efetividade na implementação de programas, inclusive com maior participação da sociedade. Sob essa perspectiva, pode-se inferir o nascimento de um programa construído sobre bases territoriais (ARAÚJO, 2007), como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), que seria a base do Território da Cidadania (TC).

Dessa forma, poderia essa concepção de política, por parte do Governo, propiciar a inovação socioespacial no território do alto Jequitinhonha?

## 2.1 Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania: conceitos<sup>31</sup>

Na conjuntura de disputa de projeto, como uma política inovadora que busque na participação popular sua efetivação, de novos arranjos institucionais conformados, como o caso dos territórios rurais e sua derivação, todos os conceitos e mesmo os territórios foram adotados a partir da orientação do PRONAT, mudando a forma de atuação. O Território da Cidadania poderia facultar a Inovação Social (IS), ou seja, provocar na *policy-making*, um tencionamento ou *court-circuit* (CHAMBON, 1982), estratégias sociais de contorno (BONAL *et al.*, 2012), assim se posicionando nas disputas que moldam deliberações políticas e o próprio Estado (LINERA, 2010; HOWELETT, 2013). Ou, ainda, o contrário: reafirmar outras institucionalidades que poderiam demonstrar muito mais uma ontologia econômica e estatal que comunitária (MOULAERT, 2008), uma política com pouca capacidade para modificar as relações sociais no território, no qual se procurará elaborar utilizando documentos e estudos sobre essas políticas.

Quanto ao último item citado, da impossibilidade de produzir desenvolvimento territorial, poder-se-ia elencar o aspecto das intervenções econômicas e técnicas e a possibilidade de se produzir ações localizadas no território, uma nova modalidade de ajuste setorial, com uma roupagem que dificultaria as transformações nas relações

---

<sup>31</sup> Foram analisados os seguintes documentos do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável.** Brasília: Condraf, 2005a. 78 p.
- **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005b. 36 p. (Série Documentos Institucionais, n. 1).
- **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – guia para o planejamento.** Brasília: SDT/MDA, 2005c. 62 p. (Documento de Apoio, n. 2).
- **Referências para a gestão social de territórios rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005d. 33 p. (Série Documentos Institucionais, n. 3).
- **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005e. 28 p. (Série Documentos Institucionais, n. 2).

sociais, mas que reafirmaria seu aprisionamento na produção de mercadoria e a inserção regional via mercado. Cabe destacar que os documentos originários dessas políticas possibilitariam ações para um território de incorporação e de disputas territoriais ao passo em que auxiliaria avizinhar o desenvolvimento pela orientação técnica e econômica. De acordo com de Moulaert (2008), apesar da preocupação institucional e das relações sociais, a lógica está na ontologia econômica da produção de mercadorias.

O documento faz referência ao apoio ao desenvolvimento territorial (MDA, 2005d, p. 2) e à disputa territorial específica e define “iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais, tendo por referências a valorização dos recursos territoriais, a competitividade territorial [...]”. O documento do MDA se refere ao processo de atuação no qual, na especificidade de um desenvolvimento humano e social, faz a seguinte proposição:

A implementação de um processo de mudança orientado por estes valores implica na adoção de uma estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial fundamentada na formação técnica, social e política do capital humano, e no fortalecimento do capital social, potencializando um processo sociopolítico de mudança cultural e institucional, que deve refletir-se na reativação das economias territoriais, em bases mais efetivas. Portanto, para que as políticas públicas possam de fato influir nos rumos do ‘desenvolvimento inclusivo’, é necessário que se promovam substantivas mudanças na compreensão e no comportamento dos atores (MDA, 2005d, p. 12).

Em uma visão mais pessimista da realidade social, no cenário dos territórios rurais e mesmo no território da cidadania (GERALDI, 2012), relatam-se aqui as observações de Montenegro Gómez (2006, p. 63): as políticas públicas rurais na agricultura familiar estão relacionadas a uma política – defendida pelo Banco Mundial e assumida pelo governo brasileiro desde a transição democrática – de inclusão social “na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada ao mercado”. Para Montenegro Gómez (2006, p. 67), a concepção economicista da agricultura familiar complementa a “orientação econômico-mercantil que substancia a proposta de política pública para o meio rural”. Isso significa o aprofundamento das relações capitalistas no campo, ao mesmo tempo em que incentiva ao agricultor ou as suas associações, ações de incorporação ao mercado e não iniciativas sociais de mudanças nas relações sociais.

Para essa proposição, Navarro (2001) deixa clara uma proposta de aliança para o desenvolvimento rural, na qual o território poderia ser uma síntese baseada na intervenção estatal, com o intuito de proteger e promover o capital por meio da

diversificação produtiva; pluriatividade; transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação de capital; implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado; busca de consensos entre classes sociais; participação popular; e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais.

A ação no território traz um desafio da superação da inércia, pois corre o risco do desvio meramente técnico e econômico tomado por esses projetos, já que há uma inércia da ideologia economicista (VIEIRA, 2010) nos territórios onde o convívio de diversos atores - muitos desses oriundos da ação da extensão rural e de agentes financeiros, vinculados à difusão de novas tecnologias e informações, com a característica setorial, mesmo com uma roupagem que ultrapasse o setor primário (BONNAL *et al.*, 2012).

Alguns estudos apontam para essa característica das políticas territoriais (GÓMEZ, 2006; GERALDI, 2012). Até mesmo pelas definições do econômico pelos programas, nota-se que o papel dos atores territoriais pode ter certa mobilidade, permitindo o avanço além da inovação técnica e econômica, que irá se refletir nas práticas territoriais. A economia pode ser uma visão substantiva, capaz de inserir grupos e mesmo lógicas de reciprocidade, de centralidade de uma economia solidária para um desenvolvimento inclusivo, bem como mudança nos atores e uma nova territorialização (FONTAN, 2004). Ela traz referência como a exemplo do objetivo específico que referenda a disputa territorial, acrescentando ainda um apelo à solidariedade territorial, como “o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos” (MDA, 2005a, p. 2), que não comprometeria o programa a uma ação de competição territorial, e a expansão do mercado e da não inclusão social.

Mesmo com uma visão mais pessimista dos programas, em que a superação da ansiedade e o medo da utopia – uma necessidade aos movimentos sociais na atual conjuntura de superações para outro mundo possível possam revelar saídas dessa armadilha do “grande arquiteto”, um planejador de todos espaços até os cotidianos como o Banco Mundial, a favor do capital, os movimentos populares e os atores sociais poderiam criar outros valores, mudanças nas estruturas que poderiam caminhar para a inovação socioespacial, pois o território que é uma construção de poder e disputa não se realiza fora dos conflitos por simples planejamento ou pretensão, e tampouco as utopias. A realidade existe nas relações socioespaciais e no espaço, e podem ser modificadas por novos eventos de uma sociedade.

O mesmo documento se refere à maneira ou método de enfocar ou interpretar o território, a abordagem territorial que “implica na compreensão das dimensões abstratas e concretas das sociedades e da dialética nas relações ‘humano-ambientes’ que expressam o processo de ocupação dos espaços geográficos nacionais” (MDA, 2005d, p. 3). Um dos conceitos centrais dos programas define que:

Este objetivo se alcançaria promovendo a equidade, as oportunidades, a competitividade produtiva, o manejo sustentável do ambiente e dos recursos naturais, a estabilidade política e a governabilidade democrática. Dentro deste enfoque, o conceito de incremento sustentável de qualidade de vida tem como referências a garantia de serviços básicos, a superação da pobreza e a garantia da segurança alimentar. A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que levam em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais (MDA, 2005d, p. 3).

Esta é uma definição que poderia ter uma visão de competitividade dos territórios e interação econômica com a globalização, mas que pode ser complementada, em sentido estreito, com uma orientação sobre um território sustentável, cujas metas são: a geração de riquezas com equidade, o respeito à diversidade, solidariedade, justiça social, sentimento de pertencimento e inclusão social, todos nas dimensões do desenvolvimento sustentável, econômico, sociocultural, político-institucional e ambiental (MDA, 2005b, p. 8). Dessa forma, não diretamente vinculado ao econômico, técnico e difusionista, no sentido de integrar o território aos processos globais, o local necessita se opor à máquina pós-fordista (RIVELLI, 1977), sem deixar de ser gerador de novas formas econômicas e de inovação endógena, geradoras de relações não puramente mercantis, como observa Vieira:

[...] no rol desses processos estão incluídas, entre outras, a criação de novas formas de reciprocidade econômica, nutridas pela formação de um tecido social especialmente coesivo e cooperativo; a estruturação de sistemas produtivos locais em zonas rurais, integrados em redes de pequenas e médias empresas que transcendem a esfera das relações puramente mercantis e desvelam novos tipos de atividade não agrícola no meio rural; e a pesquisa de novos arranjos institucionais autenticamente descentralizados, voltados para o exercício efetivo da governança territorial (VIEIRA, 2010, p. 6).

Outros estudos buscam a classificação dos programas territoriais e um deles faz uma análise comparativa de diversas políticas territoriais ou de desenvolvimento no Brasil. Esse estudo propõe uma tipologia de classificações entre 13 políticas públicas territoriais: O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (luz para todos) e Sistema Único de saúde (SUS), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), Programa Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido (PIMC), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Educação do Campo, Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), Programa Território da Cidadania (TC), Arranjo Produtivo Local (APL) e Consórcio de Segurança Alimentar (Consad). Nesta análise serão destacados dois programas: o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)<sup>32</sup> e o Programa Território da Cidadania, que

pretende fortalecer os atores sociais do território em torno da construção participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos para o meio rural. A origem do programa está relacionada à criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em 2004. Origina-se de uma linha de ação do Pronaf chamada “Infraestrutura e serviços” e do entendimento de que as políticas públicas para o meio rural deveriam ser planejadas em escala mais ampla que o município apenas, mas pensada para grupos de municípios. O principal tema da política está relacionado com a escolha de modelos alternativos de desenvolvimento para as áreas rurais, mais diversificados e heterogêneos. Sua dinâmica institucional é bastante diferenciada, obedecendo a uma lógica de seleção de territórios que serão foco da intervenção pública e estabelecendo, em distintos níveis da administração pública, conselhos compostos pelo Estado e pela sociedade civil, que se encarregam de estruturar e avançar com o programa. As áreas rurais com grande concentração de elevados graus de pobreza e de moradia de agricultores familiares, assentados e comunidades e populações tradicionais, são o foco do programa, de forma que os interesses giram em torno desses atores. (KATO, 2012, p. 28)

---

<sup>32</sup> O documento original coloca a sigla como (PDSTR).



O Territórios da Cidadania (TC) assim pode ser entendido:

é um desdobramento do programa anterior e surge com a intenção de articular, em torno de um mesmo território, um amplo leque de políticas públicas. A principal ideia por trás do programa é a necessidade de se pensar o desenvolvimento por meio da implementação de ações multissetoriais aplicadas de forma direcionada a áreas prioritárias, normalmente carentes. Seu objetivo é intervir nas causas estruturais da pobreza rural. O modo de operação do TC é semelhante ao anterior, ainda que reduza em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais *top-down*. Conforma na política um dispositivo que visa à concentração e à articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais, preocupando-se com a governança das políticas públicas. Seus objetivos, interesses e instituições, portanto, diferenciam-se da lógica dos demais programas, visto que, mais do que voltados diretamente para os territórios e os atores sociais, a política busca reorganizar e rearranjar um amplo leque de políticas públicas com esses fins (KATO, 2012, p. 29).

Ao falar das inovações sociais de relações que se dão em uma escala geográfica pequena, dos locais, nos quais aspectos qualitativos são mais importantes que meros ajustes classificatórios, baseados em pensamento cartesiano, as classificações se tornam um risco, pois busca-se analisar esses processos a partir de uma perspectiva comprometida com a comunidade, ou seja, na prática territorial. Assim, Kato (2012) classifica o programa a partir de alguns critérios, em cuja classificação o PRONAT é visto como articulador de atores econômicos no território e o TC, como articulador de diferentes políticas públicas. A dimensão territorial é outra classificação na qual o PRONAT se caracteriza como de fomento a projetos territoriais que viabilizam projetos locais selecionados pelo governo federal. O governo elege o recorte territorial e como se dará a territorialização desses projetos, apresentando um processo descendente-ascendente, com projetos locais e aprovação estadual e federal. O TC é um programa articulador de políticas públicas no território, mas absorve, na prática, muitas experiências do programa anterior, sendo que muitas vezes é observado como “atropelador” do território rural (LEITE; WESZ, 2012) e que pode ser entendido como um *continuum* território rural e território da cidadania. Como afirmou o coordenador do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha: “aqui mudamos o nome, mas continuamos a mesma coisa do território rural”, afirmação também foi feita por outros entrevistados.

Segundo a definição dada por Kato (2012), os tipos de território dos programas analisados são colocados como projetos coletivos incentivados pelo Estado por meio da

*policy-making*, em que as ações territoriais traduzem as ações do governo federal; assim, fundam-se entre ações que podem ser de inovação. Enquanto isso o território torna importante as estratégias para ação no espaço e nas suas estruturas, como: da qualidade e do grau de realismo do diagnóstico da situação atual; da pertinência na definição de uma situação desejável; da clara identificação dos pontos fracos a solucionar; da definição coerente das ações possíveis de serem acionadas; da definição de uma estratégia para conseguir o apoio necessário a esses esforços; e da capacidade de negociação com os possíveis provedores de recursos (KATO, 2012).

É preciso entender que as formas de empoderamento não são apenas um ato criativo. Deve-se pensar em uma mobilização de atores para a distribuição, produção, circulação, solidariedade, natureza; escolhas que têm de ser institucionalizadas para promoverem a inovação social, assim, interferindo nos fenômenos sociais e na estrutura. Qual, então, seria esse novo significado do espaço, agora com as políticas territoriais? O MDA assim o coloca:

Auxilia no reconhecimento do território para projeção e expressão da identidade de determinada população. Possui características socioculturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares, voltadas para o desenvolvimento e articulação desses elementos. O programa está distribuído em quatro eixos temáticos: fortalecimento da gestão social; dinamização econômica dos territórios; fortalecimento das redes sociais e de cooperação; e articulação de políticas públicas (BORGES *et al.*, 2001, p. 7).

Pode-se perceber, pelos eixos, uma clara intencionalidade de articulações de agentes sociais nas articulações territoriais, aqui fundadas na gestão, dinamização e formação de redes para ação de políticas públicas, agora vindas de baixo para cima ou, ainda, articuladas em escalas. O Programa conta, em sua estrutura institucional, com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), órgão responsável pela homologação da inclusão de novos territórios, e com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), órgão colegiado que tem por objetivo contribuir para a superação da pobreza, para a redução das desigualdades de renda, gênero, geração e etnia, bem como para a diversificação das atividades econômicas e sua articulação dentro e fora de territórios rurais, além de propiciar a adoção de instrumentos de participação e o controle social nas fases de planejamento e execução de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável (FAVARETO, 2009).

## 2.2 Território

O PRONAT tem sua origem no PRONAF, infraestrutura e serviço<sup>33</sup> (Proinf), e muda seu atendimento do município para os territórios rurais. O objetivo geral do programa é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural” (MDA, 2005b, p. 2). Esse objetivo demonstra a importância dada ao conceito de território, pois é a partir dele que se desenvolvem as ações. É uma referência institucional representativa do poder; a construção de territórios de esperança com o objetivo de levar cidadania a parcelas excluídas.

Pode-se observar, pelo dado objetivo, o rompimento com uma visão neoclássica, pois o intuito não é levar *para os* territórios as institucionalidades, mas sim apoiar e promover as *já existentes* ou *criar* os territórios que comporiam esta institucionalidade, uma composição social de uma região de planejamento. A definição de território rural para o MDA consiste em:

Um espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005b, p. 3).

O conceito de território, que é o norteador do programa, se justifica, pois ele ultrapassa a esfera de um município, redefine o campo e a cidade, o coloca de forma ampla e inclui ambiente, economia, sociedade e cultura, política e instituições. Ele distingue grupos, apesar de admitir toda a pluralidade em função de estabelecer a solidariedade entre os integrantes. Assim, identidade cultural e territorialidades seriam a institucionalização de uma descentralização capaz de promover sinergias para a promoção do desenvolvimento regional, que, por sua vez, estabeleceria vínculos com os

---

<sup>33</sup> “Com relação ao PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, cabe salientar que este se constituiu no período 1997/2002 numa modalidade de financiamento do governo federal, com recursos não-reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, tendo como objetivos a implementação, a ampliação, a racionalização, a modernização ou a realocação da infra-estrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar” (HESPANHOL, 2006, p. 16).

movimentos sociais e outras formas de organizações públicas ou comunitárias, circunstância que poderia provocar mudanças de inovação social.

Diante disso, os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais são: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas – que caracterizam, juntos, maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional.

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: i) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; e vii) pelo menos um território por estado da federação (LEITE *et al.*, 2012, p. 60-62).

A partir desses critérios, a identidade proposta fica submetida a uma determinação do Estado e não pode ser classificada como de identidade social, não se configurando, portanto, em uma ontologia social, mas sim de governo. Observa-se que, nessa perspectiva de território, a combinação de abordagens sociais e econômicas, culturais, ambientais, enfim, espaciais, com a construção, não se dão de baixo para cima, mas com a influência do Estado; resulta, pois, em uma dupla mão para construção de projetos coletivos, que estariam na esfera do poder, da governança e da dinâmica social de um movimento comunitário tolhido de ação pelo governo.

Desse modo, a participação social presente possibilitaria a contestação ou até mesmo a afirmação de que são estratégias sociais de contorno por parte das comunidades com suas iniciativas sociais, que podem gerar recursos a avançar para uma consciência territorial e que são escolhidas pela sociedade com objetivo de ampliar a política governamental, ou quiçá transformá-las, desafio imposto a um território que propõe cidadania, recém empossados em outros territórios já existentes.

A identidade é adotada pelo MDA para diversos projetos territoriais. O território de identidade, longe de ser algo estanque e associado a determinismo cultural ou econômico, deve ser entendido a partir da totalidade social representada pelo espaço e pelo território, que resulta do processo sócio-histórico de ocupação da região, das suas tecnologias produtivas, formas de sociabilidade, convívio e produção material e imaterial. Ele se refaz e ressurgem em seus novos espaços de inserção como uma expressão de traços diferenciados, distintos das pessoas ou grupos que se articulam na configuração do território, uma manifestação de força social objetiva (PERICO, 2009) capaz, assim, de promover mudanças que repercutem na totalidade.

Visto dessa forma, o território de identidade pode ser um elemento transformador do espaço, pois pode interferir nas relações sociais e mudar as estruturas. No entanto, esse ato pode aprisioná-lo ao Estado, às estruturas econômicas e às instituições, enquanto configurações incapazes de realizar a inovação socioespacial, por ações de dependência ou clientelistas.

A inovação social no âmbito da territorialidade demarcada pelo Estado é concebida dentro de uma visão que prevê a existência de um pacto social e uma plena autonomia entre grupos sociais que produzem e reproduzem suas relações em um espaço institucionalizado pelo Estado. Logo, ao ser articulado por políticas públicas, pode ser capaz de produzir mudanças nas inércias espaciais, pois muda o poder e modo de regulação social e o modo de organização social; desta forma, podendo levar a mudanças no tempo-espaço e ultimar transformações na estrutura social, nos processos humanos. Configura-se, pois, em um novo elemento na política pública capaz de acertar todas as contradições existentes no modo de produção. No entanto, a realidade é historicamente marcada pela (re)produção das desigualdades sociais que, via de regra, são expressas de forma diferenciada em um movimento desigual e combinado com as relações de classe, criando, assim, não o território uno de um consenso imposto, mas territorialidades que se conflituam dentro de uma totalidade de produção e reprodução do capital (FERNANDES, 2009).

A definição de Bonnal *et al.* (2012) é de um território de hibridação, pois há diversas formas de uso ligadas ao mesmo tempo-espaço: um território de governanças é a possibilidade da ação dos atores sociais locais, exógenos ou de transição. A política pública, mas de ação local, baseando na identidade, é um exemplo dessa hibridação e governança.

Em relação à hibridação dos processos de construção e de uso dos territórios segundo uma lógica de coconstrução pelos atores locais e segundo a delimitação de um espaço de governança pelo Estado, destaca-se a experiência dos territórios rurais de identidade da SDT/MDA que, apesar de ter sido estruturada na esfera federal, faz referência a elementos simbólicos da agricultura familiar e à ação coletiva local. O processo de hibridação é ampliado ainda mais pela criação do programa governamental Territórios da Cidadania e por sua operacionalização utilizando o recorte e a institucionalidade dos territórios rurais de identidade (BONNAL, 2012, p. 6).

Outra referência que essa definição territorial faz é a de uma nova visão do que seja o rural. Sob esse aspecto, busca-se além do setorial, da agropecuária, baseando numa visão que conjuga o territorial. Dessa forma, a ação sobre o desenvolvimento não deverá ser voltada para o setor agropecuário, mas deverá assumir multidimensões que também não poderão ser concebidas apenas na esfera econômica, como também em outras, como as das realidades locais. São exemplos o apelo a partir de políticas que ampliem a multifuncionalidade, incentivando atividades como o turismo, o lazer, atividades de caráter terciário e secundário no campo, e atividades que levem equipamentos e serviços básicos ao campo, como saúde, educação, saneamento básico, transportes, assistência social, etc. (BIANCHINI, 2001; GRAZIANO, 2001).

De fato, um movimento observado na América latina é mudança que começa no final do século XX e ainda está em curso em diversas regiões rurais, em especial nos territórios da agricultura familiar, como observa Sepúlveda (2003). Esta representa o aumento da importância das atividades rurais não agropecuárias: multissetorialidade; crescente integração dos espaços urbanos e rurais; importância de integrar as preocupações de uma gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais; transformações na institucionalidade rural; reconhecimento da relevância de novos atores sociais; preocupação com a qualidade visando atender demandas cada vez mais exigentes; e importância da incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação.

Essas mudanças são incorporadas ao conceito de território do MDA e é possível definir mais claramente esse novo rural incorporado pelo Condraf (2008). Podem-se perceber algumas características sobre esse novo rural, proposto no conceito com nova orientação: não o agrícola da modernização conservadora, mas portador de diversidade ampla, populações, culturas, ecossistemas e formas de organização comunitárias que interajam nas relações espaciais e abram a possibilidade de serem aproveitadas como

forma de desenvolvimento (DELGADO, 2010). Por fim, o CONDRAF (2008) busca na ontologia comunitária a sua visão sobre o rural ao admitir uma diversidade e que nela consiste a atuação da política territorial.

A pluralidade do rural pode ser um elemento que viabilize inovações sociais, pois a construção de possíveis alternativas ao território traz dois aspectos que a política territorial deverá observar como desafio, como situa Delgado (2010) sobre a identidade e atores sociais:

Importa para nós sublinhar, neste particular, dois aspectos: (1) que o reconhecimento pelo Condraf dessa enorme diversidade de identidades sociais existente no Brasil rural, muitas delas até há pouco tempo inexistentes, pois se tratava de grupos sociais “invisíveis” para o Estado e para a sociedade, já é, por si só, um reflexo do avanço do projeto democratizante no meio rural; e (2) que a existência dessa diversidade de identidades e de atores sociais, com força política e poder de barganha muito desiguais frente à sociedade e ao Estado, torna mais complexa a condução e o conteúdo do projeto democratizante e a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural (DELGADO, 2010, p. 49).

Esse desafio leva a pensar em como unificar esses elementos na territorialização e não a criar políticas setoriais agora no território, de modo a superar a novidade para transformar em relações territoriais, em inovação socioespacial. Para isso, a participação dos atores sociais exerce papel fundamental.

### **2.3 Gestão social dos territórios**

As ações tomadas de baixo para cima, como novas estruturas de governança e organizações, serão possíveis na participação social dos atores envolvidos (MOULAERT, 2008). A busca pela participação social no processo de implementação de políticas públicas é de fundamental importância da concepção à avaliação. Pode-se afirmar que há a construção de uma nova relação na participação dos atores, que é a possibilidade dos mesmos desenvolverem ações de inovação social. A gestão social que pode ser notada nos documentos das políticas territoriais do MDA, como aponta Zani:

Nos documentos que norteiam a proposta é evidente o reconhecimento de que a concretização destes pretensiosos eixos de ação, tendo em vista os traços tradicionais que marcam o cenário político

do país, requer a maciça presença do Estado, no sentido de fortalecer a capacidade de intervenção autônoma dos atores sociais, capacitando-os técnica e politicamente, de fortalecer as redes sociais, de animar os processos de concertação e articulação interinstitucional, convergindo às ações dos variados atores nos diferentes níveis – municípios, estados e União (ZANI, 2012, p. 182)

A participação dos atores sociais é garantida em todos os documentos analisados referentes aos Programas o Território Rural e Territórios da Cidadania, e a lógica da participação está claramente expressa nos documentos, em que se destaca um esforço articulado entre sociedade civil e Estado, para que ocorra a efetivação envolvendo-os em uma institucionalidade de compromissos e partilhas sociais (ZANI, 2012). O projeto deve ser coletivo, cuja finalidade está na gestão social. Assim, a política traz contornos inovadores e espera que os atores envolvidos nesses espaços participativos venham a apropriar-se da sua história, de seu território e do desenvolvimento, com liberdade em uma política que tem o Estado presente – um desafio que não é impossível de ser realizado.

A gestão social torna um elemento presente em toda a esfera do projeto e seu contraponto a uma gestão tecnocrática e monológica torna uma estrutura coerente, que pode possibilitar no território ações de inovação socioespacial, uma vez que “o envolvimento pleno e ativo dessas forças sociais, qualquer iniciativa voltada à promoção do desenvolvimento irá sofrer processo de aderência ao cotidiano das pessoas e instituições” (MDA, 2005e, p. 10), Nesse âmbito, também a aderência provocadora, capaz de romper inércias e provocar mudanças na estrutura, possibilita transformações territoriais. Nesse ínterim, ligadas à conjuntura política do projeto estão as definições básicas, os atores, as lideranças, o empoderamento, e instituições - todo espacial.

Para o MDA, a gestão social consiste em:

A SDT/MDA entende por gestão social uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial isto (requer a construção de pactos de) (concertação social – isto é, de formas de) (articulação social entre os diversos agentes) (locais, públicos e privados –, o detalhamento) (do pacto em um plano de desenvolvimento) negociado, a construção de (institucionalidades que representam espaços) de compartilhamento do poder e das responsabilidades e,



finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (MDA, 2005d, p. 11-12).

Segundo as Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais (MDA, 2005d), não basta, contudo, somente ampliar o leque de agentes territoriais envolvidos, mas envolver plenamente as forças sociais do território. A participação não deve ficar restrita aos mecanismos de consulta e fiscalização, típicos de diversas experiências recentes, e tampouco encerrar-se na etapa de concepção da política. A proposta de gestão social trata-se, nesse programa, da amplitude com a qual a participação tem sido normalmente apropriada pelos variados atores nos espaços participativos do território.

Assim, pode-se definir como processo uma série de fenômenos, fatos ou ações de caráter periódico que partem de um ponto inicial, como um ponto gerador de constantes mudanças, retroalimentação, correções, possíveis inovações socioespaciais e de difícil separação. Dessa forma, a gestão social é um ciclo, como na Figura 1. O ciclo é importante, pois ele possibilita a entrada de uma nova cultura democrática, com possibilidades de superar o clientelismo presente nos locais em que atua. Sobre essa circunstância, Perico observa que:

Um dos eixos centrais de transformação dos processos territoriais é a restauração de um ciclo da gestão no território. No ciclo, ocorre a introdução de nova cultura democrática na tomada de decisões sobre a inclusão de atores territoriais e na gestão participativa de instrumentos técnicos do planejamento; e sua definição acontece a partir dos mecanismos de gestão: em três processos gerais (o planejamento, a organização e o controle social) que se destacam ao garantirem coerência em relação à política e à eficácia (PERICO, 2009, p. 100).

Essas etapas podem ser definidas da seguinte forma (PERICO, 2009): Planejamento, baseado na participação, refletindo-se no comportamento e nas atitudes, comportamento e ações dos atores territoriais priorizando o debate e a transparência, resultando em plano de ação, a sustentabilidade e a apropriação. Organização, a inclusão de diversos atores para o fortalecimento das estruturas institucionais do território (região). Direção, permitir avanços e questões políticas, como a participação, transparência e comunicação. Controle social, realizado pelos atores sociais, eixo fundamental do projeto. Sendo que a sensibilização/mobilização não se trata de uma etapa, mas uma ação que permeia todo ciclo bem como a direção.



Fonte: MDA (2005d, p. 16).

Figura 1 – Ciclo da gestão social.

Como o Programa propunha que estas práticas sejam contínuas e permanentes, pretende-se que cada novo ciclo a ser experimentado (MDA, 2005d) mobilize novos atores; permita diagnósticos mais acurados, aproveitando melhor as potencialidades e oportunidades locais, quer econômica, política ou organizacional; reúna condições de apontar soluções adequadas para enfrentar os problemas; articule melhor os atores e as políticas públicas, fortalecendo os arranjos institucionais; e aprimore o controle social do processo de desenvolvimento sustentável.

A gestão social, de fato, é uma permissão do Estado à sociedade e ao mesmo tempo uma conquista desta, enquanto o ciclo possibilita uma série de interferências na *policy-making*, que, acredita-se, introduzam mudanças nas estruturas e repercutam na possível mudança socioambiental, na qual se coloca o empoderamento e o capital presente no território, bem como nas institucionalidades. Essas mudanças, também na visão de ciclo, poderiam estar localizadas em quaisquer de suas fases: no planejamento, na organização, direção e no controle social.

A respeito do gestor social previsto para o território rural (MDA, 2005a), este não seria um empreendedor social no sentido de Schumpeter, cujo resultado de sua liderança seria revertido como ganho econômico para o território. Este, sim, seria um *desviance* do sistema social, uma liderança com interesse comunitário, de cooperação, distribuição e solução de problemas comuns, em que a autonomia é um objetivo a se alcançar nas comunidades territoriais, capaz de assumir e de criar institucionalidades participativas para a efetivação dos objetivos do programa em especial a gestão social.

Os processos participativos têm como característica fundamental a reflexão sobre a prática social. É a partir dela que indivíduos, organizações e comunidades adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-la. A proposta do Programa sustenta-se na implementação de processos de formação de gestores sociais durante a sua participação nas diversas instâncias da Gestão social do território (MDA, 2005a, p.18).

A ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos, quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais, é entendida como adjacente à gestão social e voltada aos atores do território, com capacidade para estabelecer novas institucionalidades, trunfos territoriais de projetos comuns – Territoriais (MDA, 2005a). Não se busca o empoderamento de forma diferenciada dos grupos envolvidos, apesar de ser uma política que já os define como agricultores familiares e Estado. Contudo, há uma preocupação com esse processo dos atores e instituições, pois eles necessitam de apoio, já que não se trata de competência uma vez que esta função seja própria a todos os atores (MDA, 2005b).

O capital social é visto de forma utilitarista, como se fosse simétrico nas relações de poder do território, com consequências no empoderamento e na gestão social. Ele é definido como habilidades, para se obter um bem comum e uma capacidade de comunicação ou de difusão espacial, como pontuado em:

Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (MDA, 2005b, p. 8).

No que concerne ao capital social, pela ótica dos documentos oficiais do MDA, seriam necessárias outras ações para que ele pudesse desenvolver mudanças no agir para os desprovidos de poder, pois essa visão não o analisa de uma forma relacional e não deixa clara a existência de relações de tensão e interesse entre grupos públicos e privados (MOULAERT, 2008). Assim, a visão de um capital social traz dificuldades para uma ação de inclusão e de apropriação por todos do território, em especial aos excluídos. As observações feitas por Brandão fazem referência à possibilidade de um território, cujas relações consideradas simétricas, sem disputa, de se apropriar do capital territorial em função das atividades econômicas e técnicas, dificultam as transformações socioespaciais, assim, impossibilitando o chamado bem comum:

A necessidade da “Territorialização” das intervenções públicas é tomada como panaceia para todos os problemas do desenvolvimento. Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, “diluídos” (subsumidos), em um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”), por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território. Muitas vezes estão ausentes ou ‘mal abstraídas’ questões estruturais. Propugnam-se receitas genéricas, descurando, por exemplo, das especificidades de um contexto de país subdesenvolvido, continental, periférico e com uma formação histórica da escala local bastante peculiar. Lança-se mão de repertórios de boas práticas bem catalogadas, fruto de um esforço de pesquisa de criação de inventários de experiências de desenvolvimento territorial. O território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. [...] À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. É bom lembrar que tal consenso surge como pressuposto e não como propósito a ser construído. Negligencia-se, claramente, o papel, por exemplo, do Estado na provisão de infraestrutura, tanto *hard*, quanto *soft*, que penso, ainda são importantes fatores de estruturação de dinâmicas. [...] O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo [...] (BRANDÃO, 2007, p.49-50 – grifos deste autor).

Dessa forma, é preciso pensar a gestão e governança dos territórios de forma complexa, por arranjos institucionais que possibilitem a sua efetivação, bem como em apoderar os desprovidos de poder, para que se possa produzir a difusão de inovação em base territorial, e não apenas uma nova difusão econômica apropriada por alguns. Esse

empoderamento é fundamental para garantir o direito ao desenvolvimento a todos do território e uma nova institucionalização é fundamental para efetivar esse direito, mas os atores sociais exercem territorialidades em processos históricos na qual a *policy-making* se constituirá em um novo elemento neste espaço-tempo.

## 2.4 Novas institucionalidades territoriais

As novas institucionalidades seriam espaços de articulação, pois elas visam atender ao bem comum e aos fins sociais do projeto. No caso da gestão social dos territórios, seriam espaços de debate, conflitos e de possíveis acordos capazes de criar uma atmosfera e produzir a inovação social desejada, além de possibilitarem ações no território a partir da política pública e de instituições pré-existentes no espaço-tempo das comunidades (FONTAN, 2011b). Dessa forma, realizariam uma difusão de inovação de base endógena, e ensejariam o empoderamento social. Logo, por novas institucionalidades entende-se:

[...] o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes – explícitas e implícitas – e organizações colegiadas) criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil. Esta nova institucionalidade territorial é, então, uma aproximação ao que foi chamado, na literatura recente, de “espaços públicos de participação”, nos quais as decisões sobre a abrangência do conceito de público e sobre as políticas públicas - em geral setoriais, mas não apenas - não se restringem exclusivamente ao âmbito dos atores ou agentes estatais, mas são efetivadas através de sua inter-relação com atores da sociedade civil representados nesses espaços (DELGADO; LEITE, 2011, p. 444-445).

Podem-se definir algumas dessas novas institucionalidades no território: os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter) (MDA, 2005c). Na perspectiva da normatização da política, ganham destaque os processos da descentralização das políticas públicas. O Codeter e o PTDRS são práticas para uma nova governança na qual devem dialogar atores do Estado (município, estado, federal) e os agricultores familiares definidos no programa, qual seja, o ator vinculado ao território.

Nota-se algo importante nessa constituição, pois como são para determinada população, não é alusiva a segmentos que são elementos do espaço, como o agronegócio - necessário a existência de outras institucionalidades no contexto social que estão inseridos. Outro aspecto a ser destacado é a possibilidade de se produzir outras institucionalidades, como proposto pelo Ministério:

Essas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo o entendimento dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multissetoriais de gestão social em processos de planejamento ascendente (MDA, 2005b, p. 12).

Sob esse aspecto, como práticas territoriais que vinculam a governança e representatividade, bem como práticas verticalizadas, processos horizontais de gestão social, pode-se entender então uma nova região, onde, apesar de estar em um espaço definido, as institucionalidades estabelecem uma relação fluida, como um arranjo espacial ou um ordenamento territorial, com coesão e concertação, com a capacidade de produzir inovação social a partir de novos acordos e relações estabelecidas nestes espaços.

O PTDRS é uma iniciativa institucional que envolve os diversos atores do território e que interage na história do território. Ao mesmo tempo, interage com outras institucionalidades já presentes no território, visa à integração das demandas ligadas à gestão social e norteia os projetos específicos do território que sejam instrumentos de governabilidade, com resultados direcionados à infraestrutura e serviços territoriais, capacitação, apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios, apoio às entidades associativas e cooperativas, cooperação horizontal e vertical. Também, é ligado ao financiamento do projeto, e, ainda, a uma visão polivalente do território, com apelo social, cultural, econômico, de governança, (MDA, 2005b). O MDA assim define PTDRS:

O **PTDRS** é um instrumento que expressa a síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais, em conjunto com o Estado, **alcançou num dado momento** no processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se, a partir daí, um dos instrumentos para **gestão participativa do território**, pois contém as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável. (MDA, 2005c, p. 14 – grifos deste autor).

Pode-se observar a importância dada nos documentos a esse instrumento, como temporal e associativo das instituições, assim, possuindo uma fronteira de atuação e consensos, sem engessamento, e que pode se tornar um instrumento de inovação social, mesmo com a previsão de ele ser um instrumento de fortalecimento da gestão social e institucional, ou de mecanismo de comunicação, informação, intercambio territorial, e, por fim, orientador das ações do Codeter (ZANI, 2012). Ressalta-se, no entanto, que esse instrumento deve ser dinâmico, pois senão se torna apenas um instrumento burocrático.

Uma explicação técnica sobre o funcionamento do Codeter foi encontrada em Delgado e Leite (2011). De uma forma técnica, os autores definem a composição e a atuação dos colegiados dos programas PRONAT e TC:

O Pronat é centrado na SDT/MDA e liga os diferentes colegiados territoriais ao Ministério. O processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania foi organizado em: Comitê Gestor Nacional, Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de 19 ministérios (em 2010, 22) e a coordenação geral é realizada pelo MDA. Esse comitê aprova diretrizes, adota medidas para execução do programa, o avalia e define novos territórios. A articulação é feita pela Casa Civil e o monitoramento do programa, realizado pelo NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural). Os comitês de articulação estadual são consultivos e propositivos. Procuram articular órgãos federais, estaduais e representações das prefeituras dos municípios envolvidos nos territórios. Visam apoiar a organização e mobilização dos colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do programa, auxiliar na sua divulgação e apresentar sugestões de novos territórios e ações. Os colegiados territoriais são compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território. Em comparação com a composição dos territórios rurais, amplia-se no Programa Territórios da Cidadania a estrutura desses colegiados. Eles possuem uma coordenação executiva de composição paritária, diferentemente da composição dos codeters do Pronat, na qual prevalece a participação de representantes da sociedade civil (em geral com dois terços dos componentes dessas arenas) (DELGADO; LEITE, 2011, p. 432).

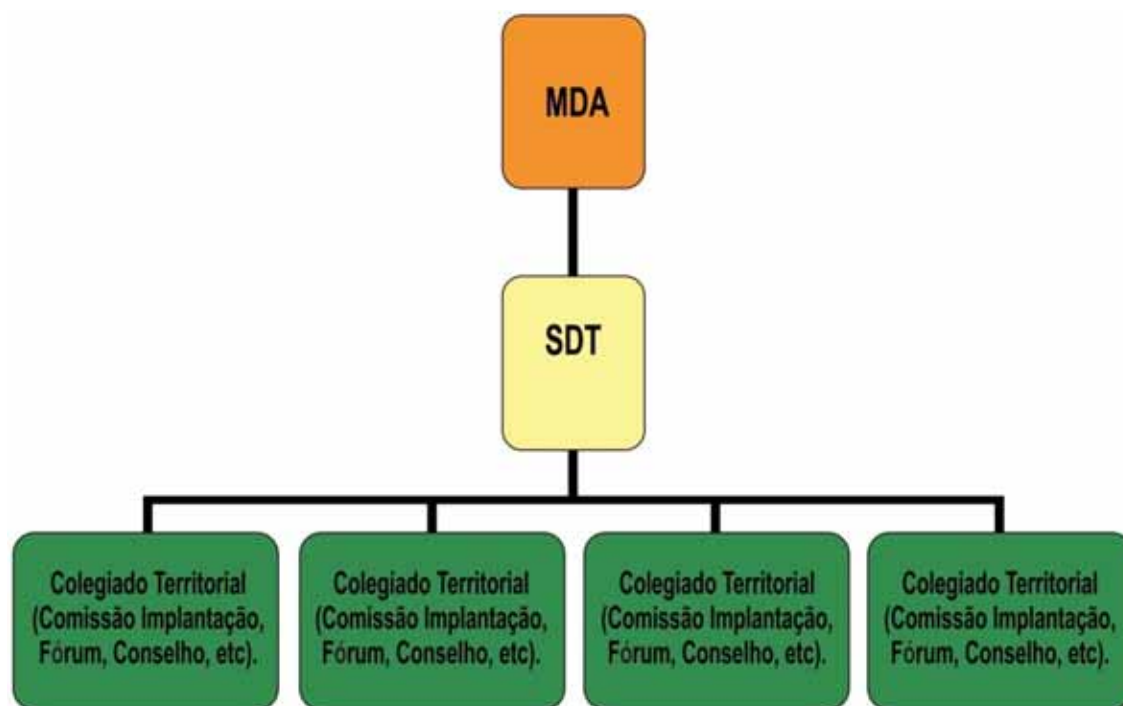
É possível observar a prerrogativa participativa dada a esses programas, sendo evidente que o PRONAT recebe um maior apelo de participação. À base se encontra os colegiados territoriais com a fundamental função de garantir a participação entre as atribuições, das quais destacam-se:

- i) divulgar as ações do programa;
- ii) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes);
- iii) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais;
- iv) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações;
- v) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; e
- vi) exercer o controle social do programa.

A partir desse quadro, percebe-se as diferenças entre os dois tipos de território para se compreender a mudança operada na formatação das políticas orientadas aos territórios rurais e na maneira de pensar seu processo de gestão social. Essa reformulação no arranjo institucional da política (reforçando sua dimensão *polity*) tem reflexos diretos na forma com que os diferentes atores se envolvem no programa. (DELGADO; LEITE, 2011). No caso dos territórios da cidadania, diferentemente dos rurais, o desafio torna-se maior, pois envolvem diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, complexificando o processo de gestão social. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas *top-down*, também não necessariamente setorial (DELGADO; LEITE, 2011). Esse sistema é explicado na Figura 2.

Esta forma de organizar, para além de garantir uma gestão social do território possibilita a gestão territorial, sendo aos colegiados possível a criação de outras instancias que permitem uma maior organização na base, pois esta exprime de forma mais acentuada o pertencimento e os territórios rurais, apropriando-se de diversas experiências locais que abordam mecanismos, instrumentos ou momentos dos chamados ciclo de gestão territoriais. Estes, por sua vez, são denominados no Territórios da Cidadania do Alto Jequitinhonha como grupos de trabalho.





Fonte: SDT/MDA.

Figura 2 – Organograma de gestão do PRONAT.

Por sua vez, Leite *et al.* (2008) colocam uma série de problemas para o pleno desenvolvimento dos colegiados do território rural, como a baixa presença nas reuniões, por exemplo. Em umas das situações foi colocada a ausência de recurso para a participação dos representantes, ou a defesa de pautas e disputas corporativistas, assim como a ausência de avaliação em todo o processo (ZANI, 2012). Outros estudos apontam como a herança política de grupos empoderados dominam a cena dos colegiados, fazendo assim um retrocesso clientelista, uma institucionalização que beneficia os grupos mais organizados, e excluindo outros (COUTO; ROCHA, 2006; DELGADO; LEITE, 2011).

Esses elementos da institucionalização e da gestão social são fundamentais para um processo de inovação social e possuem obstáculos a serem superados, como a dependência do caminho ou uma inércia espacial (SANTOS, 2002).

Observado por Favareto (2008; 2010), a instituição dá prioridade à visão setorial abandonando a visão territorial. O autor coloca que as mudanças nas instituições, capazes de sustentar a inovação, são postas como obstáculo ao avanço de uma visão setorial para uma visão territorial, o que significa que os problemas apontados são inter-relacionados e também que se colocam como um desafio às políticas de desenvolvimento para a América Latina e Brasil, pois as mudanças são importantes para

que a ideia de uma territorialidade que possibilita a inovação socioespacial apareça como objetivo para se conquistar um novo modelo de desenvolvimento de baixo para cima, não associado às elites. Também, que gestão social é fundamental para a criação de novas institucionalidades que rompam o processo de *path dependence* e possibilitem um desenvolvimento territorial.

Outro estudo sobre gestão social, o programa Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS), ligado ao PRONAF e que originou o PRONAT, elaborado pelo Condraf (MDA, 2005a), apresenta tópicos relativos às “bases territoriais e institucionais das diferentes esferas de gestão social”, subdividindo aspectos (DELGADO; LEITE, 2011) como: as abrangências e interações das ações voltadas ao setorial e à economia, em especial a agropecuária; amplitude e enfoque dos debates, uma visão técnica de problemas e uma função de troca expressa pelos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs); continuidade e descontinuidade de ações, dependência de políticas públicas; e mecanismo de apoio ao funcionamento da institucionalidade, que seria a prefeituralização das ações. Se compõem, portanto, em um instrumento burocrático, não permitindo as mudanças sociais com participação e, por vezes, dificultando-o. Ou um conjunto de aspectos resulta em uma política econômica e técnica que dificulta movimentos e criação de institucionalidades provocadoras de inovação social; de fato, um mantenedor do modelo institucional *path dependência*.

Alguns trabalhos apontam avanço em relação ao empoderamento e mesmo à possibilidade de intervenção da sociedade na direção da política pública (CARVALHO, 2012). Sob esse aspecto, avaliações foram feitas por Leite e Delgado (2012) após análise de três territórios: Território da Cidadania Noroeste Colonial (RS), Território da Cidadania do Baixo Amazonas (PA) e Território da Cidadania da Borborema (PB), sendo o último apontado como exemplo de mudanças regionais feitas pela ação do Codeter, até mesmo com trocas de poderes de polos sindicais com trabalhadores rurais sem-terra. Eles definem:

Contudo, não se pode deixar de reconhecer o êxito que a política da SDT logrou na ampliação da visibilidade de certos grupos sociais (particularmente aqueles que já estavam organizados em entidades de representação) que até então não eram considerados (ou apenas marginalmente) nos processos de desenvolvimento rural e territorial. Os investimentos realizados em capacitação de lideranças e nas atividades de mobilização contribuíram para a ampliação dos canais

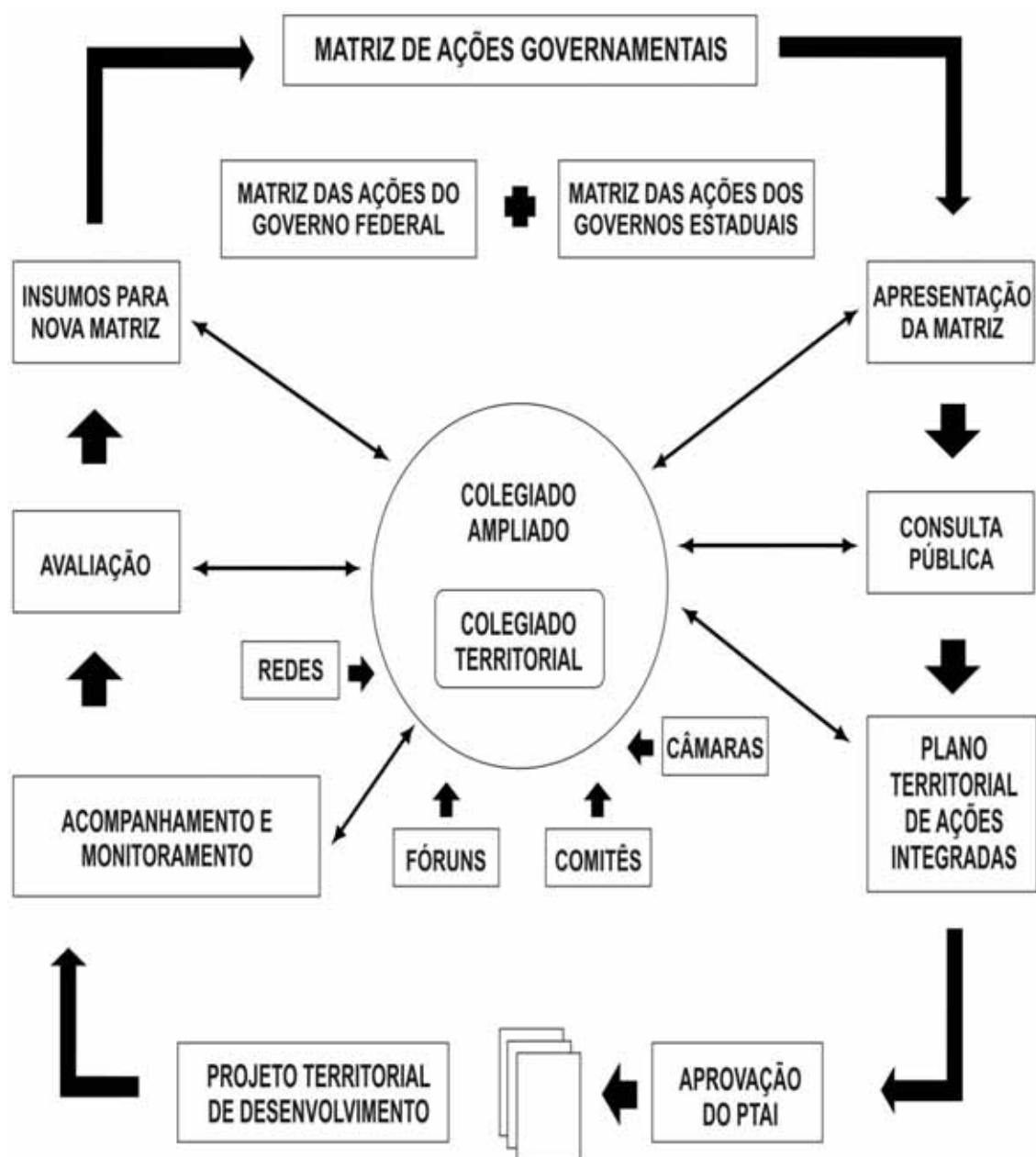
de acesso à informação. Adicionalmente, a política territorial conferiu o efetivo reconhecimento dessas populações como público estratégico para o desenvolvimento territorial, dando-lhes mais visibilidade e elevando seu capital político, uma vez que se tornam mais capazes de influenciar a condução das políticas de desenvolvimento (DELGADO, LEITE, 2011, p. 441).

Todavia, como assevera Bava (2002, p. 82), seria ingênuo esperar que, “como em um passe de mágica, aqueles que nunca decidiram passem de imediato a disputar com sucesso, em pé de igualdade, com os representantes governamentais”. Assim, destacar os limites de participação apresentados pelos colegiados não significa desprezar os avanços logrados pela prática da gestão social adotada pelas políticas de desenvolvimento territorial ou a possibilidade de provocar políticas de curto circuito - lembrando que para isso é necessário que se estabeleçam disputas.

O programa território cidadania traz muitas contradições em relação ao seu antecessor. Ao buscar a mobilização de diversos ministérios criou ou assentou entraves na participação como podemos observar na Figura 3.

A busca de uma ampliação de recurso aumentou a vocação setorial e não territorial do PRONAT, pois a dificuldade de um colegiado ampliado em realizar as deliberações que tenham uma origem de bases sociais em intervir de forma territorial não passou de uma intervenção setorial, por parte de ministérios e por vezes emendas parlamentares sem deliberações colegiadas do território, assim com poucas ações de intervenção nas necessidades dos agricultores familiares. Houve um desvio metodológico, um retrocesso ao programa anterior do PRONAT, que mostra o limite da política pública na inovação social, a interferência do Estado, com seus mais diversos interesses, o que limitou a ação do colegiado territorial que ficou submisso a um colegiado amplo com pouco apelo as questões da agricultura familiar.

Os projetos territoriais são o principal recurso para o financiamento por meio do Proinf, “cujos recursos são destinados a apoiar ações focadas na implantação de iniciativas que valorizem a identidade territorial, a gestão social e a força da agricultura familiar para gerar resultados de desenvolvimento sustentável em territórios rurais” (MDA, 2012a, p. 9). Nesse documento, o manual operacional do Proinf (2014) chama os colegiados territoriais à sua importante função de identificação, caracterização e direcionamento do recurso, pois assim a disputa que estabelece a institucionalização se torna capaz de provocar a inovação socioespacial, em especial para atender as



Fonte: Guimarães (2003, p. 224).

Figura 3 – Fluxo do PTC.

necessidades básicas da população voltadas para o agricultor familiar. A diferenciação entre os territórios rurais e o território da cidadania consiste na fonte orçamentária, pois o primeiro é de deliberação direta, enquanto o segundo passa por uma série de regulamentações, a edição de Decreto Presidencial, incluindo essa ação no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MDA, 2012b).

Percebemos a partir do PROINF (2014) um retorno aos projetos originais do PRONAT, com a responsabilização dos colegiados territoriais rurais aos projetos bem

como suas raízes de uma política territorial com referência ao PTDRS e a contratação de assessores territoriais após quatro anos, será o recomeço do projeto?

Os Colegiados Territoriais têm papel fundamental na definição de suas prioridades de contratação de projetos para infraestrutura rural. As propostas apoiadas devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Além disso, os Colegiados possuem a atribuição de realizar a gestão social dos contratos. Para isto contam com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva que implementam a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra (PROINF, 2014 p. 2).

A existência do conflito é fundamental para que seja provocado um desenvolvimento territorial, não apenas uma adequação regional à globalização, mas uma inovação econômica e técnica, baseada na participação e com o apoio de novas institucionalidades como os colegiados territoriais e reforço as institucionalidades democráticas preexistentes.

Em parte considerável dos processos de ampliação da participação em políticas públicas, o conflito é subestimado ou “evitado” como forma de se preservar a “harmonia” entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, a sua estabilidade política. No entanto, o embate de opiniões e de posições e a resolução (nem sempre possível) dos conflitos é uma etapa constituinte e intransferível do processo participativo, e reforça a importância de que sejam previstos e garantidos mecanismos de incentivo à participação, que assegurem a representatividade dos grupos sociais e a transparência dos processos decisórios (DELGADO; LEITE, 2011, p. 441).

Assim, ao analisar a institucionalização, pressupõe-se que essa região instituída seja provida para o esforço de superar o *path dependência* e de admitir relações que garantam o ciclo de gestão social, pois assim poderá auxiliar as iniciativas sociais de base comunitária. Esse processo é perfeitamente possível no espaço-tempo de um território. Levando-se em consideração uma ontologia baseada na comunidade e que inclua as diferenças, criando um sentido provocador do reordenamento espacial associado ao processo de participação, uma articulação temporal de redes complexas, que necessitam de institucionalidades permeáveis e indivíduos qualificados para a disputa legítima de projeto bem como articular interesses não comuns, refutando as idiosincrasias dos lugares, cuja institucionalização significará uma forma de luta por projetos. Nesse sentido, Bonal *et al.* (2012) apontam que:

O desenvolvimento territorial sustentável pressupõe a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal maneira que uma “atmosfera” propícia à geração de iniciativas criativas seja gerada. Esse tipo de cooperação não ocorre de forma espontânea, pois a tendência é que cada instituição isolada não perceba as áreas de interesses comuns e as possibilidades de parcerias. É da interação entre atores diversos que podem emergir “vantagens diferenciadoras” menos elitistas e excludentes no interior de um território (BONAL *et al.*, 2012, p. 9).

Ao concluir essa análise, é necessário destacar a opinião de Perico:

O alvo último do desenvolvimento territorial sustentável é o bem-estar e a felicidade das populações pertencentes aos territórios. Esse bem-estar é relativo aos diferentes tipos de modelos e projetos territoriais, mas tem de se refletir no desenvolvimento humano e na qualidade de vida (PERICO 2009, p. 104).

Logo, recente no campo brasileiro, os agricultores familiares têm sua lógica de reprodução estendida de meros produtores de excedentes agrícolas comercializáveis a responsáveis por um território, além do significado apenas agrícola, mas persistente nesse aspecto e também no ambiente, na cultura, na reprodução social e econômica e possuidor de uma cidadania. Passa do desenraizado (OLIVEIRA, 2001) ao espacializado (territorizado) por políticas territoriais, mas a lógica do capital, fruto da história atual do capitalismo ainda reforça sua exclusão. Novos significados e possíveis resultados aparecem com a atuação da inovação social reinscrevendo uma nova história e também a história pelo território.

Por fim, tomadas como hipótese, as combinações aqui expressas não serão aceitas como verdades para todo território rural e da cidadania, pois a existência da realidade independe da vontade alheia e muda conforme a análise se aprofunda e redescobre os espaços. Os resultados concretos são consequência de negociações políticas, de estruturas de poder, conforme a capacidade de protagonismo social dos atores territoriais. A coconstrução e cocoprodução de uma política pública, ou seja, a forma como esta se realizou no Território por início rural posterior da Cidadania do Alto Jequitinhonha por parte atores sociais e políticos será a nossa análise, nesse *continuum* espaço-tempo a se revelar.

### 3 O SURGIMENTO DE UMA REGIÃO: VALE DO JEQUITINHONHA

Pretende-se, nesta parte do trabalho, mostrar o surgimento da região do Vale do Jequitinhonha, identificada como uma área de pobreza e miséria presente no imaginário social, nos discursos oficiais e na política, mas que, atualmente se constrói como uma região junto às transformações econômicas, sociais e ambientais, que, por consequência, culminam em espaciais, oriundas do processo de modernização e da construção de um Brasil urbano e industrial, em que foi fundamental a participação do Estado, na maioria das vezes pela ação das políticas públicas.<sup>34</sup>

As políticas públicas podem, como já pontuado, serem interpretadas por uma análise espacial e reveladas pelas ações de acontecimento em conjunto com o território(s) ou região(s), sob a perspectiva da construção de um espaço nacional que se dá pela ação do Estado. As fronteiras que representam a organização distintas de espaço-tempo e territórios possuem determinações ideológicas, culturais, econômicas e naturais, dentre outros, ou seja, são criadas por atitudes sociais, no caso a região do Alto Jequitinhonha o fator política pública se sobressai associado aos outros fatores.

No caso deste estudo, a ausência de desenvolvimento na região em foco apresenta origens e causas diferentes, sobre as políticas de inovação social têm se debruçado, na busca por soluções e interpretações sobre o problema. Pois a questão da miséria local se tornou mitológica em uma região delimitada pela fronteira dos municípios e dos Estados, que, ressalte-se, também possui todo um imaginário simbólico da naturalização de um discurso de uma região da pobreza, exclusão e migração, isto é, uma região de atraso, como o Vale do Jequitinhonha<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Para isto, empreenderá um estudo baseado em uma revisão bibliográfica No qual muitos estudos do NÚCLEO PPJ – Núcleo de Pesquisa e Apoio a Agricultura Familiar Justino Obres, Da UFMG Campus Montes claros sobre a coordenação dos Professores: Prof<sup>a</sup> Flávia Maria Galizoni, Prof. Áureo Eduardo Magalhães Ribeiro e Prof<sup>a</sup> Ana Paula Gomes de Melo. E outros autores como BOTELHO ( 1999), CARVALHO(2012), RIBEIRO(1993, 2010), SERVILHA( 2012).

<sup>35</sup> Situado no nordeste de Minas, banhado pelo Rio Jequitinhonha, o Vale do Jequitinhonha ocupa uma área de 79 mil km<sup>2</sup>, incluindo a área mineira e baiana, com uma população de aproximadamente 940 mil habitantes. É composto, hoje, por 75 municípios, dos quais 52 estão organizados nas microrregiões Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha, e 23 estão integrados à antiga área mineira da SUDENE. A região conhecida com Vale do Jequitinhonha, no Estado De Minas Gerais está em uma área de 70.315 km<sup>2</sup>, situada na Região Nordeste do Estado de Minas Gerais. Está compreendida entre os paralelos 15° 30' e 18° 30' S e os meridianos 39° 50' e 43° 50' WGr (IBGE, 1977).

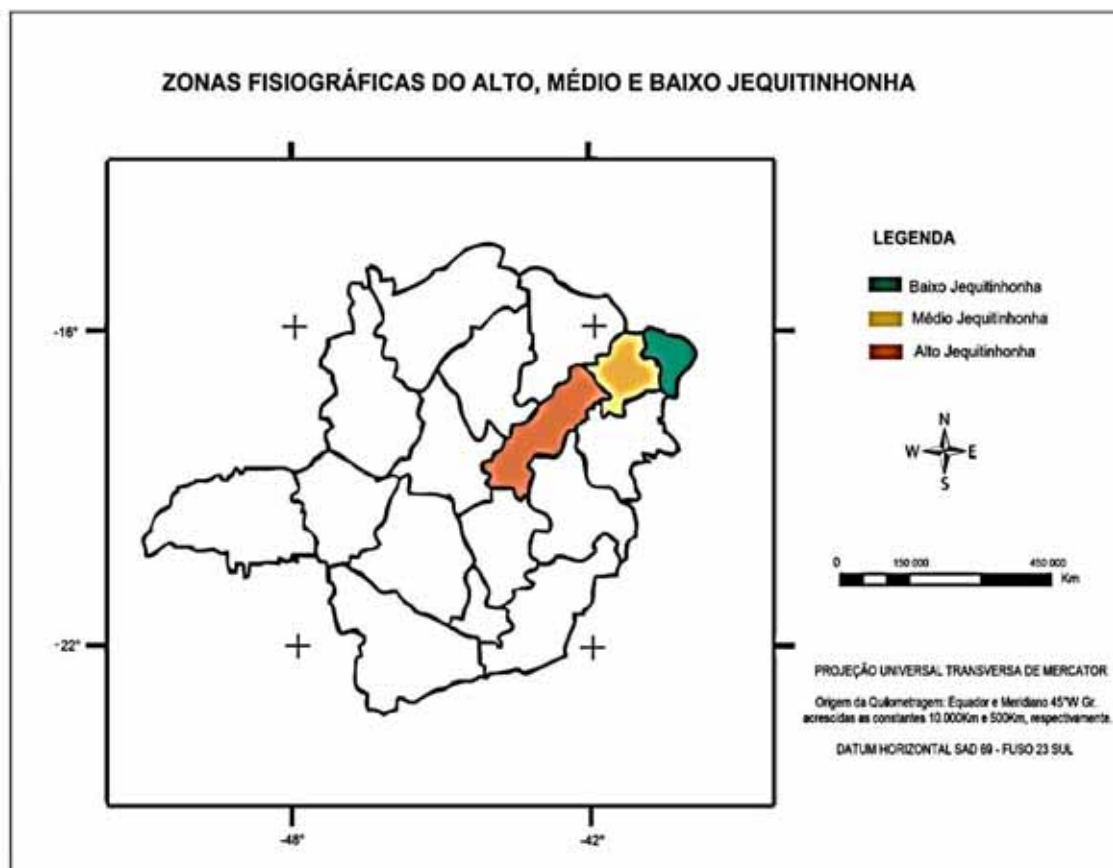
A região é delimitada por fronteiras da bacia hidrográfica com dois Estados, Bahia e Minas Gerais, e recebe o nome de região do Jequitinhonha. O IBGE a reconheceu como uma das 12 mesorregiões no ano de 1991. Ela é formada pela união de 80 municípios agrupados em cinco microrregiões, denominadas Almenara, Araçuaí, Capelinha, Diamantina e Pedra Azul, que estão representadas no Mapa 1.



Mapa 1 – Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e Microrregiões.

Na primeira divisão do território brasileiro em microrregiões, nomeadas pelo órgão como zonas fisiográficas, Minas Gerais viu nascer, em 1941, um recorte espacial. As zonas fisiográficas eram definidas a partir de critérios socioeconômicos e, entre as 17 produzidas pelo IBGE no Estado de Minas Gerais, encontrou-se pela primeira vez as microrregiões do Alto Jequitinhonha, do Médio Jequitinhonha e do Baixo Médio Jequitinhonha, como demarcações de uma região em um limite presente no tempo-espaço. No Mapa 2, abaixo, estão representadas essas regiões.





Mapa 2 – Zonas Fisiográficas do Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha(MG) , IBGE.

Como já ressaltado, as fronteiras não devem ser remetidas a apenas um aspecto, mas nessa análise o significado atual do Vale nasce no bojo da constituição espaço-tempo dentro da sociedade brasileira. Sua inserção histórica é relevante para entender como se produziu a atual situação de uma região deprimida e como se originaram as políticas públicas voltadas ou adaptadas a essa região; também, para entender a ação do Estado por meio de suas ações, as disputas impostas por atores externos e internos e as estruturas que levaram à tomada da *policy-making*. A formação territorial tem a presença do Estado (MORAES, 2000) e uma dessas prerrogativas são as políticas públicas.

o esmiuçamento dos processos de formação territorial indica que são construções bélicas, jurídicas e ideológicas. O componente impõe-se na medida em que o domínio espacial deva ser concretizado e mantido continuamente, e o exercício da soberania implica um poder efetivo sobre os espaços de sua jurisdição. Contudo, os territórios não se mantêm apenas pelo recurso à força e à violência, envolvendo também uma construção política, que deve ser reiterada por meio de pactos e disputas sociais. Até por isso a formação territorial apresenta ainda uma faceta de estrita elaboração ideológica, resultando em constructos

discursivos que comandam tanto a consciência dos lugares quanto sua produção material (MORAES, 2000, p. 22).

O processo de formação e reprodução das relações sociais produz e reproduz o espaço e é fundamental para a sua ordenação, pois o Estado, por meio de mecanismos próprios e de interferência ampla, tem uma ação fundamental. Um desses mecanismos são as políticas públicas, com um papel influente que reflete sempre uma intencionalidade.

Essas ações no planejamento são de dois caracteres locativos, diretamente vinculados a ele e indicativos os derivados na perceptiva do privado (GONÇALVES NETO, 1997), atribuindo ao planejamento rural atos estabelecidos pelo Estado. Ainda, não são antagônicas a uma visão geral, portanto, não se distanciam das políticas para o conjunto da economia, bem como não são neutras ou trazem benefícios a determinados grupos. O planejamento rural foi inicialmente comprometido com o processo de substituição das importações, e fundamental na geração de excedentes de renda, mão de obra e alimentos para o processo que associa a industrialização e urbanização do Brasil. Todavia, um planejamento centrado no patrimonialismo configura-se na falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado, e no fato de não ser voltado para uma sociedade democrática que admita diferenças de interesses e necessidades no interior do Estado, respondidos com ações democratizantes; este seria, em verdade, um planejamento autoritário (DOMINGUES, 2007).

Assim se processou a formação dos complexos agroindustriais no cenário brasileiro, trazendo diversas repercussões. Entre elas está a transformação do Vale do Jequitinhonha: uma das regiões com maior população agrícola e/ou com forte vínculo com o rural no sudeste brasileiro. Sendo assim, essa região é portadora de uma não inclusão nesse processo, em especial sua configuração territorial no campo brasileiro, produto de cenários opulentos e outros pobres, como o chamado território do agronegócio, os lugares do dinamismo econômico (HERIDIA *et al.*, 2010), e o Vale do Jequitinhonha, ou Vale da Miséria - mas fruto de um mesmo processo que é definido como constituição do complexo agroindustrial, não apenas por uma configuração produtiva periférica, pois a região possui atrativos ao agronegócio.

Graziano Silva (1966), Delgado (1985), Gonçalves Neto (1997), Heridia *et al.* (2010), Hespanhol (2008; 2010) e Costa (2012) estabelecem que a modernização da agricultura no Brasil, pelo projeto de sociedade envolvido, aprofundou as diferenças

regionais com o crescimento econômico mais acentuado de algumas regiões. Quando analisaram as transformações da agropecuária brasileira, os autores apresentaram a exclusão socioespacial resultando em regiões excluídas, como no caso da região do Jequitinhonha. Esta se apresentou como uma parcela da totalidade presente e articulada ao todo, constituída na parte arcaica do campo brasileiro e sujeita a várias formas de dependência, com alta utilização por unidade de produto e baixo grau de integração técnica com os setores industriais componentes dos complexos agroindustriais. No caso da agricultura, utiliza dos meios de produção familiar para a manutenção e reprodução, mas, sobretudo, desenha-se pela exclusão de parcela de sua população nesse processo. Este é o movimento contrário da agricultura implantada pelo processo de modernização, com valor tecnológico e integrada ao complexo agroindustrial do Alto Jequitinhonha, a silvicultura.

O chamado agronegócio ganha território, mas “maior e ainda desigual” é a expressão da desigualdade socioespacial. De acordo com essa desigualdade, a formação dos cenários observados pelo processo, que leva à constituição do capitalismo no campo, chamado aqui de modernização, levanta uma série de questões ambientais, trabalhistas, de exclusão, dentre outras, ainda a serem solucionadas; todas estão interligadas a um modelo de desenvolvimento, sendo que a exclusão de grupos familiares de produção e de seus respectivos espaços é a que se destaca. De acordo com Delgado (1985), os pequenos produtores, pelas formas de associação ao capital financeiro, são classificados como associados e não associados. Os associados seriam pequenos agricultores tecnificados, incorporados à produção, às cooperativas ou a grandes empresas. Os não associados ao capital financeiro possuem uma reprodução social simples e alguns autores colocam sua sobrevivência como exército de reserva, como os do Vale Jequitinhonha, ou então como produtores com baixo valor agregado. Nessas duas situações o que se observa é uma produção pequena sobre a qual a evolução tecnológica torna menor a necessidade de trabalho na agricultura.

A produção do Alto Vale do Jequitinhonha se confunde com a sua história e seus tempos e se inicia no ciclo do ouro, pois, no período anterior, era uma terra de aventureiros paulistas ou baianos em busca de riquezas e da incorporação das terras à produção mineral ou ao abastecimento interno das Minas no século XVIII. Ao campesinato, a persistência das características inerentes a esse momento, uma inexistência oficial em um contexto que muda junto com o espaço-tempo até a

elaboração de um Território com o nome de Cidadania; a continuidade e ao mesmo tempo um resgate de pertencimento ao Jequitinhonha. Como observa Botelho,

Como criatório em extensão exigia sempre água dos rios e lagoas e também grandes parcelas de terras, os criadores apropriaram-se de faixas territoriais mais férteis e maiores. É a gênese da grande propriedade rural no sertão setentrional mineiro, que até este momento, estava sob as jurisdições da Bahia e de Pernambuco. Ao camponês restavam outras formas de ocupação, já que sua existência estava, desde já, subordinada à do grande proprietário rural e desta subordinação provinha a sua invisibilidade no rural mineiro. Isto pode ter-se dado a partir de uma utilização da terra, em que ao camponês cabiam a posse e o arrendamento, não havendo registros oficiais para tal forma de ocupação (BOTELHO, 1999, p. 53-54).

Desta forma, a invisibilidade no território não significa a ausência de uma forma de viver com outras territorialidades de subordinação a um grande proprietário, que, na construção da modernização, teve sua existência traduzida como a do atraso ou mesmo da não existência, mas resistentes nas suas grotas.

Assim, desde o início predominou a fazenda de produção agropecuária em latifúndios (PEREIRA, 1996; LEITE, 2010); entretanto, cabe salientar que pela estrutura agrária da região, latifúndio, subsistência, baixa tecnologia, não regulação fundiária, fora o interesse das áreas centrais da modernização consubstanciaram-se, levando a agricultura de subsistência a prevalecer em função do estado de abandono em que se encontravam as atividades agropastoris, os métodos rudimentares empregados e a contração da renda. Segundo Ribeiro (2007, p. 1081), o território “da ‘farta’ mediano descrito por um viajante”, onde não mais se vivia a opulência do diamante, mas um local onde as pessoas dispunham do necessário, e onde as famílias de lavradores se firmavam na cultura das grotas.

Desse modo, o Vale fica colocado como o grande Norte Mineiro, sem nenhuma relevância no cenário regional, uma região “meio baiana”, ou seja, em um tempo em que o complexo rural produz para um capitalismo comercial produtos valorizados pelos países centrais. As unidades produtoras (fazendas e engenhos/usinas ou mesmo áreas florestais) eram quase autossuficientes. Produziam, na própria propriedade, equipamentos rudimentares, bem como insumos simples, reprodução da força de

trabalho e transporte<sup>36</sup>. Nesse contexto, a divisão social do trabalho apresentava-se incipiente (GRAZIANO SILVA, 1996). Assim, nessa época, sem produtos exportáveis, a região foi se caracterizando como área de produção apenas de autossuficiência, embora a produção do Vale continuasse a mesma, arcaica, enquanto as fazendas de produção de gado extensivo permaneceram sendo a realidade do Jequitinhonha, em especial do médio e baixo.

De acordo com Graziano Silva (1996), na década de 1950 completou-se a implantação do chamado D1 (departamento de bens de capital e insumos para a agricultura) na fase da industrialização de base. Emergiu assim um novo padrão de agricultura nos anos 1960, que constituiu a fase da consolidação da modernização agrícola, da transformação na produção pelo consumo de insumos e elevado grau de produção, além da subordinação definitiva à indústria, se transformando em compradora e produtora de mercadorias, similar à manufaturação.

Houve também a efetivação dos CAIs, em especial nos anos 1970, com a integração técnica interssetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras. A modernização traz uma nova realidade ao Alto Jequitinhonha, especificamente para a relação com a lógica do mercado, conforme salienta Carvalho:

A falta de condições melhores de transporte na região, feito principalmente através das tropas, também tornava difícil a competição da produção agrícola do Jequitinhonha, com produtos vindos de outras regiões até mesmo dentro do próprio Vale. A abertura de estradas como a Rio-Bahia ‘[BR-116], mais do que facilitar a saída de produção agrícola, contribuiu para a entrada de produtos de outros lugares no Vale e regiões vizinhas, antes abastecidas por ele’ (CARVALHO, 2012, p. 8).

Essa modernização da sociedade brasileira encontra um Nordeste Mineiro caracterizado, segundo Ribeiro (2007), por uma agricultura patronal, fraca de recursos, incapaz técnica e financeiramente de incorporar as benesses públicas; dedicada a uma pecuária de baixo padrão técnico-produtivo, à produção de subsistência<sup>37</sup>, precário, cuja

---

<sup>36</sup> *A noiva do tropeiro*, de Abílio Barreto, é um retrato falado da vida social do Vale do Jequitinhonha. Os tropeiros levavam para o sertão as ferramentas agrícolas e os instrumentos de mineração e voltavam à cidade carregados de mantimentos.

<sup>37</sup> Os lavradores plantavam no *tempo das águas* em terras cedidas à *meia* e trabalhavam no *tempo da seca* em troca de alimentos, recebendo uma rapadura ou meio quilo de toucinho ou uma *medida* de feijão-

função é a de manutenção da vida no *stricto sensu*. O crédito rural, dentre outras ações do Estado, como a garantia de preços, seguro, pesquisa, assistência técnica, extensão rural, tributação, enfim, políticas voltadas para a industrialização da agricultura, foi colocado em ação de forma heterogênea. Esse processo se deu pela por grupos que buscavam uma maior fatia, associado ao modelo que se implantava graças à ajuda do governo, o que possibilitou a modernização desigual e a formação do complexo agroindustrial (DELGADO, 1985). Houve pouca ou nenhuma mudança técnica nas fazendas do Vale do Jequitinhonha, mas não no seu contexto articulado a um novo espaço urbano-industrial.

No Alto Jequitinhonha, a fazenda, com seus agregados, não se estabeleceu com a força de outras regiões do vale. Predominou aí o sítio como uso familiar. A terra repartida, desmatada, “descansada” e, de novo, repartida, não pode sustentar todos os seus filhos, e alguns tiveram de sair para buscar sustento em outros lugares. As saídas são uma realidade, há décadas. Nessa região principalmente no vale do Araçuaí, o relevo é de grandes chapadas planas e grotas profundas, onde nascem e correm águas. As chapadas são de pouca fertilidade natural; ao contrário, nas grotas as terras são mais férteis, principalmente aquelas que têm bosques, chamados capões, onde é praticada a agricultura. Com seu uso permanente e com ausência de outras terras de rodízio, além de o crescimento vegetativo impor novas necessidades, o esgotamento da terra fez-se sentir ainda no final do século XIX. As famílias, impossibilitadas de fazer novas divisões da terra, restringiram a apenas um herdeiro, suficiente para explorar a terra empobrecida (BOTELHO, 1999, p. 98).

Assim sendo, esta de forma de viver no Vale citada por Botelho (1999) com um forte sentimento de família e comunitário onde, a unidades familiares de produção são submetidas a um regime agrário de posse coletiva nas chapadas, onde se solta o gado e se faz extração e caça, que é cuidadosamente negociada pelos grupos sociais, impróprias à lavoura e rotativa nas manchas mais férteis das grotas, nas beiras de nascentes e cursos de água (GALIZONI, 2002), em que se realiza uma agricultura de base comunitária.

Um agricultor sem a menor integração com o mundo criado pela modernização, excluído de quaisquer integrações no rural moderno, e com produção e trabalho postos a

---

andu como paga por uma jornada de 12 horas (RIBEIRO, 2007, p. 1083). No trabalho de campo, trabalho denomina trabalhar de macaco. Ainda conta uma história de um trabalhador nesta condição que teve sua rapadura encharcada por uma goteira, mas a água doce resultante desse desastre foi parar na cafeteira que estava abaixo da rapadura, um “verdadeiro milagre”.

vagar pela migração ou por novas articulações escalares, acha novos caminhos, quais sejam, as grandes metrópoles, o centro, ou boias-frias do complexo agroindustrial, agora consolidado nas áreas centrais da modernização, em especial, no interior de São Paulo, o que leva a constituir-se o homem o grande excedente exportável do rural à periferia. Conclui-se que a configuração do rural, com a formação do complexo agroindustrial, formou territórios (da exclusão) e que o Vale da Miséria traz significados e significantes mais amplos que a simples alcunha da miséria.

### **3.1 O surgimento do Vale da “esperança”**

A questão regional foi colocada na pauta da América latina após a crise de 1929 e das duas guerras mundiais. A descoberta do atraso econômico da região em relação a outras áreas do globo tem como marco a criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que produz teoricamente planos de desenvolvimento nacional com base na substituição de importações e criação de infraestrutura pelo Estado para oportunizar a industrialização. Nesse horizonte, a primeira interpretação sobre a desigualdade interna no Brasil tem seu marco nos trabalhos de Celso Furtado, com especial destaque inaugural da temática para o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1958, que expunha a decadência econômica do Nordeste e explicava o processo de colonização (DINIZ, 2007). A grande esperança era de que uma atuação consciente e planejada do Estado conseguisse um nivelamento das regiões brasileiras. Como exemplos, a criação da comissão do Vale do São Francisco, da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com ações nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente.

Nessa época, com base em dados sobre o território nacional, se descobre um Estado mineiro pós-política café com leite, com a predominância de uma economia que ainda mantinha seu caráter agrário exportador em relação a outras unidades da federação, em especial Rio de Janeiro e São Paulo, que se industrializavam rapidamente (SIMÃO, 2004). Os dirigentes da economia mineira dispuseram ações para reorientar a inserção do estado no cenário nacional, de forma que se pudesse manter a importância econômica desse, modernizando e criando um sentido de mineiridade que uniria as Minas e os Gerais. Tornou-se necessário fragmentar e unificar, criando uma região-

plano sob essa concepção em que se desenvolveu a teoria dos “polos de desenvolvimento”, largamente utilizada por diferentes esferas de governo (CASTRO, 1992) e integrando-a, via ação do Estado, à moderna Minas Gerais, espaço-tempo que faz surgir o atual Vale do Jequitinhonha.

A partir dos anos 1970, Minas Gerais passou por um processo de industrialização por meio da ação do Estado, que buscou atrair investimentos e modificar a decadência da economia mineira por meio de incentivos fiscais e do aparato institucional de apoio à industrialização, aliado a uma ativa influência de lideranças políticas vinculadas a este projeto modernizador e associado à ditadura militar (SANTOS, 2002). Conforme Santos,

Minas Gerais, nos anos 1970, será lembrada como uma das experiências estaduais de industrialização mais exitosas do país. Essa foi uma época de dramáticas mudanças estruturais, quando um grande surto de investimentos veio a reverter a perda de posição relativa do Estado no contexto nacional, dando início a um processo de diversificação e adensamento da estrutura industrial, de consolidação de novos setores industriais, e de ampliação da inserção nacional e internacional. Simultaneamente, a decadência histórica da agricultura mineira foi revertida, com a expansão e incorporação de novas áreas de cultivo. Arelado ao crescimento industrial e agrícola houve grande expansão dos serviços produtivos (SANTOS, 2002, p. 20).

A associação do Vale com a pobreza se dá pela descoberta de baixos indicadores sociais, e uma agricultura familiar com características de autossuficiência, quando comparada com a modernização da sociedade brasileira e a instalação dos complexos agroindustriais, provocada por um sistema nacional integrado de um circuito moderno de produção de mercadorias para um mercado urbano industrial. O Vale é efetivamente classificado como pobre em termos relativos e absolutos, porque sua sociedade rural se torna o resto de um passado que persiste. Assim, na perspectiva de Ribeiro,

A elaboração de propostas de desenvolvimento regional passa pela construção de uma identidade regional, que tenta substituir outras identidades. Ou seja, o Vale do Jequitinhonha, como região, é uma identidade de construção recente que concorre com outras ainda presentes no imaginário social. Essa nova identidade é construída sobre a imagem das carências socioeconômicas do “Vale da miséria”, que fundamentam as sucessivas propostas de desenvolvimento regional, que permitem o surgimento do “Vale da esperança” (RIBEIRO, 1993, p. 10).



Uma das primeiras consequências do planejamento estatal foi a ligação asfáltica do Vale ao redor. A BR 116 integrou a parte centro-sul do Vale ao mercado Baiano e ao Leste mineiro, e a ligação entre Diamantina e a capital mineira reforçou a ligação desta com a área central de Minas. Cabe destacar a localização extrarregional dos centros regionais, como Teófilo Otoni (Mucuri), Montes Claros (Norte de Minas), Muriaé (Mata) ou, ainda, Vitória da Conquista (BA) (RIBEIRO, 1993). O Estado começa então a delimitar uma nova região através da política pública e o marco inicial seria dado pelo então Presidente Juscelino Kubitschek, que mediante a pressão de locais, em especial na esfera política, em uma compensação pela exclusão da região da SUDENE, criou o Grupo de Trabalho do Vale do Jequitinhonha<sup>38</sup>. Essa iniciativa deu início a um momento importante para processo de se criar uma região de difusão de inovação, no caso a modernização, a criação da Comissão do Desenvolvimento Vale de Jequitinhonha (CODEVALE)<sup>39</sup> nos moldes neoclássicos de interferência, em especial nos modelos Keynesianos, importados a exemplo do *Tennessee Valley Authority* (TVA).

A CODEVALE promoveu uma série de políticas modernizadoras na sua área de atuação, voltadas para a implantação dos complexos agroindustriais. É possível pontuar três iniciativas: a pecuária, o eucalipto e, em menor proporção, o café. Por sua dinâmica, foi necessária a incorporação da ideia regional, mas não se pode falar de uma ação apenas mal disposto com relação a um desenvolvimento regional, pois a criação de infraestrutura, como as estradas, foi importante e atingiu o conjunto da população. Sobre a orientação da Comissão, foram estabelecidas ações que integrariam a região ao modelo de desenvolvimento brasileiro e, em um movimento contíguo de espaço-tempo, ao projeto modernizador mineiro, com um apelo regional, definindo assim um processo de territorialização, ou a emergência de uma região (SERVILHA, 2012) ao longo de um espaço-tempo.

Quanto ao processo de modernização, cabe destacar que a cafeicultura foi realizada por empresários do Sul de Minas e São Paulo e mesmo por alguns agentes locais, estabelecendo uma agricultura empresarial e tecnológica que ocupa as áreas de chapadas com maior altitude (topoclima), em que se destaca a cidade de Capelinha<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Decreto-Lei nº 4.788, de 10/01/60, foi pouco ativo por causa da ausência de infraestrutura.

<sup>39</sup> Emenda constitucional estadual MG nº 9, de 27/02/1964.

<sup>40</sup> a) Município Área plantada/hectares (IBGE, 2013) Capelinha - 5.650; Angelândia - 3.500; Malacacheta - 1.200; Minas Novas - 550; Itamarandiba - 480; Carbonita - 460; Turmalina - 350. Os outros municípios apresentam uma produção pequena ou inexistente. Destacam-se Capelinha e Angelândia. b)

Enquanto isso, a pecuária se instalou no médio e baixo Jequitinhonha. Essas culturas, além de ocuparem terras antes dedicadas a culturas de subsistência, introduziram a modernização no Vale com a expulsão da pequena produção de subsistência e valorização das terras, mas as formas de apropriação do espaço foram muito menores em termos de extensão do que o eucalipto, como é mostrado nos diferentes censos rurais (CALIXTO, 2009), em especial no Alto Jequitinhonha. Associados a esse fato, foram importantes os resultados sobre a forma de produzir existente no Vale.

Outra interferência desse processo de modernização está nas mudanças territoriais, como na produção das comunidades de agricultores do Vale, em que foi utilizado o trabalho doméstico; ou seja, a busca pela transformação do ato de produzir para a família e para a coletividade com trocas em feiras. Os bens não mercantis, como os tecidos que eram fiados de longa data, e mesmo o trabalho com argila, a cerâmica, deixam de ter apenas valor de uso para os afazeres da labuta doméstica ou do campo e passam a ter valor de troca na sociedade urbana industrial.

O mundo do mercado interferiu, portanto, na satisfação de necessidades básicas, nas relações de poder e mesmo na forma de inclusão social, introduzidas pelos funcionários e atores externos ao território, como os funcionários da CODEVALE (RIBEIRO, 1993; BOTELHO, 1999). A natureza passa a ser representada no festejar e no representar a vida cotidiana através da arte do agricultor, já que atos extremamente vinculados à arte de cultivar a vida se tornam um valor de mercado, desdobrando-se em uma colocação no mundo do consumo como fornecedor e comprador de bens.

A criação do distrito florestal para produção de ferro-gusa e papel celulose pelo grau de interferência na produção do Vale foi o maior investimento transformador da região. Entre as vantagens, pode-se citar a relativa proximidade com as indústrias siderúrgicas e baixos custos da terra e da mão de obra. Esse modelo procura, pelo crédito rural e por meio de políticas, criar uma normatização de mercado na propriedade da terra, vendendo sonho de emprego e prosperidade por meio da implantação das

---

“Há 20 anos era bem diferente. Ninguém tinha carro nem trator, o povo ia trabalhar a pé. A melhor maneira de promover uma região é o trabalho. Tendo trabalho para o povo, está-se fazendo um grande bem para o país. Ai eu pergunto: foi ruim? Não! lógico que não! Foi Maurício? Foi Dr. Jeová? Foi Zuzinha? Não! Foi Seu Walter Palmeira! Sua chegada deu o impulso necessário para o desenvolvimento da cafeicultura. Baseada em topoclima, das altitudes das chapadas, financiamento público e terras com baixo valor e mão de obra barata, na sua implantação a necessidade do topoclima restringe a área em relação à plantação do eucalipto. Sr. Walter Palmeira natural do Sul de Minas Gerais. (Disponível em: <[http://www.cafearanas.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=12](http://www.cafearanas.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=12)>. Acesso em: janeiro de 2013.

fazendas de silvicultura, mas não surtiu efeito para uma região com modelos de produção bem específicos. Para Ribeiro,

A principal consequência dos programas de crédito e reflorestamento no Alto Jequitinhonha não foi na técnica, na produção, no emprego ou na chegada de novos empresários, nem sequer na mudança das mentalidades. A grande transformação aconteceu na renda fundiária: as chapadas foram transformadas em ativos financeiros; a pressão por plantio de mantimentos nas terras férteis remanescentes das grotas fez com que as minúsculas áreas de culturas dos sítios se tornassem tão escassas em termos relativos que a renda cobrada pela cessão da terra nua para lavoura atinge um terço do volume bruto da produção. A revolução verde deixaria outras marcas, indiretas, na erosão genética das matrizes vegetais tradicionais contaminadas por linhagens híbridas exigentes em fertilidade e água, na imposição de um padrão técnico de cultivo agrícola, nas restrições ao comércio nos mercados regionais (RIBEIRO, 2007, p. 1084).

A tomada de terras comuns e a expropriação de comunidades rurais na expansão de um modelo de desenvolvimento neoclássico, com auxílio do Estado, repercute apenas em uma difusão exógena de tecnologia e modo de vida. Como consequência, criam-se profundas rupturas socioespaciais, com ampliação da exclusão social e subordinação a economias externas, concomitantemente a um processo de apropriação do espaço, de uma forma de se relacionar na comunidade e com a natureza - de uso coletivo das chapadas - com a (re)antropomorfização de uma natureza coletiva para uma forma de viver privada nas chapadas, de uso das empresas reflorestadoras.

A Territorialização do capital via ação do Estado, enquanto política pública de desenvolvimento, não foi sem violência emocional, moral e física. Os relatos colhidos nas andanças pelo Vale, sobre a época, apresentam lembranças, como as da esposa de um entrevistado da comunidade de Poço Dantas (Turmalina), que hoje trabalha em uma empresa de reflorestamento. Ela conta a história da tentativa de uma empresa de cercar as terras da família. Em um ato de resistência, seu pai juntou os 5 filhos pequenos, incluindo ela, e ficaram parados, fitando o capataz, que tinha a missão de mudar a cerca. A terra continua na família. Também há a história da denúncia do bispo da diocese católica de Araçuaí, Dom Silvestre Luiz Scandiam, ao jornal Estadão<sup>41</sup>:

---

<sup>41</sup> <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19770831-31427-nac-0012-999-12-not>.

os pequenos proprietários, os posseiros, são enganados, vendem sua terras por qualquer preço. Primeiro espalha-se a notícia de que o governo vai tomar as terras. Aí, como eles não têm advogados, nenhuma orientação, ficam com medo e vendem tudo mesmo. É uma tristeza. Os advogados do Estado estão a serviço das Companhias. Se o Estado tivesse interesse em ajudar os pobres, mandaria advogados para protegê-los, para não permitir que fossem explorados (ESTADÃO, 31/08/77, p.12).

Essas transformações são consequência das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, que se restringem ao apoio setorial e ao produtivismo. Também, aos grandes complexos agroindustriais, no caso o reflorestamento associado ao parque siderúrgico mineiro, estatal, e aos fornecedores de *commodities* para a indústria nacional ou de exportação. Esse modelo foi criado a partir de uma série de políticas públicas, mas pode-se destacar a concepção do crédito rural como a principal, e que possui um significado socioespacial importante, atingindo algumas áreas em detrimento de outras e, ao mesmo tempo, excluindo parcela significativa de agricultores de base de produção familiar (HESPANHOL, 2008), como em uma visão de crescimento econômico que desconsiderou a possibilidade de as próprias populações rurais terem condições de contribuir para traçar o desenvolvimento da região.

Em uma sociedade civil territorializada, uma projeção do Estado sobre o Território encontra-se agora o “vale da esperança”, pois a superação da ausência de políticas públicas poderia ser incluída no mundo da modernidade ocidental, do capitalismo pleno de consumo e produção, mas a ausência, às vezes, é usada para justificar a sua própria manutenção ou mesmo sua eliminação. Também, pode ser expressa não pela inclusão, mas por sua desterritorialização ou pela peleja pela sobrevivência, quer seja pela construção de um novo espaço ou por estratégias, como a migração sazonal.

A CODEVALE, em uma alcunha de resistência espacial, ficou conhecida como aquela “que nem acode e nem vale nada” ou seja, não está a disposição dos projetos dos agricultores familiares, para o espaço-tempo dos pequenos do Vale. A Comissão foi extinta, de acordo com documento oficial, por não cumprir um fim de sustentabilidade (BRANDÃO; WIDHAGEM, 2009), e substituída pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (SEDEVAN) e pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), órgãos nos quais está enquadrada a estrutura da antiga CODEVALE, vinculada ao

SEDVAN, e cujo objetivo era buscar alternativas inovadoras para a construção da história de uma região que convive simultaneamente com a pobreza e com muitas potencialidades naturais, culturais, sociais e econômicas, tornando-se um discurso repetitivo baseado nos sintomas.

Assim, essa acumulação de tempo resulta em um espaço, pois, para Santos (2002, p. 2), “um tempo dentro de outro tempo, um tempo contido no tempo, um tempo que é comandado, aí sim, pelo espaço”. Esse espaço ou realidades temporais que se complementam, da plantação de eucalipto, da posse privada da chapada, dos cafezais e do agricultor na grota coabitam no mesmo momento histórico, quer seja da mineração ou da instalação do distrito Florestal do Jequitinhonha, presentes nas revelações espaciais dos atores territoriais do presente. A organização da forma de produzir economicamente e os respectivos meios de vida dos excluídos no processo de construção do espaço são, por vezes, difíceis de serem registrados, ainda mais em escalas regionais, mas deixam traços que conjugam no espaço com a modernidade, como na reflexão, sobre a produção camponesa no Vale:

Se, pelos meandros dos arquivos, com seus papéis amarelos e perfurados pela ação do tempo, o inusitado encontro com a documentação que abarca a faceta da vida camponesa não ocorreu, aqui e acolá, pistas bastante discretas sugerem elementos para se pensar no seu modo de vida. A existência de algumas peças, de pouco valor, no inventário das camadas sociais mais abastadas, reforça a hipótese da gente que estava ali em torno, garantindo a produção destas. São panelas de barro utilizadas no cotidiano de várias camadas sociais. A artesã, que hoje está com 73 anos e “sempre mexeu com barro”, reforça: “dizem que isso (refere-se à lida com o barro) vem lá dos tempos antigos” (BOTELHO, 1999, p. 78).

A modernização da sociedade brasileira impôs profundas mudanças e o seu contrário, os excluídos desta, as permanências. Uma delas é a existência de um Vale formado não pela ausência de desenvolvimento, mas por uma identidade representada pela panela de barro, de uso doméstico e não apenas por um produto do mercado. Dentre essas permanências tem-se a ideia do Vale da Miséria, o contraditório do expresso pela bancada ruralista, do rural que dá certo e é possível no Brasil: o agronegócio, que foi criado e possui rugas profundas de um processo alheio e articulado a ele.

A repercussão da crise dos anos 1980 e 1990 para o Vale do Jequitinhonha, em especial relativa à silvicultura, significou uma expansão, pois na perspectiva de ganhos

via exportação, o ferro-gusa e outros produtos da metalurgia, oriundos de carvão vegetal experimentaram um incremento, aumentando assim a área plantada bem como os insumos nesse tipo de agricultura (IBGE, 2003). Já para a agricultura familiar, foi o rompimento da renda migratória devido à crise urbana de empregos, com a expansão da pequena propriedade. Uma nova visão começa a se formar nessa conjuntura da crise econômica e na luta pela redemocratização brasileira: a luta por uma vida digna no campo.

Dessa forma, a total ineficiência das políticas públicas até então desenvolvidas para a região de fato promoveram a acentuação das desigualdades e não mostraram a eficiência econômica observada na instalação dos chamados agronegócios, pois esse modelo vai além da mera inserção de maior, ou melhor, tecnologia. Ele é a visão de um tipo de sociedade que exclui a pequena produção, e que, por sua vez, reflete em larga medida uma disputa política de natureza diversa (HERIDIA *et al.*, 2010). Na região do Vale prevalecem relações sociais sobre várias ordens, como naturais, financeiras, culturais, orçamentárias, dentre outras. Por fim, a baixa produtividade é uma característica estrutural do sistema que não deu origem a esse modelo, apesar de sua busca por políticas setoriais de Estado, mas produziu marcas de exclusão socioespacial com significados diferentes. Concluindo sobre o Alto Jequitinhonha, “a baixa produtividade é uma característica estrutural do sistema e não pode ser eliminada pelo pacote técnico a modernização” ou ainda novos (RIBEIRO, 2007, p. 1085) e muito menos por biotecnologia, satélites e chips.

Nessas permanências, a ideia do Vale da Miséria se caracteriza pelo contraditório do exposto pela bancada ruralista, isto é, do rural que dá certo para o Brasil: o agronegócio. Assim sendo, observou-se que as diversas políticas públicas tentaram implantar esse modelo ou, ainda, integrar os agricultores familiares a alguma cadeia produtiva ou mercado, às vezes chamado de social, mas produtores para o mercado.

### 3.2 Movimentos sociais<sup>42</sup>

A conjuntura nacional dos anos 80 do século passado, com a crise econômica, queda do regime militar e o processo de redemocratização, propiciou o ressurgimento de um movimento social organizado, reivindicatório da democracia e da inclusão social. Surgem novas propostas para construir espaços da esperança, às quais pode-se elencar diversos movimentos, como: o surgimento das centrais sindicais, criação de entidades amplas organizativas do movimento popular e o surgimento de uma diversidade de reivindicações, como ambiental, gênero, moradia, estudantes, reforma agrária, atingidos de barragem, entre outros. No campo político, destaca-se a campanha das Diretas Já, os comitês de participação na constituinte e a Constituição Cidadã.

Essa conjuntura social se espacializa e também se reproduz no Jequitinhonha. Tem início a organização dos agricultores em uma nova busca da cidadania, de um resgate também territorial de um poder democrático com a efetiva participação de todos, não apenas dos grupos de oligarquias. Essas lideranças são novos atores territoriais que atualmente ocupam vereanças, ou posto no governo, e mesmo mandatos legislativos, sendo que na política territorial são as suas lideranças.

Um movimento importante para a organização de outros movimentos adveio da Igreja católica, baseando-se nas orientações da Teologia da Libertação à época para a América Latina. As comunidades eclesiais de base (CEBs) se tornam um centro de debate sobre a realidade socioeconômica e contribuem para a reflexão da prática cristã da caridade no sentido da superação da exclusão. Este movimento, na ditadura militar, esteve sobre a proteção da igreja católica e foi um espaço de debate democrático que resultou em outros movimentos populares. No caso do Vale, na luta pela terra, na organização de sindicatos de trabalhadores rurais e mesmo na participação política partidária, cabe destacar a diocese de Araçuaí, que na composição do território da cidadania do Alto Jequitinhonha abrange as cidades de Leme do Prado, Minas Novas, Turmalina e Veredinha – locais ainda hoje e um importante movimento social –, enquanto as outras cidades fazem parte da Arquidiocese de Diamantina, que não incentivava e até coibia, por vezes, esse tipo de organização (RIBEIRO, 2010)

---

<sup>42</sup> Baseado no texto de Ribeiro (2010) O Rio Corre para o mar: os movimentos sociais e as lutas populares do Jequitinhonha nos anos 1980 e 1990.

Os sindicatos de trabalhadores existem na região desde antes dos anos 80, mas a partir desse momento, com a influência das CEBs, eles foram ampliados em número e em atividades. Possuíam por função a gerência de uma assistência social, ou ação de juízes de paz no conflito trabalhista ou por terra. Os trabalhadores rurais, organizados em sindicatos, ganhavam nova perspectiva de intervenção territorial em todos os aspectos da demanda por cidadania; assim, avançavam na luta econômica, cultural, ambiental e se alinhavam à proposta política partidária de combate à ditadura e posterior enfrentamento ao neoliberalismo (organizações ainda presentes no cotidiano dos agricultores do Vale e de seus atores participativos na política do território).

A luta pela terra ganhou um real significado nessa década, pois foram terras dedicadas a um pastoreio extensivo sem uma regulação fundiária. Com a chegada das grandes empresas reflorestadoras, os agricultores viram suas terras sujeitas à grilagem, e iniciaram, em conjunto com os sindicatos, o processo de resistência. Nesse embate, nas comunidades de São Miguel e Mato Grande (Turmalina) surgiram lideranças como Vicente Nica, uma liderança camponesa que, de fé pentecostal, aproximou-se dos movimentos da Igreja Católica na década de 1970 e aprofundou sua militância na conquista da terra, na qual ele e sua comunidade eram posseiros (RIBEIRO, 2010).

Algumas dessas lideranças ainda hoje fazem parte do território da cidadania do Alto Jequitinhonha. A organização dos trabalhadores sem-terra associa a regularização fundiária da posse à luta pela reforma agrária, com ocupações registradas na década de 80 na fazenda Trovoada, em Minas Novas, e o reconhecimento de diversas terras quilombolas no território.

As mudanças impostas no espaço-tempo pela chegada dos empreendimentos modernos na agricultura trouxeram e também transformaram agricultores em boias-frias. Os trabalhadores dessas empresas, os boias frias (de origem regional ou novos moradores) perceberam que suas reivindicações não seriam atendidas pelo STR e criaram sua própria organização com a criação do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Extração de Madeira e Lenha de Itamarandiba e Turmalina, e de Capelinha e Minas Novas, que incorporaram as lutas locais.

Ainda, essa territorialização do boia-fria tem significado transterritorial, dada a forçosa e tática migração para os canaviais do interior de São Paulo em decorrência da diferença do calendário agrícola de colheita da cana e do eucalipto. Era uma forma de complementar a renda das famílias dos agricultores. Na greve dos canavieiros de Guariba (SP), em 1984, os sindicatos paulistas perceberam a necessidade de organizar



os trabalhadores do Vale que não participaram do movimento. Com auxílio da pastoral do migrante, os sindicatos começaram a organizar esses trabalhadores para se tornarem mais autônomos e resistirem à exploração a que eram submetidos, como jornadas excessivas, metas de produção irracionais e maus tratos no transporte e alojamento por gatos ou empresas. Com o despertar de uma consciência e formas de reivindicar, foram organizados encontros dos cortadores de cana nas comunidades ou nas Regionais, que reuniam esses trabalhadores resultando na melhoria das condições trabalhistas no Vale e no atendimento das reivindicações trabalhistas dos boias frias paulistas (RIBEIRO, 2010).

A construção da barragem foi uma das causas da criação do movimento de mobilização dos trabalhadores rurais do Vale. Sua construção teve início no ano de 1987, com o anúncio da construção da usina hidroelétrica de Santa Rita, que levou à mobilização dos agricultores e à articulação do movimento dos atingidos da barragem (MAB). Sem o auxílio de verbas federais e com a mobilização, a barragem foi suspensa, mas a organização influenciou outras organizações de atingidos no Vale, como as Usinas Calhauzinho (Araçuaí), Machado Mineiro (Águas Vermelhas), Salinas (Salinas) e Setúbal (Chapada do Norte). Desde a elaboração do relatório de impacto ambiental, os moradores das comunidades alagadas pela Usina de Irapê já acompanhavam a construção e em conjunto com o MAB selaram um acordo de desapropriação tido como um dos mais vantajosos processos de instalação de barragem do Brasil. Diversos membros dessa mobilização foram atores na política territorial.

A região também é fecunda em ONGs, que se originaram das CEBs e do fundo cristão para crianças. Essas organizações desenvolvem diversas ações em diferentes aspectos, tais como ambientais, culturais e de gênero; são uma referência à criação de um novo pertencimento em grupos de apoio. Na política territorial, a participação dessas instituições pode ser notada especialmente no Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV), com sede em Turmalina. Outra associação participativa na política territorial é a associação de artesãos – uma organização de base cultural, que tem como objetivo a organização dos artesãos para participarem de feiras e de outros eventos locais e regionais.

O Festival foi idealizado no final dos anos 70, através do jornal “Gerais”, que foi criado por jovens universitários residentes em Belo Horizonte e integrados ao movimento estudantil; tinham por objetivo manter e preservar a cultura do Vale do Jequitinhonha. Ele mobiliza centenas de grupos de teatro, bandas de música, corais e

outros grupos populares, como congados, bois-de-janeiro, marujadas etc; é o território se manifestando pela identidade da cultura popular, em crise, mas ainda hoje presente nos debates da política territorial do Vale. São expressos como: “A festa é o tempo forte no qual o sentido secreto da vida é vivido mesmo inconscientemente e saímos mais fortes para enfrentar as exigências da vida” (BOFF, 2014, *on line*, [s.p.])<sup>43</sup>.

Fórum regional, a ASA/Minas (articulação do semiárido) reúne desde 1991, e desenvolve uma função de juntar diversas organizações do norte mineiro na elaboração de projetos de desenvolvimento local. Ademais, é possível citar o P1MC (Programa um milhão de cisternas), com lema “A nossa meta não é trazer água e colocar cisterna, mas é trazer uma cisterna de conhecimentos em diversos pontos, como político, econômico e social” (CASTRO, 2011 p. 227).

Outros movimentos, como sindicatos urbanos, sindicato dos professores (Sindute), com subsedes em Diamantina, Capelinha, Itaobim e Almenara, e o sindicato dos bancários, também estão presentes na construção de um movimento social no Vale. Cabe ainda destaque ao movimento do Garimpeiro que, devido à legislação ambiental, assiste a um declínio e se organiza na busca por uma sobrevivência ou adequação à legislação.

Um agricultor assim avalia a ação dos movimentos sociais no Vale do Jequitinhonha:

Os movimentos sociais do Vale do Jequitinhonha vivem os mesmos dilemas dos movimentos sociais do Brasil. Quando há uma “decadência” nas mobilizações maiores no Brasil, isso também ocorre na região, nas bases. Isso decorre em grande medida das políticas governamentais, tanto pelo que há de positivo nelas em termos de distribuição de benefícios sociais, quanto pelo que há de problemático, como a burocratização das políticas públicas e o aparelhamento de lideranças. Atualmente, os movimentos sociais do Vale têm uma iniciativa interessante, como a organização do fórum, que articula aproximadamente 70 entidades daqui do Vale. A gente se reúne de três em três meses numa cidade do Vale, alternando entre o Baixo, o Médio e o Alto Jequitinhonha. Atualmente, estamos debatendo as questões do desenvolvimento regional, mas um desenvolvimento pensado na nossa visão, a visão do povo do Vale. Todo esse debate sobre desenvolvimento exige que ele esteja pautado na sustentabilidade. No nosso caso, isso significa pensar uma agricultura mais ecológica e menos mercantil, a preservação dos recursos naturais e a garantia do acesso de todos à água (CASTRO, 2011, p. 241).

---

<sup>43</sup> <[http://amaiivos.uol.com.br/amaiivos09/noticia/noticia.asp?cod\\_noticia=27388&cod\\_canal=85](http://amaiivos.uol.com.br/amaiivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=27388&cod_canal=85)>.

Nesse âmbito, dentro desse período algumas décadas da organização dos trabalhadores rurais já foram construídas. O mundo e o Brasil passam por novas experiências de organização social, mas as organizações dos anos da transição democrática, ainda presentes e com utopias velhas e novas, são agora institucionais, bem como a participação na elaboração e condução de políticas, como no caso a Política Territorial, que resultou no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha. Assim, pode-se resumir estes movimentos no Quadro 3.

Esses movimentos, ressurgidos na luta pela redemocratização, não agem de forma estanque; por exemplo, a Comunidade Eclesial de Base (CEB), que atua em praticamente todos os espaços, com influência especial na formação de lideranças. Mas também não estão dissociados de um movimento maior da sociedade brasileira que presenciou, nessa década, o importante surgimento de movimentos de base para a constituição de uma democracia e liberdade. Esses movimentos contribuíram de forma decisiva para a elaboração de questionamentos dos laços tradicionais de não inclusão no Vale, e possibilitaram a construção de políticas que integrassem a reivindicação dos agricultores familiares à agenda da política pública<sup>44</sup>. Desse modo,

Eles contribuíram, de forma decisiva, para o questionamento de laços tradicionais de dominação na região e para transformações localizadas nas relações sociais. Tais transformações impulsionaram, nos anos 1990, a abertura de espaço para o surgimento de novas lideranças e articulações políticas e a eleição, em âmbito municipal e regional, de candidatos de oposição e até de esquerda, vinculados àqueles movimentos sociais e lutas populares. Sem dúvida, o Jequitinhonha que emerge, no século XXI, não é mais o mesmo do período da Ditadura Militar, assim como não é a realidade do mundo em que está inserido, o que não significa que tenha superado todas as suas mazelas econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais. Ao contrário, cada vez mais, torna-se necessária a organização da sociedade civil para lutar por um projeto de desenvolvimento regional a partir, não das definições de gabinete, mas da lógica das grotas e periferias urbanas do Vale (RIBEIRO, 2010, p. 206).

---

<sup>44</sup> Pode-se citar como exemplo o Programa nacional de agricultura familiar (PRONAF). Segundo Ribeiro (2007), o PRONAF trouxe uma série de avanços ao Vale: colocou equipamentos à disposição da comunidade, aumentou a produção e a produtividade e fortaleceu um comércio local de farinhas e rapadura. Junto com aposentarias e pensões, o Programa Bolsa Família possibilitou uma vida melhor, mas os trabalhadores preferem o PRONAF em relação às políticas de transferência de renda, pois ele deixa uma infraestrutura. A crítica se faz à prefeitura, que muitas vezes assume a infraestrutura. Essa análise sobre o PRONAF coincide com os estudos de Hespanhol (2008, 2010) e de Costa (2012), que afirmam os ganhos provenientes dessa política em termos de organização dos agricultores familiares ao mesmo tempo em que colocam a questão da qualificação da participação.

Quadro 3 – Os movimentos sociais e as lutas populares do Jequitinhonha nos anos de 1980 e 1990

<b>Movimento</b>	<b>Origem</b>	<b>Atuação</b>
Comunidade Eclesial de Base (CEB)	Diocese da Igreja católica de Araçuaí	Mobilização popular e criação de sindicatos
Sindicato dos trabalhadores rurais (STR)	Assistencialismo anos 1960 e 1970, vindo posteriormente a adquirir atuação política.	Mobilização de agricultores familiares e conflitos fundiários
Luta pela terra	Movimento dos Sem-Terra e Sindicatos	Legalização fundiária e reforma agrária
Trabalhadores assalariados rurais	Trabalhadores das plantações de Eucalipto	Questões trabalhistas vinculadas às empresas plantadoras de eucalipto.
Migrantes	Pastoral do Migrante e Sindicatos locais de São Paulo e Mato Grosso do Sul	Cortadores de cana São Paulo e Mato Grosso do Sul. Melhoria nas condições de trabalho
Atingidos de Barragem	População atingida por barragem da CEMIG	No reassentamento e indenização da desapropriação.
Associações comunitárias e ONGs	Exclusão social, população local.	Políticas de desenvolvimento local
Associações de artesãos	Produtos artesanais	Reconhecimento profissional e valorização da atividade e comercialização.
Entidades culturais	Identidade cultural regional	Organização do Festival e outras manifestações da cultura popular
Garimpeiros	Legislação ambiental	Profissionalização e regulamentação dos garimpos
Quilombolas	Comunidades de afro descendentes	Legalização fundiária e identidade cultural
Articulação do semiárido	Convivência com o semiárido	Fóruns de debate e organização de intervenções
Sindicatos Urbanos	Relações trabalhistas	Melhores condições de vida e trabalho

Fonte: organizado pelo autor a partir do texto de Ribeiro (2010), intitulado “O rio corre para o mar: os movimentos sociais e as lutas populares do Jequitinhonha nos anos 1980 e 1990”.

A bacia do Jequitinhonha, é, portanto, um divisor de água; alto na expressão de nascedouro de um curso do rio, com altitude elevada, das serras e dos chapadões - esses na maior parte do tempo de uso coletivo pelos agricultores do Vale; um complexo

montanhoso, uma expressão de sua natureza. A terra das primeiras lavras, histórico das minas, da agricultura periférica mais importante na vida do mineiro e onde a política do rural teve sua atuação mais significativa, no distrito florestal, estatal e privado. O Vale do Jequitinhonha é sinônimo da exclusão socioespacial, de uma justificativa para a miséria para se efetuar as políticas de modernização pelos governos militares e por um projeto modernizador mineiro, a CODEVALE, ainda presente no tempo pelo espaço, como um *continuum* de uma história a se revelar, com novos atores sociais se empoderamento.

## **4 PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO ALTO JEQUITINHONHA**

A inovação social envolve não só identificar uma nova dimensão na configuração das relações sociais possibilitada pela política pública, mas também investigar sua inclusão sustentável ou não no novo mundo social examinado. Sob essa perspectiva, a inscrição no território que interfere na institucionalização está entendida como regra de funcionamento, normas, organizações colegiadas ou espaços públicos de participação (DELGADO, 2011). Assim, proceder-se-á à análise da institucionalização no território do Alto Jequitinhonha, mas em primeiro lugar será analisado o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Jequitinhonha<sup>45</sup> (PTDRSAJ), que é visto como um instrumento de tomada de decisão por parte das instituições, assim um princípio para as normas e práticas (MDA, 2005c) do território.

Esse modelo funciona tanto como uma proposta, como também pode ser uma prática, procedimento ou mesmo um produto de iniciativa comunitária para um sistema de inovação localizado do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, na acepção da organização, da cooperação entre os atores do território ou para desenvolvimento integrado do território. Esse processo espacial deve ter sua gênese, e é nesse caso que se enquadra o PTDRSAJ, na origem de uma ação pretendida pelos atores sociais para o território, e este foi, de forma efetiva, mencionado ao longo da pesquisa por diversos atores e referendo nos documentos do território.

### **4.1 O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Jequitinhonha**

A análise sobre o Plano será dividida em quatro partes: Apresentação; Metodologia; Diagnóstico e Programação para o Desenvolvimento. A análise não será feita apenas pela leitura do documento, mas associada também a observações feitas no trabalho de campo, à entrevista com as lideranças e a outros documentos que muito ajudaram a revelar o que está disposto no PTDRSAJ, assim na sequência:

---

<sup>45</sup> Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_territorio005.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio005.pdf)>.

1. Apresentação: Metodologia: mostra a forma de elaboração do documento.
2. Diagnóstico: ocupa a maior parte do documento (Configuração Espacial, Aspectos Históricos, Recursos Naturais, População, Organização Social, Estrutura Agrária, Aspectos Econômicos, Serviços Sociais e de Apoio à Produção, Infraestrutura, Cultura, Lazer, Educação e Envolvimento Institucional, que na análise será tratado como Natureza e Aspectos Sociais).
3. Programação para o desenvolvimento: subdivide-se em Objetivos, Diretrizes, Linhas de Ação, Projetos Específicos e outros projetos. Uma proposta de ação territorial.
4. Considerações finais: uma conclusão.

## 4.2 Aspectos metodológicos

No documento, identifica-se o que é denominado de configuração espacial do Território Alto Jequitinhonha, MG, que abrange uma área de 19.930,30 km<sup>2</sup> e é composto por 21 municípios: Angelândia, Aricanduva, Capelinha, Coluna, Carbonita, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina e Veredinha.

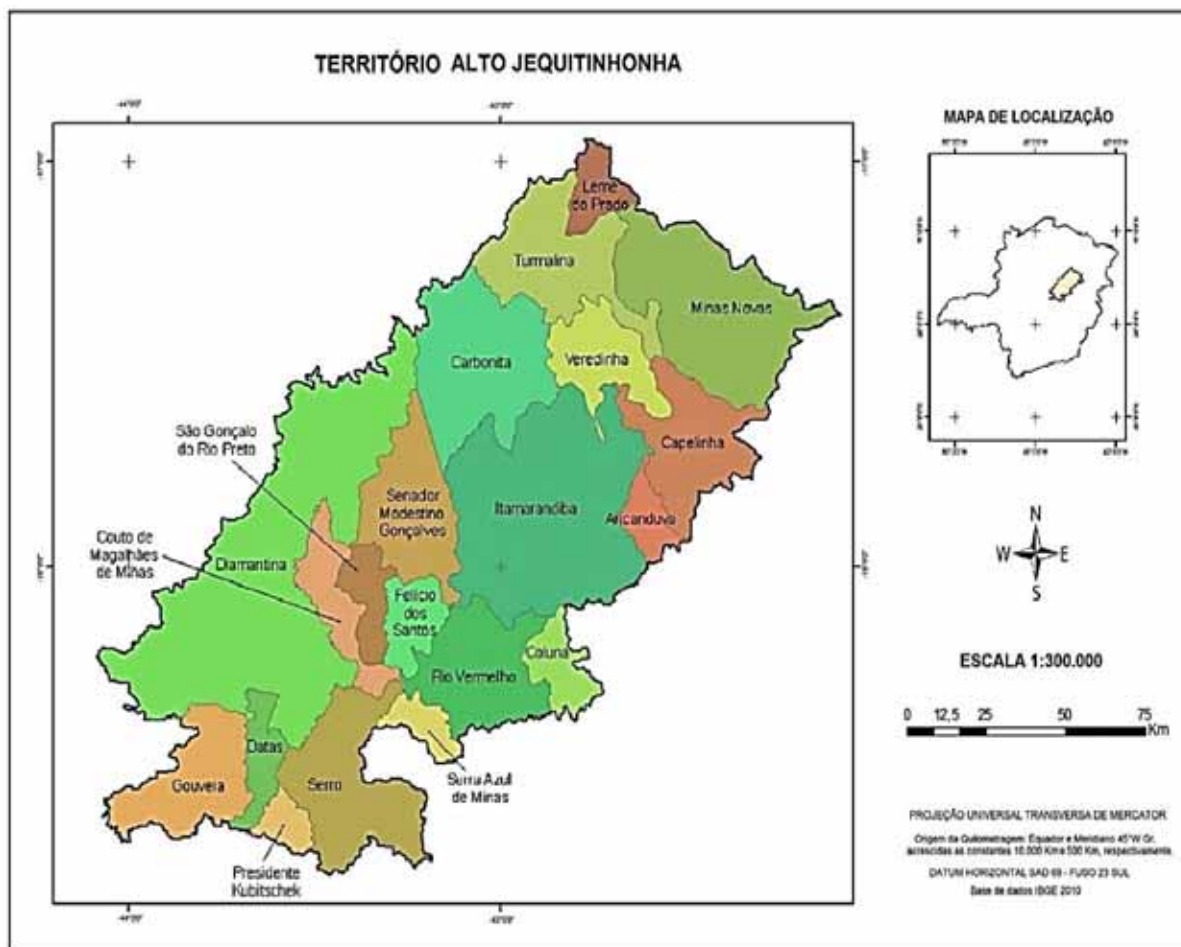
A população total do território, de acordo com o Plano, é de 270.516 habitantes, dos quais 97.184 vivem na área rural, o que corresponde a 35,93% do total. O território possui 15.089 agricultores familiares, 390 famílias assentadas ou reassentadas e cinco comunidades quilombolas. No documento é acrescentado ainda que ele possui uma forte atuação do IDEME e da SUDENE (PTDRSTAJ, 2006)<sup>46</sup>, o que é confirmado pelos agricultores: “Aqui faz parte da SUDENE e sempre fez” – é uma bandeira territorial.

Assim, uma análise efetiva se processa sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), do Governo Federal, através da Secretaria

---

<sup>46</sup> A ação da SUDENE verificou-se o financiamento, em especial, do Banco do Nordeste para diversos fins que não apenas para o agricultor familiar. A região foi incluída na SUDENE pela lei nº 9.690, de 15 de julho de 1988.

de Desenvolvimento Territorial, SDT, subordinada ao MDA e iniciada no ano de 2003, que estabeleceu inicialmente o Território Rural do Alto Jequitinhonha, vindo posteriormente a estabelecer o Território da Cidadania (TC) no ano de 2009, em um caso sobre uma região mineira do Alto Jequitinhonha, cuja localização é mostrada no Mapa 3.



Mapa 3 – Localização do Território Rural do Alto Jequitinhonha.

Quanto ao aspecto da realização por meio da participação, ela é a base de todo o documento na garantia da gestão social em consonância com a política territorial do MDA. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS – é um documento construído pelos atores sociais do Território Alto Jequitinhonha com o objetivo de nortear as ações territoriais, adotando como princípios: o planejamento participativo, a gestão coletiva, o desenvolvimento e empoderamento de pessoas participantes do processo. Contempla, também, a trajetória da instalação do programa, bem como a metodologia utilizada, as informações sobre a realidade socioeconômica do



Território e sobre os eixos definidos como prioritários para adoção de estratégias de ação, visando potencializar o desenvolvimento sustentável territorial (PTDRSAJ, 2006, p. 4).

Essa proposta metodológica possibilita aos atores territoriais uma participação maior na elaboração do planejamento das ações, ou seja, participação no próprio documento por meio de observações e anotações sobre esses passos metodológicos, em que se destaca a realização de oficinas. Foram registradas 21 oficinas territoriais com a participação de no mínimo 15 delegados por oficina em todos os municípios que compõem o território, além de encontros e reuniões de grupos temáticos (PTDRSAJ, 2006).

Especificamente quanto ao histórico de composição e estruturação do Território Alto Jequitinhonha, encontra-se no próprio corpo do PTDRSAJ uma retrospectiva das ações a partir do ano de homologação do Território – 2003 – até a conclusão do Plano em 2006, e este é reforçado pelas entrevistas.

Destacam-se aqui algumas dessas atividades:

- Junho de 2003: realização do I Fórum Territorial para socialização da proposta de instalação do Território na área de abrangência de 21 municípios do Vale Alto Jequitinhonha e criação da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT);
- Julho a agosto de 2003: realização de reuniões em todos os 21 municípios, coordenadas pela CIAT provisória, para socialização da instalação do Território, visando envolvimento e comprometimento dos atores sociais, principalmente, representantes das entidades que atuam diretamente junto aos agricultores familiares nas comunidades rurais (CMDRS, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Associações Comunitárias);
- Agosto a Setembro de 2003: Realização de 21 reuniões organizadas pelas lideranças nos municípios, para elaboração de um diagnóstico para compor o Plano de Desenvolvimento Territorial, elencando as prioridades de projetos a serem implementados na área do Território. Em cada município foram indicados dois representantes para fazer parte da Comissão Territorial;

- Outubro de 2003: Realização da Primeira Oficina Territorial em Itamarandiba e reunião da CIAT Provisória, representantes do CEDRS, MDA/SDT, com os representantes dos municípios, para nivelamento de conceitos a respeito do Território, seleção dos projetos a serem apresentados e definição da equipe de elaboração dos projetos;
- Maio de 2004: Realização da segunda oficina em Diamantina;
- Abril de 2005: Reuniões da CIAT provisória para implantar a CIAT permanente, selecionar a entidade proponente da gestão do Território e contratar o Gestor;
- Junho de 2005: Instalação da CIAT permanente e seus membros;
- Agosto de 2005: Realização dos trabalhos de campo para elaboração do Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Alto Jequitinhonha;
- Setembro de 2005: Realização do III Oficina de Gestão e Planejamento Territorial;
- Dezembro de 2005: Realização de Oficina em Capelinha para priorizar os projetos a serem encaminhados. Elaboração dos projetos e encaminhamento à SDT. Realização de oficina para deliberar sobre a parceria no projeto de Apicultura;
- Maio de 2006: Realização do evento Dia da Agricultura Familiar em Capelinha, coordenada pela CIAT, com apoio da SDT e Banco do Nordeste, com a presença de aproximadamente 700 agricultores familiares. A programação do evento contemplou palestras sobre temas de interesse dos agricultores familiares, exposição sobre os programas desenvolvidos pelo Território e atrações culturais do Território, com apresentação do plano.

Essas atividades, acrescidas de dois estudos que depois foram incorporados, antecederam a elaboração final do documento. O primeiro estudo, realizado em 2003, era formado por uma equipe que criou estratégias para elaboração de Projetos Territoriais e cujos participantes eram membros do CIAT. Esse processo incluiu o levantamento e a organização das informações já existentes no Território; a sistematização das informações geradas nas oficinas municipais; e a elaboração de

projetos técnicos que contemplam as prioridades definidas pelos(as) agricultores(as) familiares e suas representatividades (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STRE, Associações Comunitárias Rurais) (PTDRSAJ, 2006).

A sua origem foi uma exigência da política pública, e sua elaboração uma reivindicação dos movimentos sociais e de acordo com a liderança entrevista (movimento social) foi proposto um estudo “passando pelas cadeias produtivas”. Um estudo propositivo, encomendado pelo Território para a Dinamização Econômica do Território Alto Jequitinhonha, MG, (FIRME-VIERA, 2005), com proposta participativa, que continha dados secundários consolidados; análise de estudos e planos realizados para o Território em questão; análise de projetos apoiados pelo Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), infraestrutura (2003 e 2004); e a sistematização sobre os principais sistemas produtivos em interface com os dados secundários.

Esses dois estudos, acrescidos dos relatórios de oficinas municipais, seguiu a elaboração do PTDRSAJ, que, segundo os entrevistados, foram úteis para a elaboração dos projetos que desenvolveram, pois não seguiram uma linha de incorporação apenas ao sistema econômico, mas procuraram na sua discussão “incorporar, além do agropecuário, educação, meio ambiente e cultura” (PTDRSAJ, 2006, p. 6).

Como revelado pelo entrevistado liderança social, no ano de 2009 ele “passou por um processo de requalificação”, o que significa que suas metas foram revistas. A técnica do IDEME afirmou que o plano não foi encomendado, mas sim elaborado pelos próprios atores do território. Segundo ela “não tinha recurso, nós fizemos o plano, nossa ‘Bíblia’”. Nota-se que o uso e conhecimento desse plano ficaram mais na liderança do Território, pois os outros atores não se referiram a ele.

A ausência de referência ao plano pelos outros atores não significou um desconhecimento, mas o fato é que nas discussões para a elaboração do plano estavam questões importantes para sua inclusão e participação, bem como para o atendimento das necessidades básicas, criando-se hibridismo entre realidade, plano e política territorial, muitas vezes difíceis de separar por fronteiras, mas um ordenamento pedido por parte do governo. Os atores, em especial as lideranças comunitárias, são unânimes em afirmar que “houve muitas reuniões”.

Dessa forma, ao recolher esse documento e buscar sua origem e utilização pela liderança do Território (movimento social), observou-se um instrumento com

credibilidade e a importância de sua análise com o auxílio dos dados coletados pelos trabalhos de campo, que mostram uma visão do pretendido ao executado pela política pública. Uma reunião de apresentação e correções ocorreu no período de maio a outubro de 2006 e foram realizadas outras reuniões dos subgrupos: Agropecuária, Educação, Saúde, Meio Ambiente e Cultura, para trabalhar na construção do documento e fazer uma análise preliminar do conteúdo já elaborado.

No período de 17 a 18/10/2006 foi realizada uma Oficina Territorial para fazer uma abordagem do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, também sobre Gestão Social e uma apresentação da primeira versão do Plano Territorial do Alto Jequitinhonha. O evento contou com a participação de representantes de 16 municípios do Território. No período de 28 a 29/11/2006, foi realizado um Fórum Territorial em Diamantina para socialização do PTDRS, com a participação de agricultores (as) familiares, lideranças rurais e representantes de instituições dos municípios membros do Território; eventos que extrapolam o colegiado territorial e com ampla participação dos agricultores.

Pode-se afirmar que esse documento – PTDRSAJ – serve de diretriz para nortear as realizações do território, além de ser um instrumento importante e essencial para a participação do movimento social bem como dos outros atores sociais e é a base para desenvolver as ações territoriais com uma visão comunitária que possibilitará ações de mudança. É necessário, então, que os atores sejam vistos não apenas como meros receptores de informações, mas que sejam incluídos como parceiros ativos na identificação e priorização dos fatores limitantes e na concepção, condução e validação das soluções alternativas, que são expressas por esse documento. A apresentação e o aspecto metodológico se resumem, portanto, na busca por um documento representativo e participativo do território, com diversas etapas de realizações.

### **4.3 Diagnóstico**

Com base no documento realizado por Ariane Favareto (2008), uma análise do PDTRSAJ, foi elaborado um trabalho financiado pelo MDA (2008), intitulado “Relatório qualitativo da gestão do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Território do Alto Jequitinhonha (MG)” para ser utilizado como a base do planejamento rural. Foi utilizada como metodologia uma oficina territorial que

subsidiou o relatório, realizada nos dias 7 e 8 de agosto de 2008, no município de Turmalina, nas dependências do Centro de Formação de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV). O principal objetivo desse documento é, através de uma análise qualitativa, retratar as ações inerentes ao processo de desenvolvimento do território rural destacando questões referentes ao acompanhamento, monitoramento das ações de desenvolvimento, planejamento de ações futuras e realizando a avaliação do processo de desenvolvimento, ou seja, a gestão do PTDRS.

Como citado pelo referido documento, esse diagnóstico apresenta uma visão ampla da região e seus problemas construídos na metodologia proposta:

O diagnóstico contido no PTDRS do Território Alto Jequitinhonha está muito bem estruturado, contém a configuração espacial; aspectos históricos da ocupação da região; uma descrição dos recursos naturais contendo clima, geomorfologia, vegetação, biodiversidade, recursos hídricos, recursos minerais e passivo ambiental com mapas e fotos; informações sobre a população com indicadores de desenvolvimento humano; organização social; estrutura agrária; aspectos econômicos; serviços sociais de apoio à produção; dados sobre saúde, educação e infraestrutura (estradas, energia, habitação, saneamento básico rural, hospedagem, serviço bancário, comunicação e agroindústria/armazenagem); cultura; lazer e, envolvimento institucional (FAVARETO, 2008, p. 11).

No Plano, ou pelo menos na maior parte dele, é elaborada uma vasta lista de características regionais detalhadas para a compreensão através da descrição, para superação de problemas territoriais e prováveis via de ação, visando às necessidades do agricultor familiar. Ele foi dividido em dois aspectos: o primeiro é a natureza e o segundo, as características sociais. Trata-se de um levantamento de importantes questões, são as circunstâncias encontradas pelos agricultores da região.

#### ***4.3.1 A natureza hostil***

Alguns autores ressaltam a importância do desenvolvimento territorial, quer seja pela sua presença (BARQUERO, 2002; SAQUET, 2004), pela crise ambiental (FONTAN, 2008) ou justiça ambiental, e, ainda, componente do capital relacional (MOULAERT, 2008). A Natureza está disposta no PTDRSAJ, no diagnóstico, e em primeira análise faz uma descrição regional, um panorama. Na Figura 4 é apresentado o logotipo do território.



Figura 4 – Logotipo utilizado para a identificação do território realizado a partir da Secretaria executiva.

Como se pode ver, no logotipo apresentado, do território da cidadania, sobressai de imediato a natureza, que ocupa a parte Central e superior da imagem se deslocando até o canto inferior da direita, onde se observam as montanhas e um rio, ou a hidrografia, o Alto Jequitinhonha intercalando as feições geomorfológicas formando o Vale na sua nascente ou no seu divisor de águas. Na parte inferior esquerda observam-se as ações desenvolvidas no território: a educação, o artesanato, o café, mel, a cana de açúcar e uma família de agricultores familiares, e por fim na parte central inferior o apoio governamental.

A Natureza, na identificação no logotipo, revela sua importância na constituição de uma imagem regional pela descrição ou pela observação do trabalho de campo. Essa região possui duas áreas distintas: a região de serras associadas ao geossistema da Serra do Espinhaço ou, ainda, uma pequena porção a leste, do planalto central mineiro, com altitude não inferior a 800 m, que coincide quase totalmente com a microrregião de Diamantina. A outra fica mais ao norte, onde as chuvas não têm uma regularidade e a microrregião de Capelinha, associada às amplas chapadas com vales entremeados, é uma área de transição entre o semiárido e o semiúmido. A região pode apresentar grandes variações microclimáticas (temperatura e precipitação), topoclimas, devido à posição das vertentes, em especial na região das chapadas, com predominância de uma

vegetação de transição, cerrado, mata atlântica, caatinga e, ainda, nas partes mais elevadas do Espinhaço, campos rupestres.

O mais importante é que essa Natureza, altamente antropomorfizada, é exposta no início do diagnóstico como um elemento da configuração espacial, apresentando o seguinte adágio:

Uma das dimensões que merece destaque e que diferencia e identifica o povo do Território do Alto Jequitinhonha é sua forte cultura, apresentada nas suas manifestações artísticas e culturais, representada pelo folclore centenário e pelo variado artesanato que vem ganhando cada vez mais espaço; destaca-se ainda a sua forte religiosidade, manifestada na maioria das vezes como parte de sua cultura primária, um apelo às crenças como elemento de busca de forças para enfrentar as adversidades impostas pela natureza da região (PTDRSAJ, 2006, p. 8).

Essa afirmação da configuração espacial no documento pode remeter a algumas premissas de negação ao processo de inovação social, pois ao qualificar a cultura mediada por uma natureza caracterizada como hostil, pode-se apresentar como uma leitura de desenvolvimento centrado em um viés econômico, onde essa natureza impossibilita a produção. O lavrador se torna um portador de cultura e não um produtor de alimento, ou seja, um homem que luta e não produz no seu meio, que é colocado como hostil. É possível observar uma contradição, pois no mesmo documento a produção econômica é traçada da seguinte maneira: “O Alto Jequitinhonha se encontra em uma área em que há predominância de pequenas propriedades rurais, nas quais a produção é para consumo familiar, com cultivo de arroz, feijão, cana-de-açúcar, mandioca e milho” (PTDRSAJ, 2006, p. 85). Assim, um agricultor que produz para si (família) e ainda para o abastecimento local, as feiras, não é um homem com sua existência vitimada pelo infortúnio e apropriada por aspectos naturais perversos.

A observação sobre a ênfase na cultura associa, ainda, a natureza ao ecoturismo, a região possui um variado acervo de reservas. A criação de Unidades de Conservação é uma das medidas legais adotadas para proteção dos recursos naturais. A região do Alto Jequitinhonha possui sete Unidades de Conservação de Proteção Integral, totalizando uma área de 83.040,64 ha, e 12 Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com área de 251.443,98 ha, representando um total de 334.484,62 ha (trezentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e quatro hectares e sessenta e dois centiares) de áreas protegidas. Para todas essas reservas, estão previstas propostas ações de integração e de

preparação das comunidades tradicionais para o turismo. O que se percebe é que muitas dessas áreas protegidas são terras de uso comunal ou de extrativismo (PTDRSAJ, 2006). Este parece querer coisificar ou territorializar via ação comunitária a multifuncionalidade, os autores afirmam que no mundo rural atualmente se observam novas tendências, há cada vez mais atividades não agrícolas.

Uma boa parcela da população está se especializando em atividades terciárias não agrícolas e houve uma diminuição na divisão do trabalho entre o campo e a cidade. A cultura e a paisagem apontam um caminho para se repensar o desenvolvimento rural a partir de sua multifuncionalidade, como o artesanato, o turismo e o lazer, ou revelam uma descrença no modo de produzir no rural não vinculado à cadeia do agronegócio e do grande capital globalizado financeiro das bolsas de valores. Segundo Segrelles (2011), a região é mera detentora de um caráter ambiental e cultural, e, de acordo com organismos internacionais, ela desconsidera o agricultor como produtor de uma espacialidade que pode ser concatenada, tanto por uma produção agropastoril, como também pelo viés multifuncional, mas também uma opção para a realização social e não uma imposição de um sistema.

Esses fatos podem produzir uma visão equivocada da política territorial, que tem o objetivo de tornar a “região ganhadora” (BENKO; LIPIETZ, 1992), sendo que a complexidade cultural e natural se torna um valor de políticas endógenas ou não para integração ao mundo da mercadoria, ao mesmo tempo a cultura e a paisagem se tornam um elemento a se difundir, pensar um novo desenvolvimento a partir da mercadoria, do turismo, do artesanato (MOULAERT, 2005), ou, ainda, de um Homem dependente da natureza ou do Estado e não um autor de seu território.

Trata-se nesse caso de uma visão sobre Natureza que merece uma análise ideológica do significado Hostil e sua relação social; que busque esse significado não apenas na análise do documento, mas sim no conhecimento holístico da realidade, como o dos formuladores da política e de seus princípios e que não possuem uma visão determinista ou impregnada pelo mito da necessidade (CASTRO, 1992), como pode ser confirmado pela fala da liderança Territorial ligada ao CAV: “Essa política não é de agrado aqui e ali, não é compensação, é estruturante” (trabalho de campo), ou como é afirmado no Plano Territorial:

Em todos os momentos as nossas potencialidades são ressaltadas destacando as condições climáticas favoráveis ao desenvolvimento de atividades rurais agrícolas e não agrícolas; a disponibilidade de recursos hídricos em abundância, conscientizando a todos para nossa



grande responsabilidade para com a preservação dos nossos recursos naturais; a grande oferta de mão de obra que precisa ser incorporada no processo produtivo e a valorização dos nossos patrimônios humanos, culturais e naturais (PTDRSAJ, 2006, p. 288).

Assim, entende-se essa relação, de uma natureza socializada, como a que está apresentada no documento: um recurso natural, uma ideologia, reforçada pela ideia de Smith (1988) de que o conceito de Natureza é um produto social com funções sociais e políticas, ou o hostil, que pode ser observado pela definição de Santos:

O homem se torna fator geológico, geomorfológico, climático e a grande mudança vem do fato de que os cataclismos naturais são um incidente, um momento, enquanto hoje a ação antrópica tem efeitos continuados, e cumulativos, graças ao modelo de vida adotado pela humanidade. Daí vem os graves problemas de relacionamento entre a atual civilização material e a Natureza. Assim, o problema do espaço humano ganha, nos dias de hoje, uma dimensão que ele não havia obtido jamais antes. Em todos os tempos, a problemática da base territorial da vida humana sempre preocupou a sociedade. Mas nesta fase atual da história tais preocupações redobram, porque os problemas também se acumularam. (SANTOS, 1992, p. 97).

A submissão ou resistência criada no imaginário não procede de uma natureza hostil que pede ao sertanejo a docilidade ou valentia. Mas de uma natureza antropomorfizada, existente, em uma realidade fruto da interferência teleológica de uma sociedade com desejos e objetivos produzidos ao longo de um tempo-espaço. Desta forma, é necessário um homem que produz sim uma sociedade que permita novos tempos-espacos, assim novas formas de natureza.

Na verdade, a definição de Natureza expressa por essa proposição de hostil seria, na definição do próprio PTDRSAJ (2006), como um recurso natural:

Os problemas que mais comumente têm afetado o meio ambiente regional, consequências do processo histórico predatório de ocupação, estão relacionados diretamente à exploração do subsolo e à poluição dos mananciais, com uma intensa poluição das águas. Some-se a isso o esgotamento de inúmeras nascentes, o que tem eliminado boa parte dos recursos d'água que formam os afluentes dos principais rios da região, e o precário quadro de saneamento ambiental na maioria dos municípios, em particular os esgotos e os resíduos sólidos, o que não só representa ameaça às condições de vida da população, como também compromete gradativamente a qualidade dos recursos hídricos da região. Destaca-se um quadro ambiental e humano que pode ser assim caracterizado: populações pobres e ainda predominantemente rurais, altas taxas de mortalidade infantil, baixa esperança de vida, forte evasão populacional para outras regiões e estados,

distribuição etária desigual, exibindo grande proporção de crianças e idosos. Os principais motivos desses crescentes indicadores de evasão populacional da região são: déficits de energia e infraestrutura de produção e transporte; forte concentração fundiária, diretamente associada à liquidação dos restos de cobertura vegetal da Mata Atlântica e da ocupação desordenada das chapadas para o plantio de eucalipto, o que levou ao assoreamento dos cursos d'água, aguçando os desequilíbrios ambientais, etc., principalmente, posterior à década de 60, a ação antrópica alterou demasiadamente as condições naturais de vegetação da região. São ínfimos os focos naturais da Mata Atlântica que, desde a época do descobrimento, vem sendo degradada exaustivamente. Os processos alteradores da paisagem ocorreram em virtude das atividades extrativistas e da ocupação indiscriminada do território em função da agricultura e da pecuária extensiva (PTDRSAJ, 2006, p. 15).

Assim, uma natureza “hostil” pode ser vista não só pela sua transição do semiárido ou por suas características morfológicas, mas também por uma ação associada à criação de um vale propagado como o vale da miséria, uma forma de agir das políticas públicas que, ao construir a relação espacial com a natureza, tornam esta uma das maiores plantações de eucalipto contínua do mundo. Um deserto verde, que no trabalho de campo conduz a um vagar, às vezes por hora, por um extenso e enfileirado de eucalipto, “como um exército medieval pronto e silencioso ante a batalha”, uma “ausência” de Homens, como ilustrado na Figura 5, espremidos em seus grotões ou em terras mais ao sul, a trabalhar nos verdes cafezais ou canaviais, ou nos cinzas da metrópole.

Na Figura 5 está bem ilustrado o quadro encontrado na região, em especial na área das chapadas, em que os topos são cobertos por plantações de eucaliptos e os vales ou as grotas, onde predomina a agricultura familiar, com o que resta do cerrado, sendo que se trata de uma região com índice considerável de área antropomorfizada, que tem origem no ciclo minerador.

Sobre a forma como estão sendo utilizadas as terras nos municípios desse território. Percebe-se que 25,2% representam matas e florestas naturais, a maioria em forma de parques ou reservas; 19% de todo o território é de área plantada com eucaliptos; e ganham destaque também as áreas de pastagem: 18,7% de pastagem natural e 12,9% de área plantada (PTDRSAJ, 2006), sendo o restante ocupado por cidades, estradas, cursos d'água, etc. O aproveitamento para uso social dos extensos parques foi destacado no relatório de Favareto “é interessante observar que na apresentação dos recursos naturais há, no Plano, uma proposta de manejo das Unidades



Fonte: seminário de manejo de eucalipto para a indústria Turmalina.  
Autor: desconhecido.

Figura 5 – Plantação de eucalipto na região, vista aérea.

de Conservação contendo algumas possibilidades de atividades que podem ser desenvolvidas com as comunidades do entorno” (FAVARETO, 2008, p.11).

Cabe destacar que esses parques convivem com populações tradicionais e são áreas extrativas de flores, as sempre-vivas<sup>47</sup>, elemento importante no artesanato rural, além de que muitos foram instalados, mas a regulamentação fundiária e mesmo indenizações ainda estão para serem resolvidas, como o caso do Parque Estadual da Serra Negra<sup>48</sup>, em que uma liderança comunitária de Itamarandiba e agricultores se colocaram “desagrados com os critérios de indenização”, ressaltando ainda que muitos são descendentes de quilombolas. Apesar de prevista ação no PTDRSAJ, de acordo com o entrevistado:

---

<sup>47</sup> <<https://www.youtube.com/watch?v=SY6b05X9Ng0>>, esse trabalho relata todo o ciclo de produção da sempre viva, da colheita ao artesanato.

<sup>48</sup> <<http://www.youtube.com/watch?v=5MuzoU1VK8s>>, vídeo mostra a luta dos atingidos de parque da Serra Negra em Itamarandiba.

Nós não tivemos a condição também de discutir os corredores, os parques, que foi feito de maneira arbitrária, e as pessoas que estavam lá, sobrevivendo ali há muitos anos, como foi essa retirada? Como está sendo essa retirada deles? Nós não tivemos a condição de discutir a questão do Parque da Serra Negra lá no Município de Itamarandiba, que eu acho que é uma discussão que nós tivemos lá várias vezes, criou-se o parque, não chega à questão da eletricidade rural, não chega o “luz para todos” (entrevistado).

Entende-se que há diálogo com interrogações - um bom sinal -, pois mostra que a demanda e o conhecimento e reconhecimento da ação territorial são fundamentais, mas o território é um lugar de disputa de projetos e onde a assimetria existe. Dessa forma, o capital relacional do território é diferente em virtude do processo de constituição baseado no poder, um terreno de disputa e sempre os mais precavidos ou historicamente articulados tiram melhor vantagem das chamadas populações afetadas pelos parques, as quais não foram entendidas como prioritárias, mas lutam pela simetria, a espera de novos momentos.

Com relação à Natureza, no PTDRSAJ são citadas a hidrografia, a diversidade mineral, a atividade mineradora e uma série de problemas ambientais decorrentes do garimpo, além do que chama de passivo ambiental, territorial, uma responsabilidade social das diversas atividades antrópicas no Vale, e as providências a serem tomadas.

#### ***4.3.2 Coparticipar o território***

A segunda parte do diagnóstico remete à descrição de aspectos sociais, dentre eles o demográfico, o agrário, o econômico, as organizações sociais, os aspectos culturais e de lazer, com a origem comunitária e mesmo pública do território, o que demonstra uma característica da política pública efetivada à junção do público comunitário. Destaca-se nesse diagnóstico, e mesmo nas entrevistas, a ausência de instituições de interesse exclusivamente vinculadas ao econômico ou ao tecnológico. Como exemplo, Há o APL Moveleiro de Turmalina<sup>49</sup>, com caráter territorial, mas

---

<sup>49</sup> O polo moveleiro de Turmalina, no Vale do Jequitinhonha, é um dos principais APLs mineiros. Pela sua crescente importância, o polo conta com um centro profissionalizante do SENAI, entidade do Sistema FIEMG, na área de madeira e mobiliário, uma típica área que se enquadra nos meios inovadores (BENKO, 2001), com a presença de características territoriais, como uso do Eucalipto, mas baseado na escola regulação onde o mercado é o principal fator.

voltado para a incorporação do mercado e baseado em uma ontologia econômica (HILLER, 2004; MOULAERT, 2008b).

Os indicadores<sup>50</sup> escolhidos mostram, ao fazer uma comparação com o Estado de Minas Gerais, que a região denominada Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha é amplamente conhecida em razão dos seus baixos indicadores sociais e também por ter no sudeste características que revelam uma fragilidade de condição de vida da população, como é destacado no PTDRSAJ:

Outro dado interessante, se olharmos os índices médios de todos os municípios que compõe este território e compararmos com a média estadual, percebemos que em nenhum dos componentes e nem mesmo o total conseguem valores maiores. Isso mostra a fragilidade de condições de vida da população deste território, em todos os componentes desagregados do IDH – M, sobretudo renda, donde se destaca uma média territorial de 0,578 contra a média estadual de 0,711 (PTDRSAJ, 2006, p. 47).

Uma série de dados demográficos sobre população residente, taxa de urbanização onde destaca o elevado população rural, e mesmo alguns indicadores sociais, como domicílios em situação de pobreza, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que podem ser resumidos por meio dos inferiores ao Estado De Minas Gerais, uma afirmação de uma realidade exposta pelas estatísticas.

Uma descrição da dimensão e características do público potencial do grupo B<sup>51</sup> do PRONAF no Nordeste Mineiro, a partir do censo agropecuário de 2006 e realizado

---

<sup>50</sup> Baseado no censo de 2010, os indicadores IDHM da região sofreram uma alteração positiva como em todo território nacional, mas cabe destacar que a média ainda é inferior ao IDH do Estado, nesta evolução se destacam duas cidades. Diamantina (MG) tem o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Vale do Jequitinhonha, com índice de 0,716, índice alto, mas inferior ao do Estado de Minas, com IDH de 0,731, segundo dados divulgados, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), intitulado “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013”. Na segunda colocação aparece Turmalina, com IDHM de 0,682. Em relação ao IDHM, essas cidades, respectivamente, são apontadas com IDHM de 2000 com 0,602 e 0,516 Fonte: Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>.

<sup>51</sup> (Pronaf Grupo B): Microcrédito Rural (Pronaf Grupo B) criado em 2000 no âmbito do Pronaf para combater a pobreza rural, o Microcrédito Rural (também conhecido como Grupo B do Pronaf) é estratégico para os agricultores familiares pobres, pois valoriza o potencial produtivo deste público e permite estruturar e diversificar a unidade produtiva. Pode financiar atividades agrícolas e não agrícolas geradoras de renda. São atendidas famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural. Elas devem ter renda bruta anual familiar de até R\$20 mil, sendo que no mínimo 50% da renda devem ser provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural. A operacionalização do Microcrédito Rural é feita com recursos do Tesouro Nacional e dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Oferece bônus de adimplência sobre cada parcela da dívida paga até a data de seu vencimento. Além de ser ofertado com taxa de juros de 0,5% ao ano e ter prazo de reembolso de até dois anos para cada financiamento.

por Aquino (2008), os caracteriza como sendo uma área de pertencimento significativo desse grupo de agricultores no país e especialmente concentrado no Estado de Minas Gerais, na maioria dirigido por homens iletrados com idade acima de 65 anos, cuja renda de aposentadoria é importante para a propriedade, com propriedades minúsculas e pouco acesso a água, e sem acesso ao crédito e à tecnologia agrícola, mas destaca que mesmo com anos chuvosos essa situação permanece, assim tem-se uma questão social.

Essa caracterização situa a dimensão produtiva da seguinte forma:

Por conseguinte, o pequeno valor médio da produção alcançado pelos demais indica que as atividades agropecuárias desenvolvidas apresentaram uma produtividade muito baixa em um ano normal de chuvas na maior parte da área abrangida pela pesquisa, o que leva a refletir sobre o quão dramático deve ser o cenário em um período de estiagem. Com pouca ou nenhuma produção para comercializar no mercado, a reprodução social dos estabelecimentos empobrecidos fica condicionada à oportunidade de acessar outras fontes de receitas, entre as quais as rendas advindas das aposentadorias rurais e dos programas sociais assumem importância destacada (AQUINO, 2014, p. 97).

O pequeno valor médio da produção das famílias rurais da região não deve ser visto apenas de forma monetária, como nos coloca Aquino, ou como se a privação de renda fosse o único fator. Assim, apenas as ações de cunho fonte de renda seriam a solução se a problemática se restringisse apenas a fatores econômicos. Ela possui outras dimensões como da saúde, alimentação, habitação, relações com mercado e mesmo questão de poder como acesso à terra e à água .

Nesse íterim, o PTDRSAJ faz referência aos indicadores sociais e destaca a situação regional no cenário estadual, mas não coloca em questão a melhoria de dados estatísticos em uma perspectiva do modelo de desenvolvimento neoclássico no qual o espaço seria apenas um elemento para atrair investimentos, cuja função seria o melhoramento dos indicadores (CORRÊA, 1977; MOULAERT, 2008). Pelo contrário, sempre traz a ideia de um bem estar inclusivo (SILVA, 2005), que solidifique a condição frágil de vida muito além de modelos de difusão espacial, com polos centrais de inovação, que no caso da modernização trouxe a fragilidade ao território, reafirmando uma visão de desenvolvimento endógeno, baseando-se nas potencialidades locais.

O diagnóstico continua enumerando diversos aspectos que interferem na vida do agricultor familiar e na sua forma de produção, que são: estrutura agrária, aspectos

econômicos, serviços sociais e de apoio à produção, infraestrutura, cultura e lazer, uma diversidade de fatores. Existem, ainda, dois outros itens que integram o diagnóstico, que por sua visão territorial serão citados em outra parte do trabalho que trata das práticas de desenvolvimento, quais sejam: organização social e envolvimento institucional.

Estrutura agrária: foram elencadas as seguintes informações - utilização da terra, estabelecimentos rurais, segundo o grupo de atividade econômica, área ocupada pelas diferentes atividades econômicas, pessoal ocupado nos estabelecimentos rurais por categoria (estabelecimentos rurais conforme a condição do agricultor, pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários conforme o sexo); estabelecimentos rurais conforme os grupos de área (área ocupada pelos estabelecimentos rurais conforme os grupos de área, pessoal ocupado nos estabelecimentos rurais conforme o grupo de área, valor anual bruto da produção animal e vegetal conforme os grupos de áreas); perfil da estrutura fundiária do território e assentamentos no território. A análise, nesse aspecto, faz o diagnóstico destacando o elevado número de agricultores familiares, a diversificação da produção regional e a maior área dedicada à pecuária e silvicultura, concentração fundiária e a ausência da titulação de terras dos agricultores familiares. Ao elencar as formas de acesso à propriedade da terra e a sua exploração, indicando as relações entre os proprietários e não proprietários e a forma como as culturas se distribuem pela superfície do vale (*morfologia agrária*), percebe-se a intencionalidade do destaque à produção de uma agricultura familiar e oposição a uma perspectiva empresarial, assim, uma opção dada pelo Plano.

Aspecto econômico: traz informações e análises sobre os indicadores econômicos, valor anual da produção animal e vegetal por tipo de atividade econômica, informações sobre safras das principais culturas do território, informação sobre safras frutíferas, informações sobre beneficiamento, armazenamento e comercialização da produção, informações sobre feiras livres, número e áreas de estabelecimentos rurais totais e estabelecimentos familiares, categorização dos estabelecimentos familiares conforme a renda obtida e rentabilidade da agricultura familiar. Ele aponta estratégias alternativas para a economia, como a piscicultura e o uso da floresta de eucalipto associado à apicultura, registra a necessidade de busca de alternativa de outra visão econômica regional, além do reflorestamento, devido ao que chamou de “privatizações das chapadas” (PTDRSAJ, 2006, p. 92), e dos seus impactos sociais, econômicos e ambientais negativos em relação ao agricultor familiar. Além disso, revela os problemas

causados pelo extrativismo mineral e vegetal na região e seu pouco registro oficial e a clandestinidade do comércio do queijo do Serro<sup>52</sup>.

O diagnóstico trata da economia não como uma solução empresarial, mas como uma visão comunitária, com soluções e capacidade de integração de toda a comunidade (KLEIN, 2010), com um sentido de pertencimento (MOULAERT, 2005) para satisfação das necessidades, como se pode observar no texto abaixo sobre o aproveitamento de estruturas coletivas já existentes no Vale e a sua incorporação na busca pela inclusão produtiva das comunidades:

Na maioria dos municípios existem estruturas coletivas para beneficiamento da produção de grãos, as chamadas “Casas de Máquinas” e em alguns existem estruturas coletivas de armazenamento. Essas estruturas foram patrocinadas pelos Programas FUNDEC, MG II, PAPP e Casa de Máquinas, são dotadas de máquinas para o beneficiamento de arroz, milho, feijão e café, principalmente. Possuem um regulamento de uso, a que os beneficiários são obrigados a respeitar para que sejam beneficiados, inclusive com a cobrança de taxas em espécie ou em porcentagem do produto beneficiado, para a manutenção e funcionamento da estrutura (PTDRSAJ, 2006, p. 94).

Essas casas coletivas estão presentes nas comunidades do Vale. Elas se encontram em quase todas as comunidades e são um componente de identidade territorial e comunitária, uma das suas riquezas fundamentais para a elaboração espacial de um capital relacional (MOULAERT, 2005). Pode-se citar:

- Ambiental: a produção de produtos saudáveis associados à segurança alimentar;
- Social: uma organização com normas e confiança entre os membros;
- Humano: o aprender fazendo (*savoir-faire*); e
- Empresarial: com o investimento e manutenção de máquinas e administração.

---

<sup>52</sup> Esse queijo expressa da forma mais legítima o nosso **queijo Minas**, que não é nem frescal, produzido na Zona da Mata, nem curado da Serra da Canastra. É de fabricação artesanal e possui um modo próprio de produção, que envolve as **condições climáticas**, o **leite**, o material de que é feita a **bancada**, a **tradição da receita e a atenção e dedicação do queijeiro**. Esse conjunto de condições faz com que o queijo dessa cidade mineira seja famoso em todo o mundo. Por essa razão, o Queijo do Serro foi tombado pelo **Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG)**, em 2002, sendo o primeiro **patrimônio imaterial do estado de Minas Gerais**. Já em 2008, o Queijo do Serro se tornou patrimônio nacional, ao ser reconhecido pelo **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)**.



Uma economia associada à sua utilidade social, construída e associada a diversos programas governamentais ou organizações não governamentais; assim, como ações da política pública, como é ilustrado na Figura 6 – uma casa de farinha em uma comunidade quilombola reassentada, construída pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), na qual se percebe toda riqueza territorial no ato de produzir coletivamente e não apenas para o mercado. Mas ao mesmo tempo em que se produz um alimento com qualidade, que contribui para a segurança alimentar da comunidade e ainda garante a produção agrícola da mandioca, mantém-se viva uma forma de trabalhar comunitária que ainda necessita de gerenciamento e mesmo uma articulação com o mercado para onde irá o excedente, com grande possibilidade de servir de escambo para pequenos comerciantes ou como produto para a feira livre. Padrões de integração econômica que demonstram também reciprocidade, redistribuição e intercâmbio (POLANIY, 1944).



Casa de farinha do Quilombo Boa sorte.

Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.

Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 6 – Casa de farinha em uma comunidade quilombola reassentada, construída pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

Serviços sociais e apoio à produção são outros itens destacados no diagnóstico. No apoio à produção são destacadas entidades públicas e ONGs que prestam assistência técnica ao agricultor familiar, assim descrevem a EMATER e seus escritórios locais e regionais (Diamantina e Capelinha) e a ONG Campo Vale, com sede em Minas Novas. O serviço social faz uma extensa e detalhada apuração na região sobre diversos índices, e detalha por cidades o número de unidades de saúde e escolas, mas sem especificar o

rural e o urbano. Nesse levantamento, o destaque é dado à aquisição de alimentos para a merenda, na época não priorizavam o abastecimento pela agricultura familiar, e há necessidade de se pensar em um currículo para a zona rural.

Na parte de infraestrutura são descritos estradas, aeroportos, campos de pouso, energia, habitação, saneamento básico rural, hospedagem, serviço bancário e comunicação. Nesse item há uma especificação da infraestrutura e de sua adequação ao uso do agricultor familiar, como, por exemplo, o pedido do Banco Nordeste itinerante, telefonia rural, hospedagem próxima aos parques, denúncia da existência de péssimas condições de habitação rural, ausência de saneamento básico no rural e a manutenção de estradas rurais, inclusive revelando a existência de mais um trabalho pluriativo do agricultor da região, o Conserva, que é o agricultor contratado pela prefeitura de forma precária, para conservação de estradas e de mata burros (PTDRSAJ, 2006, p. 226).

Na parte sobre cultura é salientada a grande riqueza cultural oriunda, em sua quase totalidade, da expressão dos agricultores familiares na forma de expressão da alegria e da religiosidade. Faz-se um mapeamento detalhado por cidades, que envolve desde casario antigo colonial a eventos culturais, como a Festa do Rosário; grupos culturais diversos, como corais, banda de taquara, caboclinhos, mananga de galego, boi bumbá, pastorinhas, capoeira, folias de reis, grupos de congados, danças de fita, etc.; e o artesanato diversificado, como as sempre vivas, tapete arraiolo, cerâmica, bordados, capim dourado, etc. O artesanato é uma importante atividade na vida social dos agricultores, especialmente para as mulheres, uma identidade construída na comunidade e na família da artesã. Por fim o lazer, com destaque único para o futebol e seu papel de socialização e diversão nas comunidades rurais.

A sistematização desses dados elaborados pelos próprios atores do território por si só já revela um território rico em diversos aspectos da vida do agricultor familiar do Vale do Jequitinhonha. De acordo com o documento:

A novidade é que, com a sistematização de dados nesse estudo, as informações se ampliam, ampliando as oportunidades de aprofundar o debate sobre os aspectos econômicos que possam dinamizar a agricultura familiar (PTDRSAJ, 2006, p. 82).

O documento do PTDRSAJ revela, portanto, um norteamento fundamentado na agricultura familiar. É algo novo no território, um coparticipar os dados e uma coprodução parceira entre Estado e movimento social, e mesmo entre os diversos níveis

do Estado (prefeituras, Estado de Minas Gerais e o Governo Federal). Essa novidade é uma forma de empoderar os agricultores e de se transformar em um elemento de inovação social para, se possível, efetivar um desenvolvimento territorial.

#### 4.4 O homem do Jequitinhonha é comparável à aroeira

Propostas efetivas para o desenvolvimento se relacionam a duas partes do plano: a organização social e o envolvimento institucional, que possuem uma grande proximidade, pois a primeira parte trata das organizações sociais e estatais voltadas ao agricultor familiar e a segunda descreve suas ações. Na parte final do documento tem-se a programação para o desenvolvimento e as considerações finais. Nesse sentido, todo o plano é uma proposta para o desenvolvimento, mas nessas partes há uma direção mais objetiva para esse propósito.

A frase completa do título desse item, extraída da fala de um agricultor e colocada no relatório do PDRSTAJ (2006, p. 49): “O homem do Jequitinhonha é comparável à aroeira, perde as folhas, mas não morre com facilidade” é uma construção que encerra um sentido completo dado ao pretense processo de desenvolvimento, pois o PTDRSAJ chama a ação de desenvolvimento, fazendo referência à riqueza territorial, ao seu capital e a sua gente; de conceito base da produção do desenvolvimento, como é mostrado no documento:

Capital Social é um conceito primordial para o entendimento da política territorial, devendo ser parte das temáticas de discussão e formação em todos os territórios. De passagem, este elemento, além de explicativo, foi usado pela SDT como critério que justifica a seleção dos Territórios. Capital social será aqui entendido **como todo capital humano organizado, ou seja, o conjunto de atores organizados que expressam sua habilidade, conhecimento, acervo, geralmente manifestado em redes de integração e organização no território**. Esta é uma primeira aproximação conceitual, para debate e enriquecimento por parte, sobretudo, da CIAT (PTDRSAJ, 2006, p. 49 – grifos no documento).

Dessa forma, há a referência à riqueza do território e não às suas supostas fragilidades. “Homem aroeira” é uma analogia à árvore que tem tronco forte e raiz profunda e resiste às intempéries, ou seja, o desenvolvimento feito pelo agricultor radicado (enraizado) no território, articulando em uma região a sua história e formas de

integração e organização, simbolizando sua resistência. Dessa forma, o documento faz um levantamento dos grupos organizados no território (Quadro 4).

Quadro 4 – Organizações sociais e públicas existentes no Território do Alto Jequitinhonha

<b>Origem</b>	<b>Discriminação</b>	<b>Quantidade</b>
Agricultores	Associação de Agricultores Familiares	413
	Clube de Mães	11
	Conselhos Comunitários	22
	Conselhos /Federações Municipais das Associações de Agricultores Familiares	8
	ONGs	9
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	19
	Cooperativas	17
	Unidades, Agroindústria*	363
Conselhos municipais	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRs)	21
	Fórum DLIS	5

Fonte: PTDRSAJ (2006 p. 50).

\* Processamento/beneficiamento de café; milho; arroz; cana-de-açúcar (rapadura – cachaça – açúcar mascavo); mel; doces caseiros de frutas e leite; produção de queijo, manteiga, requeijão, mandioca (produção de farinha e polvilho).

Todas as entidades elencadas têm a participação dos agricultores, como os conselhos municipais. Além deles, o Plano faz referência às instituições de origem pública que atuam no desenvolvimento do Vale. São elas e suas respectivas atuações:

- O sistema SEDVAN/IDEME: Leite para vida, artesanato em movimento, turismo solidário, cidadão net, Programa de Combate à Pobreza rural, apicultura e desenvolvimento e cidadão nota dez.
- A Emater-MG: assistência técnica, Minas sem fome, compra antecipada de alimentos, crédito rural, jovem rural, artesanato e feiras livres.
- Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (EPAMIG), unidade Acauã, possui um Centro Tecnológico no município de Leme do Prado que realiza pesquisas e promove a transferência e difusão de tecnologia para

produtores rurais da região através de eventos, como dias de campo, palestras, publicações e fornecimento de mudas, sementes básicas, embriões e animais.

Essas instituições participaram da política territorial pelas observações de campo, e muitos de seus técnicos foram conjecturados, como as lideranças do território na política do Território da cidadania. Existem duas associações de caráter comunitário que devem ser destacadas pela importância para a agricultura familiar e cuja atuação foi comprovada pela análise de campo, que são:

- Centro de Agricultura Alternativa (CAV) – Vicente Nica – é uma organização não governamental com sede no município de Turmalina, com uma equipe de técnicos em grupos de trabalhos. Desenvolve programas em vários municípios vizinhos, com a cooperação técnica de instituições internacionais, Universidades e Governo Federal. Podem-se citar os seguintes projetos: Gestão Integrada dos Recursos Hídricos, Grupos de Trabalho da Mulher, Apicultura, Cana, Horta, Fruticultura e Projeto Feira Livre.

- Campo Vale: é uma organização não governamental com sede no município de Minas Novas. Trabalha em parceria com entidades, sindicatos e grupos organizados. O público alvo da entidade tem sido os agricultores e agricultoras familiares excluídos dos processos de desenvolvimento, sendo uma das linhas de ação da entidade a defesa dos direitos humanos. Ela foi extinta em 2012, mas ainda tem resultados de seu trabalho junto aos agricultores, em especial nas comunidades quilombolas, e muitos de seus técnicos continuam atuando na região.

A riqueza territorial manifestada como a ação integrada dessa rede construída no Vale ao longo dos anos, em especial nas décadas de 1980 e 1990, nascida na conjuntura de disputas de projetos do modelo neoliberal e democratizante, com sua confluência perversa (DAGNINO, 2004), trouxe alguns benefícios ao território da reivindicação de uma cidadania para os agricultores, que excepcionalmente corroboraram com as políticas territoriais. Na elaboração do plano já se percebem alguns ganhos para essa rede com o fortalecimento do capital relacional.

Com o revigoramento de alguns CMDRS, que foram criados no PRONAF infraestrutura, “muitos prefeituráveis” e cartórios de obtenção de recurso foram revitalizados e os planos municipais de desenvolvimento rural, revistos com participação social (PTDRSAJ, 2006). E uma discussão sobre o território nas associações comunitárias, reforça o pertencimento de um coletivo mais amplo que a

comunidade, onde as proximidades e superação das necessidades são relações sociais e devem ter um apelo escalar.

Outro fator importante na descrição é que muitas políticas públicas com instituições diferentes se sobrepõem em algumas funções ou atividades, como é o caso do artesanato, que é tratado no documento como um obstáculo ao avanço das propostas territoriais. Dessa forma, a política territorial, ao superar o município, contribui para a dinamização dessa rede. Houve então a criação de uma Rede de Integração Institucional Territorial e segundo um técnico da EMATER foi um avanço na organização das instituições e mesmo um ganho do capital relacional do território.

Então, em nenhum momento anterior conseguiu-se fazer efetivamente a integração dessas políticas públicas, aquela política pública mais local e de princípios Estaduais e Municipais, estas sim, a gente conseguiu começar a fazer, a integração delas. Por exemplo: artesanato, dentro do território da cidadania do Alto Jequitinhonha a EMATER tem um projeto. Temos o SEBRAE, que tem um programa de artesanato, temos o IDENE com recursos para trabalhar com artesanato e outros. Então cada um deles sempre trabalhou sozinho, apesar de fazer parte de uma intuição que tem nome circuito no território quando nós criamos os grupos de trabalhos temáticos, é que ali nós abrimos espaço para efetivamente integrar as políticas com a presença desses elementos, na capacidade operacional dos territórios (entrevistado técnico da Emater Capelinha).

Nesse sentido, observa-se um ganho, qual seja a visão do todo com a eficiência e ao mesmo tempo a discussão sobre pautas políticas de problemas comuns que são territorializados, abertos a um debate, muitas vezes levando a conflito e possíveis acordos regionais que podem ser definidos como capacidade operacional dos territórios; logo, uma política que no local tem sua especificidade espacialmente negociada no sentido de uma governança entre atores e instituições e um apelo territorial, e que traz como objetivo:

Contribuir para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, promovendo a utilização sustentável de seus recursos materiais, naturais e culturais, através da proposição e implementação de políticas econômicas, sociais e ambientais, para o combate à pobreza e promoção da cidadania (PTDRSAJ, 2006, p. 250).

Pelas proposições observadas, associadas ao objetivo, nota-se que o projeto não se orienta por uma lógica apenas de alocação de recursos, mas possui toda uma proposição de resgate das riquezas territoriais na reconfiguração criativa de relações

sociais, ações de cunho amplo que envolvem diversos aspectos da vida, sejam econômicos, sociais, ambientais, de inclusão social, mas antes de tudo promotores da cidadania.

Com as diretrizes traçadas pelo PTDRSAJ, procurou-se inserir dentro dos objetivos da inovação social a satisfação das necessidades humanas, promoção da inclusão social e capacitação de atores sociais (ANDRE, 2006), mas é uma tarefa complexa, pois as diretivas sociais não são estanques, elas se relacionam e estão em mais de um objetivo. Pela observação registrada, propõe-se a seguinte elaboração, como pode ser vista no Quadro 5.

Quadro 5 – Diretivas da Política Territorial do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha em relação ao objetivo da Inovação Social

<b>Satisfação de Necessidades Humanas</b>	<b>Promoção da Inclusão Social</b>	<b>Capacitação de Atores Sociais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a fixação das famílias rurais a terra, com melhorias significativas na qualidade vida.</li> <li>- Expandir e fomentar a produção no território com agregação de valor aos produtos rurais, geração de empregos e aumento da renda familiar rural.</li> <li>- Promover a preservação do meio ambiente, educação ambiental e o aumento da disponibilidade de água potável para consumo da população do Território.</li> <li>- Dotar os municípios de infraestrutura para viabilizar a produção de produtos rurais com qualidade, segurança alimentar e respeito ao meio ambiente.</li> <li>- Diminuir as dificuldades dos agricultores familiares no acesso aos insumos para produção de maneira sustentável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrar as pessoas e instituições dentro das comunidades e do território através da organização local e regional.</li> <li>- Promover o empoderamento dos agricultores (as) familiares, conselheiros municipais e territoriais para que tenham maiores conhecimentos e possam atuar com mais eficiência na proposição e implementação de políticas públicas.</li> <li>- Inserir mulheres e jovens no mercado de trabalho, contribuindo para o aumento da renda familiar rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover a qualificação profissional das famílias de agricultores rurais, para a produção, processamento e comercialização dos produtos agropecuários.</li> <li>- Incentivar a profissionalização dos jovens rurais, promovendo a educação com qualidade no campo.</li> </ul>

Fonte: PTDRSAJ (2006, p. 250 e 251). Elaboração deste autor.

As diretrizes resultariam em projetos específicos ou nos chamados grupos de trabalho territoriais, que seriam, de acordo com o plano, capazes de operacionalizar perante o Programa e ao CODETER as propostas elencadas no Plano, em especial, atingir seu objetivo e suas diretrizes. Seriam eles projetos com a intencionalidade de realização em futuro próximo, quase um presente, estruturantes, produtivos e sociais (PTDRSAJ, 2006):

*Projetos estruturantes:* são projetos que têm uma conotação de base, de organização não apenas objetiva a atendimento de necessidades imediatas, mas programa em longo prazo, como a educação.

*Projetos produtivos:* são aqueles voltados para a obtenção de qualquer produto ou serviço em qualquer ramo de atividade, assim, com caráter mais econômico em todas as fases da produção, como a apicultura.

*Projetos sociais:* são projetos políticos de inserção mais social, de uma natureza mais de organização e, às vezes, compensatórios, com um apelo comunitário, como a qualificação dos CMDRS. Todavia, observa-se a dificuldade em atingir essa peculiaridade, pois quaisquer ações na forma de relacionar do agricultor familiar influenciam o todo, em especial ao se tratar de comunidades rurais, que possuem fortes relacionamentos territoriais.

Por fim, o documento ressalta os resultados positivos já contabilizados, frutos da construção do território até o ano de 2006, período de elaboração do PTDRSAJ, que são de caráter variado, mas integrados no contexto de um capital relacional do território, e ilustra as iniciativas de inovação e as estratégias elaboradas pelo programa de desenvolvimento territorial, no caso do Alto Jequitinhonha. Sendo assim, procurou-se classificá-las de acordo com operações de várias dimensões, associados à vida das comunidades, que possam significar “um desenvolvimento integrado” (MOULAERT, 2008, p. 105):

- Formação de uma consciência territorial e mobilização. Por meio do fortalecimento e valorização das entidades representativas dos agricultores familiares, como Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Conselhos de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis;



- Estratégias de economia. Fortalecimento de infraestrutura a economia social e solidária;
- Formação profissional adequada à população local. Aprimoramento de conhecimentos dos vários atores sociais que atuam no Território.
- Ações de atividade que atendam às necessidades locais. Articulação e integração entre as instituições que atuam no Território potencializando ações, recursos e informações, formando parcerias sólidas, buscando o desenvolvimento das populações.

Essas ações de construção para a elaboração de um documento têm seu significado para uma política pública democrática e solidária, pois possuem uma coconstrução participativa com vínculos com uma base territorial, e em momento algum com a visão de um Homem, sujeito a uma ação individual ou mercadológica - neoliberal, ou depende de ações de desenvolvimento; ou mesmo um sujeito inexistente da história impessoal; ou ainda um mero receptor de uma ajuda para sobrevivência por meio da assistência social de instituições públicas ou privadas, mas que se coloca como quem quer escrever seu espaço-tempo em um território a ser planejado, o do Alto Jequitinhonha, para um agricultor forte como aroeira.

#### **4.5 O esforço para uma solução social e territorial**

O documento do PTDRSAJ serviu para a institucionalidade do território rural e do posterior Cidadania do Alto Jequitinhonha, como se observou no trabalho de campo, sempre referendado, e por vezes lembrado, como algo dinâmico que precisa ser revisto, pois já se vai uma década de sua realização.

É um documento criado em parcerias territoriais, pois não se notou a contratação de um grupo alheio à realidade territorial com propostas desvinculadas da prática. A elaboração do documento ficou sob o controle do então poder do território, o CIAT, e posteriormente do colegiado territorial.

Esse documento objetiva a intensificação das atividades já desenvolvidas, associadas aos agricultores familiares que de alguma forma se acham sitiados,

impossibilitando o avanço no sentido político, bem como as necessidades sociais, quer seja por fatores locais/regionais ou mesmo associadas a outras escalas de articulação do sistema mundo. Desse modo, o documento é uma provocação a uma solvência de pendências territoriais no campo da agricultura familiar que podem resultar em um avanço nas relações sociais e, conseqüentemente, com forte repercussão na inclusão social.

O documento é o princípio do território que já mostra as ações e conjugações dos atores para compor o que seria a evolução do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha. Não foi algo apenas arquitetado com boas e reais práticas, mas sim criado e instituído a partir de uma realidade de necessidades sociais, um instrumento criado a partir do território para atuação neste, que pode ser de uso nessa política ou em outras devido a sua abrangência.

A sua existência como um documento feito na busca de características de incorporação por si só já mostra como uma novidade e reforça o avanço na identidade-lugar, mas longe de significar uma prática ou uma institucionalização capaz de fazer territorialização ou mesmo institucionalização capaz de trazer mudanças socioespaciais, como um desenvolvimento territorial.

Essa avaliação, feita por meio da observação e das práticas dos atores territoriais, pode ser reforçada por uma avaliação externa do PTDRSAJ, o relatório qualitativo da gestão do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Território do Alto Jequitinhonha (FAVARETO, 2008), e que ainda aponta questões importantes de acompanhamento e execuções:

De uma maneira geral, podemos avaliar que houve um esforço do Colegiado Territorial em seguir as orientações constantes no PTDRS para a elaboração dos projetos e captação de recursos, porém, há sérios problemas de gestão dos equipamentos já existentes, comprometendo o monitoramento e avaliação das ações contidas no plano (FAVARETO, 2008, p. 31).

A avaliação sobre o fortalecimento da gestão social no Território Alto Jequitinhonha é bastante positiva, embora tenham observado que ainda há muito que abranger não apenas na captação de recursos, mas também em uma consciência territorial. A ideia geral que permeou a discussão é a de que quando há maior participação social, há também um grande avanço nas áreas de produção, pois as pessoas passam a ter noção da importância que elas têm no cenário do desenvolvimento

territorial, que segue de certa forma as orientações dadas pela *policy-making*, da qual originou o projeto do MDA.

Pode-se perceber que o Plano Territorial não apenas serviu como princípio, mas acompanhou a instalação do projeto, um avanço nas relações sociais; trouxe mudanças para o território e articulou territorialmente questões como: integração entre instituições, fortalecimento de entidades, participação social, aprimoramento do conhecimento, criação de organismos, incorporação de novos parceiros e atores, acesso a financiamento, construção de unidades produtoras coletivas, debates sobre diversos problemas sociais e a disponibilidade de equipamentos. Assim, ele auxilia as possíveis mudanças com a perspectiva de inserção em uma rede territorial de ações que podem provocar a repercussão no todo, no espaço.

É um território em construção, onde ainda existem muitos desafios, como revela a sentença final do documento, e muita esperança de uma vida melhor para todos os agricultores do Vale Jequitinhonha.

Temos ainda muitos obstáculos a serem superados para atingir os objetivos propostos: aprimorar a gestão dos projetos coletivos; manter a articulação entre as instituições/ atores sociais que compõem o território; melhorar a comunicação e o sistema de informações no território, contribuindo para socialização dos problemas e a construção de soluções para os mesmos; avançar em propostas e executar ações que visam regularizar a situação fundiária de muitos agricultores familiares para que possam ter acesso a políticas públicas de incentivos ao desenvolvimento sustentável; buscar fomentos para aplicação em novos eixos aglutinadores; perseguir melhores índices de desenvolvimento humano, dentre outros (PTDRSAJ, 2006, p. 290).

Pela visão das lideranças do território sendo esta do movimento social ou do governo sobre o PTDRSAJ, os debates são orientados para formulação de estratégias e linhas de ação de políticas públicas locais desenvolvidas pelo território. Também, um modelo além do tradicional do agricultor familiar subordinado aos fatores naturais e, por isso, credor de assistência social ou de apoio à inovação, centrado exclusivamente em temas tecnológicos e produtivos. Mas o projeto inclui outros âmbitos relevantes da vida social, como espaços de criação de governança e empoderamento social.

Após a análise desse plano, associada à perspectiva apontada pelos atores, concluiu-se que o Plano Territorial trouxe muitas questões levantadas pela agricultura familiar e é uma elaboração a partir da base, assim endógeno, alicerçado em ações que não são de uma ontologia econômica, clientelista e paternalista. Ele visa até a forma de

viver no Vale, com fortes tradições e organizações sociais, a busca por um por uma ontologia comunitária. Como afirmam a liderança do território (movimento social):

Nosso plano territorial de desenvolvimento rural sustentável foi um processo construído também com empoderamento social com grande envolvimento das pessoas, e ele foi construído em conjunto. Ali aconteceu também um empoderamento social muito bacana, sabe, o envolvimento das pessoas, o envolvimento das instituições, dos conselhos municipais, das instituições de governo, tanto federais quanto governo estadual (entrevistado).

Assim, incorporar a memória de um espaço, ou suas próprias necessidades, bem como as origens destas, é um instrumento de transformação ao ser elaborado partir de envolvimento de bases sociais de atores locais. Desta forma, um dos atributos positivos na construção de uma nova cidadania é a constatação de um forma de viver e projetos para futuro de relacionar de uma comunidade local – uma utopia no sentido da construção de algo novo e possível.

Constitui-se, portanto, em um princípio amplo ao analisar elementos sociais, culturais e ambientais; uma tecnologia social, um caminho de novidades, de combate ao medo da utopia e uma afirmação do direito ao desenvolvimento na política pública do Território da Cidadania, lembrando que a cidadania não se restringe à política pública. Então, uma institucionalidade concebível para mudanças nas relações sociais com repercussões nas lógicas e também territoriais e espaciais caracteriza uma inovação socioespacial e nova conjuntura a ser analisada.

Porém, já aponta uma estratégia de contorno frente a uma exigência do governo Federal, com poderes locais em disputa do movimento social e das prefeituras e ainda órgãos do governo do estado de Minas Gerais para estabelecer áreas prováveis para a inovação socioespacial.

## 5 DIMENSÃO POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O território é uma constituição espacial envolvida em relações de poder, pois elas moldam e são moldadas por políticas, opções e decisões dos atores sociais. Sendo assim, a tomada de decisão, integração entre os grupos territoriais (MOULAERT, 2008) e o empoderamento são elementos importantes para o entendimento de um desenvolvimento territorial crítico, ao qual a governança dá um sentido, pois ela é o conjunto de processos e instituições que intervém em uma sociedade local, articulado em escala (DI MÉO; BULÉON, 2005).

Essas relações que envolvem negociação e disputa de poder, e que são também amalgamadas por relações existenciais e produtivas podem ser apresentadas como territorialidades não negligenciadas, e serão focalizadas a partir desta parte do trabalho, pois, de acordo com Raffestin:

(...) os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e, ou, produtivistas. Quer se trate de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se auto modificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele (RAFFESTIN, 1993, p. 158-159).

A análise deste capítulo versará sobre a ação dos atores sociais considerados lideranças na região focalizada nesta pesquisa e suas intencionalidades, pois é necessário um relato das iniciativas dos agentes da inovação, suas interpretações, de sua posições na instituição, lógicas de ação e desafios e interações de atores, modos de legitimação, recursos mobilizados, as trajetórias históricas e assimetrias de posições, para que se possa realizar uma abordagem integral de desenvolvimento, já que o local e suas relações são geradores de laços sociais e ação coletiva com relação aos movimentos sociais, por meio de estratégias socialmente inovadoras.

## 5.1 Concepções de políticas territoriais

Pela análise das informações obtidas nas entrevistas e no Plano Territorial, foi possível estabelecer a forma como se originaram as ideias de políticas territoriais do Alto Jequitinhonha. O início se deu no ano de 2003, quando o prefeito da cidade de Carbonita<sup>53</sup> começou as discussões sobre Território no Alto Jequitinhonha, depois de contatos políticos com o governo recém empossado. Em entrevista, o prefeito revelou que, após reunião no MDA, já sabia do objetivo do novo governo de auxiliar a região por meio da política territorial. O Território nasceu então de demandas locais associadas ao poder político e ao Estado como resposta de um novo governo que se iniciava, mas com sua gênese associada ao poder público.

Nasce, portanto, a política de desenvolvimento, o Território, a partir de uma tomada de decisão de grupos locais, em especial aos ligados ao Estado, em uma conjuntura da posse de um governo com compromisso com o projeto democratizante, com uma sociabilidade para o desenvolvimento local através da concepção de um desenvolvimento territorial, com exploração de recursos locais/regionais e uma identidade comunitária cultural do Vale do Jequitinhonha. Como uma centelha, a inovação social e o desenvolvimento endógeno, por parte do Estado, se fez uma nova forma de se inserir no desenvolvimento regional, envolvendo esferas governamentais, prefeitura e movimento social, o que pressupõe que as ações políticas têm sua referência na gestão social e a formulação territorial, no desenvolvimento.

Outra informação, dada por um entrevistado liderança do território, foi a experiência acumulada por outra política que mostra a gênese do território: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião (Promeso), que é um programa do governo federal implementado desde 1999 pelo Ministério da Integração Nacional (MI), no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Esse programa tem o objetivo de promover o desenvolvimento de determinados territórios nas diversas regiões do país, denominadas mesorregiões, delimitadas a partir de suas semelhanças socioeconômicas, políticas, culturais e ambientais, além de potencialidades locais sob o enfoque dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e da sustentabilidade social, política e ambiental (BURSZTYN *et al.*, 2010). Esse fórum

---

<sup>53</sup> Marcos José Geraldo Lemos, prefeito de 2000 a 2004 e atual prefeito.

(Promeso) envolvia a mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, e compreendia 105 municípios, sendo 74 no Estado de Minas Gerais, 21 no Estado da Bahia e dez no Estado do Espírito Santo, uma área total de 111.654 km<sup>2</sup>.

Na avaliação do prefeito de Carbonita, essa ação territorial pouco avançou em razão da extensão da mesorregião e de disputas municipalistas, mas cabe ressaltar que os resultados do processo de mobilização e articulação, empreendido na constituição da Agência, favoreceram a integração de diversos atores do local em prol de uma proposta comum. Assim, o principal legado deste trabalho foi a revisão dos parâmetros adotados de desenvolvimento desse espaço e o despertar da mesorregião para o seu potencial, quando integrada com a sociedade civil, estreita ao poder público e a iniciativa privada (REIS, 2003). Trata-se de uma discussão associada ao mercado e à inovação técnica e econômica<sup>54</sup>, ou seja, uma questão territorial. Essa experiência vai ser incorporada pelos agentes locais ao novo modelo de desenvolvimento territorial proposto pelo MDA.

Evidentemente, não se pode deixar de lado outras políticas que muito influenciaram com lógicas municipais, como o PRONAF – Infraestrutura e Serviços Municipais, o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), os fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, da Comunidade Ativa, do governo federal, e executado em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Assim, esta é uma instância de desenvolvimento territorial público e privado, que atua em diversos municípios da região.

Logo, a questão da escala se coloca como aspecto pontual, pois a ideia do território da mesorregião envolvendo uma região ampla, que ultrapassa a fronteira de três Estados, com municípios no sul da Bahia, norte do Espírito Santo e nordeste de Minas, não se mostrou viável para a superação de problemas associados à agricultura familiar. Apesar de diversos avanços, como o PRONAF – Infraestrutura e Serviços Municipais, com apelos municipalistas, não foram resolvidas algumas questões de caráter supramunicipal (HESPANHOL *et al.*, 2006), dado que, de acordo com uma

---

<sup>54</sup> Ação do PROMESO – Polo Moveleiro de Turmalina, a instalação de oficina de prototipagem, implantação de núcleo de informações estratégicas de madeira e móveis, implantação de Oficina de Design e escola para formação de mão de obra, beneficiando 50 micros e pequenas empresas, gerando 350 empregos diretos. Segundo o coordenador do PROMESO “produção extrapola o nível artesanal e entra, definitivamente, no nível industrial, saindo de projeto social para uma atividade econômica sustentável, que traduz o profissionalismo de um setor que preserva a natureza e esbanja criatividade, ousadia e vontade de crescer”, assim um projeto de APL com uma visão técnica e de incorporação ao mercado. (Fonte: Ministério Da integração Nacional: Revista Espaço Regional, julho de 2007, p. 30).

liderança territorial: “Apenas a ação municipal era limitada, deveria haver um caminho, inclusive, para uso conjunto dos recursos, para projetos intermunicipais” (entrevistado).

Em resumo, a política territorial se associa agora ao espaço-tempo regional, mais uma ação pública e as rugosidades no espaço, advindas de políticas territoriais anteriores que buscavam nas capacidades locais e regionais a superação de problemas estruturais (MAILLAT, 1995), que se totalizam como um forte formador de um capital territorial e capaz também de formar lideranças já submetidas a ritos de disputas e negociações no local (territorial).

O formador dessa riqueza não se restringe a questões associadas a políticas públicas e a questões meramente locais, mas se articula com projetos hegemônicos ou contra-hegemônicos regionais e nacionais. Na formação da própria territorialidade, o processo de constituição da região do Alto Jequitinhonha se caracteriza pela modernização e disputas e/ou incorporações a elas - contexto do qual a política territorial faz parte de uma conjuntura, um evento, um domínio intransitivo do espaço. Pode-se falar em um efeito do território na produção de um capital não apenas com um significado, mas de uma ingerência na riqueza territorial, e associada ao espaço tempo, um capital ecológico, social, e privado, enfim um capital territorial que pode significar afirmações ou manutenções.

Os objetivos a serem alcançados com essa política territorial constam no regimento interno do Território do Alto Jequitinhonha, e estão de acordo com o desenvolvimento endógeno e da política geral proposta pelo MDA, que são o desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da agricultura familiar regional. Estes são cingidos por princípios orientativos e, de acordo com o mesmo documento, seguirão as seguintes orientações expressas no art. 3:

- I. A participação efetiva de diferentes atores sociais no âmbito da agricultura familiar camponesa;
- II. O reconhecimento e a valorização de todo tipo de conhecimento;
- III. O respeito à equidade e à diversidade sociocultural;
- IV. A promoção da solidariedade, da justiça e da inclusão social;
- V. O resgate do sentimento de pertencimento histórico-cultural e racial;
- VI. A promoção da gestão e do controle social das Políticas Públicas;



VII. A disseminação de princípios e práticas agroecológicas;

VIII. O respeito mútuo nas relações de gênero, geração e poder; e

IX. O respeito e estímulo à auto-organização e à representatividade dos agricultores e das agricultoras.

Essas são questões associadas e difíceis de serem analisadas e resolvidas de uma forma estanque, mas que devem ser observadas em conjunto. Elas propõem mudanças a partir de uma realidade em função de aspectos ambientais, culturais, econômicos, de gênero, institucionais e políticos, assim imbuídos da ideia de criação de novas relações sociais que não podem ser resolvidas por meras atitudes clientelistas, ou em forma de soluções de consensos impostos, mas equacionados no cotidiano de relações territoriais, que configuram, por assim ser, uma ontologia comunitária.

Desse modo, uma concepção de desenvolvimento aprovada pelo colegiado territorial está baseada em algumas orientações políticas associadas ao lugar e articuladas a um projeto democratizante para o rural brasileiro. Assim, há a reafirmação de um campo na conjuntura política nacional no qual se percebem os seguintes princípios: valorização comunitária, respeito à diversidade, controle social, práticas agroecológicas, respeito a organizações de base e inclusão social e, finalmente, expresso em um parágrafo único do mesmo artigo: “O foco das ações e projetos territoriais deve ser para atender e fortalecer as agricultura familiar/camponesa, bem como as suas organizações e manifestações” (regimento interno CODETER), o que ressalta o caráter de um tipo de agricultura e sua pluralidade de orientações.

A concepção apresentada pelo colegiado territorial não é a de decisões tomadas por alguns, com base em dados estatísticos, ou de pretensões de grupos alheios a realidade, propondo soluções para o Território, mas de uma ação coletiva que resulte em uma mudança nas relações sociais; assim, um processo e não apenas um resultado que atende à orientação da inovação social, com satisfação de necessidades humanas, promoção da inclusão social e empoderamento, que não se restringe a uma visão técnica ou econômica do desenvolvimento.

Há também a preocupação com graves problemas planetários da atualidade, como o ambiental, de gênero, bem como a exclusão cultural. Uma pretensão puramente ideal ou ficcional, sem ligação com a realidade, uma invenção ou, algo autêntico de produzir através de determinadas ações novas relações socioespaciais cultural,

ambiental, gênero e econômico com base na solidariedade e inclusão e não em assistencialistas ou individuais.

## 5.2 Lideranças sociais

A liderança dos processos de inovação social e desenvolvimento territorial é “revolucionária”, não no sentido dado por Schumpeter (1988), de um transformador nas relações técnicas ou econômicas do modelo para uma afirmação e reprodução de novas mercadorias ou formas de produção, mas no de um ator e transformador de suas ações de interesse comunitário e propenso à economia social, um *déviance* do sistema social, portador de um papel importante na constituição territorial, pois ele é um elemento de conhecimento e transmissão de cooperação e transformação. Ou seja, é um articulador de interesses capaz de ter a competência de embates de projetos e, ao mesmo tempo, de alianças territoriais para difusão de inovação socioespacial. Entre suas funções estão a de estimular e apoiar os esforços de mudança social, criar um espaço de respeito, confiança e criatividade, projetar e programar projetos de base e a de ser um político comprometido com o processo de inclusão social.

Para este trabalho, a identificação das características institucionais e de liderança se deu por meio da realização de entrevista, por meio das quais se procurou informações sobre a política pública no Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDEME), na Empresa de Assistência e Extensão Rural (EMATER) e na Delegacia Federal do Ministério de Desenvolvimento Agrário (DFDAMG), sediados em Belo Horizonte. Contudo, percebeu-se a pouca ligação desses órgãos com a política territorial, pois essa política se efetivava diretamente entre o MDA e o território, sem uma escala de poder no Estado de Minas Gerais. O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) não aparece mencionado na pesquisa, o que leva a pressupor que ele funcionou apenas como uma estrutura de apoio, que reconhecia as decisões de base do território ou seguia seus princípios.

O MDA é o agente principal do governo na política, pois por meio dele se estrutura a principal parte – o processo da *policy-making*, e por ela se estabelece a coconstrução e a coprodução da política pública (VAILLANCOURT, 2011), como

relata uma liderança (entrevistado): “Diversas vezes saí no carro do território direto para Brasília”. Essas informações são relevantes, pois dois aspectos podem ser ressaltados:

- as relações entre Estado, políticas públicas e agentes territoriais se dão em uma escala local; e
- Política do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, com uma maior possibilidade de negociações para os atores sociais do território.

Essas informações foram importantes, pois demonstraram, na execução do programa e dos acordos territoriais entre os agentes e os movimentos sociais, uma isenção aos órgãos do governo de Minas Gerais, em especial o IDEME e a EMATER, para executarem arranjos e políticas com eficiência e acordos de governanças sem passar pelo crivo intermediário. Essa isenção não pode ser confundida com autonomia, pois o próprio ato de isentar já mostra uma opção política, que permite acordos com os movimentos sociais dando especificidade local, colocando a ação dessa política com outro viés além das tradicionais intervenções do tipo *top-down* desenvolvidas para a região. Historicamente, estas apenas empreenderam uma modernização sem interferência nas questões estruturais da não inclusão dos agricultores familiares do Vale; assim, um novo paradigma do desenvolvimento regional – o territorial (BENKO, 2007; GUMUCHIAN; PECQUEUR, 2007). Esse programa agora se agrega a outros de aptidão ou condão de desenvolvimento endógeno, do tipo *bottom-up*.

Acordos locais com a participação de esferas do governo federal, estadual e municipal dos movimentos populares foram feitos na conjuntura de um governo com uma proposta democrática e popular, a partir de uma especificidade histórica que torna a ação da administração pública importante para a Geografia (CASTRO, 2005). A política pública territorial incorporada ao espaço-tempo do Alto Jequitinhonha evidenciou no trabalho de campo que a referência ao termo território transmitia automaticamente aos entrevistados a ideia do PRONAT – o que revela a peculiaridade de que este programa possibilitou nas relações sociais, com uma maior mobilização e discussões na base que em outros programas de desenvolvimento, como o PCPR e o PROMESO.

A mesma relação não se dá com o MDA, pois ele aprova e libera os recursos para a política, mas nos documentos que a orientam fica explícita a busca da gestão

social dos territórios pretendida com a introdução de nova cultura democrática na relação entre Estado e atores sociais (PERICO, 2009). Pois a solução para a superação de situações que necessitam de iniciativas socialmente inovadoras, por meio de políticas públicas, impõe que elas sejam negociadas no sentido de uma governança (MOULAERT, 2005; KLEIN; BELLMARE, 2010) e que envolvam agentes e instituições, assim, possibilidade de inovação social. A partir de ações governamentais, torna-se evidente a importância da análise da composição das lideranças do Território Cidadania do Alto Jequitinhonha, pois, ao observar sua origem, trajetória e compromisso social, suas intencionalidades (DI MÉO, 2005) e posicionamento frente à política territorial, percebe-se que essas são um elemento fundamental de transposição da mensagem política para a compreensão do território, reforçando, assim, a articulação local-territorial da política e a necessidade de uma análise dos líderes desse processo.

Além da detecção das entidades públicas e parcerias na formulação da política, esse contato foi importante para o início do “mapeamento” das lideranças locais. A identificação dessas lideranças foi um dos primeiros passos da pesquisa. Foram indicados nomes de pessoas vinculadas aos órgãos públicos que eram atores ou desenvolviam atividades técnicas no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha. É preciso ressaltar, no entanto, que a não participação não significa o desconhecimento de que no local se trabalha com o assunto, que se desconhecem os feitos e/ou circunstâncias. A Secretaria do MDA indicou nomes de pessoas vinculadas a movimentos sociais, que já haviam sido referenciados em outros momentos do estudo, como nas pesquisas de campo, por meio das entrevistas e visitas no território. Para confirmação, todos passaram pela aceitação dos demais e pelo reconhecimento das lideranças dos movimentos como atores de coordenação do Território.

A aprovação da liderança dos atores vinculados ao movimento social que articularam na formação do território (PRONAT), que serão chamados de liderança 1 e liderança 2, foi unânime em todas as entrevistas. As duas lideranças são associadas ao movimento de agricultores familiares no Vale, com vínculos na cidade de Turmalina e laços importantes com o Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV), além do Partido dos Trabalhadores. Na entrevista com membros de outras ONGs ou mesmo de órgãos públicos, podem-se observar frases do tipo: “o povo de Turmalina andou mais na frente” ou “tomou conta”, o que mostra uma capacidade de maior articulação da entidade, CAV, e sua liderança com a organização para estabelecer relação com a política territorial.

Essas lideranças, fundamentais nos embates e acordos territoriais, se colocam como articuladoras, cuja função é realizar contatos. É uma situação que envolve dois ou mais órgãos, como prefeituras, sociedade civil e governos, em que se pressupõe comunicação, relacionamento e convívio para tarefas territoriais, mas que também têm sua formação em conjunto com o espaço-tempo, sobretudo pelas suas “geografias” sociais e pessoais formadas na ação e defesa de um projeto de cidadania com capacidade para realizar ou reafirmar antigas e novas formas de relações sociais, econômicas, ambientais e políticas no lugar e em conjunto com outras territorialidades, entre elas uma ONG, o CAV.

O Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV) assim se define:

Tem como objetivo discutir, formular, experimentar, propor e realizar atividades adaptadas às características sociais, econômicas e ambientais da região, desenvolvidas com base na metodologia participativa, que envolve agricultores (a) como sujeitos das ações (...) melhoria das condições de vida e das relações em família, preservação dos recursos naturais e a convivência com o semiárido. Desenvolve suas ações por meio de três eixos de trabalho: o acesso e gestão da água, tanto para uso humano quanto para produção; a agroecologia e os empreendimentos solidários; e a mobilização e a formação social. São temas transversais a todos os programas: as relações sociais de gênero, meio ambiente e a influência nas políticas públicas. (...) municípios do Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha, sempre em sintonia com o movimento sindical dos trabalhadores rurais, organizações da sociedade civil e na busca pelo envolvimento do poder público da região (CAV, 2014, *online*, [s.p.]).

O CAV é uma entidade criada na transição democrática, ligada a movimentos sociais que possuem vínculos com a teologia da libertação. Dessa forma, possui forte apelo comunitário participativo, uma vez que já foi um departamento do sindicato de trabalhadores rurais de Turmalina. Atualmente, a entidade é financiada por organismos internacionais e mesmo por políticas públicas, pois pode-se citar como exemplo que a entidade é responsável pelo Programa Um Milhão de Cisternas do governo federal<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/programa-cisternas>>.

<[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/12/31/interna\\_gerais,483716/brazilfoundation-apoia-projetos-sociais-ligados-a-educacao-saude-direitos-humanos.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/12/31/interna_gerais,483716/brazilfoundation-apoia-projetos-sociais-ligados-a-educacao-saude-direitos-humanos.shtml)>.

Nesse momento a entidade tem fortes vínculos com o Estado e agências financiadoras, mas mantém a participação dos agricultores através dos projetos, visitas, assembleias e reuniões, nas quais se pode analisar e acompanhar o trabalho de campo. Dessa forma, se conjuga uma racionalidade de uma gestão profissional com técnicos, secretarias, novos quadros administrativos e aumento patrimonial e a ligação com os trabalhadores, em que se elaboram e executam diversos projetos, como acesso e gestão da água, com sua captação e armazenamento para fins de abastecimento e produção; agroecologia e empreendimentos, com a produção, fomento ao cooperativismo e associativismo; e acesso ao mercado, mobilização e formação social por meio de comunicação popular, educação do campo e fortalecimento das mulheres.

Observou-se que essa entidade é fundamental para a territorialidade da agricultura familiar do Vale Jequitinhonha, ou seja, a produção e reprodução de uma agricultura vinculada ao trabalho da família, que conjuga uma conjuntura espacial e nesta se estabelece com traços culturais, ambientais, econômicos e de poder. Pela análise dos atores, fica claro que o papel da organização dos agricultores familiares ao longo da história já relatada é de resistência, o que possibilitou o acúmulo de lutas, em especial a partir dos anos 1980. Ou seja, uma liderança que está na conjuntura política de luta pela democracia e contra o modelo neoliberal. Percebe-se, entretanto, que dentro de um mesmo movimento social existem tensões, como a ascendência dos atores com estreita relação com o CAV à liderança territorial em detrimento de outro ou afirmação de uma entidade sobre a política. Internamente, o CAV se situa dentro de novos desafios com a conjugação de racionalidades (CALIXTO, 2005): a da valorização do saber popular, da participação social e assessoria aos trabalhadores na pedagogia do ver, julgar e agir associados a sua origem. Outra racionalidade, a administrativa empresarial, advém de novas culturas necessárias das alianças políticas com esferas governamentais e financiadores internacionais, como a necessidade de uma gestão que ultrapasse o questionar e estabeleça o fazer e executar, originários de políticas de cunho territorial que repassam responsabilidades aos locais. Pode-se falar de ansiedades e novos espaços de luta, o que se pode chamar de pelejas atuais do tempo e do espaço, a dialética do território agora associada a uma luta institucional?

### 5.3 Estado: atores locais

Ao analisar a atuação de poder, encontra-se uma situação pouco descrita na bibliografia da inovação social ou do desenvolvimento territorial sobre a instituição pública: a especificidade desempenhada pelos atores ligados às instituições do Estado de Minas Gerais. A estrutura estadual ou direções estaduais não participam da política territorial, mas seus técnicos trabalham diretamente com a população alvo da política, que, inclusive são apontados como “liderança” nas entrevistas, com a classificação de lideranças do governo.

Origina-se, então, uma nova concepção sobre a inovação, desenvolvimento territorial e instituições públicas, com técnicos de campo assumindo responsabilidades de altos cargos burocráticos, como determinar a participação em projetos? Ou velhas práticas de intervenção do Estado, agora em tempo de desenvolvimento territorial com novos significados de participação?

De acordo com um desses técnicos (IDENE, Diamantina):

E eu vejo assim, eu falo muito que eu não chamo (fulano.), eu chamo (*fulano acompanhado do nome da sigla que representa a entidade estadual*), em função da relação que tenho com o agricultor. Por exemplo, se uma pessoa chegar às comunidades e for discutir um projeto, o povo é desconfiado, pode gostar do seu projeto, mas ele fica com um “pé na frente e outro atrás”, mas se chegar o cicrano (da EMATER) junto, ele já tem uma segurança, pois ele sabe que é gente que gosta, que quer o bem e o progresso. [...] O Estado é muito distante e a gente faz um trabalho que é político não partidário, assim, você visa à pessoa, ao agricultor, se preocupa com o técnico que está ali, com o benefício que o agricultor vai receber (entrevistado- grifos deste autor).

Observou-se no campo, em diversas ocasiões durante a elaboração e execução do programa, a presença de técnicos de órgãos públicos, funcionários de entidades que trabalham com instituições do governo mineiro como o Idene e a Emater. Ambos têm atuação no desenvolvimento regional, mas o primeiro coloca em seus objetivos a promoção do desenvolvimento, com atuação regional no norte de Minas, Vale Jequitinhonha e Mucuri e é oriundo da extinta CODEVALE, enquanto o segundo é voltado para ações com a agricultura familiar, com atuação em todo o Estado. Eles possuem uma equipe de profissionais de diversas áreas treinados em desenvolvimento, inclusive com enfoque territorial.

Houve a presença de outros organismos que, na sua origem, não se associavam à ideia de desenvolvimento regional, caracterizando uma novidade, como a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), cuja função é gerar e adaptar alternativas tecnológicas, oferecendo serviços especializados, capacitação técnica, insumos compatíveis ao complexo agrícola estadual; a Superintendência Regional de Regularização Ambiental (Supram), com atividades relativas à política estadual de proteção do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos e o Instituto Estadual de Floresta (IEF), cuja função é atuar no desenvolvimento e na execução das políticas florestal, de pesca, de recursos naturais renováveis e de biodiversidade em Minas Gerais.

Estes técnicos são atores no território e estão enquadrados, nas entrevistas, quanto a sua atuação, como locais, isto é, com uma interferência profissional na região ou, propriamente, na política territorial. A classificação como local não se dá pelo fato de possuírem uma residência no local, mas por uma participação efetiva a partir do *locus* de atuação, uma referência à territorialidade, à sua participação sempre presente no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha. Porém, de acordo com Di Méo (2005), intencionalidade desta também ser observada, assim como as subjetividades e ações. Não é possível afirmar que ação de técnicos seja ação de atores locais, mas sim de transição, pois estas marcam uma ação local, com significados e interesses extra território, das entidades do Estado de Minas Gerais, ao qual se vinculam profissionalmente.

Todavia, algo importante a se considerar é que há um interesse da instituição em participar do processo, representada por seus técnicos, o que pode ser compreendido pela liberdade da base na participação, e mesmo pela aliança entre ela e os movimentos dos agricultores. A revelação feita por uma liderança dos agricultores sobre os técnicos das instituições públicas do Estado de Minas Gerais revela aspectos importantes, como: “Não liberavam diárias, muitas vezes o território pagava a ajuda de custo”, que demonstra discordâncias internas nas instituições sobre a participação de técnicos em eventos do território. O território compreende, todavia, a participação desses como importante e a providenciava – decisão da base acatada por outras instâncias, ou na afirmação de uma liderança social:

Nós tínhamos aqui um diferencial. Aqui neste território o governo do Estado, mesmo não adotando a política de desenvolvimento territorial para o Estado de Minas, nós tínhamos aqui um grande passo com a



Emater, que é uma instituição do governo do Estado. Nós tínhamos uma grande parceria com o IDENE, que é um instituto de governo do Estado, então de certa forma o governo do Estado não adotou a política territorial, mas as instituições dentro, de âmbito territorial, adotaram. A Supram e o IEF estavam muito presentes, eles estavam presentes o tempo inteiro para contribuir com a gente (entrevistado).

Existia, logo, uma aliança ou acordo entre essas instituições e o movimento social, pois apesar de dificuldades não houve a impossibilidade de participação da base nas instituições, o que traz uma questão orçamentária (LEITE, 2012) ou, ainda, como colocado por um técnico (Emater escritório regional de Diamantina): “Recurso para ser aplicado, então potencializava em termos de produção e organização dos agricultores e de investimentos feitos via recursos territoriais”. Pode-se considerar, portanto, que esse foi um passo considerável para novidades na relação entre instituições e a ação pública.

Nesse ínterim, Leite (2012) salienta que

as inovações que o arranjo institucional na operação de políticas em escala territorial traz para a cena orçamentária, seja no que tange ao levantamento e lastreamento de fontes dos recursos alocados, seja no que se refere à forma de aplicação desses recursos segundo áreas geográficas e linhas programáticas de ação (LEITE, 2012, p. 664).

Entende-se que as inovações do arranjo institucional ou inovações na burocracia, em que todas as instituições têm o viés de desenvolvimento e da ausência em escalas superiores, mas com a permissão aos agentes de campo de aderir ao projeto do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, permitem potencializar as ações já desenvolvidas pelas entidades estaduais, via maior captação de recursos e aplicação nos projetos institucionais (uma forma de superar a crise do Estado e ampliar sua capilaridade). Esse fato, associado ao processo histórico da região do Vale do Jequitinhonha, originário e gestado por diversos programas governamentais nas últimas décadas, pode explicar a relação entre instituições públicas estaduais e política territorial.

São avanços no sentido de um fazer das ações territoriais das instituições públicas e de discutir suas atividades na política territorial, pois muitas vezes elas sobrepõem funções, como diz uma entrevistada (técnica da SUFRAM, Diretoria Regional):

No Território a gente viu essa oportunidade de fazer essa articulação, trazer do Território, conseguir fazer essa articulação, interinstitucio-

nal, (...). Para que a gente pudesse potencializar esses resultados. Uma crítica que eu sempre faço é essa fragmentação com essa atuação isolada das instituições, entendeu? Dentro do caso aí do território, né? Então eu acho, em minha opinião, que essa política Territorial ela poderia fazer (entrevistada).

Pode-se afirmar, ainda, que há uma mudança na instituição, uma novidade na organização com duplo significado: o interno, nas hierarquias, em especial na base, assumindo posições mais autônomas de participação, integração e captação de recursos; e o externo, a possibilidade de interação com os agricultores familiares e suas organizações, sua população alvo, mas algo que efetivamente não afiança mudanças no empoderamento e no território.

Evidentemente, essa referência se dá em um contexto específico, uma região com presença de organização dos movimentos de trabalhadores rurais associados a sua produção e reprodução pelo trabalho familiar. Uma política que, na gênese, traz seu objeto de ação com agricultores típicos da região e, ainda, formas amplas de participação que envolvem negociações entre essas instituições, que tradicionalmente já desenvolveram ou desenvolvem papéis no desenvolvimento regional, mas que, historicamente, se comprometem com resultados e não com processos que podem provocar novas relações sociais. É nesse sentido que os técnicos afirmam “somos políticos” e “organizamos os agricultores”.

Uma rara probabilidade de provocar inovação social se refere à ação dos atores públicos de transição, pois, como exposto pela entrevistada, esses são técnicos de entidades governamentais que, por origem institucional e forma de avaliar ou executar as ações da política pública, dão atenção ao resultado a respeito dos beneficiários, e não ao processo, onde encontram-se as possíveis mudanças sociais. Entretanto, eles detêm controles burocráticos, têm interesses em torno de programas sociais e participam dos colegiados, da organização e da execução de projetos. Pode-se citar como um desses técnicos o presidente do Codeter do Alto Jequitinhonha. A política de cunho endógeno, na qual o Estado se apresenta com um novo papel de discutir com a sociedade, permite o empoderamento do mesmo Estado, agora concentrado em uma burocracia local, dos escritórios locais e regionais, mas com apoio das entidades estaduais.

O ciclo de gestão social e a composição dos colegiados mostram um participacionismo local. Os órgãos do Estado de Minas Gerais intervêm na coconstrução da política, por meio de acordos, que interferem na construção da política pública.

Evidentemente, a perspectiva do território que possui formas de disputas e uma difusão de inovação não é perfeita, já que possui irregularidades sociais descolocadas no tempo e espaço (FONTAM, 2011). Assim, um território se mostra mais híbrido com o convívio de diversos partícipes públicos, uma institucionalidade de compromissos e partilhas sociais.

A existência de conflitos ao mesmo tempo abriga acordos transformando o território em um conjunto de relações em uma ampla rede de interesses. O movimento social nesta rede de disputas, acordos e interesses tem que buscar táticas e estratégias de contorno para a promoção, ou um fazer de um processo de inovação e um desenvolvimento territorial. Essa estratégia exige táticas de tencionamento (*court-circuit*) para superar a gênese de uma burocracia local/regional, pois a cultura da ratificação pública se constitui num obstáculo aos movimentos sociais, e isso dificulta o processo de desenvolvimento de institucionalidades que possibilite novas perspectivas territoriais.

Negociar, nesse sentido, significa a possibilidade de avanços de projetos por meio de táticas provenientes da convivência e dos avanços sociais, mesmo em uma relação com a ação estatal, que visa manter o *status quo* das organizações do Estado de Minas Gerais, representada na política territorial por meio de seus técnicos. Nestas estratégias, aparece nas entrevistas as concepções falaciosas como de uma liderança que é técnico governamental, para viabilizar diversas ações na política territorial de inovação social. Porém, reafirmamos que esta visão é resultado de uma relação estabelecida entre o movimento social e os órgãos do Estado de Minas Gerais, uma estratégia, para produzir novas relações com um Estado, sempre presente e no espaço de uma região.

#### **5.4 Governos locais**

Os municípios não são uma figura neutra nas decisões territoriais, pois a Constituição Federal de 1988 referenda que os mesmos componham a federação e são autônomos. Portanto, são três esferas de governo diversas, compartilhando o mesmo território e povo: a federal, a estadual e a municipal. Assim, a descentralização do poder e a imensidão do território por meio do governo local torna-se um elemento fundamental em toda a política pública, ampliando sua ação.

A *policy-making* pressupõe a participação do município nas deliberações locais, em especial no trato com questão associada ao orçamento. Assim, exige uma redarguição das esferas municipais e dos movimentos sociais para os desafios administrativos e políticos de coexistência e convivência para uma gestão democrática, que avance tradicionais situações de compartilhamento, assistencialismo ou do enfretamento – necessárias para que se estabeleçam novas relações sociais. Entretanto, este é um desafio para o poder local, pois são ações transferidas de uma política externa ao lugar (município), mas incorporadas e necessárias à política territorial, que podem gerar novos desafios e novos momentos de política territorial.

As disputas do poder local, no caso as prefeituras, não se restringiam a meras questões de adaptações, porque também suscitavam outros níveis de embate associados ao poder, com um grau de complexidade que por vezes ultrapassava a escala do local ou era radicalizada por ele. Elas podem ser:

- Recurso: associada à disputa de recursos;
- Burocráticas: adequações de estruturas locais;
- Concepções de desenvolvimento: visões sobre a sociedade; e
- Disputas locais de poder: associadas ao espaço-tempo do lugar.

No início, houve a dificuldade para a superação do traço municipalista dentro do Território, em especial nas disputas, como relata uma liderança territorial (Coordenador do CODETER):

Teve momentos tumultuados, chegou um momento de ter caravana de prefeito e secretários para poder fazer campanha, para pressionar, para aprovar o projeto que fugia dos princípios da lógica territorial, ela discutia do território, mas do interesse municipal (entrevistado).

Esse processo de disputa “municipalista” por projetos é um problema a ser superado e que está relacionado à questão de assimetria de poder, em função de disputas por recursos, por vezes, traduzidas em pretensão do poder municipal. Também, pode estar relacionada ao fato de os prefeitos responderem às pressões de movimentos de agricultores do município. Logo, um território é um lugar de disputa, mas também deve ser um fórum de elaboração de políticas amplas em vez de um lugar de enfrentamento. O Território passou por essa fase inicial, talvez já por experiência com outras políticas

públicas territoriais ou mesmo com outro viés, onde a guerra dos lugares era mais importante que a visão do desenvolvimento endógeno, ou ainda a imposição do território por parte do governo federal.

Outra questão é o sistema de atividades públicas do município, ou seja, sua capacidade de organizar a burocracia, de particular o trâmite de recursos que, captados pela prefeitura, deveriam ser compartilhados com o território além da sua esfera burocrática; ou seja, uma ação que envolve a organização do município e sua articulação com os movimentos sociais e outras instituições públicas e privadas, não se limitando apenas ao governo local. Essa questão foi levantada por um entrevistado, que expõe: “O recurso estava liberado dentro do ministério, mas o município, com as questões burocráticas, não conseguia captar aquele recurso, então havia divergência ali naquele momento”. Sobre isso, Perico acrescenta que

O arranjo institucional criado coloca os Colegiados – como gestores dos projetos territoriais e do próprio processo de desenvolvimento territorial – em uma posição difícil e delicada diante dos municípios, proponentes e executores dos projetos; e do agente financeiro, que gerencia a parte técnica e financeira para a contratação e liberação dos recursos, além de ser responsável pela avaliação da prestação de contas. Por não se constituírem como organizações formais, não possuindo, por isso, uma figuração jurídica, os Colegiados podem, tão somente, atuar como mediadores entre os seus interesses (como gestores do processo de desenvolvimento territorial) e os interesses dos municípios e dos agentes financeiros. Nada podem fazer além de reivindicar e acompanhar o trâmite dos projetos após o investimento que fazem ao coordenar o processo de escolha e elaboração dos mesmos. Evidencia-se, nesse caso, um grave limite dado pelo desenho institucional da política de desenvolvimento territorial e, particularmente, do processo de operacionalização dos recursos do Pronat. (PERICO, 2011, p. 219).

Ao contratar um recurso do programa, o município se dispõe a obedecer à legislação vigente<sup>56</sup>, “comprovar” um estado de adimplência, além da contrapartida orçamentária. Dessa forma, o município deve estar em dia com a seguridade social (previdência social, fundo de garantia, entre outros) e em dia com a lei de responsabilidade fiscal. Além de estar atualizado com essas obrigações, para assegurar

---

<sup>56</sup> Lei complementar nº 101, de 4 maio de 2000.

Lei nº 9.473, de 22 julho de 1977.

Portaria interministerial nº 127, 29 de maio de 2007.

os projetos, ele deve elaborar proposições, prestar contas e processos licitatórios que estejam coerentes a um entrave do Estado sobre o uso de recursos públicos. Porém, esta uma ação que no seu conjunto dificulta a inovação social por desacreditar a organização dos trabalhadores, bem como salientar enfrentamentos a respeito do poder local, tornando-se assim, uma questão também política. Como exposto por uma liderança local de Itamarandiba, sobre um projeto aprovado de fruticultura não concretizado por questões burocráticas:

(...) a verba chegou a ser depositada na conta da prefeitura, mas por causa de uma dívida de prefeitos anteriores, eles falavam que estava tudo bem, daí acabou não acontecendo, mas chegou a concretizar, e ia ajudar bastante gente. Sou muito criticada porque incentivei muitas pessoas a plantar frutas. E hoje, sempre que eles me veem, dizem: você não quer ir pegar laranja lá não? Acabou perdendo (entrevistado).

No território do Alto Jequitinhonha não houve a transferência direta de recursos para o movimento social, mas sim para prefeituras, como citado por um entrevistado: “A situação política era complicada para as entidades receberem recursos” – isso ocorreu em especial após 2005, quando houve maiores cobranças de prestações de conta, além de que as obrigações eram as mesmas das prefeituras, associado ao fato de serem entidades de caráter privado com novas exigências fiscais, trabalhistas e patrimoniais. Sobre isso, Gife argumenta que:

Em que pese a quantidade de normas vigentes no país que regulam as atividades das organizações da sociedade civil, dada a complexidade e sobreposição de normas, ainda há muitas dúvidas em relação ao que é aplicável às organizações, sem risco de eventuais questionamentos, quer seja pelas autoridades fiscais tributárias, quer seja pelo Ministério Público estadual ou mesmo pelos órgãos que fiscalizam a concessão e renovação dos títulos e qualificações que podem ser obtidos pelas organizações (GIFE, 2009, p. 29).

Nesse horizonte, no município cinge um conjunto de particularidades de poder associado a uma história e articulado (ou não) a outras escalas. O lugar tem significados bem mais complexos que a localização, caracterizando-se em um efeito do Local que se territorializa, orienta as ações dos atores locais, ou seja, em um sistema (FONTAM, 2004) com trajetórias específicas: a prefeitura, a câmara municipal, partidos políticos, diversas organizações da sociedade civil e iniciativa privada, e o poder público do

Estado de Minas Gerais e do governo federal, que, por sua vez, constituem territorialidade de diferentes grupos em diversos aspectos: econômico, social, cultural, ambiental e simbólico, que vão refletir na política territorial. A fala a seguir mostra o caso apresentado pelo entreposto de mel de Turmalina.

O entreposto de mel e derivados de Turmalina e foi uma experiência interessante, (...) A inauguração dele se deu, se eu não me engano, em 2008, 2009 é que esse centro foi inaugurado, apenas este ano é que nós conseguimos da prefeitura um termo de cessão do imóvel, para as associações que iriam fazer gestão lá, quando isso é uma obrigação do poder público, e faz parte dos critérios de aceitação do recurso territorial, ele é aceito ao recurso territorial, ele assume uma contrapartida, mas se compromete a transferir a gestão daquele empreendimento para uma associação que vai efetivamente geri-lo, (...), por questões de amarrações políticas, de interesses do prefeito, disputas políticas (entrevistado coordenador político do CAV).

Assim, o território torna-se um lugar de disputas/influências de determinadas territorialidades e não de outras, como no caso do entreposto de uma associação de apicultores com vínculos com o CAV e seu enfrentamento ao poder municipal, resolvido somente no ano de 2013 após a posse do novo prefeito. A burocracia do Estado e a disputa de recursos são entraves à inovação social, mas também outras características, como a percepção de um processo de desenvolvimento para lideranças políticas locais.

Neste sentido, destaca-se uma tradição de ações prefeituráveis, que transitou pelo sistema de atividades públicas do município, e configurou um embate local concreto e simbólico, relacionado à concepção de desenvolvimento. Pois nessa visão, as ações devem ser submetidas à aprovação do poder político da prefeitura e o mando torna-se mais importante que o processo de renovação das relações sociais, como pontuado na fala de um entrevistado uma liderança comunitária.

E o território veio para proporcionar isso, descobrir valores, discutir concepção de vida de acordo, o ambiente ou seus potenciais, e a prefeitura infelizmente, tanto de direita como esquerda, só quer saber de fazer meu nome do Prefeito. E aí conflita um pouquinho (entrevistado coordenador político do CAV).

Uma questão que surge é a visão sobre a política de desenvolvimento territorial: a marcante falta de apropriação pelas municipalidades da lógica, dos objetivos e da dinâmica dessa política, pois o município é a esfera central para a efetividade dos projetos territoriais. Esses projetos, junto com os colegiados, compõem o foco dos

objetivos de mudança social que buscam ser afirmados pela política de desenvolvimento territorial. Significam transformações socioespaciais, nas quais os objetivos mais personalizados estão centrados em resultados e promoção pessoal, que agregam conflitos localizados e decisões colegiadas. Nesse âmbito, Moulaert observa que

*la nature locale des luttes sociopolitiques (y compris de classe), ainsi que la façon dont elles se reflètent dans la gouvernance des collectivités locales, des agendas politiques ainsi que les relations de gouvernance plus larges, y compris les rapports avec la société civile en général (qui de leur côté reflètent également la nature diverse ainsi que la multitude des niveaux spatiaux des initiatives prises par les mouvements sociaux (MOULAERT, 2008, p. 97)<sup>57</sup>.*

Para que as ações locais de disputas de poder não criem empecilhos intransponíveis à inovação social, e admitindo-se que o território seja associado ao poder no município (lugar), que também é *locus* de uma burocracia, é preciso que as disputas mesmo que arraigadas e históricas, sejam ainda mais potencializadas por políticas públicas territoriais que debatam recursos e propostas. Deve-se construir estratégias de contorno (*contourné*) que possibilitem canais de comunicação ou ação de diálogos, mas sem a negação do conflito, pois ele é inerente ao território e ao processo de inovação social, como dito por uma agricultora:

Localizados sim, e situações localizadas sim, por exemplo: equipamentos, normalmente as prefeituras ainda acessam esses recursos de territórios, porque o recurso territorial inevitavelmente quando é ainda se for obra ou se for aquisição ele tem que vir, via prefeitura e essas são uma das maiores fraquezas da política territorial, esse recurso sempre vem via prefeitura. Então, isso fica muito visível, por exemplo, nos caso dos tratores, aqui nós tivemos, praticamente nós não tivemos essa situação, mas o trator fica a disposição da prefeitura, não fica a disposição da agricultura familiar (entrevistada).

As questões apresentadas, como disputa de recursos, incapacidade ou impossibilidade burocrática, visão de desenvolvimento e disputas locais, estão envolvidas no poder local e desestruturam quaisquer tendências de política ascendente (*bottom-up*). Para que haja inovação social serão necessárias relações de conflito e

---

<sup>57</sup> A natureza local das lutas sociopolíticas (incluindo classe) e como elas se refletem na governança das autoridades locais, as agendas políticas e as relações de governança mais amplas, incluindo as relações com a sociedade civil em geral (que por sua vez, também refletem a diversidade e a multiplicidade de níveis espaciais das iniciativas tomadas pelos movimentos sociais no espaço) (Tradução deste autor).



espaços - momentos de acordos locais (lugar/região) para produzir territorialização, com novas relações institucionais e acordos, na perspectiva de redefinição de opções de inclusão social.

## **5.5 Institucionalidades do Território Alto Jequitinhonha**

A gestão participativa exige um processo de criação de uma governança local. Ela é fundamental para uma mudança nas relações de poder e uma das diretrizes do programa de desenvolvimento territorial, por meio da gestão social; é a capacidade de criação de novas institucionalidades que estabeleçam nas disputas momentos de acordo. Os desafios para a constituição desse cenário envolvem diversas esferas do poder público e movimentos sociais – todo esse processo ainda articulado em escalas, como o MDA e instituições públicas do Estado de Minas Gerais e na conjuntura socioespacial brasileira.

Assim, o Colegiado Territorial, que pode ser apresentado com outros nomes como fóruns, ou conselhos em sua predominância é composto por: 1) Plenária: instância máxima de deliberação; 2) Núcleo Dirigente: instância gerencial e diretiva; 3) Núcleo técnico: instância de apoio técnico ao colegiado territorial; e 4) Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais: que discutem temas pertinentes à realidade. Estas estruturas se articulam com institucionalidades de gestão dos territórios, que são feitas por um Comitê Gestor Nacional e por um Comitê de Articulação Estadual. A Coordenação fica sob a Responsabilidade do Comitê Gestor Nacional, que é composto pelos Ministérios parceiros do Programa (MOURA, 2014), sendo que este nível extraterritorial não apareceu citado na pesquisa.

A política territorial do MDA observa, na sua elaboração, que no lugar se busquem mecanismos de coordenação, o que de fato é um avanço e permite acordos que podem levar à inovação social, bem como ampliar a participação social e suas articulações necessárias. Conforme Perico,

(...) esta estratégia sistêmica e integral de conceber o desenvolvimento rural como a convergência de um conjunto de dimensões: ambientais, demográficas, econômicas, sociais, políticas e institucionais. A ênfase que se tem dado a estas estratégias é o da busca de marcos regulatórios e orçamentários que permitam processos técnicos e políticos; que proporcionem ao território, em seus níveis locais e

regionais, as capacidades e potencialidades para a criação de espaços negociados de gestão, assim como mecanismos institucionais de coordenação (PERICO, 2011, p. 123-124).

O processo de constituição dessa organização se deu em consonância com a elaboração da política territorial, que inicialmente não ganhou os contornos do MDA, por ser um espaço banal, sem a menor possibilidade de ação territorial de desenvolvimento. Era apenas um lugar da expressão do poder local e que constituía a política de afirmação dos prefeitos ou grupos municipais um conjunto de admiradores ou partidários de um zelo municipalista, como se pode observar pela descrição da instituição colegiada, nesse momento, pelo presidente do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Alto Jequitinhonha:

Porque no início de 2003 e um pouco de 2004, nós formatamos o território na nova cara que ele tem hoje, porque antigamente você não sabia quem eram as pessoas que tomavam decisões dentro do território. E as pessoas só se reuniam quando tinha recurso para ser distribuído, e votava quem estivesse lá, assim, era uma situação muito complexa. No lugar em que estavam sendo realizadas as reuniões, os prefeitos levavam maior número de pessoas lá para dentro e ficava uma situação muito municipalista, era cada município defendendo seu pedaço do queijo. Conseguiu evoluir depois para outra situação. O território é organizado, existe um colegiado com nomes, com pessoas que tomam decisões, com um núcleo diretivo que então faz papel de diretoria e secretarias executivas do território (cadeias produtivas). Então essa foi a fase mais moderna no território, representação na forma como é preconizada no MDA, pela SDT, com representação de todos os tipos (entrevistado).

Essa formatação pode ser avaliada como uma nova fase para as políticas no/do Território do Alto Jequitinhonha, com uma organização que permite acordos e o avançar de ações, um ganho importante, provocado por novos tempos de participação. Essa composição derivou de uma forma de amoldar as disputas municipalistas à possibilidade de organizar a intervenção territorial no local/região, e teve início no ano de 2004, a partir da deliberação da Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT). Essa comissão coordenava os trabalhos do território com a seguinte composição: 11 representações governamentais, perfazendo 14 entidades da sociedade civil, sendo 11 representações ligadas a agricultores e agricultoras e três organizações não governamentais, total de 25 membros de acordo, conforme se verifica no Quadro 6.

Quadro 6 – Entidades participantes da Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) do Alto Jequitinhonha

<b>Entidades Governamentais</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores e Estado</b>
<b>Municipais</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Câmara municipal de Aricanduva</li> <li>• Secretaria Municipal de Saúde de Turmalina</li> </ul>	<b>STRS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diamantina</li> <li>• Rio Vermelho</li> <li>• São Gonçalo do Rio Preto</li> <li>• Veredinha</li> </ul>	<b>Conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Datas</li> <li>• Felício dos Santos</li> <li>• Itamarandiba</li> <li>• Capelinha</li> <li>• Coluna</li> <li>• Serra Azul de Minas</li> </ul>
<b>Regionais</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AMAJE – Associação Microrregional de Municípios do Alto Jequitinhonha</li> <li>• CISAJE – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha</li> <li>• FEVALE – Fundação Educacional do Vale Jequitinhonha</li> </ul>		
<b>Estaduais</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supram – Superintendência regional de meio ambiente e desenvolvimento sustentável do Jequitinhonha</li> <li>• Emater</li> <li>• Epanig</li> <li>• Ideme</li> <li>• Superintendência regional de ensino</li> </ul>		

Fonte: trabalho de campo e do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Jequitinhonha (2006, p. 53).

A CIAT provisória fruto de já seleção de participantes, foi instalada em 2003, e em 2004 foi estabelecido um conjunto de preceitos e regras que demonstram a institucionalização do Território. A institucionalidade local do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, que marca uma segunda fase do programa, foi organizada da seguinte maneira:

1. CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial: Instância Máxima Deliberativa.

2. Núcleo Diretivo: Instância de Decisão Gerencial e Operativa.
3. Grupos de trabalho ou Núcleo Técnico: Comissões Técnicas de Assessoria, composto por comissões, por eixos estruturadores aprovados pelo colegiado.
4. Secretaria Executiva Organização Operativa: Abriga o Articulador territorial, que organiza as atividades do território.

A partir de critérios, compôs-se o colegiado com 56 membros, divididos em 28 do poder público e 28 da sociedade civil, mas com algo em comum: a sua atuação junto à agricultura familiar, como consta no Quadro 7. As reuniões se realizavam com, no mínimo, um terço dos membros e as deliberações por maioria simples dos presentes, ou seja, uma articulação possível para envolver as ações da especificidade do território - um acordo.

Quadro 7 – Composição do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território Rural do Alto Jequitinhonha – 2004 a 2013

<b>Entidades Públicas</b>
<b>EMATER</b> – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>IDENE</b> – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas
<b>IMA</b> – Instituto Mineiro de Agropecuária
<b>SUPRAM</b> – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Jequitinhonha
<b>EPAMIG</b> – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
<b>IEF</b> – Instituto Estadual de Florestas
<b>PREFEITURAS</b> (Secretarias de agricultura) Minas Novas, Leme do Prado, Turmalina, Capelinha, Veredinha, Aricanduva, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães, Datas, Diamantina, Santos, Gouveia, Rio Vermelho, Presidente Kubitschek, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serro e Serra Azul de Minas.
<b>AMAJE</b> – Associação dos Municípios do Alto Jequitinhonha
<b>ACAVAJE</b> – Associação das Câmaras Municipais do Vale do Jequitinhonha
<b>UFVJM</b> - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
<b>SEBRAE</b> - serviço brasileiro de apoio a micro e pequena empresa
<b>Sociedade civil</b>
<b>QUILOMBOLAS</b> – Leme do Prado, Diamantina, Minas Novas, Serro e Coluna.
<b>ASSENTADOS PELA REFORMA AGRÁRIA</b> –Felício dos Santos, Senador Modestino e Itamarandiba.
<b>REASSENTADOS ATINGIDOS POR BARRAGEM</b> – Itamarandiba, Turmalina, Leme do Prado, Capelinha, Diamantina.
<b>AGRICULTURA FAMILIAR</b> - Todos municípios do Território
Polo Regional da <b>FETAEMG</b> Alto Jequitinhonha
<b>CAV</b> – CENTRO DE AGRICULTURA ALTERNATIVA VICENTE NICA Campo Vale Minas Novas
<b>FRUTIVALE</b> – Associação dos Produtores de Fruta do Alto Jequitinhonha
<b>APIVAJE</b> – Associação dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha
<b>CPT</b> – Comissão Pastoral da Terra
<b>FUNIVALE</b> – Associação Pró-Fundação Universitária do Vale do Jequitinhonha
<b>AMEFA</b> – Associação Mineira das Escolas Famílias Agrícola

Fonte: adaptação de Favareto (2008, p. 45-55)

Houve a necessidade de se organizar um novo modelo de intervenção, em que se articulavam relações com poder público e movimento social, apesar de todo um modelo proposto pelo governo federal, no caso do Território Rural e da Cidadania. Percebe-se, porém, que na prática houve arranjos para adequação a peculiaridades regionais, como afirma um entrevistado (Presidente do CODETER): “Nós formatamos o território com a cara que ele tem”. Com funções e hierarquias, o colegiado exercia a função deliberativa. O núcleo diretivo era subordinado ao colegiado, mas tinha autonomia e exercia função sobre os grupos de trabalhos, e uma secretaria executiva era ligada ao colegiado, se relacionando diretamente com o núcleo diretivo. Assim, ocorre a homologação de uma institucionalidade para fazer avançar e organizar disputas locais.

A organização do colegiado foi fundamental para ordenar o território. Informações coletadas mostraram uma organização típica do estudo, no qual as entidades tinham um nome e um substituto que participava do colegiado. Assim, era o critério de composição:

- Um representante do Poder Público Municipal de cada município que compõe o Território (o Prefeito Municipal ou servidor público municipal por ele indicado e que exerça, prioritariamente, cargo ou função em órgão público municipal voltado para a Agricultura Familiar/Camponesa);
- Um representante das Organizações Representativas da Agricultura Familiar Camponesa de cada município que compõe o Território;
- Um representante de cada especificidade da Agricultura Familiar Camponesa (Quilombolas, reassentados de comunidades atingidas por barragens, assentados de projetos de reforma agrária de cada município do Território que as contém);
- Representantes de Instituições Públicas de âmbito regional que tenham atuação junto a Agricultura Familiar Camponesa; e
- Representantes de Organizações da Sociedade Civil de âmbito regional, representativas ou que tenham atuação junto a Agricultura Familiar/Camponesa

Com a avaliação do colegiado houve referência à participação, ou seja, o mínimo de um terço necessário para as reuniões, em que, no entanto, se sobressaiu a qualidade da participação, além do fator número de pessoas, como revela uma liderança comunitária do território (Coordenador Territorial):

Tínhamos, nós tínhamos a felicidade de sempre ter, mas nós tínhamos também buscado uma operacionalização de qualidade, porque não adianta hoje você fazer uma mobilização para o pessoal sair de sua casa, para ficar em um lugar desconfortável. É uma das coisas, “trens”, que nós prezamos sempre, alimentação boa, dormidas confortáveis. Tentava agilizar, via prefeituras, a questão do transporte, tentava dar uma maior qualidade para que as pessoas se sentissem bem no evento, porque são pessoas que saem das suas propriedades, saem das suas ocupações para ficarem um dia e meio, dois dias em um evento. Então você tinha que dar uma qualidade no processo de discussão, uma qualidade na alimentação, uma qualidade na dormida, uma qualidade em tudo que envolvia o evento ali. A grande questão: se é agricultor você pode colocar em qualquer lugar? Não, então não é por aí. Então não tinha divergência, tudo bom, o representante da prefeitura ficava no mesmo lugar que o agricultor ficava. Então: qualidade (entrevistado).

Destaca-se a qualidade para deliberações e acordos, em um espaço com simetrias da dormida, do café da manhã, do almoço, da vida cotidiana naquele momento entre os pares do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha; uma percepção de que as “coisas” e os “trens”<sup>58</sup> podem ser iguais para ter decisões e debates iguais à qualidade, empoderamento. Os territórios simbólicos contêm e são contidos pelo econômico, social, cultural e ambiental. O espaço da vida cotidiana, mesmo que seja fracionado, deve ser de afirmação para que esta possa ser possibilidade de participação social ou um contraponto reconhecer algumas lideranças dos agricultores em igualdade de disputa de recursos.

Essa afirmação de qualidade sobre a participação encontra ressonância com uma avaliação externa feita pelo MDA/SDT, que reafirma avanços com o colegiado do programa. O MDA/SDT cita a descentralização de recursos como ganho real para o território, e ao mesmo tempo a definição de um núcleo diretivo. A ressalva é que mas estas avaliações ao realizadas pelo então grupo que compunham o núcleo diretivo.

---

<sup>58</sup> Regionalismo: Minas Gerais, Goiás, Tocantins. Uso: informal em lugar de qualquer fato ou objeto (Dicionário HOUAISS).

Um núcleo diretivo exerce o poder de reger a gestão política do território. Suas atribuições podem colocá-lo como um colegiado que executa as deliberações do CODETER, mas também é um colegiado gerencial e operativo com autonomia. São suas atribuições, de acordo com o regimento interno, art. 11:

- I. Fazer cumprir as deliberações do CODETER;
- II. Deliberar sobre as ações a serem efetivadas em cumprimento às deliberações do CODETER;
- III. Sensibilizar, mobilizar e estabelecer o diálogo e o comprometimento dos atores que atuam no território – governamentais e da sociedade civil, legitimando as decisões e promovendo o envolvimento destes na implementação das ações estratégicas para o desenvolvimento territorial;
- IV. Criar mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas e projetos de todas as ações incluídas no PTDRS, de forma a efetivar um processo de revisão e de aperfeiçoamento do mesmo;
- V. Incentivar o compartilhamento de responsabilidades e de estratégias entre os atores sociais do Território, a formação de parcerias e a atuação solidária visando à coesão social e territorial;
- VI. Incentivar e acompanhar a criação, reformulação, organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) em todos os municípios;
- VII. Promover a relação do CODETER com os CMDRS, com o CEDRS e com as diversas instâncias da SDT e do MDA;
- VIII. Viabilizar a divulgação interna e externa das potencialidades, demandas e ações desenvolvidas no território;
- IX. Publicitar as ações e políticas, de modo a evitar clientelismos e corporativismos que levam à apropriação restrita de recursos em detrimento do interesse público;

- X. Garantir a realização das reuniões, oficinas, encontros, seminários e outros, visando ampliar e consolidar a participação da Agricultura Familiar Camponesa nas decisões do Território; e
- XI. Constituir comissão para selecionar o/a Articulador/a Territorial e supervisionar os seus trabalhos.

Nesse âmbito, este é um papel a desempenhar na institucionalidade de obrigações administrativas, avaliativas, executivas e políticas. Essas atribuições trazem sentenças cuja noção de ação do núcleo diretivo, o sujeito, é de fazer, deliberar, mobilizar, avaliar, incentivar acompanhar, relacionar, divulgar, evitar, consolidar e selecionar as ações cujo predicativo são políticas no território. Essas políticas são de amplo espectro, tais como de realizar e cumprir acordos, atuação de mobilizar de forma solidária os atores territoriais, articular de forma escalar as atividades territoriais, garantir a participação e efetivar estratégias e ações no território. Na verdade, o executor do programa, em conjunto com a sua composição e constituição (Quadro 8), será um fato importante para a compreensão desse colegiado de institucionalidades do território.

Quadro 8 – Composição do núcleo diretivo do Território do Alto Jequitinhonha de 2004 a 2014

<p><b>Sociedade civil</b></p> <p>STR de Coluna</p> <p>CMDRS de Couto de Magalhães</p> <p>STR de Minas Novas</p> <p>Reassentamento Associação União do Povo</p> <p>Associação do Quilombo Boa Sorte</p> <p>Campo Vale</p> <p>CAV-Centro de Agricultura Alternativa</p>
<p><b>Entidades públicas<sup>59</sup></b></p> <p>Prefeitura municipal de Itamarandiba</p> <p>Prefeitura municipal de Pres. Kubitschek</p> <p>Prefeitura municipal de Couto Magalhães</p> <p>EMATER-MG</p> <p>UFVJM</p>

Fonte: adaptação de Favareto (2008 p. 57).

<sup>59</sup> A prefeitura representada pelas secretarias de agricultura e a UFVJM considerada pública, mas com a autonomia universitária.



O núcleo diretivo tinha outra composição em relação ao colegiado. Enquanto no colegiado a composição determinava uma paridade entre agricultores e entidades públicas, no núcleo diretivo ela mostrava a predominância dos primeiros, novas soluções de acordos e estratégias de peleja para um “vale da esperança” em novos tempos de política pública, de um passado da ausência, em que a política não acode e não vale para a agricultura familiar, a momentos de controle de um colegiado que realiza a política. Esse processo é possibilitado pela *policy-macking* e transita pela disputa, criação de novas relações de poder e integração a um uso social e uma pretensa territorialização da institucionalização (FONTAM, 2008).

O grupo de trabalho, criado a partir do núcleo diretivo *ad referendum* do colegiado foi uma decisão soberana. Ele tinha uma função cardinal na institucionalização do programa, pois era nele que se organizavam e examinavam conjuntamente um assunto, uma questão ou problema de forma bem ampliada, bem como se viabilizavam acordos e elaboravam engenharias para efetivação das políticas territoriais. Sua criação ficou a cargo do núcleo diretivo, sendo que a quase totalidade já constava no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Território do Alto Jequitinhonha (PDRSTAJ). A partir das entrevistas e dos documentos elaborados e analisados, concluiu-se que as temáticas propostas aos grupos de trabalho não constituíam uma novidade, pois elas estavam representadas na forma de ver o futuro, repetindo o passado com outros significados, com a visão comunitária dos “pequenos do Vale”, da agricultura familiar. Assim, assuntos, questões e problemas antigos eram expostos com uma nova forma de trabalhar, e, como disse uma liderança, “nós sugerimos estes eixos, uma forma de desenvolver”, fundamentados em uma política pública de caráter endógeno territorial.

Esses grupos de trabalho possuíam um regimento no qual traçavam seus objetivos, como desenvolver suas atividades após aprovação de projetos, sua composição, coordenação e critérios para elaboração e gestão de projetos, e os subordinava ao núcleo diretivo, com a obrigatoriedade de encaminhar projetos e agendas de reunião.

Os GTs (grupos de trabalho) tinham o apoio de subgrupos de trabalho local, denominados Grupo de Apoio Local (GAL). Este grupo tinha a função de apoiar os GTs no nível municipal, elaborando e, em especial, acompanhando projetos efetuados. Sua função mais importante era administrativa, lembrando a extensão do território e a

dificuldade de acompanhar projeto *in loco*, que é a atribuição do GAL. Ele é composto por representantes do CMDRS, STR, prefeitura e beneficiários da ação. Na pesquisa não se constatou que essa instância tenha avançado na prática. Este, na verdade, poderia ser o significado de um novo empoderamento, mas suas funções e pretensões não passaram disso.

Na pesquisa encontra-se referência aos grupos de trabalho como:

- Cadeias produtivas, realizar a ideia de articular a produção regional.
- Grupos de discussão, no sentido de um lugar de geração de uma ideia.
- Eixo, no sentido de em torno de uma ideia ou ação que se desenvolverá.
- Núcleo técnico, onde cria a possibilidade de uma técnica, um estudo.

Na realidade, eles realizavam uma elaboração espacial, notadamente na mobilização dos atores lugar/região no debate do programa. Na realização do trabalho, detectou-se, pelas entrevistas, nomes e entidades que coordenavam essa instância territorial, apesar de haver uma oficialidade dessa figura, pois deveria ser um membro do CODETER escolhido pelo GT. Esses grupos de trabalho funcionavam com regulamentação, e esta apresentava como objetivo a adequação do GT às propostas do Território, ou seja, apoio à agricultura familiar, discussão de base e a consolidação da economia social e solidária.

Esses grupos de trabalho tinham a função de um debate técnico e político. Os nomes – cadeias produtivas, grupos de discussão, eixo ou núcleo técnico –, são pertinentes à função desempenhada por essa instância, que discutiam temas, elaboravam tecnicamente ações e articulavam a produção dos eixos do território. Uma forma de organizar os interesses regionais, mas mantendo uma simetria possível entre demandas e acordos.

Sua organização interna representava uma oficiosidade. Os nomes detectados exerciam lideranças oficiosas e oficiais perante a institucionalidade, mas legítima no debate proposto, e tinham a função de articular as deliberações, como representado no Quadro 9.

Quadro 9 – Grupos de Trabalho e lideranças do Território Rural e da Cidadania do Alto Jequitinhonha, 2004 - 2010

<b>Grupo de Trabalho</b>	<b>Liderança Identificada por Associação</b>
Apicultura	CAV – Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica AAPIVAJ – Associação dos Apicultores Vale do Jequitinhonha
Artesanato	EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas
Cafeicultura	Sindicado de Trabalhadores Rurais de Capelinha
Comercialização	Campo Vale EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Cultura.	Sem identificação
Derivados da Cana-de-Açúcar	EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais Sindicato de trabalhadores rurais Leme do Prado
Educação do Campo	CAV – Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica ACODEFAV – Associação Comunitária de Desenvolvimento Educacional Familiar e Agropecuário de Veredinha
Fruticultura	EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Leite	Sindicato Rural de Itamarandiba Associação dos Produtores Artesanais de Queijo do Serro
Meio Ambiente	SUFRAM – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Jequitinhonha
Minorias	Sem identificação
Piscicultura	Sem identificação
Questão Fundiária	FETAEMG – Federação dos trabalhadores agricultura do Estado de MG

Fonte: trabalho de campo.

Alguns desses grupos não apresentaram lideranças por ao serem constituídos na prática: são os de minorias, cultura e piscicultura. Todavia, destaca-se o de minorias que tinha a função do debate sobre gênero e o dos quilombolas, que tinha a função do debate sobre cultura. O objetivo seria um eixo onde se incentivariam as manifestações culturais dos agricultores, sendo que os dois, na verdade, associaram fatos com raízes mais

profundas da sociedade rural, que envolvem questões amplas da sociedade e outro pensar sobre as relações internas do grupo, além do mero pensar na agricultura familiar. A questão da piscicultura é uma ideia ainda incipiente na região. Dessa forma, eles não passaram de novidades no território, ou pretensões, ações ainda de voluntarismo e vontade, necessitando sua institucionalização; por isso a ausência de liderança, ou pela ausência de liderança. cujos objetivos são resumidos no quadro (10).

Quadro 10 – Objetivo dos Grupos de Trabalho do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha

<b>Grupos de Trabalho</b>	<b>Objetivo</b>
Apicultura	Realização de investimentos para a autonomia em relação ao mercado da Associação dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha (APPIVAJE)
Artesanato	Transporte e exposição do artesanato de cerâmica produzido por diversas associações locais
Cafeicultura	Construção de unidade de beneficiamento de café para associações de produtores familiares
Comercialização	Distribuição para o mercado institucional ou feiras locais dos produtos da agricultura familiar
Cultura	Apoio às manifestações culturais dos agricultores em especial ao festival de cultura popular (FESTIVALE)
Cana de açúcar	Construção de unidades engarrafadoras e distribuição e criação de uma marca geográfica da produção de cachaça e rapadura dos agricultores familiares
Derivados do leite	Construção de um laticínio comunitário para atender ao mercado institucional
Educação do campo	Propiciar o adequado atendimento educacional dos alunos do campo, com a criação de uma escola comunitária
Fruticultura	Criação de unidade beneficiadora de frutas para suco sobre o controle da associação dos produtores de Frutas (FRUTIVALE)
Meio Ambiente	Melhorar a disponibilidade e a qualidade da água para consumo humano na região
Minorias	Atender a grupos específicos de agricultores familiares associados ao gênero ou etnia
Piscicultura	Aproveitamento do Lago da Usina de Irapé pelos agricultores para a produção de peixes
Questão Fundiária	Promover a titularização de terras em posse dos agricultores

Fonte: Trabalho de Campo .

A atuação dos GTs pode significar ganhos para alguns movimentos sociais e lideranças políticas mais empoderadas e também garantir uma via de limitação dos embates, além de construir alianças que seriam posteriormente respaldadas pelo núcleo diretivo e colegiado, e que em cada núcleo deste tinha membros do colegiado. As reuniões se davam por grupos de interesse por temas – assim os mais articulados faziam uma melhor seleção/disputa de projetos, mas a lógica do território, do poder e das relações sociais formatadas espacialmente são diversas. Desse modo, diferentes territorialidades representadas nos GTs não apenas disputam recursos, mas se relacionam.

*Ce contournement fait en sorte que l'innovateur social va passer outre tout ce qui se présente comme obstacle entre lui et un lieu de pouvoir. L'innovateur individuel ou collectif cherche donc à réunir tous les moyens qui lui permettront d'influencer tout preneur de décision. La finalité de son action est d'établir une relation de confiance avec un décideur afin de réduire les zones d'inconfort et d'incertitude qui empêchent la reconnaissance de ses propositions ou de ses demandes par des décideurs politiques (FONTAM, 2004. p. 123)<sup>60</sup>.*

Essa instância da institucionalização, cujo estabelecimento era aprovado pelo núcleo diretivo, cumpriu sua função no tempo-espaço da política, de táticas de convivência e coexistência de conflitos, caracterizando-se assim uma forma possível de estabelecer acordos, um território possível sem apelos localistas e localizados, do poder local, em especial da prefeitura. Porém, foi uma opção territorial dos movimentos sociais dos agricultores familiares do Alto Jequitinhonha que se reunião no CODETER, compondo círculos de cooperação para iniciativas sociais inovadoras. Essa tática de núcleos de interesse pode ser definida pela operação de um documento interno do núcleo diretivo intitulado “critérios para aprovação de projetos territoriais”, que propõe critérios para análise e aprovação de projetos territoriais e a construção de grupos de discussão:

1. Abranger mais de um município.
2. Estar voltado para a agricultura familiar.

---

<sup>60</sup> Essa estratégia de contorno (*contournement*) garante que o inovador social irá substituir qualquer coisa que se apresente como um obstáculo entre ele e o poder local. De forma individual ou coletiva o processo inovador procura reunir todos os recursos que irão influenciar qualquer tomador de decisão. O objetivo da ação é estabelecer uma relação de confiança com um líder (liderança) para reduzir as áreas de desconforto e incerteza que impedem o reconhecimento de suas solicitações propostas pelos formuladores de políticas (Tradução deste autor).

3. Ter sido aprovado pelos CMDRS dos municípios envolvidos.
4. Ter gestão coletiva dos beneficiados.
5. Estar dentro das áreas temáticas do PTDRS.

Percebe-se, portanto, a tática de construção de uma institucionalidade comprometida com uma nova forma de pensar as relações territoriais. Por essa operação observam-se alguns critérios que estimulam os grupos de trabalho a buscarem um consenso sobre alguns aspectos, uma abrangência que articule escalas do lugar/região horizontalizando o debate, dificultando a influência local de lideranças políticas e permitindo a negociação e melhor elaboração de disputas de orientação municipalista.

A afirmação categórica da agricultura familiar, a *policy-making* do território já faz essa previsão e o estabelecimento dessa premissa é uma garantia para se evitar evasivas a outros apelos culturais ou mercadológicos existentes no espaço/território que não suprirem as necessidades dessa parcela da população.

A ideia de um debate anterior não é apenas algo novo surgido de uma ideia isolada, sem apelo territorial, mas que tenha uma visão comunitária e histórica; por isso a associação com o PTDRSAJ, que representa um produto coletivo. A aprovação pelo CMDRS, a função de envolver os atores do município no debate territorial, ao mesmo tempo em que aumenta a legitimidade desse colegiado local e a gestão coletiva, mostra a intencionalidade de uma forma de se relacionar que não seja via lucro, mas uma representação social econômica e comunitária das ações territoriais.

Essa operação garante que os debates do Território se orientem na direção da gestão social, economia dos empreendimentos e compromisso com um tipo de agricultura. Cabe destacar um caso ocorrido com o CEASA, em que a Empresa Vale do Rio Doce fez uma proposta generosa de um investimento de aproximadamente dez milhões de reais no ano 2008-2009, para o CODETER, visando a criação do CEASA em Diamantina com o propósito de estabelecer mercados dinâmicos articulados ao comércio de hortifrutigranjeiros e com fins de desenvolvimento comercial do Vale. Segundo a Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (SEDEVAM), sobre esse ato da prefeitura de Diamantina, este é um “exemplo de como elaborar um projeto de grande viabilidade

econômica e altamente sustentável”<sup>61</sup>. Para o órgão, a proposta é importante para grupos econômicos do Vale, embora tenha sido rejeitada no caminhar do Território por não se enquadrar aos debates do grupo, que possuem outra visão sobre a economia, como se pode observar na entrevista de um agricultor ao afirmar a necessidade de reforço às feiras livres:

É um dos espaços mais propícios para a comercialização do produto do agricultor familiar, enquanto nós começamos a debater, o pessoal da VALE querendo montar o Ceasa, mas para que Ceasa? Sugerindo que aqui nós tivéssemos um Ceasa. Por exemplo, antes de nós montarmos um Ceasa, nós temos que dar estrutura para potencializar esses que já têm, que são as feiras livres (...) Não estou querendo criticar o projeto, mas temos exemplo, coisa que copiou lá e implantou. É o caso de diversos projetos, uma vez implantado, com pouco tempo o pessoal de lá mesmo teve que “vazar” e veio um empresário que não tinha nada a ver e já estava beneficiado na outra parte (entrevistado coordenador do GT comercialização).

Esses grupos de trabalho demonstraram uma tática para a reconfiguração criativa das relações sociais a partir de um modelo *bottom-up*, isto é, a realidade do lugar. A partir de então, propuseram mudanças, como um elemento capaz de superar a falta de ação ou uma ação setorial voltada para o mercado, no caso, a rejeição do CEASA como política do Território. Dessa forma, esses grupos devem respeitar as contradições, o tempo-espaço, uma dialética socioespacial, produzindo articulações da política na dimensão ambiental, cultural, econômica e técnica com a aprendizagem social, com primazia do agricultor familiar e distribuição de excedentes, mas mantendo o controle de grupos ligados ao estado de Minas Gerais ou a prefeituras e há algumas ONGS.

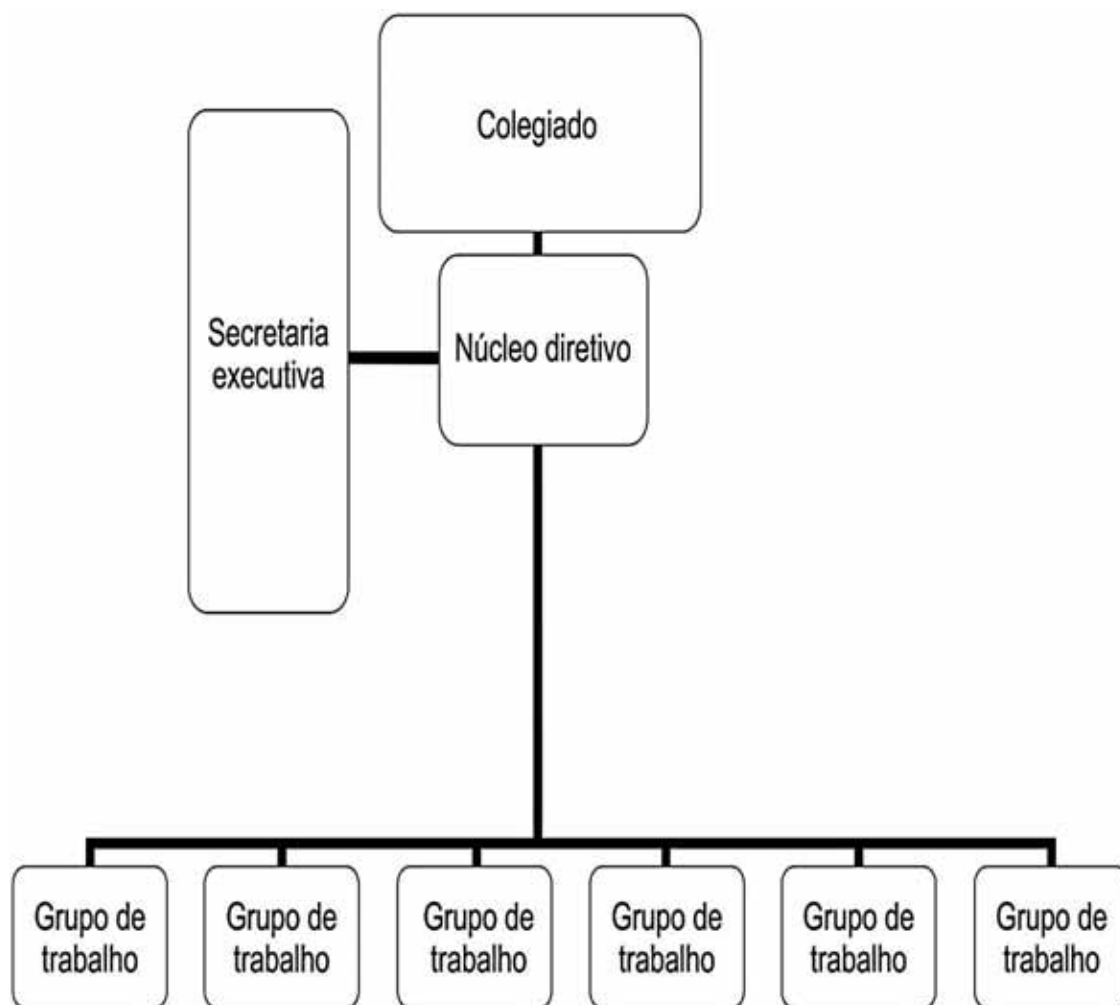
A secretaria executiva abrigava o articulador territorial, funcionário do Território escolhido pelo colegiado, com proventos para exercer a função, sendo que nos anos de 2010 até o final de 2013, essa função foi voluntária e era abrigada ou auxiliada pela estrutura do STR de Turmalina, onde possuía um escritório. Foi, por isso, uma referência de endereço e auxílio de uma secretária, mas também espaço político dos trabalhadores rurais, originada do CAV. Sua função, definida por ele mesmo como: “além de assessorar ele tem que articular, é a pessoa que faz contato com as prefeituras,

---

<sup>61</sup> <<http://www.diamantina.mg.gov.br/portall/municipio/noticia.asp?iIdMun=100131242&iIdNoticia=134693>>. Acesso em: 09/02 2014.

<<http://funivale.blogspot.com.br/2009/09/territorio-alto-jequitinhonha.html>>.

com as entidades da sociedade civil, então o articulador é o grande nome em termos da política de desenvolvimento territorial”. Essa é a figura que fazia as combinações possíveis na estrutura de gestão territorial e se vinculava ao núcleo diretivo e ao colegiado territorial do Alto Jequitinhonha. Essa institucionalidade pode ser representada pela Figura 7.



Fonte: trabalho de campo.

Figura 7 – Organograma de funcionamento do Território Cidadania do Alto Jequitinhonha.

Essa dinâmica na organização ou institucionalidade propiciou avanços ao Território, que possibilitaram novas relações no trato da política pública e em negociações entre as organizações dos movimentos dos agricultores e do poder público no território. Por outro lado, impõe limites a atores sociais ou a novos projetos de



*desviance* social que estejam excluídos desta institucionalidade um desafio ao desenvolvimento territorial como é mostrado na entrevista:

É, o grande problema nosso é que no começo eles faziam muita propaganda antes de montar o projeto, e criavam muita expectativa, mas mesmo assim tem um momento bacana. Mas o maior complicador é a questão que eles vêm falando em dinheiro antes de estruturar as políticas territoriais. Quando você falava em recurso, virava por alguns segmentos da sociedade, virava uma disputa de recursos que fugia daquela visão transversal que era o fortalecimento do território. Isso foi um complicador, mas com o tempo foi se ajustando e foi desenvolvendo as ações de acordo, repensadas e discutidas para o território. Você discutia as “fortalezas” e as “fraquezas” dentro desse espaço geográfico de cultura e outras coisas em comum (entrevistado coordenador política CAV).

Um espaço geográfico que não é dádiva da natureza ou algo sobrenatural e existe por si só, e é definido pelo agricultor como de “cultura e tantas outras coisas em comum”. Mas esse espaço é revelado por relações sociais que, ao mesmo tempo, o cria e influencia – um efeito territorial –, ou entendido como as fortalezas e fraquezas de um território. Assim, são estruturas influenciadas por um território instalado por uma política pública rural do alto Jequitinhonha; ou um evento e objetos, dentre os quais ocorre a institucionalização, que já começa a produzir efeitos, a exemplo dessa fala:

estava pegando uma importância que os prefeitos não estavam tendo dificuldade de liberar um carro para um membro ir a um conselho, para um membro ir a uma oficina, não estavam tendo. Bastava uma articulação do colegiado, do núcleo diretivo, da secretaria executiva com a prefeitura, com a secretaria de agricultura, com a secretaria de transporte, e aquele membro ia até o secretário que o carro estava sendo liberado. Já estava havendo um reconhecimento da importância da política do desenvolvimento territorial, já estava havendo essa interação (Coordenador do CODETER).

Percebe-se que o entrevistado apresentava uma excitação, pois a prefeitura, ao destinar transporte para reuniões territoriais para agricultores familiares aliados ou não, produzia um “avanço” na disputa local ou mesmo aliança. Mas na exaltação da fala, o significado final era de um momento novo nas relações locais, assim algo positivo. Essa institucionalização é uma sinergia local, que pode sim desenvolver novas formas de relação. As escolhas foram feitas pelos atores do território que regulamentaram a instituição, implicando assim em um remodelamento. Esse é modificador no territorial, em amplo aspecto ambiental, simbólico, cultural, econômico, enfim, na totalidade do

espaço-tempo dessa região, não perdendo a perspectiva de seleção/disputa de projetos, que envolve organização (poder) mesmo que entre os pares existam assimetrias que podem ser ainda mais distanciados por ações de grupos empoderados.

## **5.6 Do Território Rural para o Território da Cidadania**

O território não se circunscreve a políticas de cunho local. A sua origem se associa a uma conjuntura política, assim, ele não se produz sem relação com o espaço em um sistema mundo. Entende-se que tempos na política territorial começam no Território Rural do Alto Jequitinhonha, se tornando oficial após uma reunião realizada nos dias 16 e 17 abril de 2009, na cidade de Diamantina. Um entrevistado resume assim esse ato simbólico, que teve muita repercussão no programa: “reuniram os políticos em Diamantina e chamaram a imprensa”. Oficialmente, o Território Rural do Alto Jequitinhonha, com espaço-tempo delimitado e com uma institucionalidade, teve seu nome mudado para Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha.

Dessa forma, os atores territoriais avaliam a transformação do programa Território Rural do Alto Jequitinhonha em Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha com aspectos negativos em relação ao empoderamento, atendimento as necessidades básicas e inclusão social.

Em primeiro, as mudanças de foco da *policy-making* não são mais as ditas relações estabelecidas no território, mas sim os programas governamentais do governo federal, sem quaisquer relações com os governos estadual ou Municipal, assim as decisões de base colegiada não são solicitadas ou impossíveis de realizar devido à dimensão tomada pelo colegiado que ultrapassa as ações voltadas ao agricultor familiar abrangendo políticas de todos os ministérios. Esta ação provoca uma ruptura na construção do projeto dificultando incorporar a necessidades básicas, com a ingerência de cima para baixo, resultando em uma ação política de controle de recursos federais, apropriados em muitas das vezes, pela base de apoio ao governo para fins eleitorais ou cooptação de alianças. Desta forma, o abandono da ideia da agricultura familiar, resultando em uma ação de diversos ministérios localizados em uma área - agora denominada Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha.

O Programa Território da Cidadania nasce de uma conjuntura política, de uma resposta do governo à crise econômica mundial junto com o Programa de aceleração

econômica (PAC) para o Brasil “moderno.” No rural, o PAC se direcionou para o agronegócio produtor de *commodities* e o apoio à agricultura familiar, sendo que o modelo do território rural seria ampliado com ações de diversos ministérios para incluir cidadãos rurais. Então, surge a ideia de Território da Cidadania (GUIMARÃES, 2013), procurando-se na então bem sucedida política do território rural sobrepor outras políticas, pois haveria mais recursos com a “intenção de combinar crescimento econômico e reequilíbrio social e territorial” (BONNAL, 2008). Todavia, esse posicionamento se manteve longe de ser uma política de continuidade, como apresentado, pois essa nova política foi uma ruptura com toda a construção de uma gestão social dos territórios, configurando-se como um programa com política **no** território, pois visava articular políticas geridas por diversos ministérios em um espaço; um apelo mais próximo a um modelo de caráter *top-down*, ou, ainda, mera assistência social espacializada ou localizada. Ele significou o início do abandono da política **dos** territórios com suas trajetórias já bem especificadas.

Essa é uma ação que o colegiado do território teve que aceitar como se fora a continuação de ações já desenvolvidas e a ampliação com aporte de mais recursos por parte do governo mineiro e da união - uma política nunca incorporada pelo governo estadual, que chegou ao completo abandono pelo atual governo federal. A novidade caracterizou-se com uma assertiva de que a inovação social mostrava sua incompatibilidade com a política pública, sujeita a disputas de Estado ou mesmo a orientação política de governo; seria o fim de um processo que iniciava novas relações no espaço, seria a entrada na época de “por o território na geladeira” ou de “inaugurar tratores”, ou ainda emenda parlamentares associados entre acordos diretos das prefeituras com deputados sem a devida consideração da institucionalidade, como falaram os entrevistados vinculados aos movimentos sociais; ou, ainda, produzir relatórios e propagandas nos quais se relatam altas cifras aplicadas no local. Teria sido todo o esforço despendido uma ilusão, como no romance de Bradbury, *Fahrenheit 451*: a temperatura na qual o papel do livro pega fogo, o lugar dos Homens livros fadado ao fim?

Assim sendo, é a comprovação da impossibilidade, via políticas públicas ou de Estado, de realizar a inovação social. Ou, ainda, outras possibilidades poderiam surgir ou serem mobilizadas a partir da construção social, feita pela institucionalização do território da cidadania do Alto Jequitinhonha. Ou como pontua Fontam,

*Nous soutenons que l'innovation est une construction sociale et territoriale, dont la production et les effets dépendent des contextes socio-économiques conflictuels et hiérarchisés, aussi bien locaux que mondiaux. Dans cette optique, le territoire médiatise et institue des arrangements d'acteurs productifs, des organisations et des preneurs de décision, permettant ainsi l'émergence de cultures d'innovation spécifiques, mais pas isolées ni indépendantes de contextes plus globaux (FONTAM, 2004, p. 116) <sup>62</sup>.*

O contexto global da política impõe rupturas ao território institucionalizado, porém, a sociedade mobilizada pela política territorial tem o sentido de pertencimento, pois a institucionalização é uma construção social de uma cultura de inovação social, com novas relações de poder. A partir dessa perspectiva, táticas são estabelecidas para garantir as conquistas políticas efetivadas pelo movimento de caráter popular. O território, para a inovação, não é local de extrema alienação, mas de compreensão de possibilidades, como é apontado na entrevista de uma liderança do GT educação:

Na prática não teve só complicação. O território rural era mais simples e, portanto, nós nem aplicamos muito esse território da cidadania. Só deixamos para o pessoal lá da “cúpula”, porque ia estender muito e era muita gente discutindo, e muitas vezes as pessoas não estavam preparadas para entender essa dinâmica do território. Na nossa cabeça nós não nos preocupamos muito com esse “negócio” de território de cidadania não (entrevistado).

Uma estratégia desenvolvida pelos atores territoriais (*contourné*) é uma tática com duplo significado: a institucionalidade do território do Alto Jequitinhonha, que reconhece apenas as realizações oriundas de deliberações territoriais, mesmo que essas possam ser consideradas ganhos, ou seja, as que não se enquadram nessa categoria submetem-se à “cúpula”. Como exemplo, tem-se as máquinas para agricultura atribuídas ao território, distribuídas as prefeituras para uso da agricultura familiar, como colocado por um entrevistado uma liderança comunitária: “chamou o colegiado para reunir, para inaugurar máquinas. Eu não fui e falei para o povo não ir”. Ou ainda, o caso de uma prefeitura de Felício dos Santos (MG) que via emenda parlamentar em nome do Território da Cidadania do alto Jequitinhonha obtém recurso para construção de uma

---

<sup>62</sup> Nós sustentamos que a inovação é uma construção e territorial, portanto, a produção e os efeitos dependem dos contextos socioeconômicos contraditórios e hierárquicos, tanto locais como mundiais. Nesse contexto, o território estabelece arranjos entre os atores produtivos, organizações e lideranças, permitindo o surgimento de culturas de inovação específicas, mas não isoladas, nem independente de contextos mais amplos (Tradução deste autor).

fábrica de ração, contestado via ação também parlamentar pelos membros do CODETER, segundo estes diretamente na secretaria da Presidência da República. Esse é um ato com significado de resistência ao novo projeto.

Na base do movimento territorial, da sequência aos projetos já efetivados anteriormente pelo Território, a continuidade de um projeto, as normas e as instâncias territoriais não são modificadas, desenvolvendo ações com menor intensidade; estão na “geladeira”, procurando manter a organização possível, mas ainda em movimento, cabe destacar a liderança do CAV que continua suas ações. Assim, não abandonando algo iniciado e demonstrando uma opinião firme dos atores em relação à política territorial. Pode-se afirmar que essa mesma convicção não foi percebida nas entidades públicas do território, no caso do IDENE e da EMATER, que, em conversas com técnicos representantes, já tinham dado por findada a política territorial.

Outra tática de tencionamento (*court-circuit*), foi a denúncia de aliança política com parlamentares, como observado na audiência pública realizada em Leme do Prado, no dia 28 julho de 2013, cujo assunto era o lançamento do plano safra de pesca e aquicultura e sobre a utilização do lago de Irapé para a pesca. A reunião contou com a presença de deputados estaduais e federais, e vereadores, na qual pessoas associadas ao território reivindicaram o retorno da política e também fizeram denúncias em instâncias sindicais e do movimento social sobre o abandono da política e seus ganhos para as organizações locais.

Observaram-se momentos de incompreensão ou de afirmativas como “o povo empoderar assusta político” fala de liderança comunitária, ou outras como “muitos deles perderam força, voltaram para o jogo político local, municipal, que é o que o território também se propôs a quebrar” fala de um técnico da EMATER, e de compreensão de que a aliança com o estado tem limites impostos pela própria definição deste, ou pelo sentimento, de uma esperança que não se constitui de fato como colocado pelo agricultor frustrado com a política:

Eu tenho uma preocupação da política de desenvolvimento territorial ser uma política de governo, ela não é uma política de Estado. E é uma política de governo que, terminando aí o governo Lula ela teve mais importância do que no governo Dilma, muito mais. Foi uma falha do governo Dilma não dar uma importância ao desenvolvimento territorial. Inclusive no viés de orçamento participativo que eles têm que ela tem. Vejo agora ser juntado, desde 2010 que ela começou a fragilizar, passa 2011, 2012, dois anos sendo destruído aquilo que foi construído ao longo de oito anos, né? Vejo agora sendo “juntado os cacos” para restabelecer a política de desenvolvimento territorial, que

ela não deveria ter interrupção. A política de desenvolvimento territorial chegaria naquele caminhar que ela estava vindo, com a condição de 20 anos, 25 anos que você realmente ia perceber “opa”, isso aqui realmente está dando um novo olhar na questão da vida das pessoas, mas ela deixa um legado muito interessante aí, que a comissão de poder fazer discussão regionalizada, que há essa condição (entrevistado coordenador Territorial do CODETER).

Na pesquisa de campo realizada no segundo semestre de 2012 e de 2013, os entrevistados, ao se referirem ao território, demonstraram duas reações: uma de saudade e outra de esperança por um mesmo espaço-tempo de participação e de projetos. Essas sensações vieram sempre acompanhadas da dúvida natural sobre o futuro, como a utilização da expressão coloquial do verbo auxiliar ir – “será que vai”. A esperança quase se transformando em frustração, como referido na entrevista “cacos”, pode significar fragmentos, pedaços, ou ainda uma visão menos pessimista – uma parte restante de poder ser um núcleo do qual se restaura – ponto a partir do qual as coisas emanam ou para onde as coisas convergem; centro inovador do território da cidadania do Alto Jequitinhonha.

Esses sentimentos começam a ganhar novos contornos em 2013. Podem ser salientados no território dois eventos: o primeiro é o processo de seleção e contratação de um novo coordenador territorial, e o segundo é a realização da Conferência Territorial do Alto Jequitinhonha na cidade de Itamarandiba, no dia 20 agosto de 2013, da qual este pesquisador participou na qualidade de convidado. Nela foi debatida a realidade da agricultura familiar da região, foram dados andamentos a projetos e mesmo a recomposição de municípios no território. Também foi feita a preparação para a 2<sup>a</sup> Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), ocorrida em Brasília, no segundo semestre de 2013.

Em 2014, participou-se da reunião do núcleo diretivo, ocorrida na cidade de Carbonita, no dia 28 de março. Definiram-se novos tempos para um território revigorado e recomposto, como se pode notar pela pauta de discussão, que foi a apresentação de projetos com parceria CNPq – MDA, atualização do regimento interno e levantamento detalhado das prioridades, bem como demandas para compor a proposta do PROINF 2014. O núcleo diretivo discutiu e avaliou o passado, mas com projeção para o futuro.

Pelas observações feitas nas entrevistas e nos documentos sobre a organização do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha é possível distinguir períodos distintos de ação e governança, sintetizados no Quadro 10.

Quadro 11 – Fases do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha

<b>Fase</b>	<b>Período</b>	<b>Governança</b>	<b>Características</b>
Território Rural	2013-2014	CIAT	Fase de organização
Território Rural	2014- 2009	Colegiado (CODETER)	Institucionalidade com instâncias territoriais
Território da Cidadania	2009-2014	Colegiado e MDA	Políticas setoriais Política de cima para baixo
Território da Cidadania	2014-(...)	Colegiado MDA	Reorganização (...)

Fonte: dados da pesquisa.

Na representação de um espaço-tempo território, o retorno da esperança (“mas território é isso mesmo, sempre novidades” – frase dita anônima um agricultor na reunião de Carbonita), está na restauração da política, num resgate da credibilidade da participação, após um período de quebra de confiança. Não se pode negar que em todo o processo foi notória a afirmação de que as relações territoriais estabelecidas pela *policy-making* possibilitou o surgimento de uma nova relação com o Estado, a criação de uma nova possibilidade de governança na política pública. Porém, a difusão de uma inovação não se dá de forma homogênea para todos do território, pois apresenta desigualdades e não se isola de um sistema mundo onde as relações sociais se (re)produzem em movimento desigual e combinado

## **5.6 Da Cidadania do Alto Jequitinhonha, espaço de governança**

Uma ação planejada com intencionalidade por parte do governo, para desenvolver ações locais junto à agricultura familiar, é uma questão política e seu processo de ação se dá pela formação de um território de identidade no qual se pode destacar como objetivo o de levar cidadania a parcelas excluídas, com o empoderamento dos movimentos sociais (MDA, 2005b).

Todavia, a territorialidade da proposta governamental, que se dá em um espaço real, poderia significar nas relações territoriais locais levando à negação do empoderamento dos movimentos dos agricultores familiares, e se transformar em um território não de esperança, ou seja, uma territorialidade que nega a autonomia aos grupos excluídos, no caso a agricultura familiar. Essa, poderia significar governanças do mercado representado por grupos econômicos o regido por interesses comerciais, que aproveitando de fatores locais nos aspectos multidimensionais, tais como, ambiente, cultura, mão de obra e incentivos do governo para se posicionarem na disputa do mercado, com a apropriação dos capitais relacionais territorial em função de uma economia mercantil.

Ou ainda, uma governança que dissimula as disputas políticas, coopta os movimentos sociais e, ao mesmo tempo, reforça o poder local das elites. Poder-se-ia falar também de um território que nega a autonomia aos grupos locais onde, apesar da existência da conflitualidade, esta seria mascarada em nome de um projeto comum de Estado ou governabilidade, ou até mesmo significar um projeto autoritário. De fato, este território de governanças do Estado ou mercado se focaria apenas em resultados e não nos processos de participação, ou ascensão de algum tipo de movimento que não seja de continuidade, assim inviabilizando quaisquer ações de transformação, impossibilitando a inovação socioespacial.

Poderia também significar um território de mudanças que possibilita o desenvolvimento de baixo para cima (SOUZA, 2000, p. 90), respeitando e consentindo as contradições, seja capaz de ratificar os compromissos com a cidadania, a economia social e solidária, e atender as necessidades básicas das comunidades, para que, desse modo, se torne desenvolvimento de base territorial. Torna-se necessário um território também solidário e não uma territorialidade de governança do Estado ou do mercado que, na visão de Singer, seja capaz de suscitar um desenvolvimento com:

[...] novas forças produtivas que respeitem a natureza e favoreçam valores como igualdade e auto-realização, sem ignorar nem rejeitar de antemão os avanços científicos e tecnológicos, mas submetendo-os ao crivo permanente dos valores ambientais, da inclusão social e da autogestão (SINGER, 2004, p. 7).

Na perspectiva da análise de um território de governança, considera-se que ele se torna, na visão de alguns autores, uma fatalidade quando se associa à política pública,



onde é inerente o controle e a submissão por parte do Estado e do mercado (RIVELLI, 1977; ESCOBAR, 2006; GÓMEZ, 2006; VIEIRA, 2007; BRANDÃO 2009). Outros autores (ANDRÉ, 2006; MOULAERT, 2008; FONTAM, 2008; 2010) admitem a mesma possibilidade, porém sem negar a criação de outros cenários de um novo empoderamento, com a junção de uma economia solidária e o atendimento de necessidades básicas. Assim, um território de desenvolvimento com a inovação socioespacial, mas a origem devem ser de uma base comunitária.

No caso em estudo, o Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, criado via ação pública para o desenvolvimento, podem-se levantar questões sobre uma realidade fatalista ou sobre a construção crítica do território. Para a conjuntura socioespacial que esse território foi elaborado, bem como o tipo de construção da política pública, esses processos de formação territorial foram descritos como concepção de desenvolvimento, de ação de atores locais, de liderança de governo, atuação governamental, questão do poder local, a construção de uma institucionalização, bem como a transformação do território rural em território da cidadania.

Para a inovação social as questões políticas são fundamentais, com a mudança mais ou menos intensa das relações de poder, estabelecidas pelas territorialidades. Esse processo espacial analisado tem seu início em uma política pública, PRONAT, depois transformado em Território da Cidadania. É importante que ele seja instrumento da sociedade e não do Estado, que ocasione um desenvolvimento. Um entrevistado (coordenador de política do CAV) fez uma colocação sobre esse aspecto: “Vivi momentos melhores no Brasil. A própria FETAEMG, o sindicato e a igreja não estão muito envolvidos nas causas sociais. Parece que o Lula veio e “salvou” tudo, resolveu tudo e não tem mais problema”.

A base do movimento social reivindicatório do Vale, muito associada à origem sindical e à teologia da libertação, observa a redução de um impacto reivindicatório ou cooptação para a ação e efetivação de políticas públicas, no caso, Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, com situações negociadas e ONGs transformadas em coordenadoras de projetos. Pode-se afirmar que a gestão deste tenha levado a efeito, pela institucionalização do território, a redução dos níveis de antagonismo e tensões nas relações entre Estado e movimento social, inclusive questões de poder local.

Sob essa perspectiva, está-se falando de um território de governança do Estado, no qual o papel desempenhado por políticas públicas tem um apelo participativo, mas com o objetivo de controlar os mecanismos reivindicatórios. Desta forma, torna-os

incapazes de provocar quaisquer atos de mudança na sociedade, uma visão fatalista, onde a ação por parte do governo impossibilita inovar - quer seja pelas relações de poder dentro do território, uso do território pela e para uma governabilidade, ou por um efeito territorial no sentido da conservação e uma difusão de inovação, bem como um capital territorial apropriável pelo conjunto de medidas para formação de territorialidades que obstaculizam a inovação na sociedade.

Escolhas feitas por atores, regulamentadas por instituições com origem e regidas pelo Estado seriam, então, uma resposta à perspectiva da impossibilidade de uma ação pública provocar a inovação social, pois seriam apenas a adequação de um espaço ao processo de globalização, como prescrevem organizações como o Banco Mundial. Ou ainda, seriam apenas a cooptação política para o projeto maior de governo, quer seja a sua manutenção ou enquanto domínio da contestação política, ou mesmo um meio de se obter o apoio de uma base eleitoral, ou ainda, conter demandas sociais.

Então, todo o processo desencadeado em favor de um projeto democratizante é apenas uma opção de manutenção da máquina burocrática de um partido em um período de frente popular<sup>63</sup>, como sugerido nos trabalhos de Chambon (1982), pela impossibilidade via políticas públicas de quaisquer inovações sociais.

Para objetar as questões sobre o território e a governança, a forma como foi gerida a política pública no Alto Jequitinhonha dá um encaminhamento. A coprodução, a negociação da sociedade civil se deu em duas frentes: uma de âmbito geral da política, com o estabelecimento da base como a gestão participativa, por meio da chegada de um governo com outras visões positivas sobre a agricultura familiar, e outra, na base do lugar/região, com a participação do poder local, tanto público como comunitário, onde as contradições foram expressas. A coconstrução se deu com a participação e a criação de uma institucionalidade, na qual o princípio de gestão social do programa foi efetivado. Pode-se afirmar que a política do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha teve seus princípios baseados em uma política pública de construção democrática e solidária, mas de fato significou o empoderamento do Estado ou de alguns movimentos sociais.

---

<sup>63</sup> Frente Popular era o nome de diversas forças ou coligações eleitorais de partidos de esquerda. Seus componentes principais eram partidos de esquerda (socialistas e comunistas) junto a partidos *burgueses liberais* e o de centro-esquerda (radicais republicanos), chamou assim, o governo do PT, pois sua composição ou base de sustentação segue estes princípios, evidentemente resignificados com o fim da Guerra fria.

Ao afirmar território de governança, com origem do poder público e no oportuno da *policy-making* projetada e efetivada, ocorre uma articulação das prefeituras, com o governo do Estado de Minas Gerais e do governo federal. Porém, o conceito de governança é polissêmico, e o conceito de poder não deve remeter apenas ao significado de domínio autoritário ou populista do Estado, ou conservação do *status quo*. Então, pode-se submetê-lo à autonomia de grupos sociais, assim atribuindo poder a grupos excluídos. Nesse sentido, define Bulleon:

*Gouvernance Nous prendrons ici le terme très controversé de “gouvernance” dans son acception la plus large, à savoir l’ensemble des processus et des institutions qui interviennent dans la gestion politique d’une société localisée. L’idée sous-jacente à cette notion retient que les orientations et décisions politiques n’incombent pas exclusivement aux détenteurs du pouvoir légal dans un territoire donné. En effet, en raison des innombrables changements économiques et sociaux intervenus au cours des dernières décennies (crise économique et nouveaux rapports territoriaux des entreprises, apparition de formes novatrices de civilité, montée en puissance de la vie associative et des métiers techniques, des procédures de l’aménagement comme du développement, remise en question des notables, percée de l’individualisme, etc.), des acteurs de plus en plus nombreux et diversifiés, individuels ou collectifs, acteurs politiques d’opposition, composantes diverses de la société civile, parmi lesquelles figurent les entreprises, les syndicats, les associations ou de simples acteurs individuels, contribuent à forger les orientations, les options et certaines décisions politiques des collectivités territoriales; ceci à toutes les échelles géographiques (GUY DE MÉO; PASCAL BULLEON, 2005, p. 32)<sup>64</sup>.*

A governança pode apresentar-se como expressão de inclusão de grupos locais. Dessa forma, estar-se-ia falando de uma governança social, mas de uma forma parcial, pois não foi uma deliberação de base, mas resposta a uma agenda criada em comum

---

<sup>64</sup> Governança – o termo “governança” é controverso em seu sentido mais amplo, ou seja, todos os processos e instituições envolvidas na gestão política da sociedade localizada. A ideia por trás deste conceito sustenta que as orientações e decisões políticas não descansam exclusivamente com os proprietários de autoridade jurídica em um determinado território. De fato, por causa das inúmeras mudanças econômicas e sociais nas últimas décadas (crise econômica e uma nova comunicação corporativa territorial, o desenvolvimento de formas inovadoras de civilidade, a ascensão de associações e profissões técnicas, procedimentos de planejamento como desenvolvimento, questionando de lideranças, o individualismo, avanço, etc.), os atores cada vez mais numerosos e diversificados individuais e coletivos atores políticos questionadores da situação, vários componentes da sociedade civil, incluindo empresas, sindicatos, associações ou simples atores individuais, contribuem para as diretrizes de construção, opções e decisões políticas das autoridades locais; está em todas as escalas geográficas (Tradução deste autor).

com o governo na redemocratização do país e na oposição ao neoliberalismo uma aliança política temporária com o governo.

Apesar da apropriação dos agricultores familiares da institucionalidade, as ações territoriais organizadas em escala de poder articulado pelo Estado via aparato burocrático do governo (legislação e fiscalização) impossibilitam o CODETER de exercer funções e mesmo uma efetividade para estratégias de inovação social. Entretanto, “não foi uma política de Pau de Sebo<sup>65</sup> – aquele que vê, mas não consegue chegar”. Pela definição de um agricultor uma liderança, (frase anônima na reunião núcleo diretivo, ocorrida na cidade de Carbonita, no dia 28 de março). essa política territorial possuía formas de alcançar resultados, não de uma forma individualista ou, ainda, uma prenda do Estado aos participantes, mas algo sujeito a disputa/seleção em um Território, uma estratégia de inovação social político-institucional.

O território proposto pela ação pública se articula com outros níveis de poder e os atores sociais ocupam posição dentro de arranjos institucionais articulados e subordinados. Para Fontam (2004, p. 10) *sont structurés géographiquement à partir de modalités différentes mais complémentaires de régulation des systèmes sociaux, l'innovation sociale opere em fonction de ces niveaux de régulation*<sup>66</sup>. Apesar de admitir (permitir) aos atores sociais mobilidade e ativismo, ele não é soberano, pois os maiores empecilhos enfrentados pelo arranjo institucional do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha são o de uma ausência de autonomia de executor, operador, bem como elaborador de normas para a realização de mudanças socioespaciais.

Para isso, seria necessária a construção de outro Estado, de outro mundo possível, com outras regências de poder, uma utopia até pouco imaginável para o espaço-tempo: uma real democracia, além de quimeras. Mas se se pensar nela, a utopia não se realiza sem principiar mudanças, e novos arranjos institucionais, democráticos com princípios de proximidade e cooperação são uma exigência. Pode-se afirmar que governança do território não ficou restrita apenas ao Estado. Assim, uma governança híbrida, que no local significou todo o processo de disputa/seleção de projetos, a

---

<sup>65</sup> A brincadeira do pau de sebo trata-se de uma estaca de madeira fincada no chão, ensebada com sebo de boi ou outra substância deslizando que dificulta sua escalada e provoca várias quedas antes de se conseguir chegar ao topo. Homens, mulheres, crianças e adolescentes de várias idades participaram da diversão. Ao final da tarde, depois de consumada a derrota, o prêmio, que geralmente é em importância viva, é distribuído entre os festejantes em forma de “comes e bebes”.

<sup>66</sup> São estruturados geograficamente diferentes, mas complementares modos de regulação dos sistemas sociais, a inovação social opera de acordo com estes níveis de regulação (Tradução deste autor).

ascensão de movimento social, mas limitado e controlado por imposições legislativas, jurídicas, orçamentárias e burocráticas. Nesse sentido, os atores territoriais reafirmam:

Mesmo que o governo coordene as ações, o povo da base é envolvido nas discussões. Só de você fazer, uma coisa que eu falei – o governo Lula, os governos do PT, colocou a política de desenvolvimento territorial em prática, é um governo que defendia o orçamento participativo. A única política do governo federal que tinha um viés de orçamento participativo era a política de desenvolvimento territorial, nenhuma outra então (...) que era a geografia do território (entrevistado Coordenador do Codeter).

A política de desenvolvimento territorial é a grande diferença da perspectiva do envolvimento dos atores, mas não se pode perder a sua origem como uma política de governo, assim associada a um Estado não monolítico ou a uma máquina. Seriam, assim, fenômenos complexos operados interna e externamente ao governo, com interesses e intencionalidades em uma conjuntura nacional e internacional de disputas de projeto. O governo desenvolve seus interesses, entre eles o de manutenção de poder, de aliança com uma base de sustentação e questões eleitorais. Como no estudo de caso está construção torna-se uma governança do Estado para ações do governo a partir da transformação do Território Rural em Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha.

Todavia, seria simples, até cartesiano, o pensamento na completa subordinação dos movimentos sociais à lógica do governo, em resposta a um apelo participativo e de recursos do projeto governamental que o instituiu. Nasce uma institucionalização com estratégias, táticas e operações, que se revelou no Alto Jequitinhonha um tácito movimento da sociedade na busca por recursos.

A perspectiva da utopia impele mapear novas formas de luta e reconhecer a conjuntura socioespacial em que se vive. Em primeiro lugar, cabe indagar se um exame sobre a política pública e seu significado seria esta ação governamental de caráter endógeno e participativo, enquanto imposição do sistema mundo em favor do mercado, capaz de anular e impedir avanços sociais? Ou ainda, sua proposta já nasce de uma sociedade onde novas formas de lutas são demandadas e formas outrora devem ser repensadas? Assim, não é a política pública territorial a causa de uma desmobilização, mas uma índole mobilizadora, uma nova forma de fazer a política – institucional – e se inserir na conjuntura, produzindo novos espaços com feições mais democráticas?

Sobre a difusão da inovação, sabe-se que ela não é homogênea e que sua apropriação se deu por parte de grupos mais organizados do território, sejam eles de

origem governamental, IDENE e EMATER, ou do movimento social; nesse caso, ações ligadas ao CAV. Na opinião de um agricultor entrevistado (coordenador político do CAV) “os mais organizados e com mais capacidade iam ‘rebocando’ os outros”. Mas, nessa difusão, pode-se afirmar um ganho para um tipo de economia preconizada ou pretendida em toda a pesquisa social e solidária. Na mesma conversa com o agricultor, ele coloca uma frase atribuída a um Padre da cidade de Águas Vermelhas (MG) e antigo pároco de Turmalina “não tem como você ser feliz com a ‘barriga cheia’ e com o vizinho chorando e com fome” – princípios envolvidos com um tipo de visão de economia de apropriação coletiva e não mais em preteridas formas de trabalho como “trabalhar de macaco”.

Ainda sobre a ação do efeito territorial que auxilia na difusão de uma inovação, tem-se a cultura e a capacidade de ações locais de executar e criar movimento para sobrepujar as realidades espaço-tempo de uma cidadania ainda incipiente no rural de um agricultor excluído pelo processo de modernização. Assim, na visão de um agricultor:

essa oportunidade de estar falando aqui para você, penso igual a você, preocupado de entender que muitas vezes o nosso país é muito grande e o Presidente da República monta uma equipe que acha que sabe tudo e desenvolve uma proposta, uma política de uma forma “macro” e acha que o país é aquilo ali. E nós, dentro do Brasil temos “vários Brasis”, e a política territorial veio para fortalecer isso, os valores, a cultura e as dificuldades (entrevistado técnico do CAV liderança do GT Educação).

Sobre o efeito territorial, ainda se pode elencar outras dimensões da capacidade de ser possível à formulação de formas alternativas ou novas de gerir assuntos locais pelos movimentos sociais, ou mesmo a capacidade de negociação em situações difíceis, em razão de o espaço-tempo do território estar associado ao poder local ou a alianças estratégicas no lugar/região – portanto, acordos territoriais, mas sem perda da perspectiva de que a difusão da inovação não se dá igualmente para todos.

Por fim, a dimensão política é importante na inovação social, mas não é a única. Tem-se que observar outras dimensões, como a de inclusão, de atendimento às necessidades básicas e a de fortalecimento de novas formas econômicas. As três associadas são condicionadas pelo contexto social, articuladas em escala com um sistema mundo, mas pensando em outro mundo possível ou em novas realidades, novas Geografias para um “vale da esperança”.

## **6 GRUPOS DE TRABALHO: AÇÃO COLETIVA NO LOCAL**

A inovação social (re)inventa as espacialidades, não de persistências, mas de descontinuidades levadas em efeito por movimento comunitário, o que pressupõe táticas de empoderamento – uma institucionalização, mas também novos significados econômicos e de inclusão social e relações no todo socioespacial. Ao acrescentar estas relações no desenho concebível da política territorial do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, será adotada a visão da inovação social a partir do ponto de contato, de junção entre a institucionalidade e a sua base social – os grupos de trabalho (GTs). Estes são táticas que partem da institucionalidade na busca da almejada “combinação adequada entre força propulsora da indignação moral e a sagacidade esclarecedora da razão” (FARIA, 2000) em uma junção para outro mundo possível no território – uma escala ou opção ao mesmo tempo política e econômica com um sentido plural, responsável pela realização de uma tecnologia social.

Buscam um bem estar inclusivo, com políticas emancipatórias, em que a ontologia comunitária se sobressaia e que hajam capitais territoriais apropriados para a realização das necessidades humanas e inclusão social, com os cuidados requeridos para garantir a sua continuidade futura, bem como a governança que remeta a novas formas econômicas. Nesta seção serão focalizadas as relações estabelecidas nos grupos de trabalho, enquanto reescalonamento de um processo da inovação e a sua possibilidade nas políticas públicas territoriais.

### **6.1 Círculos de cooperação social**

Os Círculos de cooperação social (CCS) foram propostos na institucionalidade, na circunstância de articular a base social do território, ou seja, círculos de cooperação para a inovação socioespacial que desempenhariam um papel de empoderamento, mas também de relações técnicas produtivas, comunitárias e ambientais, bem como de inclusão social, comprometidos com novas formas de se trabalhar no espaço.

Essa modalidade escalar apresentava, de acordo com seu regimento interno, os seguintes objetivos:

- A. Promover debates sobre suas respectivas áreas temáticas, visando a ampliar e disseminar o conhecimento de suas realidades no Alto Jequitinhonha;
- B. A partir desse conhecimento, propor ações e projetos de curto, médio e longo prazo em suas respectivas áreas temáticas, de modo que possam promover o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas territoriais, com o foco na agricultura familiar;
- C. Garantir que as ações e projetos propostos contemplem a diversidade da agricultura familiar do Território e possam promover a sua inclusão produtiva, social e de representação política junto às instituições e instâncias territoriais;
- D. Atuar com o foco na elevação da qualidade de vida da agricultura familiar do Território através da melhoria de suas condições de organização, representação e produção;
- E. Avaliar e opinar sobre propostas e projetos que lhe sejam apresentados;
- F. Organizar articulações institucionais que promovam a criação e a integração de políticas públicas locais; e
- G. Detectar e prospectar outras fontes financeiras para investimento no Território, além dos recursos do PRONAT.

Pelos objetivos pode-se definir a natureza dessa instância na territorialização para a economia social, como aquela que cria “novas formas de solidariedade entre elementos novos e herdados” (SANTOS, 2008 p. 144), uma referência aos fluxos que produzem uma economia. Orientados para a economia social e solidária, esses fluxos estão vinculados ao espaço, quer seja efeito do território ou efeito do lugar, e influenciam na ampla categoria de análise, que se apoia em toda a produção espaço-tempo; produzindo, dessa forma, um efeito espacial de tensão entre fixidez e mobilidade, constância e inconstância, construção e desmantelamento e desterritorialização e reterritorialização (BRENER, 2013) – elementos que objetivam produzir fluxos para a política territorial na região, um território.



(...) um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas que funcionam como incentivo à instalação de empresas. Os territórios são constituídos também por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais (ABRAMOVAY, 2003, p. 54).

Esses fluxos buscam uma dimensão de escala que articula ao movimento do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha às bases sociais e ao Estado, fontes da própria identidade e de sua história. Se ele pode envolver qualquer tipo de estrutura, independentemente do seu estatuto ou de negócios, a inovação social tem especial ressonância dentro das organizações de economia social e solidária, cuja criatividade, baseada nos laços locais, tem sido historicamente uma fonte de muitas soluções inovadoras.

É possível distinguir nos objetivos o apelo a uma questão econômica e de inclusão social, sendo reafirmado o tipo de economia, que também é explicitada no PTDRSAL (2006, p. 280) como “a economia popular e solidária, estratégia dos GTs para (...) alcançar nível de autonomia que os torne independente do acompanhamento técnico”. Para a materialização dessa função, há a necessidade de se criar articulação de conhecimento e técnica, bem como de inclusão e organização produtiva, de financiamento, e das políticas públicas; por fim, a criação de redes de solidariedade com cadeias produtivas territoriais, com visão de um futuro de sustentabilidade e uma pretensa criação de um território.

Para a exposição do papel econômico dos grupos de trabalho, o regimento interno, além dos próprios objetivos, regulamenta as suas atividades, o que demonstra uma clara pretensão de que estes grupos atuem como gerenciadores dos empreendimentos econômicos, no qual se associam a formação dos Grupos de Apoio Local (GAL) e preocupações ambientais e, ainda, os colocam como o principal gestor dos projetos, realizando e organizando uma gestão coletiva, na qual se efetiva: mobilização dos beneficiários; montagem do plano de gestão do empreendimento com metas temporais; capacitação dos futuros gestores nos temas necessários a uma boa administração do empreendimento (finanças, administração, comunicação, etc.). Por meio desses grupos de apoio também se montam sistemas de monitoramento que identifiquem o impacto dos projetos nas condições de vida, bem como se planeja a organização e produção dos beneficiários, buscando avaliar a efetividade dos projetos.

Dessa forma, a função, além de elaboradores, seria também de operacionalizadores dos empreendimentos sociais.

Esses empreendimentos da economia social e solidária estimulam uma construção territorial de círculos de cooperação integrados de relações socioeconômicas, que envolvem produtores[s.p.]restadores de serviço e consumidores/usuários em uma lógica espacial de circuitos, assim como atores em movimento, no caso uma organização espacial advinda de uma política pública. Esse movimento socioespacial se apresenta repleto de novidade, pois procura criar novos laços sociais baseando-se em princípios de uma economia não mercantil, com traços de reciprocidade e redistribuição, que permite que o espaço econômico não seja apenas o mercado, e angariar um contorno mais plural que possibilite uma relação espaço - tempo para satisfação das necessidades e a inclusão social.

Esse espaço, pretendido na institucionalidade, tem a função heterogênea de debate político, resiliência, transformação, criação, aprendizagem, transposição, replicação para outro modo de se instituir uma prática econômica, orientando-se não por modelos voltados para uma difusão da inovação em bases comunitárias e em um desenvolvimento endógeno e territorial. Se constitui em redes ao compartilhar regras e valores comuns; em fóruns, pois há ampla participação da sociedade e do poder público; sobretudo em círculos de cooperação na busca de sustentar novas formas de cooperação no espaço, no caso da política territorial, o movimento social e Estado; em diversos campos e momentos de atuação; em trocas de fluxos materiais e imateriais para a construção de novas relações sociais, mas lembrando seu papel de uma escala de articulação na política territorial adotada.

## 6.2 Uma escala

Ao pensar na escala, no território propiciado pela política pública aquém de meras representações espaciais, “círculos de elegância”<sup>67</sup>, organização de polos

---

<sup>67</sup> O estudo da localização agrícola em gradientes (anéis concêntricos de produção) de von Thünen (1826) desperta interesse, pois os arcos elegantes de produção (espaços fronteiriços demarcados de forma simétrica a um ponto central), em um Estado Imaginário, apresentam uma proposta ideal de Estado, dando origem a questionamentos sobre os sistemas agrários, padrões produtivos e relações rurais e urbana, não é desta forma que a escala deve ser analisada.

irradiadores de fluxos do Codeter ou de posições cartográficas sobre o Alto Jequitinhonha, essa deve ser lida considerando-se a ponderação feita por Lacoste (1997) sobre relações socioespaciais, não como algo em si, mas em articulação com diferentes escalas, segundo ordens de grandeza. Ambas apropriadas convenientemente por diferentes intencionalidades; assim, a escala seria uma condição e uma criação da política pública levada pelos atores sociais com propósitos dentro de um território e territorialidades para exercer os seus cotidianos.

(...) produto e condição da totalidade existente entre os níveis local, regional, nacional e internacional: as dinâmicas escalar (areal) e reticular/relacional não são excludentes. Elas acontecem ao mesmo tempo, articulando sujeitos, lugares, territórios em redes próximas e distantes, formando cruzamentos (*crocevia* e *incrocio*), nós e malhas que estão na base da formação de qualquer territorialidade e território em qualquer relação espaço-tempo (SAQUET, 2011, p. 83).

Nesse sentido, um círculo de cooperação territorializa com intencionalidades de um fazer também econômico e de superação de necessidades, mais como um reescalonamento possível de um espaço - tempo. Desse processo deriva a ideia de um espaço escalar “profundamente fenomenal, e o real presente em toda a escala” (CASTRO, 1992, p. 21). A escala não é o espaço, o território ou o lugar, mas os contém, pois na política territorial ela foi construída em conjunto com a totalidade do território, isso baseado em fatos empíricos. Ela não é apenas um processo alheio à *policy-making*, mas também contém e está contida pela política, “vincula-se intrinsecamente às mudanças na configuração organizacional e espacial dessa formação social historicamente específica” (BRENER, 2013, p. 209).

Finalmente, os GTS são parte da institucionalidade, com a função de criar mecanismos de governança e participação, bem como tecnologia social. Um conjunto de relações entre movimentos sociais e o Estado no/do território para efetivar projetos de caracteres estruturantes, produtivos e sociais; assim, uma escala, um círculo de cooperação social para efetivação da economia social e solidária. São eles: apicultura, artesanato, cafeicultura, comercialização, cultura, derivados da cana-de-açúcar, educação do campo, fruticultura, leite, meio ambiente, minorias, piscicultura e questão fundiária.

Para que a escala seja originária de decisão tomada de baixo para cima, orientada para um tipo de desenvolvimento endógeno e territorial que não priorize ação individual ou uma ação estatal sem participação social, um planejamento autoritário, ou

uma negação ao empoderamento comunitário, ela deve conter mudanças, inovação social, e envolver a criação, adoção e institucionalização, ou seja, conter em si: uma proposta, mobilização social, experimentação e a sua territorialização, tendo por base uma ontologia social (FONTAM, 2008, 2010).

A inovação socioespacial envolve uma maior satisfação das necessidades humanas através da transformação das relações sociais e de um sistema de governança mais democrático e cooperativo, o que resultaria no desenvolvimento territorial. É o processo de uma territorialidade que, submetida à ação da sociedade, cria novas relações, adjacente ao processo de (des)reterritorialização, em que a novidade, ao se afirmar como uma prática social, cria uma territorialidade em um ciclo de complementariedade, contradição e coexistência (SAQUET, 2010) no espaço-tempo.

### **6.3 Atuação dos GTs e território**

Neste tópico será feita uma análise da relação desses grupos no conjunto da política, com vistas a possibilitar uma visão da sua ação em conjunto ou com a política territorial; uma amplitude, em especial a pertinência e a eficácia do projeto e a sua base comunitária; assim, um objeto particular, mas com relações amplas com a política, em especial, relações sociais, uma iniciativa local.

Uma ação realizada diretamente pelo programa, sem atuação de GT e discutida no CODETER bem como no núcleo diretivo foi a capacitação dos conselheiros municipais e territoriais por meio das seguintes ações: a OFICINA FACILITADORES cujos membros dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável seriam multiplicadores das políticas propostas pelo Codeter e 21 oficinas de desenvolvimento de agentes territoriais e oficinas de atualização de PMDRS, cuja seleção dos projetos ficou a cargo da Emater-MG. A oficina de capacitação do conselho municipal de Coluna pode ser observada na Figura 8, a seguir:



Fonte: trabalho do Codeter treinamento de Conselho municipal de agricultura familiar .  
Autor: desconhecido. Fotografia cedida pelo coordenador do Codeter Território para o trabalho.

Figura 8 – Oficina de capacitação do Conselho Municipal de agricultura familiar.

Essas capacitações se explicam no PTDRSAJ pela pouca integração entre os atores sociais territoriais dada dificuldades destes em adotar planejamento participativo e gestão coletiva dos projetos comunitários e territoriais. Caracteriza-se, portanto, como uma ação não referenciada como GT, pois ela também é associada ao processo político do Território para a efetivação de acordos e formação de liderança. É uma ação estruturante do programa e antecede ou é concomitante com a criação dos grupos de trabalho, ou seja, é um trabalho de base efetivado pelo programa.

A seguir, será realizada a análise da efetividade dos círculos de cooperação social no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, assim como da eficiência e eficácia na promoção de uma estruturação do espaço que leve ao desenvolvimento territorial. Para tanto, procurar-se-á analisar a partir de então a atuação desses no local.

### **6.3.1 Apicultura**

O Vale do Jequitinhonha produziu mais de 700 toneladas de mel em 2011. É a maior região produtora do Estado de Minas Gerais e um dos mais importantes polos de produção no Brasil. O crescimento da produção de mel entre de 2004 a 2011, gerou cerca de 2.370 empregos na agricultura familiar. A produção de cada tonelada de mel emprega diretamente, em média, três pessoas. Para o ano de 2014, apenas a região de Turmalina estima uma produção de 400 toneladas, segundo informação da Associação Apícola do Vale do Jequitinhonha (AAPIVAJE), o que mostra a importância do trabalho no contexto regional.

O GT apicultura se apresenta como alternativa adotada de produção rural e ao desenvolvimento territorial, pois a cultura já ocorre no Jequitinhonha desde a década de 1980, associando os aspectos naturais, como condições climáticas, florestas de eucaliptos e outras variadas floradas, com a produção de mel e derivados. Agora, ganha força e profissionalização, do agricultor familiar, pois “o mel da região é considerado de alta qualidade e toda a produção é vendida sem problemas”, diz um entrevistado, associado a AAPIVAJ. Assim, a apicultura se torna muito especial na questão da produção de renda para as famílias de agricultores, ambiente inclusive resistente a períodos de estiagem.

Para conhecer a forma de produzir desses agricultores, foram realizadas duas visitas a propriedades que são associadas ao CAV e à AAPIVAJE, no município de Turmalina. São pequenos produtores de mel com média de produção de 50 caixas. Além do mel, eles produzem para subsistência milho, feijão, leite e produtos do terreiro, mas a principal renda das propriedades é derivada do mel. A produção deste alimento envolve mão de obra da família; é uma atividade que entra na divisão social e espacial do trabalho na propriedade, como lidar com as abelhas, que é um trabalho essencialmente masculino e afastado da residência. Esses entrevistados utilizam técnicas adequadas para o trabalho na apicultura, desde a implantação e manuseio das caixas até a higiene do produto. Eles estão inseridos em uma cadeia de produção que vai da compra de insumos até a venda para grandes empresas que produzem para o mercado interno, mas especialmente para exportação, como a BRASMEL, uma empresa brasileira que exporta mel de alta qualidade.

A busca de uma alternativa para a sobrevivência na propriedade levou os produtores a organizarem sua produção por meio do CAV, sendo criada a Associação

dos Apicultores do Vale Jequitinhonha (AAPIVAJ), que tem como objetivo desenvolver alternativas sustentáveis que possibilitem melhores condições de vida para as famílias do Vale, respeitando costumes locais e o meio ambiente. Nesse sentido, fundamental para o estabelecimento e melhoramento dessa cadeia produtiva, cabe destacar a existência de um acordo entre essa associação e as empresas florestais para o uso dos reflorestamentos, para a instalação de colmeias sem contrapartida financeira dos agricultores, mas a empresa ganha com a segurança das plantações uma estratégia da empresa e uma oportunidade de ganho pelo agricultor.

O principal responsável pela posição junto à política territorial dos apelos da apicultura é a AAPIVAJ, que resume, pelo sucesso dessa produção, como potencialidade: existência de uma grande área de floresta plantada e outras floradas abundantes no Território, aumento do consumo dos produtos apícolas, tradição na atividade, facilidade de disponibilidade de materiais e equipamentos, facilidade em escoar a produção, clima favorável, aspecto sanitário adequado, absorção da mão de obra familiar e atividade desenvolvida de maneira ecologicamente correta.

O CAV foi o idealizador dessa associação e vem contribuindo desde o processo de sua fundação, o que possibilitou acompanhamento técnico aos apicultores, capacitações, financiamentos, viagens de intercâmbio, entre outros. Hoje a associação possui suas instalações no próprio entreposto de mel, mas funcionou durante muitos anos na sede do escritório do CAV.

Suas demandas no território da cidadania do Alto Jequitinhonha derivam não da ausência, mas do sucesso, e foram acessados recursos financeiros para a realização de novos investimentos, tais como casa de mel para o município receber o produto (Figura 9), aquisição de equipamentos para o apicultor e, o mais importante, a construção de um entreposto de mel na cidade de Turmalina (Figura 10). Os projetos receberam recursos do Ministério de desenvolvimento agrário por intermédio do Território da Cidadania e foram concretizados.



Casa de mel no município de Minas Nova objetivo receber mel para envia-lo ao entreposto.  
Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 9 – Casas de mel em Minas Novas.



Entreposto de Mel uma moderna instalação sobre a coordenação da AAPIVAJ Turmalina, MG.  
Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 10 – Entrepoto de mel de Turmalina, Minas Gerais.



Um dos principais resultados dessas parcerias foi a construção de casas de mel e também de um entreposto para o beneficiamento de mel e cera de abelhas. Esse entreposto está sediado no Município de Turmalina e tem como objetivo beneficiar e comercializar o mel da região do Vale do Jequitinhonha; as casas de mel recebem o produto direto do agricultor, realizando um ciclo de produção sob o controle da AAPIVAJE.

Essas parcerias continuam e atualmente o objetivo é realizar as adequações sanitárias para atender ao Serviço de Inspeção Federal e à Vigilância Sanitária. Somente após a concretização dessas adequações, como disse um líder dos agricultores familiares apicultores “Trabalhamos agora para conseguir o Selo de Inspeção Federal e, dessa forma, poder comercializar o mel com marca própria: ‘Néctar do Jequitinhonha’” a AAPIVAJE poderá comercializar o mel fracionado em diferentes recipientes e quantidades para o consumidor final e mesmo receber o produto nas casas de mel. A comercialização atual acontece a granel, sendo destinado a outros entrepostos do país ou a empresas exportadoras, agora associadas à casa de mel, cuja função é receber o mel produzido pelas comunidades, podendo ser uma segurança na efetivação de cadeia produtiva sobre o controle dos agricultores. No dizer de uma liderança do GT é o “controle da produção via forma cooperada”, ou de um agricultor sobre o território: “Ajudou com projeto do entreposto, a participação ativa do território naquele projeto, a discussão do entreposto é antes do território”, a realização de uma novidade.

Assim, pode-se considerar esse um projeto de sucesso, que se apropria de caráter territorial, pois se estabelece sob a orientação dos agricultores e ainda mobiliza os capitais territorial, ecológico, social, humano e mesmo o privado para a realização de uma atividade produtiva alternativa em determinado momento, mas fundamental nos dias de hoje para parcela significativa de agricultores do Vale, a apicultura.

A AAPIVAJE já é uma institucionalidade que antecede a política territorial, cujos atores já possuem uma organização institucional, e que se reproduz com novos objetivos no território da cidadania do Alto Jequitinhonha com recursos das demandas do controle da cadeia produtiva, uma novidade gerada dentro de um processo já institucionalizado de inovação social, uma forma de robustecer a iniciativa social.

### **6.3.2 Artesanato**

Dentre as diversificadas características do Vale do Jequitinhonha existe uma marca territorial: o seu artesanato – o arraiolo de Diamantina, as sempre-vivas dos campos rupestres, a transformação do algodão em tecidos e da palha em bonecas, e um dos mais significativos, a cerâmica, que, de trabalhos para enfeite e utensílios domésticos das residências, passa a se tornar hoje um importante gerador de renda para diversas famílias de agricultores(as) do Vale. Trata-se de um trabalho essencialmente feminino, uma produção territorial com materialidades do barro, o designer, a característica física, mas também imaterialidades da identidade associada ao espaço-tempo, nesse conjunto: (i) materialidade assumindo o caráter territorial – a arte –, uma expressão de um fazer das agricultoras, cujo final é um objeto reservado ao sentido, à imaginação ou a uma função.

Assim, se encontra a produção de cerâmica no Alto Jequitinhonha, uma produção ainda realizada por artesãs em seus fornos, com diversos programas que auxiliam com circuitos, sejam de origem do Estado e mesmo ou privada, uma organização realizada por diversas agências governamentais deste da extinta Codevale e atualmente, Ideme, Emater e Sebrae. Esse processo se constitui também uma forte organização comunitária de inclusão social, economia social e solidária e atendimento às necessidades básicas; como exemplo, a comunidade de Coqueiro do Campo (Figura 11).

A comunidade Coqueiro do Campo é uma localidade do município de Minas Novas, que faz divisa com Turmalina e está próxima à estrada asfaltada, a MG-308 (rodovia que liga Capelinha a Turmalina), região de limites incertos, entre eucaliptais, mas delimitado pelo habitat de um grupo de ceramistas que, em sua maioria, aprendeu o ofício na comunidade com seus parentes. As técnicas empregadas na produção dos objetos de cerâmica são as mesmas usadas por seus antepassados: o barro se dissolve na água e novamente se queima e modela, surgindo as lindas bonecas, flores, noivas – paisagens de um cotidiano familiar do Vale do Jequitinhonha, um efeito do lugar.



Sede da associação de coqueiro do Campo divisa turmalina e Minas Nova, MG.  
 Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
 Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 11 – Sede da associação de artesãos de Coqueiro do Campo, Minas Gerais.

Esses trabalhos, associados à casa e à sua proximidade, por meio da intimidade do feminino com esse labor, alcançaram fama e ganharam espaço nas galerias e museus do Brasil e exterior, bem como em sofisticadas galerias de arte ou em uma rede local de comércio. Configuram-se um fazer territorial, cujo atual estágio é uma importante fonte de renda para a manutenção e melhoramento da qualidade de vida das famílias locais organizadas por associação – circunstância evidenciada pelo dizer da líder comunitária: “com vendas em feiras ou encomendas, hoje é o que sustenta a comunidade”.

O atual desafio da comunidade, segundo a presidenta da associação de artesão de Coqueiro de Campo, é “transportar o material para feiras, é muito caro”, confirmado por uma liderança do GT técnica da EMATER de Capelinha. A questão é “precificação e comercialização”. Para realizar a comercialização o transporte próprio é fundamental, em especial para se tornarem independentes de atravessadores e das agências governamentais, bem como para a precificação, pois se trata de uma questão de estabelecer um valor para um trabalho individual, associado à subjetividade e ao mesmo tempo produto coletivo de um território.

Foram elaborados projetos para aquisição de um caminhão para transporte de peças e também para a construção de um centro de comercialização nos municípios de

Couto Magalhães e Capelinha. Sobre a construção do centro, é um espaço para expor e comercializar, alterando a sua forma precária em bancas ou no chão na feira livre de Capelinha – lugar já tradicional para a exposição. Nesse processo, o produto, que é diferenciado de outros de origem industrial, ganha valorização. Pode-se perceber a novidade na fala de um líder desse GT:

A construção relativamente pequena, mas a proposta da associação é que não sejam grandes demais; projetos grandes demais têm assustado a gente e não têm funcionado e nós vamos usar para o centro de comercialização. A princípio, nós estamos pensando em fazer uma pequena mostra de todas as comunidades e fazer um “mapinha” para que os turistas que vêm aqui ou as pessoas que compram e olham o trabalho aqui também possam visitar esses locais (entrevistado).

Percebe-se que o intento é um projeto pequeno (Figura 12), mas capaz de provocar mudanças territoriais e mesmo novas relações em escala na vida das artesãs. Um espaço confortável e visível para expor sua arte, e também um espaço de socialização com a opção de visita e compra de produtos. Para a região, é a abertura de uma porta para as comunidades e seus produtos, com destaque para o artesanato. Para as associações de artesanato é uma interferência na exposição do produto, na busca de precificação dos trabalhos, bem como mais um lugar para expor e vender; sem dúvida uma iniciativa social, um ganho social e novas relações.

O que se destaca é que, apesar das novas relações sociais estabelecidas por esse modo de proceder em relação à cultura, ao meio ambiente e à organização comunitária da agricultura familiar do Vale, as demandas na política territorial ficam sob a influência dos órgãos de extensão e prefeituras que atuam na região.

A produção do artesanato do Vale é uma iniciativa social já consolidada, uma expressão cultural e de afirmação de uma identidade que inclui, cria solidariedade e gera renda, além do fato de uma apropriação dos capitais territoriais em favor da economia regional; uma ação já institucionalizada, e com uma capacidade de intensificação das ações, bem como uma institucionalidade que impõe um efeito de ciclo de mudanças para a manutenção de uma forma de expressão e de vida das populações do Vale do Jequitinhonha – o artesanato.



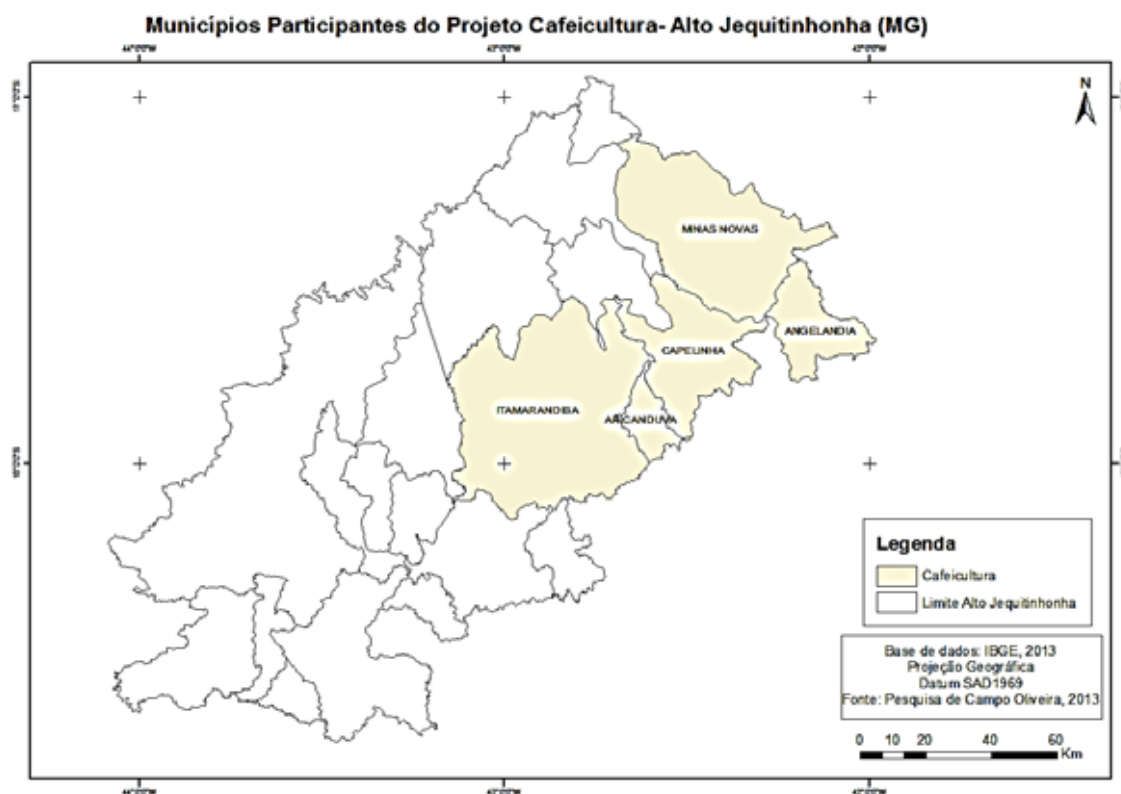
Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
 Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 12 – Centro regional de artesanato em construção na feira de Capelinha, Minas Gerais.

### 6.3.3 Cafeicultura

Uma das mais nova fronteira de Minas Gerais explorada para o plantio de café é a do Jequitinhonha, onde está a cidade de Capelinha, que concentra parte importante da produção local, além das cidades de Aricanduva, Angelândia e Itamarandiba, como mostrado na Mapa 4.

Esse GT não aparece nos documentos iniciais do Território. Sua inclusão se processou com o avançar da política territorial, podendo mesmo se afirmar nas negociações dos projetos por demandas municipalistas. Chama a atenção o fato de tratar-se do único GT direcionado a uma *commodity* típica de exportação, o café, com uma cadeia de produção e comercialização com elevado grau de organização



Mapa 4 – Municípios participantes do projeto cafeicultura.

Para sua compreensão, é preciso entender que a implementação desse agronegócio no Vale é algo recente, que ocorreu nas décadas de 1970 e 1980 do século passado, na parte nordeste desse território, e que coincide com a área montanhosa de transição entre os rios Jequitinhonha, Doce e Mucuri. Sua posição e altitude proporcionam um clima adequado à cafeicultura, e associado a esse fator há o incentivo do Banco Nordeste. Também, terras com preços baixos e farta mão de obra propiciaram a migração de grandes produtores do Sul de Minas Gerais para a região, que é caracterizada pelos mares de morros que diferem das escarpadas e rochosas, áreas de domínio da Serra do Espinhaço, como é revelado na Figura 13.

Na Figura 13, além de ser revelada uma paisagem similar às do Sul de Minas Gerais, é mostrado o espaço-tempo da produção na região. Observa-se o produtor rural secando seu café em um terreiro de chão, sem secadores modernos e sem tecnologia para a produção agrícola cafeeira, o que não parece condizer com o agronegócio implantado no local. Pelas entrevistas constata-se que a introdução dessa cultura levou diversos pequenos proprietários a readequar a sua forma de lidar na propriedade com essa nova realidade socioespacial da cafeicultura. Esse processo de homogeneização



Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.

Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 13 – Propriedade de café na comunidade de Letreiro, Capelinha, Minas Gerais.

realizado pelo complexo agroindustrial e auxiliado pelo Estado produz também diferenciações, territorialidades do agricultor familiar (o cafeicultor), a sua origem e reprodução associadas a outra territorialidade do agronegócio.

Como disse um pequeno produtor: “A gente não tem máquina para limpar, não tem secador, a gente vende mais barato o alqueire”<sup>68</sup>. É nesse processo que a forma de produzir dos pequenos se associa à grande produção: o agricultor vende o café em coco e na lata para um atravessador, que, por vezes, é um grande produtor, além de ter pouco preparo técnico para trabalhar em uma cadeia moderna e globalizada do agronegócio. Observou-se, como exemplo, que a questão da diferenciação do preço por qualidade do produto, característica fundamental na comercialização do café, não é de conhecimento do pequeno agricultor do Vale, e é sabido que o café do agricultor familiar tem boa

---

<sup>68</sup> Segundo o entrevistado um alqueire corresponde a quatro latas de 20 litros, ou seja, 80 litros.

qualidade e o da chapada tem uma menor concentração de água do que em outras áreas produtoras.

Segundo uma liderança do GT (técnico da EMATER Regional de Capelinha), “ele sai na lata e é vendido caro na bolsa como café do Sul de Minas”. As desvantagens de se vender café em coco é que não dá para saber o real rendimento pós-secagem; não se tem uma amostragem da bebida ou qualidade que altera o valor; o agricultor perde a casca de café, fonte de matéria orgânica rica em potássio, utilizada na lavoura. Consequentemente, há uma perda financeira dos pequenos cafeicultores do vale, pois as *commodities* saem da lavoura no Jequitinhonha e são vendidas para as cooperativas do Sul de Minas, ampliando o lucro dos reguladores dessa cadeia do agronegócio.

De acordo com um líder desse GT e técnico de uma empresa de extensão, o café é direcionado ao mercado do Sul, onde o complexo agroindustrial, no caso as cooperativas, o requalifica com a origem dessa região. Ele reafirma a não existência de uma cooperativa e ressalta a necessidade da construção de uma beneficiadora de café para atender aos agricultores familiares.

É nesse processo de produção de uma agricultura de reprodução familiar, associada a grandes produtores, que o mercado se apropria de todas as possibilidades, surgindo, assim, a necessidade de mudanças na comercialização, como acrescentar valor justo em um mercado globalizado e a construção de uma unidade de beneficiamento do café. Foi construída uma unidade de beneficiamento e classificação de café na cidade de Capelinha, como é mostrado na imagem abaixo, via ação do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha.

Pela imagem (Figura 14), pode-se observar um prédio que não está em funcionamento, pois, de acordo com um técnico entrevistado, falta segurança, gerência e uma associação regional. Para uma liderança dos agricultores familiares, na comunidade de letreiros na cidade de Capelinha, cada associação tem um projeto, representando uma “falta união dos pequenos”; segundo julga, o fundamental mesmo é que “está pronta, só falta a gente por café lá, é o pessoal que toma conta”, referindo-se à prefeitura.





Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 14 – Unidade de beneficiamento e classificação do café, Capelinha, Minas Gerais.

Todavia, para a inovação social não basta ideia, organização e recursos, deve-se difundir e romper com as subordinações de uma cadeia de comercialização que desvaloriza o trabalho da agricultura familiar, e os impede de aumentar suas rendas, gerando a exploração de seu trabalho. É preciso uma verdadeira iniciativa social com aprendizagem de fazer técnico e político, concretização das ações e necessária institucionalização de organização, capaz de gerir a unidade de beneficiamento já construída. Entende-se que é preciso romper a inércia: um processo que avança para a criação de novas relações socioespaciais, mas pressupõe além de práticas e recursos uma organização comunitária.

#### **6.3.4 Comercialização**

Esse GT foi instituído, apesar de não ter se materializado o problema detectado. Não era sobre uma comunidade ou uma produção, mas toda a dinâmica do Vale Jequitinhonha, que é a colocação no mercado do produto oriundo da agricultura familiar. Em algumas entrevistas, as pessoas falavam em organizar o mercado institucional, como o PAA e o PNAE, e outros faziam referência à criação de um modelo de comercialização, ou até mesmo o fortalecimento das feiras locais, mas não se verificou o surgimento de nenhuma ação.

De acordo com um dos indicados para esse GT, a instalação não foi realizada pelo fato de não haver uma proposta, mas no momento em que a política se torna conhecida e os agentes se tornam capacitados, ela se esvazia, e a ideia seria criar uma forma de comercializar toda a produção dos pequenos agricultores, sanando as suas deficiências. Porém, o GT não deixa explícito quais são essas deficiências e qual seria a solução, quer seja por um mercado de solidariedade, privado ou institucional.

Pressupõe-se que Território e inovação social estão na relação social, e o GT possui uma base demasiado ampla para atuar no todo, porém, isso não cria uma identidade sem que se especifique uma novidade não efetiva, uma transformação no movimento inercial do território. Outros fatores como a transformação do território rural em território da cidadania podem influenciar, mas ações de inovação social não podem almejar a totalidade das coisas, embora toda ação influencie uma totalidade (espaço) - a generalização ao se tratar da questão banaliza-a e não cria ações efetivas para mudar as relações sociais; deve haver uma base socioespacial, uma questão a ser evidenciada, com uma ação voltada especificamente àquela circunstância, de modo que rompa com a inércia e seja uma iniciativa social estruturante de um desenvolvimento territorial.

#### **6.3.5 Cultura**

Na definição do Território, o PTDRSAL revela o destaque dado ao tema cultura, apresenta a identidade do território associada a diversas manifestações artísticas e culturais, o folclore e o artesanato, e ainda faz um mapeamento detalhado de diversas manifestações culturais no território. Favareto (2008), no Relatório Qualitativo da

Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, chama a atenção para a ação dessa questão no território.

Para ilustrar essa preocupação, podemos citar a “noite cultural” realizada no primeiro dia da oficina, com a apresentação de dois grupos de danças típicas. Segundo o articulador territorial, as reuniões do Colegiado são uma ótima opção para demonstrar a todos os atores territoriais a própria cultura que, às vezes, eles próprios desconhecem (FAVARETO, 2008, p. 35).

Assim, um GT seria uma pretensão de ação transterritorial que envolveria os três territórios da cidadania do Jequitinhonha, o do Alto, Médio e Baixo, para a compreensão da sua proposta, “mas nada foi feito”, segundo o coordenador territorial, que destacou uma grande preocupação dos agentes sociais do Território em promover um resgate das culturas locais, expressas em danças típicas e festas religiosas - inclusive na organização de grandes eventos, como o Festivale<sup>69</sup>, que ocorre anualmente nos municípios do Território.

O Festivale, Festival de Cultura Popular do Vale do Jequitinhonha, foi idealizado no final dos anos 70 do século passado com o objetivo de manter e preservar a cultura do Vale do Jequitinhonha. Na época da ditadura ele foi, além de uma afirmação cultural, uma forma de protesto contra o modelo político e, nessa perspectiva, também um tipo de desenvolvimento. Assim, esse festival é também uma manifestação política e cultural dos agricultores familiares do Vale.

De acordo com uma liderança cultural da cidade de Araçuaí, o “festivale sempre dependeu do dinheiro público, mas está em crise” e acrescentou que “os territórios ficaram de ajudar, mas nada”. Resgatar ou auxiliar alguma ação social pode significar uma novidade dentro das diversidades dos agricultores representados no Território, porém, nenhuma ação concreta foi realizada, pois não bastam pretensões para a iniciativa social: é necessário haver relações de reciprocidade com a sociedade, com apelo comunitário.

---

<sup>69</sup> O XXXI FESTIVALE – aconteceu em Araçuaí, MG, de 29 de junho a 5 de julho de 2014.

### **6.3.6 Derivados da cana-de-açúcar**

A cana-de-açúcar é uma cultura típica do Vale do Jequitinhonha. Sua utilização se dá na suplementação alimentar do gado, mas especialmente na indústria doméstica rural da cachaça e da rapadura, atividades que elevam a renda e a ocupação das famílias de agricultores e fortalecem a economia local, pois a grande produção é destinada ao consumo por meio das feiras livres, em uma cadeia de comércio não oficial.

Esse GT tem seu prelúdio na política territorial a partir das argumentações da tradição na produção de produtos derivados da cana (cachaça e rapadura), percentual da população rural que sobrevive dessa atividade, mercado institucional para rapadura ou açúcar mascavo, clima favorável, produção artesanal e natural equilibrada ao meio ambiente, possibilidade de conquista de mercado da rapadura e mesmo da reconhecida cachaça de qualidade. É verdadeiramente a afirmação de uma realidade territorial, de uma indústria doméstica rural baseada na cana-de-açúcar.

Não houve a detecção de organizações de produtores de derivados da cana na região, e em consequência a sua não interferência na política territorial. Dessa forma, há uma proposta de iniciativa local, surgida a partir da tradição territorial de uma produção importante na vida dos agricultores, feita de forma individual, por organizações do Estado, de extensão rural ou prefeitura, sem nenhuma associação que auxilie ou favoreça a sua produção ou comercialização.

Os agricultores entrevistados em Leme do Prado discorrem assim sobre sua situação: “Vou ampliar a produção de cachaça do parado, mas estou plantando cana e vou voltar”, “a cachaça daqui é toda vida clandestina, mas boa”. Esses agricultores mostram que é importante ou vantajoso social e materialmente para sua manutenção como produtores individuais de um produto cuja qualidade é individualizada, e que, na maioria das vezes, traz o nome da família - a cachaça dos “cicranos” ou dos “fulanos”: “minha cachaça é boa demais”. Porém, destacam alguns empecilhos, como “a chuva é pouca” ou “os meninos estão todos na escola”; lidas de uma especificidade de produção dos derivados da cana, na sua (re)produção da vida.

As dificuldades encontradas pela política territorial, expressas pelo PTDRSAJ (2005) na produção de derivados da cana, são: pouca infraestrutura e poucos equipamentos adequados; produtos com qualidade de padrão inferior e com contaminação por impurezas e metais pesados; poucos produtos padronizados, com embalagens e rótulos adequados e atendimento às exigências do Ministério da Agricultura e Código de

Defesa do Consumidor; pouca disponibilidade do crédito rural para a atividade; excesso de burocracia; utilização do trabalho infantil e subutilização dos resíduos da cana. Portanto, essas questões necessitam de uma intervenção, cuja proposta será a construção de unidades engarrafadoras e distribuidoras dessa produção, uma rotulação e a criação de uma marca geográfica da cachaça do Vale do Jequitinhonha.

Essa proposta resultou em algumas ações no território, como a construção de dois postos de engarrafamento de cachaça, um em Carbonita e outro em Minas Novas e a construção de pequenos empreendimentos, como a Unidade Completa de Referência de Produção de Cachaça Artesanal, Rapadura e Açúcar Mascavo. Leme do Prado, Senador Modestino Gonçalves e Aricanduva. Possuem o objetivo de incentivar e, ao mesmo tempo, legalizar uma marca territorial da cachaça do Vale do Jequitinhonha.

Como se observa na imagem (Figura 13), há um empreendimento inaugurado, mas abandonado como todos os outros empreendimentos voltados para os derivados da cana, sem uma gerência ou uma função, sem utilidade. Alguns foram feitos ao longo de vias com muita circulação por gestões municipais para o auxílio dos agricultores. Esses não possuíam uma organização para a produção de outra forma que não a sua tradicional. Como disse um agricultor: “O menino (da empresa de extensão) falou: eu garanto verba para duas fábricas de pinga”. Fábrica de pinga é uma inovação aos alambiques na propriedade que, na maioria dos casos, são passados de geração para geração, com o paladar do lugar e, ainda, “negócio de muita gente”, o que expressa a baixa capacidade de organizar para melhorar a forma de produzir.

Os debates resultaram em ações efetivas, pois foram criados vários pequenos empreendimentos para a cachaça e o açúcar mascavo; a cana também foi utilizada como suplementação na alimentação de bovinos. Conforme um líder desses GT (Técnico da EPAMIG Caiuá, Leme do Prado), “pensou-se na melhoria genética da cana e na criação de viveiros com espécies melhor adaptadas aos produtos regionais”; e finaliza: “vários empreendimentos foram feitos de maneira não errada e sim equivocada, foi uma curva de desenvolvimento, se se pode dizer”.

Uma curva de desenvolvimento seria um traço que representa graficamente as alterações de um fenômeno que deveria ser territorial ou de mudanças sociais. A direção tomada é uma modalidade de difusão técnica onde, a partir de uma tradição territorial, a política pressupõe ações para a produção de derivados de cana, uma contribuição para a extensão rural a partir do Codeter; assim, intervenção com ações localizadas, não



Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013 unidades sem utilização.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 14 – Unidade de engarrafamento de cachaça em Carbonita, Minas Gerais.

um desenvolvimento local com criações e a participação de novas possibilidades da lida tradicional dos alambiqueiros do Vale.

O ato de propor práticas para um desenvolvimento territorial, responde como os técnicos desejam. Observa-se que práticas propostas para a produção de cachaça ou açúcar mascavo não criaram novas relações sociais ou mesmo técnica. Mas resultou nas construções físicas efetivadas, todavia, um projeto parado sem nenhuma institucionalização pode falar em prédios inaugurados sobre a administração de prefeituras municipais.

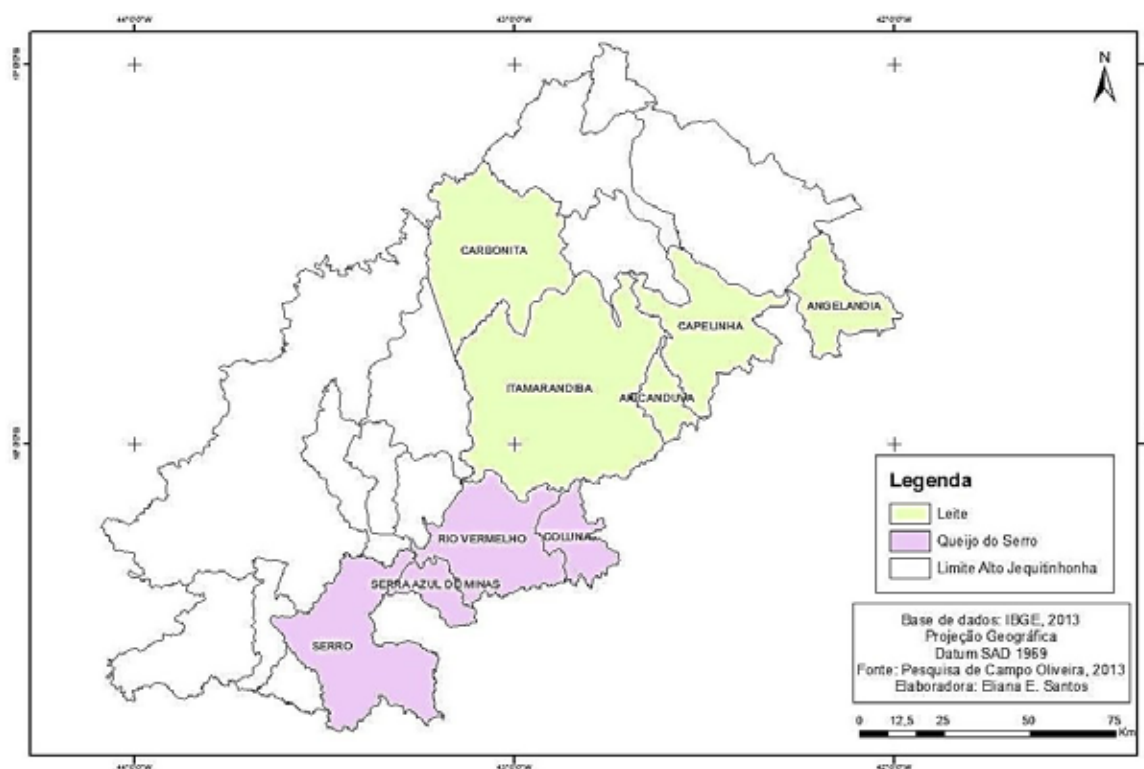
### ***6.3.7 Derivados de leite***

Segundo uma liderança do GT: “Em 2004 acrescentou o leite, já tinha o sucesso da fruta. Até pensamos: que tal leite do vale?”. A invenção do leite em uma região onde a pecuária leiteira não se apresenta como uma tradição é inovadora, exceto na produção, a partir do leite cru, do queijo do Serro, produto tradicional<sup>70</sup> desde a colonização e o

<sup>70</sup> Em 1820, o viajante Saint-Hilaire (2000) já destacava a tradição pecuária da Comarca do Serro do Frio.

ciclo minerador, ampliado com a construção de estradas pavimentadas a partir dos anos 50 do século passado.

Apesar da tradição mineira, a região apresenta os piores indicadores de produção e produtividade leiteira, 4 litros/dia por vaca (PTDRSAJ) e, ainda outras características como: dificuldade de acesso e de transporte do leite, infraestrutura inadequada, mão de obra pouco qualificada, desconhecimento de novas tecnologias, baixo padrão genético, não suplementação alimentar na seca e grande percentual de pastagens não apropriadas (PDTRSAJ). Os agricultores familiares possuem poucas cabeças de gado e elas são destinadas ao autoconsumo. Como relata um entrevistado: “O banco do Nordeste financia a compra a juros baixos e ainda com bônus na compra de 25%. O agricultor só pagava 75%, mas muita gente comprou gado ruim”. Pode-se definir a produção nas propriedades como secundária, com baixo padrão tecnológico em uma cadeia produtiva com alto componente tecnológico. O PTDRSAJ definiu os municípios que iriam atuar, como consta no Mapa 5.



Mapa 5 – Municípios participantes do Grupo de Trabalho de Leite.

Nessa área de atuação, o GT do leite apresenta diferenciações. Duas áreas possuem tradição de produção e um processo histórico e ambiental bem característico que lhes confere peculiaridade. A primeira, onde se encontram os municípios do Serro, Coluna, Serra Azul de Minas e Rio Vermelho, produz o queijo do Serro, de grande importância econômica e que se tornou o primeiro produto patrimônio imaterial da cultura de Minas Gerais. Na segunda se encontram outros municípios que possuem rebanhos significativos, quais sejam: Angelândia, Aricanduva, Carbonita, Capelinha e Itamarandiba.

Em uma área dominada Maciço do Espinhaço, com clima de influência da altitude e da montanha, e sem restrições de longos períodos secos, o produto tradicional é o queijo do Serro, feito a partir do leite cru. A técnica de produção foi reconhecida como patrimônio imaterial no ano de 2008. Em 2011, recebeu o registro de Indicação Geográfica (IG), garantido pela Lei nº 9.279/96, que assegura aos produtores da região do Serro o direito exclusivo de identificá-lo pela localidade, garantindo assim uma característica que se relaciona ao tipo de pastagem e ao modo de produção gerencialmente ligado ao agricultor familiar. A Associação dos Produtores do Queijo Artesanal do Serro (APAQS) convive com a comercialização clandestina, sem registro oficial do produto, que tem consumidor garantido pelas redes sociais historicamente estabelecidas desde a colonização, cujos principais destinos são as metrópoles da região Sudeste. Em resumo, “[...] na região do Serro o queijo é mais que um produto agroindustrial; é uma herança que passa de pai para filho. Fazer um bom queijo é uma obrigação imposta pela tradição e um motivo de orgulho regional” (EMATER-MG, 2002).

Esse produto alimentar se enquadra dentro de uma cadeia produtiva regulamentada e engendrada, o mercado, e é legalmente protegido, não significando uma novidade sua produção e comercialização. Como o pequeno proprietário tinha dúvidas “sobre esse tal SIF”, o Território da Cidadania buscou a capacitação, por meio de cursos e materiais didáticos e a qualificação profissional, formação para o mercado formal de trabalho, como é revelado na imagem a seguir, que mostra o treinamento para agricultores para se produzir queijo de acordo com a normatização.





Fonte: trabalho do Codeter em conjunto com Emater curso para produção de queijo.  
Autor: desconhecido. Fotografia cedida pelo coordenador do Codeter Território para o trabalho.

Figura 15 – Curso realizado pelo Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha na cidade do Serro, Minas Gerais, ano de 2006.

A segunda região não possui tradição na produção leiteira, pois são áreas produtoras de eucalipto. Segundo uma liderança territorial “tinha uma pequena cooperativa: pegava o leite, colocava no saquinho e distribuía. Ela foi denunciada e fechou; o leite vai para Montes Claros”. Essa liderança destacou o projeto de construção de um laticínio. Outra peculiaridade: apesar de falar em nome da agricultura familiar, ela é dirigente do sindicato patronal, com uma visão de mercado do agronegócio. Essa região não foi atendida na seleção/disputa de projeto.

O GT percebeu a importância da produção, em especial, pensando no mercado institucional do leite, como leite pela vida e outros, que compram e distribuem esse produto para a população. A região possui potencialidade para o desenvolvimento dessa produção junto aos agricultores familiares. Na formatação territorial, percebe-se que apenas os mais organizados e com projetos de iniciativa local, com uma ação coletiva, conseguem acessar recursos.

### **6.3.8 Educação do campo**

A educação se coloca como um direito incompleto para atendimento das necessidades básicas, inclusão social e prática de uma economia dos agricultores camponês/familiar no Alto Jequitinhonha. Observa-se que o Ensino Médio e a profissionalização são um grande problema para os agricultores dessa região, pois de acordo com o projeto educacional da Escola Família Agrícola de Veredinha (EFAV) a não adequação educacional a realidade local e ainda “não qualificado atendimento do transporte escolar a essa parcela da população”. Essa ruptura na formação cria a exclusão social de uma parcela significativa da população, os agricultores familiares, e impede a ascensão destes postos de trabalho, bem como para atuarem em uma sociedade cada vez mais técnica e científica, com relação ao aspecto quantitativo, mas com íntima relação com os aspectos qualitativos, isto é, o tipo de educação que deve ser praticada voltada a uma realidade de reprodução e qualificação do trabalhador rural.

O entrevistado agricultor líder comunitário em Veredinha, um pai de sete filhos, com três que continuam na propriedade em idade escolar, tem como principal fonte de renda a aposentadoria, que é complementada com a venda de farinha na feira. De acordo com ele “não dá, filho vai para a cidade estudar e não volta”. A renda da família de outro entrevistado agricultor, da comunidade de Ká Quente em Veredinha, pai de três filhos, em que o solteiro trabalha em uma lanchonete em Guarulhos (SP) e os outros são casados e moram com a família na comunidade, advém do trabalho dos filhos como diaristas em plantações de eucalipto e migrações para colheita da cana ou a colheita do café e da venda do excedente agrícola (feijão, farinha) na feira livre; e, ainda, a esposa trabalha na prefeitura, em uma escola da comunidade, o que expõe a questão da necessidade educacional: “para meus filhos não vai adiantar muito, mas para meus netos, era penoso ver os meninos sair daqui para estudar sem cuidado, perdido na cidade”.

A principal renda de outra entrevistada, agricultora familiar de Veredinha, advém da produção de laranja, que é fornecida ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e o excedente é vendido no comércio local. Com o lucro obtido por meio da apicultura, ela adquiriu uma caminhonete e com o da produção de laranja foi possível, com a perenização da água na propriedade, a construção de uma cisterna de

7 mil litros e a construção de barraginhas<sup>71</sup>. Ela é mãe de três “meninas” e todas moram na comunidade, sendo que apenas uma é solteira e mora na sua residência. Para ela, há a necessidade de se levar educação específica aos filhos, pois “filhos muito apegados querem ficar por aqui mesmo, mas sonham em estudar. A minha filha mais nova fala assim: mãe, vou ficar vendendo laranja aqui mesmo”.

As famílias de agricultores entrevistadas possuem como particularidade a participação em movimentos sociais, sindicatos, movimentos de igreja, grupos de mulheres e no CAV. Todos os agricultores que sobrevivem da pequena produção de caráter familiar e de algum outro programa governamental ou de aposentadorias sentem a necessidade de adequar a educação de seus filhos ao seu modo vida territorial, quer seja cultural, ambiental e econômico; assim, a necessidade de uma formação escolar que se adeque às famílias, não uma escola urbana no rural, mas territorial, com efeito do lugar; uma educação do/no campo a partir de uma trajetória familiar/camponesa, de participação social e criação de uma identidade.

Desse modo, lideranças do GT educação, que também são assessoras do CAV, informam na região revelam que apenas 15% dos alunos matriculados no Ensino Médio, de origem de famílias de agricultores familiares, completam esse nível de ensino, e acrescentam: “Nas ‘andanças’ e nas comunidades a gente via de fato muito jovem parado nos estudos ou a maioria ia para São Paulo cortar cana”. A necessidade de inclusão, ao mesmo tempo a afirmação de um tipo de economia e empoderamento, gerou a criação da Associação Comunitária de Desenvolvimento Educacional Familiar e Agropecuário de Veredinha (ACODEFAV), em 2003. A precisão de criar uma escola com proposta para o campo está na pauta de nas reivindicações desde os anos 1990, e

---

<sup>71</sup> Trata-se de pequenos açudes que, além de proporcionar melhores condições para as famílias do meio rural, diminuem os danos ambientais, principalmente a erosão e o assoreamento. Esse sistema força a recarga das reservas subterrâneas e armazena água de boa qualidade no solo, por meio da infiltração ocorrida durante o ciclo chuvoso. Isso ameniza os efeitos das secas e veranicos em lavouras localizadas em partes úmidas de baixadas. Também permite o plantio de pomares, hortas e canaviais nas partes baixas das barraginhas, bem como a construção de cacimbas e cisternas para o fornecimento de água para consumo humano e animal. Tal medida diminui ou elimina a necessidade do caminhão pipa nessas regiões. A iniciativa gera renda, emprego, sustentabilidade agrícola e fortalecimento regional. Há, ainda, outros benefícios: elevação do nível do lençol freático, maior tempo de umidade dos solos de baixada e diminuição dos efeitos de enchentes. A técnica pode ser útil para regiões onde a chuva provoca danos ao solo e na região semiárida, onde a escassez de chuvas traz problemas socioeconômicos às comunidades. Esse processo, num primeiro momento, freia a degradação do solo, evitando a desertificação e, num segundo momento, revitaliza mananciais, nascentes e córregos. Fonte: <<http://www.rts.org.br/tecnologias-priorizadas/barraginhas>>. Acesso em: março de 2014.

com apoio do CAV e da associação mineira das escolas famílias agrícolas (AMEFA)<sup>72</sup>, foi possível sua efetivação com o PRONAT, recursos aprovados em 2006 e que teve sua primeira turma em 2011.

Em resumo, junto com o movimento social, em especial o CAV, e com uma articulação estadual e federal com a AMEFA, surge a EFA de Veredinha como uma tentativa de resposta, através da educação, para diversos problemas a que são submetidas as famílias agrícolas do Vale Jequitinhonha que, de acordo com o projeto político-pedagógico da escola (2010), se justifica para atender ao preparo dos agricultores para lidar com um tipo de produção rural territorial com características ambientais, econômicas e culturais específicas, bem como possibilitar aos jovens opções de vida no rural sem a necessidade de processos migratórios, utilização sustentável dos recursos naturais para a convivência com o semiárido, além de proporcionar adequado atendimento das necessidades educacionais dos alunos do campo.

Há, portanto, o intuito de agir territorialmente, com objetivos amplos de cultura, economia e ambiente. Uma inclusão socioespacial na produção de uma territorialidade envolvida com um tipo de exploração agrícola baseada no trabalho familiar, que não seja conjugada unicamente com o mercado, mas que conviva com a sociedade atual, com outro jeito de viver nesse lugar, com a capacidade de se articular os capitais territoriais, com a reivindicação de uma ruralidade, com a valorização e consolidação de um modelo de educação que inclui cidadãos(ãs) a partir de uma realidade territorial do local/regional - uma novidade e uma iniciativa social.

Assim é colocada a história desse GT no contexto do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha pela liderança:

(...) foi uma luta, isso começou em 2002, com essa luta “aí”, com a assessoria da AMEFA, mas foi “andando” a passos bem firmes, e passos lentos, mas a gente sempre orientada sabia onde queria chegar, com tudo já bem construído foi quando em 2005, senão então a

---

<sup>72</sup> “A Associação Mineira das Escolas Família Agrícola – AMEFA, criada em 24 de julho de 1993, é uma Entidade Civil, sem finalidade econômica, que congrega 18 Associações Escolas Família Agrícola para a promoção educacional, coordenação, animação e representação das Escolas Famílias Agrícolas – EFAs do Estado de Minas Gerais. Sua missão é contribuir para que as EFAs desenvolvam uma formação integral e personalizada de jovens trabalhadores rurais e suas famílias, em harmonia com o meio ambiente; articulada com valores humanos, cristãos, técnico-científicos e artístico-culturais; centrada em políticas de geração de trabalho e renda familiar, na perspectiva do fortalecimento da agricultura familiar, da Educação do Campo e da solidariedade e sustentabilidade no Campo”. Fonte: <<http://amefa.wordpress.com/historico-da-amefa/>>. Acesso em: marco de 2014.

política de desenvolvimento territorial, no caso aqui do Alto Jequitinhonha, aí reacendeu o sonho desses pais nessa expectativa de que ali a gente teria, a gente tinha uma chance de conseguir recurso para a infraestrutura da escola (entrevistado).

As ações derivadas do PRONAT resultaram na construção do prédio onde hoje está situada a Escola Família Agrícola de Veredinha, que atende no Ensino Médio com formação profissionalizante em Técnico Agrícola a aproximadamente 160 estudantes de cinco municípios da região: Veredinha, Turmalina, Botumirim, Minas Novas e Chapada do Norte. A pedagogia adotada é a da alternância; assim o estudante fica quinze dias na escola e 15 dias com a família. Tal pedagogia se apoia em uma educação plena, voltada para a formação integral do ser humano, para a profissionalização dos jovens, além de valorizar os laços familiares.

Localizada em uma gruta, terreno doado por um agricultor, ela possui salas de aula, refeitório e alojamento (Figura 16). A política territorial foi o instrumento fundamental para a construção do prédio, em uma ação conjunta com a prefeitura de Veredinha. Além do apoio dos recursos do território, ela conta ainda com o apoio, como observado na placa de boas-vindas, de ONGs nacionais, como a Cáritas e o CAV, internacionais como a associação Suíça *Vivamos mejor*, do governo do Estado de Minas Gerais, de prefeituras e mesmo do governo canadense. Assim, ela envolve ações na comunidade, em órgãos de financiamento nacional e internacional, bem como ações públicas.

As ações específicas do território na efetivação desse projeto foram: construção da rede física da Escola Família Agrícola de Veredinha, aquisição de mobiliário, equipamentos e material didático-pedagógico, realização de seminários para sensibilização, para implantação de escolas família agrícola e desenvolver o ensino médio com formação profissional de nível técnico em Agropecuária. Na avaliação dos entrevistados, a política territorial contribui de fato para a institucionalização desse projeto nas seguintes circunstâncias: Recursos, mobilização, pertencimento e empoderamento.



Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013, visão panorâmica.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 16 – Escola Família Agrícola de Veredinha, Minas Gerais.

A captação de recursos foi fundamental para a realização das obras de infraestrutura e para operacionalizar a obra, que contou com a doação de um agricultor do terreno e contrapartida do município. Entende-se que a ação se caracterizou com mobilização, uma vez que o projeto já existia e “fortaleceu as pessoas (visto que seria possível), mais agricultores aderiram ao projeto” perspectiva dada por uma liderança do GT (trabalho de campo), ou seja, a realização visível dessa demanda via recursos do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha auxiliou na articulação das famílias rurais pela evidência da realização do projeto.

A ideia de o território abranger não apenas o município, mas toda uma população que poderia se beneficiar com o projeto reforça o sentimento de pertencimento a um grupo na sociedade com objetivos comuns, e demonstra aos agricultores que sua pretensão tem vínculos com outros que possuem os mesmos projetos e necessidades, remetendo ao pertencimento a um local/região, a um território específico da agricultura de base familiar.

A participação política na organização para a aprovação dos recursos no Codeter e convencimento político local de alianças com a Prefeitura de Veredinha acarretaram o empoderamento desses agricultores de uma necessidade básica: a educação de seus

filhos. Dessa forma, a política territorial se tornou um instrumento que, pelas táticas adotadas pela comunidade, tornou possível a institucionalização de uma forma de se incluir e criar uma institucionalidade, a Acodefav. A seguir, o dizer de uma agricultora de Veredinha sobre a ação da escola na vida prática dos agricultores ilustra esse quadro:

Tenho três estagiários lá na minha roça. Eles nunca imaginaram que plantar laranjeira poderia dar lucro. Eles viram o tanto que foi importante para eles aprender, você cuida ele previne e não perde tempo para dar o lucro. O menino que estava estagiando lá disse: eu vi um pé de laranjeira morrer na casa do pai e não fez nada, até que morreu e prevenido do jeito que estava trabalhando, que eu ensinei, ele então dá mais vida, é a mesma coisa a comparação, e assim se você não vai procurar um médico, cada vez a sua situação é pior e se você procura depois que passar da hora, não tem jeito, mas é a mesma coisa de você cuidar de um pé de laranja, e se a doença estiver forte mesmo você não dá conta de cuidar, se você for prevenir ele todo ano aguenta, mais tempo e esses meninos falando aprenderam tanta coisa sobre agricultura que eles disseram que podem ensinar os pais deles a chegar lá. Sabem como se cuida de um canteiro e que eles irão se formar sabendo da vantagem do lado da agricultura (entrevistada).

Além dessa relação dos jovens com a vida rural, como relatado pela agricultora, na visita à EFA de Veredinha observou-se diversos projetos em andamento, simples, mas com significado importante de inclusão, como trabalho de campo de Geografia e conhecer cidades históricas mineiras, inclusive a vizinha cidade de Diamantina, que poucos alunos da escola tiveram oportunidade de conhecer. É interessante que, no entanto, a maioria conhece Ribeirão Preto, o lugar da cana, pessoalmente ou por intermédio dos familiares, tios, irmãos, pais. Assim essas ações caracterizam um projeto pela simplicidade e capacidade de produzir pertencimento de seu espaço de vida no lugar/região no território; um agir consciente e o mais importante; uma vivência cidadã do espaço-tempo.

É, portanto, um sonho, uma luta que pressupõe “dedos de prosa”<sup>73</sup>, assunto, discussão, controvérsia, debate, uma luta por um espaço de direitos outorgados pela conquista, uma forma de viver construindo territórios para novas pelejas impostas pelo contexto da sobrevivência com dignidade, uma vida plena. Assim se deu territorialmente a inclusão no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, pois conseguir um modelo educacional adequado resultou na construção da Escola Família

---

<sup>73</sup> Do popular, uma pausa para conversa entre amigos.

Agrícola, mas há um histórico e uma grande articulação nas bases, nas comunidades, para a sustentação desse projeto – novas escalas, lugares e territorialidades. É território que sempre admite novidades, engendradas de espaço-tempo.

### **6.3.9 Fruticultura**

Considerado pelos líderes do território um dos GTs mais bem sucedidos do programa, ele efetivou um projeto no município de Datas chamado Frutivale, com a participação de 12 municípios: Felício dos Santos, Itamarandiba, Leme do Prado, Rio Vermelho, São Gonçalo, Rio Preto, Serra Azul, Serro, Gouveia, Datas, Couto Magalhães de Minas, Senador Modestino Gonçalves e Diamantina.

Porém seu funcionamento, que inicia em 2007 com apoio do PRONAT, vê-se interrompido no ano de 2012, demarcando assim uma trajetória territorial de sucesso por um determinado tempo, e mostrando ser possível construir outras formas de relação na produção de base comunitária e territorial. Logo, a avaliação positiva das lideranças territoriais até o dia de hoje.

De acordo com um entrevistado (primeiro presidente da Frutivale), ele começou o projeto fruticultura com a intenção de aproveitar as frutas do quintal que eram abundantes, em especial a manga, e de agregar valor ao produto criando uma nova forma de viver das características regionais do Vale – a fruticultura –, pois, além de um alto valor natural, é também altamente exigente em mão de obra, portanto, geradora de emprego e renda. Esse projeto viabilizava ainda, de forma concreta, o associativismo rural com a união solidária e coletiva da produção de vários pomares caseiros em todos esses municípios, concentrando em torno de um mesmo centro de beneficiamento.

Para a realização desse projeto, o PTDRSAJ colocava como um dos pontos fracos ou limitantes a pouca infraestrutura, a falta de equipamentos adequados para processamento das frutas, perda da produção de frutas por inexistência de unidades de processamento e a falta de um gestor para coordenar e articular os projetos territoriais. Para a realização dessa proposta, foi elaborada uma organização de base e uma unidade beneficiadora no município de Datas, MG, conforme a Figura 17.

Criou-se a Frutivale, uma Associação dos Produtores de Frutas do Alto Jequitinhonha, com a participação de 350 agricultores familiares, contando com uma





Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 17 – Instalações da Frutivale e unidade beneficiadora de polpa. Datas, Minas Gerais.

diretoria formada por representantes dos agricultores e, ainda, uma diversidade de atores presentes no projeto do Estado. A Frutivale é a personalidade jurídica que representa todo o projeto, portanto ela é responsável pela produção das frutas, beneficiamento e criação de canais de comercialização. A associação aprovou uma segunda unidade no município de Itamarandiba, mas a prefeitura, devido a questões legais e operacionais, não captou o recurso.

Segundo um entrevistado, liderança do GT (técnico da Emater Diamantina), “funcionou muito bem, é uma agroindústria familiar”, mas teve uma gestão profissional, cujo projeto avançou muito em relação à proposta inicial, com vendas para o Programa de Aquisição de alimentos (PAA) que adquiria os sucos para o acesso população de baixa renda, uma garantia de segurança alimentar uma demanda surpreendente que envolvia o abastecimento de Belo Horizonte e diversas cidades de porte médio no Estado via demanda institucional. Avançou também em outras atividades ligadas à fruticultura, como viveiro de mudas frutíferas, comercialização de mudas, aumento do plantio de frutíferas na região, implementação de uma área com o plantio de mudas frutíferas e construção de uma estufa e do entreposto de insumos.

Para o desenvolvimento territorial, ela se constituiu em um exemplo de efetivação de uma iniciativa social, pois a crise de emprego com o esgotamento da mineração incentivou a atual forma de renda da população através da fruta; em especial o morango, mas também goiaba, laranja e maracujá. Uma cadeia de intermediários das frutas foi quebrada, o que melhorou o pagamento e a relação bancária dos pequenos agricultores, além de que incentivou a melhoria tecnológica na agricultura, possibilitou a criação de uma escola técnica agrícola municipal. Essas novas mudanças nas relações sociais, de inclusão, produção e atendimento das necessidades básicas estão presentes no território, apesar da atual fase da Frutivale.

O momento que a Frutivale vivia era fruto de seu sucesso no mercado, havia muita demanda. Como diz um dirigente da Frutivale: “Pois nosso produto era diferenciado e para atender a demanda em número e exigência de sabores, começou a comprar de outras regiões o produto principal, a fruta”. Sua posição no mercado originou problemas financeiros, administrativos e sanitários, e o mais importante é que o volume do negócio ficou elevado para a administração dos cooperados e por ordem judicial o processamento da fruta parou de funcionar, mas ainda existe a associação e alguns funcionários ainda trabalham na entidade, mas não estavam disponíveis para a entrevista. Problemas estes que poderiam ser evitados se a política pública do Território da Cidadania Do Alto Jequitinhonha, possui-se a possibilidade de um controle ou interlocução com uma base social após a liberação de recursos, como foi pretendido na proposta do GAL.

Esta é uma história complexa que pode melhor ser compreendida como um componente, denominado de sucesso pela liderança do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha na entrevista de um agricultor familiar do município de Datas contou que abandonou a garimpagem por causa do esgotamento da mineração, passou um tempo desempregado e que agora se dedica, com sua família, o cunhado e a irmã, à plantação de morango.

A Frutivale, no início, até que começou ajudando. Ajudando assim: comprava da mão da gente. Ainda agora parou tudo lá, não está mais funcionando. Antes, no início, a gente jogava muito morango fora, depois aquele morango que a gente jogava fora ela começou a comprar da mão da gente. Então, lá como tem as máquinas de beneficiamento é que compra (entrevistado).

Esse mesmo agricultor tem em sua propriedade uma pequena criação de gado para consumo e a quase totalidade das terras tem frutas plantadas: o morango é vendido em Belo horizonte, e as laranjas, com os frutos no pé, não têm destinação (Figura 18).



Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 18 – Propriedade no município de Datas, Minas Gerais, com aproximadamente 20 pés de laranja.

Sobre a cooperativa, ele diz que “começou ajudando”, o que mostra a importância da Frutivale, mas que ela está parada. Ele coloca, assim, como os outros entrevistados, que ela está apenas parada e que há esperança de que ela volte a funcionar. Na reunião do Território essa questão é sempre pautada e foram aprovados no CODETER a destinação das verbas do Proinf 2014 para sua reativação.

A iniciativa social e a organização dos produtores em torno de uma possibilidade viável levaram à experimentação de uma nova relação social no espaço-tempo do Vale Jequitinhonha, onde se desenvolveu uma consciência territorial, pois a tradição de produção de frutas, vinculados a uma agricultura familiar permanece no município Datas.

As inovações sociais devem possuir um efeito institucional capaz de retroalimentar novas demandas que surgem no território, oriundas do próprio ato do movimento – no caso o GT Fruticultura do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, que cria a Frutivale, uma mudança política territorial associada aos mercados institucionais. Tornou-se possível uma nova forma de trabalhar coletiva, com novas práticas produtivas, mas esse desenlace de deliberação de recursos não significou apenas ganhos, como trouxe a necessidade da ação coletiva de um ciclo inovador, isto está na agenda do território.

### ***6.3.10 Meio Ambiente***

O objetivo desse GT era melhorar a disponibilidade e a qualidade da água para consumo humano no Território, uma questão fundamental para boa parte do Alto Jequitinhonha devido a escassez desse recurso. Sua proposta de ação: cercamento de nascentes de água que abastecem os municípios, captação de água, construção de reservatórios e módulos sanitários, ligações prediais de água e esgoto, distribuição das redes de água e esgotos e realização de seminários sobre meio ambiente. Propõe efetivar melhoria e conservação do recurso água.

Esse GT foi instalado oficialmente, houve reuniões, debates, mas efetivamente não houve ações para sua concretização. Segundo uma liderança (técnico da SUFRAM Diamantina) “a gente viu no território a possibilidade de tratar essa questão”, e completa com a causa do não avançar de uma proposta territorial: “um grupo pequeno, faltou uma metodologia, alguém que pudesse ter uma experiência maior, não conseguia apurar”; ou seja, um GT que não avançou além das propostas e apenas detectou necessidades.

Entende-se que a proposta do GT não logrou êxito na disputa/seleção de projetos. Caracterizou-se como uma proposta de intervenção territorial onde existem capitais territoriais que se conjugam na política para o desenvolvimento do meio ambiente. Todavia, nesse caso, a questão água era transversal a diversas iniciativas sociais e não uma iniciativa social, logo a carência de metodologia, liderança ou maior aglutinação social. A água no contexto não é um problema isolado na região, onde existem ONGS que já desenvolvem ações visando a conservação e o acesso a ela, como

o CAV; esta é uma possibilidade para se tratar territorialmente e não setorialmente ou em um GT.

### **6.3.11 Minorias**

O PRONAT e seu sucessor, TC, visam atender a uma parcela do rural excluída do processo de modernização, mas esse GT não atende a exclusão e sim, dentro dessa parcela, o que chamou de minorias: um grupo existente dentre os agricultores familiares/camponeses do Vale que se considera e/ou é considerado diferente do grupo maior ou dominante em razão de características étnicas e de gênero, e que, por essa razão, não tem os mesmos direitos e/ou mesmas oportunidades que o grupo majoritário. Ou ainda é alvo de uma dupla exclusão: a de origem, como agricultores familiares, e outra, interna como mulheres e quilombolas.

Existe uma incongruência nesse GT, no entanto, pois é o único que pressupunha ações em todos os municípios, o que leva a indagar: então a minoria existe mais que a maioria? Presentes no todo do Território, não foram encontrados como ação territorial no trabalho de campo ou como existência real de uma política e ações, exceto citações no PTDRSAJ, sobre gênero uma referência às mulheres:

faz com que a participação seja percebida como algo de funcional à “economia” familiar, na medida em que proporciona conhecimentos que, como no caso do sabão caseiro, permitem produzir em casa algo que antes tinha que ser comprado, ou até mesmo de gerar uma pequena renda adicional através da venda do mesmo. Desta forma, a mulher começa a entender que participar é útil e, porque não, divertido; na medida em que o prazer e a constância na participação aumentam, é possível introduzir discussões mais complexas, assuntos que não são tão próximos do mundo feminino, e consolidar esses espaços como próprios das mulheres para suas discussões (PTDRSAJ, 2005, p. 208).

Haveria, assim, um GT para a economia doméstica, mas não foi observada nenhuma ação nesse sentido, cursos ou eventos destinados às mulheres; elas apenas aparecem citadas nessa parte do documento, nada mais. Haveria um espaço próprio para elas na forma da reprodução das famílias do Vale Jequitinhonha? Como é sua rotina?

A rotina de trabalho das mulheres lavradoras no Alto Jequitinhonha era uma *lida sem fim*. Começava diariamente bem cedinho, entre

quatro e meia e cinco horas da manhã, buscando água para o consumo diário da família, percorrendo, muitas vezes, uma grande distância para se abastecer; segundo as lavradoras: *Água buscada não há o tanto que chegue*. Depois vinham os outros afazeres: fazer café, arrumar a casa, molhar a horta, lavar roupa, cuidar das criações pequenas, lavar as louças, fazer o almoço e levá-lo para o marido e filhos que saíram cedo para o trabalho da roça. Levava o almoço e ficava para trabalhar a tarde toda na lavoura, enfrentando o mesmo serviço que os homens. Era também a mulher quem buscava lenha para abastecer a família durante a semana. As atividades designadas como femininas são compostas de uma série de tarefas articuladas, que demandam uma grande quantidade de esforço esparramados, importantíssimos, mas que, por serem fragmentados, quase sempre desapercebidos (GALIZONI, 2014, p. 28-29).

Observa-se uma rotina de dupla função na divisão espacial do trabalho da família, um trabalho na roça e outra na casa por parte desses sujeitos. Com rotina diversa e extensa, há ainda um espaço pertencente a elas, o da casa da família – o seu território – por isso a necessidade de entenderem que participar é útil. Se a política do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha remeteu a um não alcançar nenhuma ação detectável na prática, como analisar a situação dos quilombolas? Foi observado que nem a citação desses se fez nos documentos, apesar da existência no território de dezenas de quilombos registrados.

Para não falar que não se defrontou com quilombolas e mulheres, uma entrevistada negra, mulher, matriarca, líder quilombola e reassentada da construção da barragem de Irapé coloca assim sua experiência de vida:

(...) a CEMIG não queria que fosse quilombo, porque ela queria fazer a barragem que a gente não queria sair. Na época, pediu para a CEMIG que se ela desse uma quantidade de terra maior a gente aceitava sair, foi aonde começou tudo. Ela propôs comprar terra onde a gente quisesse e a gente formou uma comissão de atingidos pela barragem de Irapé para brigar na justiça. Aí ficou a CEMIG brincando com a união por causa da terra, não aceitava que fosse quilombo, e a união querendo que fosse depois do título a gente fez. Nessa época a gente fundou a associação, que a gente tem desde o ano 2000, e aí chegou a um ponto da CEMIG aceitar a negociar com a comunidade, com todas as comunidades e comprou essa terra para nós, e aqui nós estamos até hoje (entrevistada).

Eis que uma mulher negra e quilombola rompendo o *glassceiling*<sup>74</sup>. A minoria existe no todo do território, quer seja na produção e na constituição de poder. Portanto, elas foram encontradas em diversos GTs, o que quer dizer que ausência pode revelar presenças. A própria criação de um GT revela que na disputa/seleção de projetos há necessidade de uma política de afirmação às chamadas minorias, quer seja no empoderamento ou nos direitos culturais, na inclusão social e no atendimento das necessidades básicas. Mas transformações sociais são contraditórias, pois envolvem tanto os que pretendem mantê-la quanto os que, insatisfeitos, pretendem transformá-la em todos os aspectos para todos(as).

Há então complexidade desse GT na sua evolução, que está presente em todos os outros e até nas ausências; uma territorialidade presente em outras territorialidades ou, ainda, novo reescalonamento, o que torna propício o ato de citar como algo novo ou uma novidade na política pública. Há afirmação de uma diversidade e não de uma exclusão. Pode-se resumir esse GT como a expressão de um avanço na pretensão da existência da política pública impossível de ser analisado apenas por esse ângulo, mas no construir e realizar de um espaço-tempo.

### **6.3.12 Piscicultura**

A criação de peixe não é uma atividade tradicional na região. A ideia seria aproveitar o lago da usina de Irapé, construído pela Cemig, para a produção de peixes de forma a incentivar uma nova forma de produção que se constitui no território como uma solução para a melhoria da renda; também se objetivou o aproveitamento de um recurso e um expediente de empoderamento e inclusão social e que já conta com organização, uma associação criada por agricultores reassentados que possui um capital social de organização advindo do enfretamento pela desapropriação para efetivação do empreendimento hidroelétrico. São 62 famílias que pertencem a duas associações do município de Leme do Prado (região de Mandassaia), outra associação em Peixe Cru (Turmalina) e a terceira em Malhada (José Gonçalves de Minas). Em uma iniciativa

---

<sup>74</sup> Metáfora teto de vidro é utilizada para descrever barreiras invisíveis (“vidro”), através do qual as mulheres, mas não consegue alcançar posições superiores (teto). Estas barreiras evitam que um grande número de mulheres e minorias étnicas de obtenção de liderança na sociedade.

social a partir do programa do governo mineiro Minas Sem Fome, a Emater instalou criadouros de peixe, como se pode observar na Figura 19, a seguir.



Fonte: trabalho de campo realizado entre de meses de março-maio de 2013.  
Autor: Allain W. S. Oliveira.

Figura 19 – Tanques redes no lago de Irapé, comunidade de Mandassaia, Leme do Prado, Minas Gerais.

Existem 95 tanques-rede instalados no lago. A expectativa é produzir 40 toneladas de pescado por ano. Os líderes da comunidade de Mandassaia entrevistados se mostram otimistas em relação a essa atividade econômica e apontam os benefícios já conquistados: nova fonte de renda, aproveitamento do lago, introdução do consumo da carne de peixe e associativismo. A principal necessidade para melhorar a produção é uma Unidade de Processamento de Pescados, que conta com frigorífico, fundamental para obter a inspeção sanitária e abandonar a clandestinidade da venda do pescado, recurso este que hoje é demandado ao Ministério da Pesca.

Em relação ao Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, a liderança da comunidade de Mandassaia diz: “Participei de algumas reuniões como suplente, mas as



coisas não são do jeito que a gente pensa”. Segundo uma liderança territorial, esse projeto é fundamental para a melhoria de vida dos agricultores do Vale, mas a transformação sofrida no território a partir de 2009 prejudicou o projeto. No Território não basta ter a novidade ou uma iniciativa social, ele também é seleção/disputa de projetos, e nesse processo a piscicultura ficou como uma demanda para mais adiante, um vindouro tempo-espço.

### **6.3.13 Questão fundiária**

A estrutura fundiária é uma questão histórica de concentração de terra e exclusão social, algo a ser conquistado no espaço-tempo para a cidadania, e é parte fundamental de um projeto democratizante para o campo, pois a terra é meio de produção fundamental no rural. Tema comum à totalidade do território nacional, a distinção da questão terá como contorno o modo como foi conduzida no Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, que assim a define:

Um dos maiores problemas dos agricultores familiares é a titulação das terras. Um número significativo de pequenos produtores do Território não possui documentação legalizada de seus imóveis, o que dificulta o acesso a programas governamentais que beneficiam esse público. Esse é um dos grandes desafios a serem superados pelo Programa de Desenvolvimento Territorial (PDSTRAL, 2006, p. 75).

A estrutura fundiária é a forma como o recurso terra se divide em propriedades. Percebe-se que a região ganha nova feição após a introdução do eucalipto e da posse, sendo transformada em propriedade da terra para a silvicultura, o que foi chamado pelo PDSTRAL como privatização das chapadas. Efetivou-se, então, áreas consideradas devolutas, mas de uso coletivo. Esse transferir a favor de um projeto de Estado foi realizado com incentivos fiscais para a implantação de grandes reflorestamentos de eucalipto. A produção dessa nova realidade mudou a estrutura fundiária regional, que conjuntamente coloca a região no novo quadro da modernização agrícola brasileira. Resumidamente pode-se colocar como: a presença do agronegócio, concentração fundiária, urbanização, migrações, expulsão de posseiros; enfim, um processo que cria incerteza no lugar e no território, acompanhado de certo medo em relação a resultados ou consequências da exclusão pela não regularização fundiária.

A questão da insegurança fundiária é colocada no conjunto da política. Pelos dados apresentados, o número de ocupantes é relativamente igual ao do Estado de Minas Gerais (PDSTRAL, 2005), o que evidentemente se deu pelo processo de regularização fundiária acompanhado da ocupação das chapadas. Um entrevistado da comunidade do Káquente, no município de Veredinha, ainda não possuía seu título de terra, mas essa comunidade se encontra nas grotas, área com alta declividade, não apropriada pelas empresas reflorestadoras; assim durante a implantação das empresas florestais de Eucalipto, a propriedade não foi regularizada, ou expropriada.

Além desse fato, no Colegiado Territorial são reservados assentos para grupos de agricultores com origem em assentamentos da reforma agrária ou reassentamentos dos atingidos pela usina hidroelétrica de Irapé. Pode-se constatar que as vagas destinadas aos assentamentos do INCRA, no Codeter, não foram efetivamente ocupadas, o que, segundo uma liderança do território (Diretor regional da FETAEMG), se deve ao tipo de assentamento que elas representam, pois “muitos agricultores de origem urbana, por vezes até de Belo Horizonte, com títulos de terra já garantidos não se interessaram muito pela política”. Ainda, dos seis assentamentos de reforma agrária existentes na região dois surgiram no ano de 1990: um total de sessenta e sete famílias (67) com mais de duas décadas como produtores rurais – desse modo, com pleno exercício da propriedade. Os outros quatro, no total de setenta e três famílias implantadas entre 1998 e 2003 estão enquadrados dentro do projeto de reforma agrária de mercado, o chamado programa de crédito fundiário (PDTSAJ, 2005), em que ao agricultor é dado o direito de compra da terra. Esse fator pode significar o distanciamento da política devido à organização social dos agricultores e seus objetivos não estão expressos na política.

O debate sobre a questão foi assumido pelos reassentados de Irapé. A usina hidroelétrica, inaugurada em 2006, pertence à Companhia Energética de Minas Gerais, possui 208 metros de altitude e gera 360 MW. Com investimento de 1,2 bilhão de reais e área inundada de 137 km<sup>2</sup><sup>75</sup>, esse alagamento que caracteriza-se uma desterritorialização foi acompanhado de grande mobilização social, envolvendo diversas organizações sociais, como Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), sindicatos, igreja e grande mobilização dos agricultores atingidos, pois na área inundada há os grotões com

---

<sup>75</sup> <[http://www.cemig.com.br/eses/Cemig\\_y\\_el\\_futuro/Sostenibilidad/programas/ambientales/Irape/Paginas/default.aspx](http://www.cemig.com.br/eses/Cemig_y_el_futuro/Sostenibilidad/programas/ambientales/Irape/Paginas/default.aspx)>. Acesso em: janeiro de 2014.

numerosos assentamentos humanos e com uma grande atividade antrópica, quer seja agrícola, pastoreio, pesca e garimpagem, além de uma relação cultural com o local.

A região possui um total de 21 reassentamentos, com um total de duzentas e duas famílias, todos com origem no ano de 2004 (PDSTRAL, 2005) e com grande organização na base social, que até o momento do projeto não possuíam o título definitivo da terra e a relação de interesses locais. No entanto, efetivamente, o debate sobre o tema ficou a cargo dos reassentados de Irapé, que representa a novidade no local, a regularização fundiária.

As lideranças desse GT são compostas por líderes sindicais, todos com passagem pelo MAB, e que no atual momento exercem liderança no movimento dos agricultores familiares da região por via sindical. Na visão desses, a necessidade da regulação fundiária dos reassentados de Irapé foi colocada na pauta da política territorial do alto do Jequitinhonha, e acrescenta: “problema com o território, porque a gente pensava uma ‘coisa’ do território e a ‘coisa’ é outra”. (Diretor regional da FETAEMG). Revela ainda uma ação deste grupo na política territorial: “nós tínhamos um representante dos atingidos dentro do território. Não deixava passar as discussões, assim, havia reunião no território, qualquer proposta a gente estava.” Desse modo, mostram sua participação como reassentados, que, na prática, uma interferência como agricultores nos diversos aspectos da política, inclusive nos CTS

As afirmações revelam momentos, quer seja da política quer seja de suas expectativas. Na política houve a mudança de território rural para território da Cidadania, e as expectativas são de um movimento organizado, com uma proposta que interfira nos aspectos econômicos, de inclusão e das necessidades. A regularização fundiária seria, então, uma escala de reivindicação local, uma iniciativa local, mas que pode ser respondida por articulações escalares nas quais a questão da desapropriação ou regularização fundiária passa por instâncias jurídicas e governamentais e a política territorial não tem acesso ou mesmo responsabilidade para a solução.

O Território da Cidadania do Jequitinhonha não é uma “coisa” ou “outra coisa”: ele é uma existência e um estado que reflete e também manifesta as lutas do local/região, mas igualmente e, sobretudo, é limitado e contido por outros territórios, como o Nacional. Assim, articulado a limites, ele não pode emitir a titulação das propriedades, e o mesmo entrevistado revela que a organização do movimento foi suficiente para “provocar essa discussão e saber o que a gente quer dentro do território, qual é o projeto que nós temos para ele” (entrevistado Diretor Regional da FETAEMG).

Um assentado (Agricultor de Itamarandiba) coloca assim a questão: “Como vou aposentar, não sou proprietário”. Apesar dessa realidade, da impossibilidade de obter o título da terra, ele “ajudou falando para várias pessoas do movimento social e do governo sobre nosso sofrimento”. Nesse sentido, compartilha angústia, socializa e busca soluções. Outra entrevistada (STR Itamarandiba) do território assim pontua: “Eu tenho um pomar”, referência a um projeto frustrado de fruticultura no município de Itamarandiba.

Os reassentados de Irapé se expressaram no território e “não deixaram passar as discussões”; desse modo, interferiram nos círculos de cooperação, além da questão fundiária, no caso da fruticultura e outros, o que demonstra uma articulação local de poder. No entanto, todas as questões têm apelos locais e muitas vezes essa escala não resolve o problema; assim, esse CT foi uma reivindicação social.

#### **6.4 Os círculos de cooperação social, um efeito estruturante no território**

As relações estabelecidas na base da política territorial são uma realidade associada ao lugar/região e territorialmente existentes a partir de pertinências, com uma eficácia condicionada e associada à sociedade, mas adequada a um modelo institucional da política pública territorial e, portanto, submetida a todo um processo de instalação da política nacional (conjuntura, governo, regulações). Sua institucionalização é negociada por meio de acordos, táticas e estratégias, em um poder local que se associa ao espaço-tempo do Alto Jequitinhonha e às territorialidades.

Os círculos de cooperação social são abalizados com uma visão de um desenvolvimento endógeno e com discernimento dentro de uma lógica de inclusão social como atendimento às necessidades básicas e uma economia social e solidária, de modo a buscar o empoderamento e a institucionalização de novidades. Se enquadraram de acordo com suas especificidades a um modelo de inovação social e não de adequação técnica ou ações individuais, ou mesmo mecanismo de integração a um mercado formal, pois são congêneres da *policy-making* desde sua origem. Seriam assim, atores locais que, ao mobilizarem os capitais territoriais sem a intencionalidade de reproduzir as desigualdades, se lançam em uma política de base para acessar recurso do Estado, um dinamismo local engendrado não pela política pública, mas apropriado para ela, uma racionalidade.

Esses círculos de cooperação de inovação socioespacial são um conjunto de relações que articulam lugares dispersos geograficamente através do controle dos fluxos de transferência de cooperação, transposição de experiências e informação; enfim, são soluções sociais, relações estabelecidas entre os lugares e as lideranças do movimento, os cooperadores e transformadores, e suas bases por intermédio de trocas de fluxos materiais e imateriais, com predominância de bens intangíveis. São uma forma de produzir e circular na política pública, como aponta um entrevistado:

Conseguiu sabe por quê? Quando se fala em território você discute uma coisa mais horizontal, com um olhar mais longe. E a política ultimamente, com esse negócio de emancipação de diversos municípios, nós fizemos uma logística de um fechamento jogando para dentro? cada um “olhando” o meu espaço. E quebrou um pouco disso, a gente começou a discutir logística, a tentar uma estratégia de uma cadeia produtiva, por exemplo, a questão do mel, do artesanato, das escolas da família, para um município, mas discutindo com todos (entrevistado).

Esta é, portanto, uma logística, uma tática de olhar o outro. O território não é apenas a casa própria, o município em que se reside, ou liberação de recurso por demandas municipais. Esse espaço, que é também círculo de cooperação, se compõe de relações de proximidade, mas fluidas, relacionadas ao homem e sua totalidade, e é nesse aspecto que consiste a realização de novas realidades socioespaciais de transformar a comunidade. Esse GT, enquanto espaço de debate, foi um meio de garantir a participação e articulação com a base social do território, o não tolhimento de uma forma primordial de liberdade de expressão pela fala e participação, como afirma a entrevistada:

o agricultor, ao discutir recursos para uma cadeia produtiva, vai pensar nele. Nesse momento ele tem condição de ter liberdade para falar. Coisa construída através da participação, mas ele tinha essa opção de definir recurso, então ele tinha liberdade, ele tem liberdade. Agora, essa liberdade, também ela é construída a partir de como às vezes eles são tão “tolhidos” da sua participação que eles não atingem essa liberdade (entrevistada).

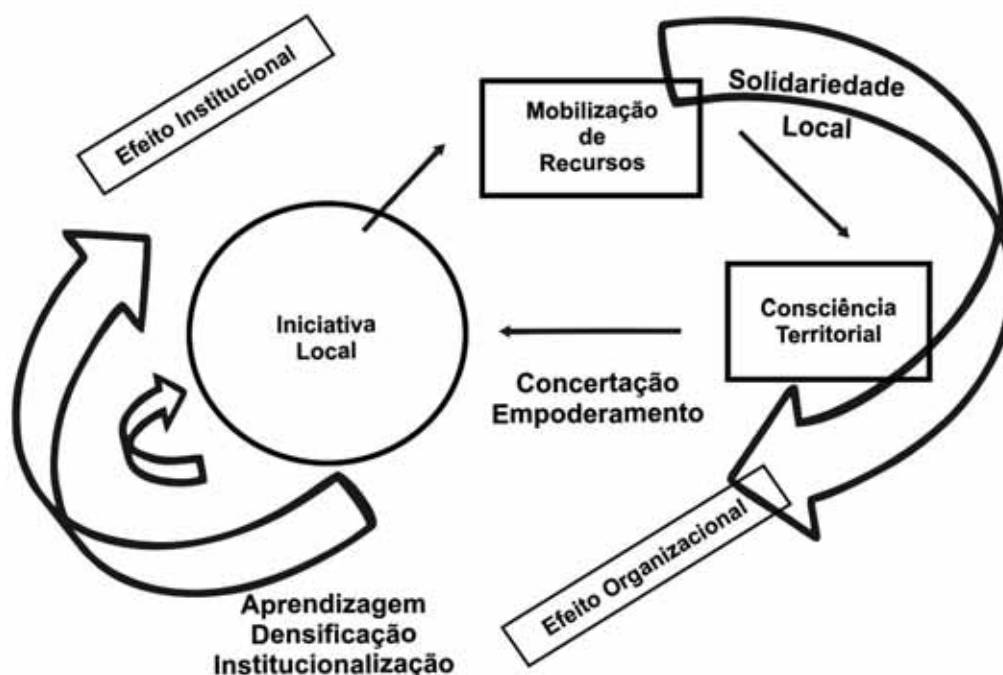
Não se pode perder a perspectiva sobre esse processo: a ação dos atores sociais e sua mobilização territorial para efetivar as novidades, que são projetos que se associam ao espaço-tempo da região, mobilizados por uma política pública, não significando, assim, que sua elaboração se dá no agora, mas sim sua possível execução,

principalmente via recursos, mas em conjunto com o todo, um processo que mobiliza o efeito local com ação de transformação, um efeito territorial.

Para essa finalidade, com auxílio de um esquema com reciprocidade teórica, esta proposição de análise representa um fenômeno ou um conjunto de fenômenos complexos a partir de uma ação que se desencadeia por uma conjuntura de Estado: uma ação intencional voltada para a sociedade. Essa construção torna-se uma realidade no tempo-espaço, o Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha. Afirma-se não a ideia de sistemas com seus subsistemas, mas na dinâmica social imposta a ideia de reescalonamento. As questões colocadas independem da *policy-making*, pois elas têm uma existência real no território ao passo em que também são outras territorialidades, e, enquanto escala, se articulam com outros fenômenos, fatos ou eventos e estruturas existentes no mundo.

A observação de vários casos permitiu a diversos autores da inovação social, (FONTAM, 2014, p. 223; KLEIN, 2014, p. 128), proporem um modelo que envolve vários elementos que contribuam para criar dinamismo local, o que inicia um processo de baixo para cima de transformação social (Figura 20).

### A ação coletiva local e seu efeito estruturante



Fonte: adaptada de Fontam (2014, p. 223) e Klein (2014, p. 128).

Figura 20 – Ação coletiva e seu efeito estruturante.

Esse modelo destaca os momentos estratégicos em que as organizações não governamentais, órgãos públicos, privados e movimentos sociais devem intervir para apoiar esse processo de inovação e desenvolvimento com a devida adequação ao caso estudado, mas pertinente com a realidade, com quatro fases distintas associadas aos processos territoriais.

**Fase 1:** é denominada de iniciativa social. Essa iniciativa seria o projeto, a ideia de ação, o que vai ser efetivado por um grupo de indivíduos, uma liderança. Ele deriva de um processo de seleção na estrutura do CODETER ou do núcleo diretivo e, ainda, é um desígnio de uma solução social, mas deve ser de acordo com as orientações da política, e na seleção/disputa de ideias ou novidades no território, receber atenção. Assim, no modelo da política ele deve ter uma boa aceitação pelas lideranças locais, sendo estas do movimento social, das prefeituras ou dos órgãos estaduais atuantes no Alto Jequitinhonha.

Todos os projetos discutidos e aprovados pelo Território são iniciativas sociais e têm sua existência como uma realidade de uma cidadania incompleta, associados à reprodução do trabalho familiar na agricultura. Eles possuem, de fato, uma extensão social que se enquadra na perspectiva de novas relações sociais, envolvendo novas formas de inserção econômica com objetivos mais sociais e solidários, atendimento às necessidades básicas e empoderamento social – por isso eles foram selecionados. Pode-se perceber que todos os GTs tinham ligações com atores que participavam da liderança do território. Os protagonistas demonstraram algo pretense a fazer, um acordo para efetivarem projetos – um fazer territorial.

Dos 13 GTs propostos, não houve a produção e realização de ações na metade deles por falta de uma proposta quer seja do movimento social ou Estado. Não passaram de uma novidade ou de uma tarefa ainda a se realizar, são eles: comercialização, cultura, meio ambiente, minorias, piscicultura e questão fundiária.

Os motivos dessa falta de ação coletiva ou mobilização institucional são variados, quer seja pela ausência de uma ação mais efetiva, uma densificação, aprendizagem ou institucionalidade associada à ausência de uma real base social para investir em uma proposta, ou casos, em que a pretensão não poderia ser suprida pela possibilidade posta pela política territorial. Mas o mais importante nesses projetos é a ausência de uma pressão social ou de uma base social na institucionalização do território, o que os deixou pretéritos na seleção/disputa.

**Fase 2:** é o avançar do projeto além de uma ideia ou novidade. Ele deve ser viabilizado pelo programa territorial com recursos financeiros e técnicos e mesmo legitimação e mobilização social para ser capaz de produzir um efeito real. Assim, ele se torna fundamento no território com grau elevado, além de uma mera pretensão ou novidade. Para atingir a fase de credibilidade e não apenas de solicitação, os projetos devem adotar uma institucionalidade de alguma organização social, prefeitura ou órgão do Estado de Minas Gerais, possuir uma forma de aprendizagem local e propor ações capazes de produzir um efeito institucional.

No caso estudado, pode-se perceber que os projetos atingiram essa fase pela ação dos órgãos do Estado de Minas Gerais que atuam no local, na prefeitura ou nos movimentos sociais. Para efetivar as obras foi necessária a mobilização da institucionalização do território associado às prefeituras, assim, originado de acordos que mobilizaram recursos. Três GTs chegaram a mobilizar recursos, embora não tenham avançado como uma institucionalização, que são: cafeicultura, derivados de leite e fruticultura.

A cafeicultura e derivados da cana são projetos que não apresentam continuidade, pois na seleção e disputa, ficaram sob o controle das prefeituras. São edificações, mas possuem um apelo territorial dos agricultores; porém há ausência de uma solidariedade para fazer as estruturas construídas se tornarem realmente ações efetivas de novas relações sociais, com inclusão social e interferência para uma economia social e solidária.

No GT derivados de leite, há questões do lugar/região, pois a parcela que buscava uma nova tradição de produção não teve base social suficiente para que seus projetos acessassem recursos. Na região do queijo do Serro alguma ação foi efetivada, mas como uma cadeia produtiva comercial já é uma territorialidade, ancestral no espaço – tempo regional, um reforço por meio de cursos.

Resumindo, esses GTS apresentam uma inércia, *path dependence*, ou não conseguiram novas formas de desenvolvimento por meio de mudanças sociais capazes de interferir no território e no espaço. Suas ações foram por vezes focadas em resultado, em especial edificações, e tecnologia social, mas sem atingir uma consciência territorial, com características de uma reconfiguração criativa de relações sociais.



**Fase 3:** intensificação do sentimento de pertença dos atores locais ao seu território e ao seu lugar. Pressupõe-se ter afluência a um lugar, relacionar-se, realizar a transformação de suas relações, uma solidariedade local para inovação e desenvolvimento chamada de consciência territorial. Assim, não basta mobilizar recursos, pois a ação deixa impacto duradouro sobre o território. A ação dos atores qualifica diferentes atributos positivos da comunidade ao local.

Os outros dois GTs, fruticultura e artesanato, atingiram essa fase. Isso significa que no programa de desenvolvimento existiram atores com a capacidade de Consciência Territorial, que leva os atores a atuarem em conjunto, a consultarem; e aumenta a sua capacidade de atender o projeto e dar-lhe poder. Isso é, pode ser chamado, de acordo com Fontam (2014) e Klein (2014), de “capacidade social”, na qual a “capacidade institucional” dos atores se revela.

O projeto de fruticultura a FRUTIVALE é uma incógnita. Ela demonstrou uma perspectiva forte aos agricultores familiares, que mostraram interesse em continuar; mas o projeto está parado, embora seja expressivo e que deixou muitas influências no local e com o aporte de recurso via CODETER, então territorial do PROINF para 2015. Há tentativas e mobilizações para o resgate da Frutivale, e mesmo de resgatar a associação de fruticultores.

O artesanato, com uma base social consolidada, apresenta também aportes na comercialização, divulgação e qualificação de órgãos governamentais ou privados, na busca por novas possibilidades. Seus projetos, apesar de “pequenos” dentro do território, mostram a expectativa de solução de problemas locais por meio da comercialização dos produtos. A mobilização é organizada em diversas associações que têm como base as comunidades. Elas mostram a capacidade de inovar e de incluir (em especial as mulheres) em novos laços de produção e atendimento das necessidades do lugar/região, mas falta uma ação coletiva mais regional para superar dependências com o Estado para que se produza um real empoderamento, capaz de surtir um efeito organizacional.

**Fase 4:** O projeto se consolida e atinge seu completo desenvolvimento com capacidade de gerir e buscar novos recursos. Nesse caso, percebeu-se que apenas os projetos que possuem uma base social chegaram a essa fase de transformação das relações sociais e atingiram os objetivos propostos no regimento interno dos grupos de trabalho. Ao atingir a capacidade institucional, ele cria um efeito territorial de

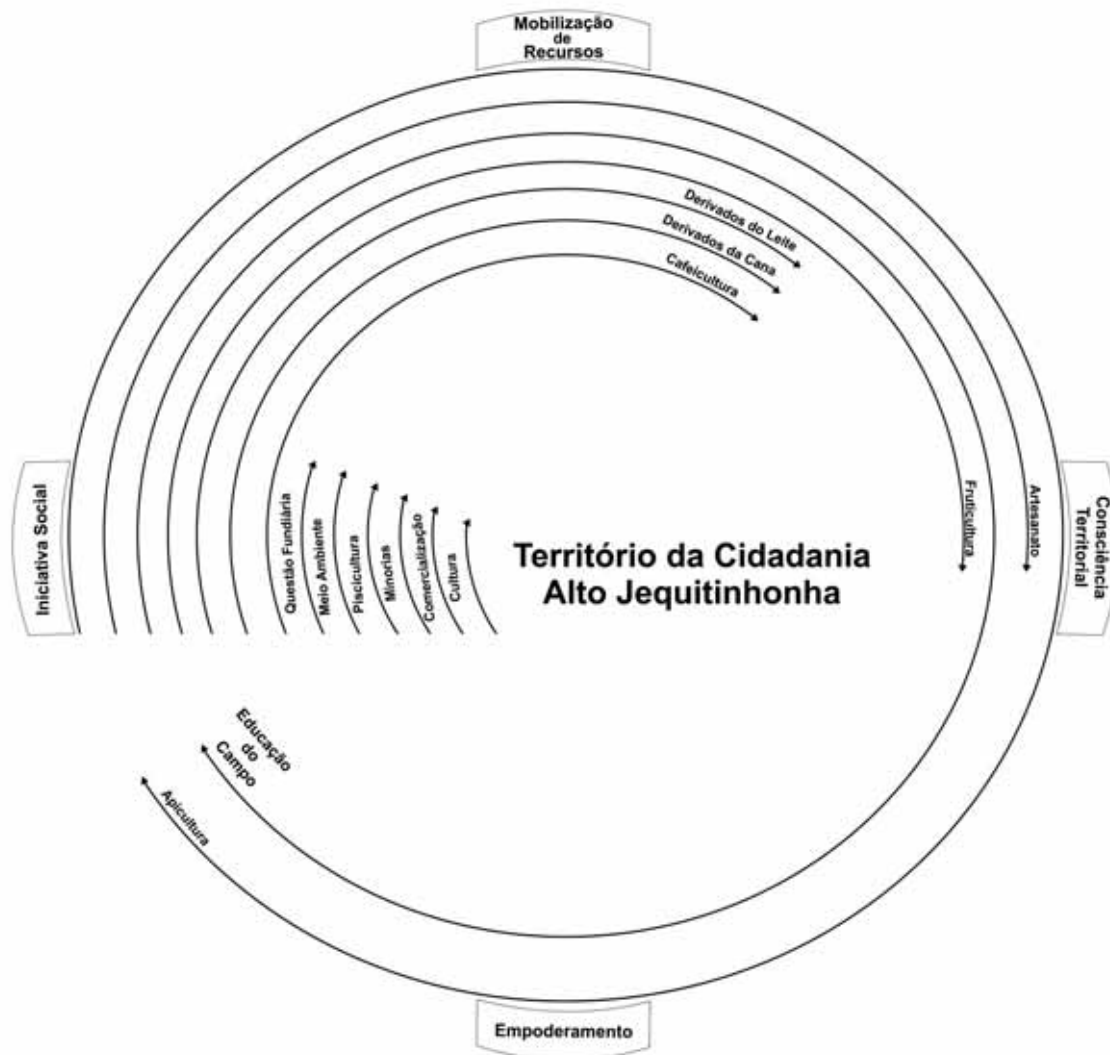
empoderamento e inclusão social dos agricultores, bem como mobiliza o sistema local em favor de uma apropriação social dos capitais territoriais para a efetivação de uma forma de viver territorialmente com inclusão social e atendimento das necessidades básicas no campo, por outro meio possível que não seja a dependência de políticas redistributivas do governo, ou por uma inserção ao mercado via uma destituição de uma economia social e solidária.

A educação no/do campo foi o GT que mais produziu novas relações em todos os aspectos econômicos e ambientais e uma aliança entre o movimento social, Estado e outras ONGs. Originado e construído com uma base social, uma reivindicação da cidadania anterior ao projeto do território, esse GT foi propiciado e fortalecido, conseguindo criar a EFA de Veredinha e uma associação (ACODEFAV) que gere essa instituição. Sua ação produz novas relações em todo o lugar/região, sempre com novas demandas e novos projetos.

A apicultura tem seus projetos construídos e possibilita novas incursões ou uma menor dependência do mercado, e está intrinsecamente associada ao CAV. O entreposto de mel de Turmalina é uma realidade, uma novidade dentro da APPIVAJE – a associação dos apicultores. Essa forma de se relacionar no espaço se constituiu anterior ao Território da Cidadania e se robustece com o aporte de recurso do território, se mostrando eficiente na realização e no avanço de outras formas de produção e inserção social no semiárido, com a capacidade para criar novos laços de solidariedade no território.

Os GTs que atingiram o nível de uma consciência territorial e empoderamento ou novas relações sociais, com o subsídio da política territorial, concretizaram uma articulação com uma base social e obtiveram êxito em seu objetivo de acordo com seu regimento interno. O objetivo era: se valendo de um conhecimento territorial, promover cadeias territoriais de desenvolvimento, promover a inclusão produtiva social e de fortalecimento da agricultura familiar e articulação de políticas públicas. Eles efetivaram um fluxo de novidades, experimentação, institucionalização e pelas novas relações estabelecidas criaram novidades; logo, uma ação local e duradoura.

Mas nas ações propostas pelo território nota-se uma diferenciação ou um variado grau de difusão espacial, que é representado na Figura 21. Nela pode-se observar a difusão da inovação concomitantemente, com seus valores territoriais surgidos ou reforçados na política do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha.



Fonte: Allain W. S. Oliveira.

Figura 21 – Difusão de Inovação dos Grupos de Trabalho do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, Minas Gerais.

O Território da Cidadania do alto do Vale Jequitinhonha é um processo de complexidades, de dessemelhanças, não com eliminação nem dualidade, mas síntese da origem do processo socioespacial regido por momentos que se iniciam na formação de uma região com intervenção do Estado. Revela treze novidades por um conciliábulo (*conciliabūlu*) que envolve poderes locais dos movimentos sociais do Estado de Minas Gerais em uma atuação de agentes locais, prefeituras, um processo de acordos, táticas e estratégias de contorno.

Ele resulta em outra ação, a de reescalonamento, com resultados deixados para depois ou, ainda, aportes estratégicos de recursos, avançar de consciência territorial até

o empoderamento. Mas território é um lugar de poder e envolve os mais precavidos, capazes de efetivar uma melhor governança e diferentes territorializações. A frase de Smith (1993, p. 141), citado por Brenner (2013, p. 213), resume essa desigualdade: “A escala de luta e a luta pela escala são dois lados da mesma moeda”.

Uma condição para desfiar essa trama é a escala ou reescalonamento dos círculos de cooperação social, estes adequados verticalmente (BRENNER, 2013) a novas escalas de atuação do Estado de políticas públicas, cuja origem retoma ao PRONAT, chegada ao poder na conjuntura de um governo proposto democrático popular. Assim, o território da cidadania seria uma diferenciação social, mas ao se relacionar com outras realidades reproduziu novas escalas verticais, os GTs. Estes também se relacionam no território com processos sociais particulares, verticalizando, se hierarquizando entre eles. Poder-se-ia afirmar que os que conseguiram articular recursos que estão superiores na hierarquia vertical do território.

Constata-se que os círculos de cooperação em hierarquia estabelecem também verticalidades, em especial em uma política de governo, mas não como se fossem “bonecas russas” encaixadas na política com proporções fixas e próprias (BRENNER, 2013); assim, sua difusão, se observada apenas como sua extensão, produz distorções, pois elas existem no relacional no território, e essa relação é mosaico. Exemplo deste é o GT estrutura fundiária, que não passou de uma novidade, embora se tenha encontrado liderança e mesmo agricultores originários deste nas diversas outras ações territoriais.

Ao analisar a realização desse processo, pode-se chegar a algumas considerações sobre a política e o seu reescalonamento como: as escalas decorrem de um mundo criado não pela ou para a política pública, mas elas são constituídas de relações anteriores, e também se associam a um inevitável ato de estabelecer disputas, acordos ou seleção/disputa de projetos, da necessidade de diferenciar as relações sociais. O próprio conceito de território do programa leva ao chamado território de identidade, que pressupõe não igualdades de identidade, no caso de agricultores familiares, mas desigualdades em diferentes tipos de comunidades.

Um elemento fundamental para a diferenciação deles é a iniciativa social, ou seja, quanto maior o grau de organização social da novidade, maior será a sua difusão. A associação da origem também traz a um *path-dependence*, que deriva o fato de algumas ações se restringirem à mobilização de recursos, pois a sua ligação com o poder público local e prefeituras impossibilita a criação de novas relações sociais. Essa ação de difusão traz um efeito territorial: quanto mais mudanças provocadas, mais

intensidade tem de provocar novas mudanças, um ciclo de um processo de desterritorialização e reterritorialização.

O escalonamento ou CCS traz repercussão nas riquezas territoriais presentes nas comunidades e serve ao empoderamento. Dessa forma, os grupos que melhor articularam e utilizam de uma apropriação desse valor assim como o território de identidade, se mostram assimétricos ao capital territorial. Este é mais bem mobilizado por alguns, no caso este foi apropriado por dois GTS, o da apicultura e educação do campo.

A mobilização não se dá sem a interferência de uma organização interna e pode-se perceber que os dois projetos se associam ao CAV, um capital social, e reforço externo, no caso da apicultura, de um mercado exportador e das empresas reflorestadoras, como da educação do campo – um agir sobre a educação independe do Estado (privado). Os dois possuem uma adequação técnica: a natureza da transição cerrado (caatinga) – mata atlântica, e estão associados a um saber fazer específico de um capital humano do sistema do lugar

No caso em estudo, fica evidente que a política pública não provoca por si só a inovação socioespacial ou sua difusão, mas também pode ser um mobilizador para esse fim. Em relação a esses círculos de cooperação (CCS), de realizarem um grau de efetividade de desenvolvimento territorial, é possível afirmar uma territorialização com base na solidariedade e em uma nova forma de fazer economia com mudanças nas relações sociais, intrinsecamente associada ao espaço-tempo: uma ligação entre as relações já estabelecidas e advindas da política.

Significa, portanto, uma coesão que leva ao desenvolvimento territorial por vias da inovação social; foram ações que encontraram antes da política um elevado grau de aprendizagem, ações densas e institucionalização que as auxiliam a se reforçarem na política territorial do Alto Jequitinhonha, bem como a ganharem novos impulsos inovadores. Assim, a origem e concretização da inovação social são como um movimento tácito, capaz de uma forma de integração ao sistema pelo *path shaping ou path building*.

A ação coletiva local tem um efeito estruturante. Nessa concepção, as estruturas socioespaciais são tanto condição como resultado de agência humana, e a escala, como ação, reproduz e transforma o todo; assim não é possível entender a escala apenas por ela. Todas as iniciativas são afirmadamente ações que independem da política, mas próprias e apropriadas por ela, e uma análise que não retome o todo é parcial, pois na

construção de *path shaping* ou *path building* por uma escala significa um movimento no espaço-tempo que influencia o todo espacial - também territorial.

Segundo um entrevistado, liderança partidária do PCdoB e liderança sindical participante do GT de cafeicultura, o Território “do ponto de vista do debate é interessante, porque ele chama todos os atores para discutir as ações que devem ser desenvolvidas, isso gera riquezas para a região”, ou seja, interessa a participação de uma atividade social, política do debate. Por fim, faz referência à geração de uma inovação apropriada para a região, e acrescenta: “Intercâmbio, a troca de experiências, e a gente acaba conhecido”. Essas novas realidades, novas situações um pouco diferentes da realidade de cada município horizontalizam “a visão de uma conquista, novas realidades ou possibilidades de viver no Jequitinhonha compartilhadas territorialidades”. Dessa forma, o efeito da inovação social não é apenas local (escala), mesmo sendo resultado da criatividade de atores locais. A inovação social tem um efeito sobre o ambiente institucional no Território em todos os níveis: produtivo, tecnológico, político e na coexistência no local, regional, nacional e supranacional.

As estruturas sociais são resultado de uma ação social, assim mudanças possibilitam uma descrição da política territorial nesta formação social específica do Alto Jequitinhonha como uma coconstrução de origem do governo Federal, mas com participação de outras instancias do Estado no local, em especial as prefeituras e com envolvimento dos movimentos sociais; além de uma coprodução com a participação dos mesmos atores do Estado e da sociedade civil. A criação dos GTs se dá nesta possibilidade de ação de coconstrução e coprodução corporativa de uma possível formação social do Alto Jequitinhonha. Logo,

Se considerarmos o mundo como o conjunto de possibilidades, o evento é um veículo de uma ou alguma dessas possibilidades existentes no mundo. Mas o evento também pode ser o vetor das possibilidades existentes numa formação social, isto é, num país, ou numa região, ou num lugar, considerados esse país, essa região, esse lugar como um conjunto circunscrito e mais limitado que o mundo. (SANTOS, 2009, p. 115).

Portanto, os círculos de cooperação social, uma escala que também é um evento, uma abstração de outro território da cidadania do Alto Jequitinhonha, se definem dentro da política como uma nova institucionalidade e que visa a atender ao projeto da política com um bem comum, o objetivo maior da *policy-making*, mas que está em um sistema-mundo articulado a diversas realidades que também se associam. A

política pública se associa a estruturas reais sensíveis a mudanças, possibilidades de readequações ou redefinições de formação social, como o empoderamento – atendimento das necessidades básicas e novas relações sociais e solidárias, como mercado, uma inovação socioespacial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, em especial a partir da década de 1990, foram instituídos programas sociais baseados em concepções territoriais, que, reinterpretados pelo governo Lula, buscaram na concepção de Território o elo entre desenvolvimento, inclusão social e participação do Estado. Tais políticas públicas buscaram superar as contradições expostas nos processos desenvolvimentistas empregados anteriormente, bem como compensar os excluídos desse processo – políticas de viés ortodoxo que, uma vez voltadas para a modernização e integração no complexo agroindustrial silvícola, não reverteram a exclusão socioespacial do Vale do Jequitinhonha.

A modernização brasileira e seu caráter excludente impele pensar em outra forma de inserir essa parcela da população, a que foi negada a participação para exercer seus direitos, sejam eles econômicos, culturais, ambientais e mesmo de desenvolvimento, como a maioria dos habitantes de regiões rurais no Brasil, como é o caso dos agricultores familiares do Vale do Jequitinhonha.

A partir desse quadro, sobre o qual se centrou esta tese, buscou-se avaliar detalhadamente o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania no âmbito do desenvolvimento territorial relacionado à agricultura familiar e das políticas territoriais a partir do viés socioespacial. A este conjunto de hipóteses, objetivo e método segue um debate, no qual no Estudo de caso produziu considerações ao revelar esta realidade. A circunstância inicial desta tese está no desenvolvimento territorial efetivado via política pública em uma região, portando, baseada na relação entre Estado e a sociedade (Desenvolvimento territorial – Política pública – comunidade), sustentando deste já a possibilidade e necessidade de outras interpretações ampliando a lógica deste trabalho por uma relação sociedade e o Estado (Desenvolvimento territorial – comunidade- Política pública).

As questões levantadas sobre desenvolvimento territorial, adequação espacial, afirmação de identidades locais, bem como territorialização como uma proposta componente do desenvolvimento, instigaram a opção pelo tema e orientaram a busca acadêmica pelo conhecimento. Também, auxiliaram a confecção das hipóteses de pesquisa.

As hipóteses levantadas por meio das questões eleitas para nortear a pesquisa puderam ser exploradas, confirmadas e reiteradas, uma vez que, por meio de um estudo



minucioso e de cuidados dedicados ao processo de investigação e confecção do texto dissertativo, foi possível depreender que o processo de construção de um território capaz de gerar sinergia e desenvolvimento é lento, por possuir alguns entraves. Todavia, é possível afirmar que mudanças positivas de perspectiva, mas não uma mudança de relações socioespaciais, ou uma inovação socioespacial capaz de produzir um desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, para que o estudo pudesse ser realizado foi empreendida uma análise qualitativa apoiada num conjunto de procedimentos e instrumentos para explicar as contradições do processo de desenvolvimento, de modo que pudesse tornar possível a análise sobre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e sobre o Programa Territórios da Cidadania (TC). Também foram analisadas e interpretadas, à luz dos estudos sobre o tema, a relação com as formas de desenvolvimento que podem interferir nas relações sociais, com sua ação sobre um espaço-tempo delimitado; como o Alto Jequitinhonha mediado pelo conceito de inovação social, as análises de cunho qualitativo se mostraram pertinentes para a resposta do objetivo e hipóteses levantadas.

As questões levantadas, de diversas ordens e escalas espaciais, relacionadas à política pública, assim ao Estado e suas especificidades locais, e colocadas em diversas partes do trabalho, foram trabalhadas e auxiliaram na compreensão dos objetivos da pesquisa e na mensuração das hipóteses. Há de se destacar aqui alguns pontos que constituíram desafios, tais como a extensão da área abrangida pela política e a dificuldade de se obter dados locais, uma vez que dados estatísticos estritamente locais são raros e imprecisos.

Procurou-se, por exemplo, responder se a política de uma origem territorial que tem sua base na gestão social com a inclusão social, aqui denominada Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, poderia, pela sua origem, reverter-se em iniciativas de inovação social, gerando novas territorialidades. Inclusive, via ação do Estado em uma política de desenvolvimento territorial, esta pode ser indutora de novas relações socioterritoriais e socioespaciais, capaz de promover mudanças em situações de exclusão, desempoderamento, e de ausências sociais provocadas por este mesmo Estado.

Primeiramente pode-se depreender que a política adotada na região do Vale do Jequitinhonha demonstra que a criação de territórios de identidade autônoma não foi uma realidade. Esse objetivo não se efetivou de fato por questões impostas por lógicas

espaciais articuladas do local e extralocal. Os recursos se limitaram à Ação de Apoio a Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) do PRONAT, promessas de aporte por parte do governo estadual ou de prefeituras não se efetivaram; assim, os recursos foram poucos para a necessidade de uma população sempre tratada como secundária pelas políticas públicas.

A junção de diversos municípios da mesma região apresenta, em suas trajetórias espaço-temporais, características sociais e ambientais distintas; esses são obrigados por uma política federal a se olharem como um território, um surgimento não a partir de uma base social, mas do Estado, que, por sua vez, a pré-configurou na delimitação administrativa: as zonas fisiográficas do IBGE, que não representam a organização de base social existente.

Nessa configuração se revela o trato às questões relacionadas à intervenção, que poderia gerar nova cooperação e coesão, além de territorialidades já existentes, e ser capaz de repercutir no todo espaço-tempo criando, assim, um território de superação de necessidades e de inclusão, como cultura, comercialização, meio ambiente, gênero e etnia, que foram aspectos abandonados ou deixados para outras épocas na disputa/seleção de projeto, ou não passaram de questões elencadas, como no caso do Alto do Jequitinhonha.

Neste caso, em estudo tem-se a forte presença de órgãos do Estado de Minas Gerais e das prefeituras municipais na condução das políticas públicas, mesmo agora com o caráter territorial. Esta parece ser uma problemática a qual o colegiado e todo um ciclo de gestão social, de uma ampla proposta participativa, não conseguiram superar sem romper com a pretendida prefeituralização, não sendo uma política de autonomia dos agricultores em relação ao Estado.

Ao mesmo tempo, as orientações dadas pelas políticas se encontravam mais próximas de alguns agricultores mais organizados ou precavidos historicamente, como foi o caso da institucionalização do Território do Alto Jequitinhonha. Logo, a política pública não produziu novas territorialidades e o território que buscava a autonomia não passou de afirmação de processos de territorialidades já existentes na região do Vale do Jequitinhonha, quer seja por parte do Estado, quer seja por alguns movimentos sociais.

Por meio destas colocações, é possível apreender que o chamado Território da Cidadania Alto Jequitinhonha se configurou primordialmente como um distribuidor de recursos, mas para isto, um espaço para a realização de acordos entre os poderes locais ou servindo como afirmação desses poderes, ou ainda de territórios de governanças do

Estado. Uma política que pressupõe o exame de recursos públicos em conjunto dos poderes locais vinculados ao Estado e a sociedade constituíram em um trato nas questões ou problemas de caráter do lugar/região e dá expressão à inovação social. Sendo este fundamental para que o *desviance social* realize projetos, o que pode afirmar territorialidades, transformando-o em um território de múltiplas governanças.

A constituição de um poder transformador ou um território autônomo não foi realmente efetivada, como propagada nos documentos, como, por exemplo, o controle dos recursos liberados por esse colegiado, regido por normas federais dos editais do PROINF e deliberados por agentes do governo do Estado de Minas Gerais, prefeituras e movimentos sociais. A partir desse momento, estes não mais possuem o controle, mesmo que fosse demonstrada essa pretensão, como no caso da criação dos grupos de apoio local (GAL) que não se efetivaram, pois faltava a essas organizações uma ordenação e legitimidade em uma institucionalidade, cuja função era apenas de disputa/seleção de recursos, o que não rompe com a apropriação privada de bens públicos no local, seja para o patrimonialismo ou para os variados tipos de clientelismo.

Em suma, foi possível avaliar a hipótese de que a *policy-making*, neste caso de estudo, mesmo com a proposta de participação social, não é um fator de mudança social capaz de produzir novas territorialidades, bem como de proporcionar as condições para a realização de atos de mobilização e iniciativas sociais geradoras de novas territorialidades. No caso estudado torna-se explícito a transformação de território rural para território da cidadania.

Também a conjectura da inovação social, que objetiva superar as necessidades sociais produzidas, por vezes, pelo próprio Estado pode ser constatada. Por outro lado, este mesmo Estado pode ser igualmente um promotor de novas relações sociais.

Na conjuntura da elaboração da *policy-making* se propôs uma intervenção territorial - democrática e solidária - com base na qual a participação estaria presente em especial na coconstrução da política. Entretanto, na realidade, observou-se que o Governo federal e os atores envolvidos se preocuparam com o financiamento do que com a autonomia e participação dos agricultores familiares.

Todavia, em especial no período do qual a institucionalidade formada no local foi coordenadora do debate, algumas ações positivas foram desenvolvidas por intermédio no Território do Alto Jequitinhonha, em especial por intermédio do PRONAT, que propiciaram o avanço nas relações sociais para a conjuntura espacial dos agricultores familiares. O fato de realizarem encontros, reuniões e debates sobre os

recursos gerou o conhecimento do outro, de suas necessidades, e possibilitou a elaboração de projetos de interesse comum e mesmo recursos.

A elaboração de documentos e estudos locais que mostram a região a partir da visão dos agricultores, como no caso do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Alto Jequitinhonha (PTDRSAJ), documento elaborado pelos agricultores com participação social, no qual consta um mapeamento detalhado do viver nessa região e seus desafios, revela um chamamento de políticas públicas de caráter solidário, com características de proximidade territorial.

O caso se torna mais emblemático com a inclusão do Território Rural do Alto Jequitinhonha no Programa Territórios da Cidadania, no ano de 2008, efetivado no ano de 2009, em que toda a construção de uma nova possível relação de um território transformador é negligenciada por uma política de cima. Um território onde a política é setorizada por diversos ministérios, ou emendas parlamentares sem a efetiva gestão social, é, de fato, um dificultado de quaisquer inovações, um lugar comum onde o CODETER passa a fazer parte de um espaço banal, para ações governamentais do governo federal via a Casa Civil.

Não se pode deixar de observar que o Estado também é um campo de disputa política, no qual as inovações sociais propostas pela sociedade deixaram de ser observadas como tal e se tornaram uma forma de lidar com rotinas burocráticas, administrativas e políticas, ou seja, de obter resultados. A sociedade brasileira tem diversos obstáculos a superar, em especial aqueles relativos às relações de poder que se formaram a partir de laços de clientelismo e autoritarismo, ou ainda e empreendedorismo sociais vinculados ao mercado e de uma participação social recente, isto é, a proposta da autonomia ou de um desenvolvimento territorial que necessariamente se vincula a um avanço de novas formas de relação entre Estado e sociedade e a está consigo mesma.

A mobilização social, experimentação e territorialização devem vir de um espaço articulado com as diversas esferas da vida social, como sistema amplo da relação entre estrutura e ação social. Percebe-se que delegar a uma política pública projetos de inovação social de origem comunitária não se caracteriza por um ato de *deviance* social, isto é, se alcançar formas de superar as limitações de forma própria e independente, mas de subordinação, pois a iniciativa social não se apresenta apenas em função da política pública, ela deve ser um plano, desejo, intenção de fazer ou realizar que se revise, facultando a inovação socioespacial.

A inovação social é oriunda da sociedade e para alguns grupos sociais pode ser uma forma de realizar seus projetos mediante as políticas de caráter territorial. Todavia, é preciso ter em mente que cabe ao Estado elaborar e gerir políticas públicas que unam os interesses democráticos e populares – um desafio para as recentes democracias da América Latina, inclusive a brasileira. Este desafio se estende aos movimentos populares que, ao lidarem com novas propostas, as façam avançar além de novos laços clientelistas, ou de dependência ao Estado ou mercado, e ainda incorporando grupos sociais ainda não organizados.

Enfim, o Estado pode ser um agente de inovação social? Em resposta a essa indagação, surgem fatores relacionados à territorialidade, com uma qualidade autônoma que possibilita o estabelecimento de uma nova relação social entre os mais diversos componentes sociais, culturais, políticos e ambientais, produzindo, desta forma, territórios também autônomos, mas articulados e capazes de promover um desenvolvimento territorial. Entendeu-se aqui, que a produção do território configurada pela criação do Território do Alto Jequitinhonha se deu de forma corporativa, havendo a predominância do Estado e de alguns movimentos sociais. As propostas de inovação social também podem ser avaliadas de forma autônoma em relação a políticas públicas ligadas a relações sociais amplas, embora o Estado, enquanto agente social tenha a possibilidade, por meio de políticas territoriais democráticas e solidárias, de implementar ações que possa prover novas relações sociais, oriundas das necessidades sociais.

A pesquisa revelou que as políticas de cunho territorial (PRONAT e Território da Cidadania) por si não realizaram ações de inovação social. As políticas públicas territoriais implementadas no Alto Jequitinhonha não puderam ser entendidas, apenas como um ato de descentralização de recursos por parte do governo federal, mas sim como uma afirmação de que a inovação social também está nas relações sociais construídas. Por meio da pesquisa se detectou que algumas formas de movimento social, ao se relacionarem com uma política de caráter descentralizador, podem ser um impedimento ou uma afirmação de iniciativas para a inclusão social, empoderamento e atendimento as necessidades básicas afirmando a sua territorialidade.

No espaço-tempo da formação regional do Vale do Jequitinhonha pode-se observar que, a partir dos anos 1980, houve a organização de uma base social com autonomia de ação do Estado, capaz de articular propostas e projetos, como os sindicatos de trabalhadores rurais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e

cooperativas, bem como grupos sociais que se formaram a partir de incentivos do Estado, como, por exemplo, os grupos de artesanato. Esses grupos passaram a manter sua existência em um espaço real, com relações sociais que se articulam em diversos reescalamentos possíveis, inclusive das políticas públicas de cunho territorial no Alto Jequitinhonha efetivando projetos.

Os agricultores da região atendidos pelos programas governamentais desenvolveram diversas estratégias e táticas de contorno que permitiram usufruir de um recurso descentralizado de forma autônoma, que, em outra situação, não seriam disponibilizados para efetivar um projeto de inovação social. Refere-se aqui, em especial, à Escola Família Agrícola de Veredinha e ao Entreposto de Mel de Turmalina, que, durante todo espaço-tempo da *policymaking* das políticas territoriais buscaram apoio técnico, político e financeiro.

Por outro lado, em razão da ausência de organização ou de uma base com proposta de seus projetos e na disputa/seleção, esses foram preteridos em função de outros, como a maioria dos projetos almejados pela política, ou ainda, tiveram suas pretensões de inovação ou iniciativas sociais apropriadas pelo Estado.

Estritamente quanto à ideia da *policymaking*, é um subsidiário para efetivar mudanças em especial ao mobilizar recursos para relações sociais que almejam inovação social. Percebeu-se que esta não pode vista como um processo para a sociedade, mas oriunda dela, que pode se manifestar nas políticas que buscam a superação de determinadas situações de ausência, manifestadas nas pessoas ou populações, mediante o apoio territorializado das iniciativas das organizações desses atores sociais, por parte do Estado, mas assumindo o caráter de origem comunitária. Ou políticas públicas de caráter comunitário e solidário.

Ainda no traço distintivo do Território Rural e do Programa Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, as respostas às questões específicas deste estudo de observação e análise podem ser resumidas aos elementos de inovação social. Estes elementos carregam, em sua existência, dupla e articulada origem: um investimento público que conduz à emancipação do agricultor familiar, condicionado, todavia, a uma ausência de marco jurídico que a torne um instrumento capaz de promover sinergias de mudanças. Este quadro não pode ser entendido como coisa dada, natural, no panorama institucional brasileiro, pois em um governo com novos modelos de participação e compromissos de mudança social tais condições poderiam ou deveriam ser providenciadas, para o fortalecimento de uma real democracia.

Compreende-se que existem outras indagações a serem contempladas sobre o caráter da política e da inovação social, portanto, esta é uma discussão que, como qualquer outra abordagem do conhecimento, pode ser mais aprofundada por pesquisas, pois esta elaboração advém de observações de um espaço específico, com uma *policymaking* que possui peculiaridades.

A investigação impôs desafios de diversas ordens, pois pensar a superação do técnico e econômico sob a égide comunitária ou social foi uma proposta desafiadora. A construção do conceito de inovação social e inovação socioespacial não estão no centro das discussões teóricas das ciências sociais, em especial na América Latina e, sobretudo, na Geografia. No entanto, a importância de sua análise aumenta em razão da recente evolução dos pensamentos científicos sobre o significado de inovação, tanto como ação quanto como processo, e até mesmo como uma perspectiva viável de ir além do mercado e da técnica. Sob esse aspecto, tem-se uma maior complexidade, pois como forma de análise não apenas colocou-se como foco desenvolvimento territorial, mas sua relação com as políticas públicas de cunho territorial e a inovação social.

Esta proposta constitui, portanto, um novo espaço de esperança, sentimento de quem vê como possível outro mundo, no qual a visão do social se sobressaia à do mercado e da técnica controlada por um sistema-mundo, que se (re)produz na desigualdade. Assim, propôs-se buscar perspectivas de construção de espaços de solidariedade nos quais o social não seja um porvir, mas produza significado da possibilidade de empoderamento, inclusão social e atendimento das necessidades básicas, no respeito à forma de viver dos agricultores do Vale do Jequitinhonha. Uma perspectiva utópica de uma construção social de novos espaços de democracia. Propõe-se também superar um Estado que se restringe a promover a articulação entre as governanças, supostamente regidas pela escala local.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. *et al.* Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora, MG. **Anais...** Juiz de Fora, MG: SOBER, 2003.

ANDRÉ, I.; ABREU, A. Dimensões e espaços da inovação social. **Finisterra**, v. 41, n. 81, p. 121-141, 2006.

ANDRÉ, I.; HENRIQUES, E. B.; MALHEIROS, J. Inclusive places, arts and socially creative milieux. In: MACCALLUN D.; HILLIER J.; MOULAERT, F. ; VICARARI, S. (Org). **Social innovation and territorial development**. Lile – Leuven IFRESI. CNRS Social Innovation, Governance and Community Building (SINGOCOM). Copyright information to be supplied by ashgate, 2008. p. 217-241.

AQUINO, J. R.; RADOMSKY, G. F. W.; SPOHR, G.; PAREDES, A.; RADOMSKY, C. W. Dimensão e características do público potencial do grupo b do Pronaf na região Nordeste e no estado de Minas Gerais. In: SCHNEIDER, S; FERREIRA, B; ALVES, F. (Org.) **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo agropecuário 2006**. Brasília: IPEA, 2014. p. 77-105.

ARCARY, V. **Um reformismo sem reformas: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira**. São Paulo, Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2011. 224 p.

ARACI, L. A. S. **A difusão de inovações numa perspectiva crítica: práticas espaciais e a implantação**. 2008. Disponível em: <<http://www.nuclamb.geografia.ufrj.br/arquivos/%5CTrabalho%20Angelo.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2014.

ARAÚJO, T. B. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. In: FÓRUM INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS, 2., Salvador, 2007. **Memória e Relatoria do Evento**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2007.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2002. 160 p.

BARRETO, A. **A noiva do tropeiro**; romance de costumes mineiros. Belo Horizonte: Livraria Belo Horizonte, 1946. 219 p.

BAVA, S. C. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: PAULICS, V; SPINK, P. (Org.) **Novos contornos da gestão local, conceitos e construção**. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/Eaesp/FGV, 2002.

BELLEMARE, G.; KLEIN, J-L. (Direction). **Innovation sociale et territoire: convergences théoriques et pratiques**. Québec (Quebec), Presses de l' université du Québec, 2010. 213 p.



BENKO, G. Territoires et sciences sociales. In: ITÇAINA, X., PALARD, J. & S. SÉGAS (Dir.) **Régimes territoriaux et développement économique**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2007. 329 p.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. **Les régions qui gagnent. Districts e réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. Porto Alegre. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 47, n. 1, p. 3-14, jan./abr. 2011.

BIANCHINI, W. Estratégia para o Desenvolvimento Rural? In: **O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: NEAD, 2001. p. 71-102.

BONNAL, P. **Territórios da cidadania: evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural brasileiro?** Boletins do OPPA, 2008. Disponível em: <<http://www.ufrrj.br/cpda/oppa/>> Acesso em: jun. de 2012.

BONNAL, P.; KATO, K. **Eixo temático: análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do CPDA/UFRRJ e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), abril de 2010.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Contribuição ao estudo de desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 17, p. 1002, 2012.

BORGES, F. B. F.; COSTA, F. M. P.; RODRIGUES, J. M. **Desenvolvimento territorial e das ações do programa territórios da cidadania no território das águas emendadas (DF/GO/MG) – Processo 554532/2010-7**. Brasília: UND, UCB, MDA 2011. 91 p.

BOTELHO, M. I. V. **O eterno reencontro entre o passado e o presente: um estudo sobre as práticas culturais no Vale do Jequitinhonha**. 1999. 325 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP. Campus Araraquara, Araraquara, 1999.

BOURDIEU, Pierre. Les trois états du capital culturel. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 31, p. 3-6, 1979.

BOURDIEU, P. **La noblesse d'État**. Grandes écoles et esprit de corps. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989. 586 p.

BRADURY, R. **Fahrenheit 451: a temperatura na qual o papel do livro pega fogo e queima**. Tradução de Cid Knipel, São Paulo: Globo, 2007.

BRANDÃO, E.; WIDHAGEM, C. Potencialidades e fragilidades de uma região carente de desenvolvimento. In: BRANDÃO, E (Org.). **Redução das desigualdades uma das faces do choque de gestão**. Belo Horizonte: Crisálida, Ideme/Sedvam Governo de Minas Gerais, 2009. p. 45-70.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: NICAMP, 2007.

BRANDÃO, C. Território e mudança no “padrão de sociabilidade” no Brasil. In: Ortega, C. A. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas: Alínea, 2007. p. 17- 40.

BRANDÃO, C. A. **Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas**. Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2 de maio de 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/55553470/Visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: fevereiro de 2012.

BRENNER, N. Reestruturação, reescalamento e a questão urbana. **Geosp**: espaço e tempo, São Paulo, n. 33, p. 198-220, 2013.

BURSZTYN, M.; CASTRO, C.; CARDOSO, M. R. C. O novo desenvolvimento regional sob arranjo: participação social e empregos ambientais no Nordeste nos governos FHC e Lula. **Cahiers des Amériques Latines**, n. 63-64, 2010. Disponível em: <<http://cal.revues.org/831>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

CALIXTO, J. S.; RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, F. M. Trabalho, terra e geração de renda em três décadas de reflorestamentos no alto Jequitinhonha. **RESR**, Piracicaba, v. 47, n. 2, p. 519-538, abr./jun. 2009.

CALIXTO, J. S.; SILVESTRE, L. H. A. **Ongs, racionalidade e gestão**: o caso do Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica, Turmalina, MG. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2005/EOR/2005\\_EO RC1788.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2005/EOR/2005_EO RC1788.pdf)>. Acesso em: ago. 2012.

CASTRO, B. S.; SANTOS, D. N. A voz de liderança. In: SOUZA, J. V. A.; NOGUEIRA, M. D. P. (Org.). **Vale do Jequitinhonha**: desenvolvimento e sustentabilidade. Belo Horizonte: UFMG/Proex, p. 229-249, 2011.

CASTRO, I. E. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1992.

CASTRO, I. E. **Geografia e política**. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Í. E. Análise geográfica e o problema epistemológico da escala. **Anu. Inst. Geociencv**, Rio de Janeiro, n. 15, 1992. Disponível em: <[http://papegeo.igc.usp.br/scielo.php?pid=S010197591992000100004&script=sci\\_arttext](http://papegeo.igc.usp.br/scielo.php?pid=S010197591992000100004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 8 abr. 2014.

CASTRO, N. **As esquerdas latino-americanas em tempo de criar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012. 215 p.

CARVALHO, M. A. T. **Agricultura familiar no Vale do Jequitinhonha (MG): desafios e estratégias**. 1988. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 1988.

CARVALHO, A. **Possibilidades e limites do programa territórios da cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria, RS.** 2012. 258 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

CHAMBON, J. L.; DAVID, A.; DEVEVEY, J. M. **Les innovations sociales.** Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

CLAVAL, P.; BENK, G. Un géographe de la générosité, une géographie de la modernité. In: CARY, P.; JOYAL, A. (Direction). **Penser les territoires: en Hommsge à Georges Bemko.** Quebec (Canada): Presss de l'Univerite du Quebec, 2010. p. 15-32.

CONDRAF. **Relatório final da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.** Olinda: 2008. 69 p.

COMEAU, Y. Les contributions des sociologies de l'innovation à l'étude du changement social. Actes du Colloque Innovations Sociales et Transformations des Conditions de Vie. Montreal: **Cahiers du Crises**, n. 29-41, 2004.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1977.

CORRÊA, Roberto L. Interações espaciais. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. (Org.) **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 15-47.

COSTA, A.A.A.; RIBEIRO, T.C.A. O Associativismo no meio rural brasileiro: contradições e perspectivas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 2001, Recife. **Anais...**, Recife, 2001, p. 8.

COUTO, Vitor; ROCHA, Alynsson dos S. Reveses à questão territorial na região de Irecê, Bahia. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006. Fortaleza. **Anais...**, Fortaleza: SOBER, 2006.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Comp.). **La cultura em las crisis latinoamericanas.** 1. ed. Buenos Aires: GLACSO, 2004. p. 195-216.

DANDURAND, L. Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative. **Revue Française D'administration Publique**, n. 115, p. 377-382, 2005.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil.** Campinas: UNICAMP, 1985. 240 p.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, p. 51-90, 2005.

DELGADO, G. C. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970. In: MOREIRA, J. R.; BRUNO, R. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio De Janeiro: Maud/EDUR, 2010. p. 17-53.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. In: SZMRECSÁNYIL, T.; COELHO, F. S. (Org.). **Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 81-95.

DI MEO, G. **Géographie sociale et territoire**. Collection Fac Géographie, Nathan Université, Paris, 1998. 317 p.

DI MEO, G.; BULEON, P. (Dir.). **L'espace social**. Lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2005. 304 p.

DROUIN, J. C. **Os grandes economistas**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 173 p.

DOMINGUES, J. B. F. **Planejamento governamental e democracia no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2007. 219 p.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – EMATER. **Caracterização da micro região do Serro como produtora de queijo minas artesanal**. Serro: EMATER-MG, 2002. Disponível em: <[http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/QUEIJO\\_HISTORICO/dossi%C3%AA%20do%20serro%20def2.pdf](http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/QUEIJO_HISTORICO/dossi%C3%AA%20do%20serro%20def2.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

ESCOBAR, A. Antropología y desarrollo. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 154. 1997. Disponível em: <http://www.unesco.org/issj/rics154/titlepage154.htm>>. Acesso em: 23 set. 2014.

FAVARETO, Ariane. **Relatório qualitativo da gestão do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável território Alto Jequitinhonha**. Campinas, SP/Turmalina, MG: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008. 58 p.

FAVARETO, Ariane. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Editora Iglu, Fapesp, 2008.

FAVARETO, Ariane. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – Mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

FIRME-VIEIRA, A. J. **Relatório final com consolidação do estudo propositivo para dinamização econômica do território do Alto Jequitinhonha**. In: MDA e SDT. PCT BRA/IICA/03/0006. 2005. 157 p.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marco Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Arned, 2009. 196 p.

FONTAN, J. M.; KLEIN, J. L. ; TREMBLAY, D. G. Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation. **Géographie Économie Société**, v. 6, p. 115-128, 2004.

FONTAN, J. M.; KLEIN, J. L. ; TREMBLAY, D. G. Social innovation at the territorial level: from path-dependency to path-building. In: Drewe, P.; KLEIN J.-L.; HULSBERGEN, E. (Dir.). **The challenge of social innovation in urban revitalization**. Amsterdam: Techne Press, 2008. p. 17-27.

FONTAN, J. M; KLEIN, J. L; TREMBLAY, D-G. Des districts industriels au développement par l'initiative locale. In: CARY, P.; JOYAL, A. (Dir.). **Penser les Territoires: en Hommage à Georges Benko**. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2010. p. 156-171.

FONTAN, J. M. Développement territorial et Innovation Sociale. In: BELLEMARE, G.; KLEIN, J. L. (Dir.). **Innovation sociale et territoire: convergences théoriques et pratiques**. Québec: Presses de l' université du Québec, 2011. p. 25-52.

FONTAN, J. M. Développement territorial et innovation sociale: l'apport polanyien. **Revue Interventions Économiques**, v. 38, 2008. Disponível em: <<http://interventionseconomiques.revues.org/369>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

FONTAN, J. M.; KLEIN, J. L.; CHAMPAGNE, C. Les initiatives locales et l'évaluation habilitante. In: ROBITAILLE, M.; PROULX, M. U. **Sciences du territoire défis méthodologiques**. Québec: Presses de L'Université du Québec, 2014. p. 216-247.

FUINI, L. Os arranjos produtivos locais (APLs): uma breve explanação sobre o tema. **GeoTextos**, v. 9, n. 2, p. 57-83, dez. 2013.

GALIZONI, M. F. Terra, ambiente e herança no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 40, n. 3, 2002.

GALIZONI, F. M. A roça, a casa e o trabalho: as mulheres na agricultura familiar do Vale Jequitinhonha. In: NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel; BRAGA, Maria Alice; MATOS, Marlise (Org.). **III Fórum da Mulher Jequitinhonha**. 2. ed. Belo Horizonte: Ufmg/Proex, 2014. p. 25-33.

GALVÃO, A. C. F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Europeia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 272 p.

GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 39, p. 155-185, 2012.

GIFE. **Perspectivas para o marco legal do terceiro setor**. São Paulo: GIFE, 2009. 74 p.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1997. 240 p.

GÓMEZ, R. M. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Departamento de Geografia, Presidente Prudente, 2006.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Recife: SUDENE, 1967.

GUIMARÃES, M. D. A. **Desenvolvimento rural: Territórios e redes**. 2013. 261 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2013.

GUMUCHIAN, H.; PECQUEUR, B. (Dir.). **La ressource territoriale**. Paris: Anthropos, 2007. 252 p.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Campinas, v. 2, p. 5-52, 2001. (Textos para Discussão Nead).

HARVEY, D. **The limits to capital**. London: Oxford, 1982. 478 p.

HESPANHOL, A. N. Desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão rural sustentável no Brasil. In: CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, Z. P. (Org.): **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 81-94.

HESPANHOL, A. N. A incorporação da perspectiva do desenvolvimento territorial nas políticas públicas brasileiras: avanços e limites. In: CUNHA, L.; PASSOS, M. M.; JACINTO, R. (Org.). **As novas geografias dos países de língua portuguesa: paisagens, territórios, políticas no Brasil e em Portugal**. 1. ed. Guarda: Centro de Estudo Ibéricos (CEI), v. 16, 2010.

HESPANHOL, R. A.M. Pronaf infra-estrutura e serviços municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado De São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 36, n. 5, 2006.

HERIDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do agronegócio no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, 2010.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005. 263 p.

HILLIER, J.; MOULAERT, F.; NUSSBAUMER, J. Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. **Géographie Économie Société**, v. 6, p. 129-152, 2004.

HORTA, Carlos Roberto. Tecnologia social: um conceito em construção. **UFMG Diversa**, Belo Horizonte, v. 10, p. 1-2, 2006. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/diversa/10/artigo6.html>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

HOUAISS, A. **Dicionário Eletrônico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss: Objetiva, Versão 2, 2001. CD-ROM.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas** uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

HOWALDT, J.; SCHWARZ, M. **Social innovation: concepts, research fields and international trends** Sozialforschungsstelle Dortmund. Disponível em: <[http://www.internationalmonitoring.com/fileadmin/Downloads/Trendstudien/IMO%20Trendstudie\\_Howaldt\\_englisch\\_Final%20ds.pdf](http://www.internationalmonitoring.com/fileadmin/Downloads/Trendstudien/IMO%20Trendstudie_Howaldt_englisch_Final%20ds.pdf)>. Acesso em: maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Diagnóstico ambiental da bacia do rio Jequitinhonha: diretrizes gerais para a ordenação territorial**. Ministério do Planejamento e Orçamento. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Geociências, 1ª Divisão de Geociências do Nordeste – DIGEO. Salvador, 1977.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas Do Século XX. 2003**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>>. Acesso em: fev. 2013

JAMESON, F. **Pós-modernismo: lógica cultural do capitalismo tardio**. Cambridge, MA: Kish, G. A. Source Book in Geography, 1978. 459 p.

JAMESON, F. Cinco teses sobre o marxismo atualmente existente. In: WOOD, E. M.; FOSTER, J. B. (Org.) **Em defesa da história: marxismo e pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. 216 p.

JENKINS, W. I. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A.; WESZ, V. J. Reflexões e proposições de políticas públicas de Desenvolvimento territorial In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Reflexões e proposições públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, p.15-20, 2012.

KLEIN, Juan Luis; LAVILLE, Jean Louis; MOULAERT, Frank. **L'innovation sociale**. Toulouse: Érès, 2014. 246 p.

LACOSTE, Y. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1997.

LAVILLE . L. Economia plural. In: CATTANI, A. D. J.; LAVILLE, L.; GAIGE. L. I.; HESPANHA. P. **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Edições Almedina, p. 145-149, 2009.

LÉVESQUE, B. **Cahier du crises**. Le développemet local et l'économie sociale: deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement. Montreal: Crises, n. 9905, 1999.

LÉVESQUE, B. Le potentiel d'innovation et de transformation de l'économie sociale: quelques éléments de problématique. **Interações**, Campo Grande, v. 9, n. 2, p. 191-216, jul./dez. 2008.

LÉVESQUE, B. Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: elementos teóricos de sociologia economia e de socioeconômica. **Revista Política e Sociedade**, n. 14, p. 107-144, 2009.

LEITE, S. P. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: MOREIRA, J. R.; BRUNO, R. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio De Janeiro: Maud x; EDUR, p. 105-136, 2010.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. Gestão social dos territórios. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Reflexões e proposições públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. p. 42-58.

LEITE, S. P.; WESZ, V, J, J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **RESR**, Piracicaba, v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012.

LEITE, S. P. *et al.* Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, v. 8, 2008.

LIPIETZ, Alain. Rebel sons: the regulation school; entrevista com Jane Jenson. **French Politics and Society**, v. 5, n. 4, 1987.

LIMA, A. P. de; BASSO, N.; NEUMANN, P. S.; SANTOS, A. C. dos; MÜLLER, A. G. **Administração da unidade de produção familiar**: modalidades de trabalho com agricultores. Ijuí: Unijuí, 1995. 175 p

LIMERA, G. A. DOSSIÊ: teorias do estado na América Latina hoje. A construção do Estado. **Revista Margem Esquerda**, São Paulo. n. 15, p. 25-32, 2008.

MA CALLUN D.; HILLER, J.; MOULAERT, F.; VICARARI, S. (Org.). **Social innovation and territorial development**. Lile-Leuven: IFRESI-CNRS, 2008. 240 p.

MARTINELLI, F.; MOULAERT, F. ; SWYNGEDOUW, E. ; AILENEI. O. **Social innovation, governance and com- munitybuilding** – SINGOCOM – Scientific periodic progress report month 18. Lile-Leuven: IFRESI-CNRS, 2005. 372 p. Disponível em: <<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123951EN6.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

MAILLAT, D. Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. In: **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 7, n. 2, p. 157-165, 1995.



MERCADANTE, A. **O governo Lula e a construção de Brasil mais justo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2010. 111 p.

MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. Le développement local bilan et conclusions. **Bull. Assoc. Géogr. Franç.**, v. 73, n. 5, p. 457-464, 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Núcleo de Estudos agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD. **Proposta para terceira versão do plano nacional de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Referência para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA/IICA, 2003. 33 p. (Textos para Discussão, n. 4).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: CONDRAF, 2005a. 78 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005b. 36 p. (Série Documentos Institucionais, n. 1)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – guia para o planejamento**. Brasília: SDT/MDA, 2005c. 62 p. (Documento de Apoio, n. 2).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005d. 33 p. (Série Documentos Institucionais, n. 3)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005b. 28 p. (Série Documentos Institucionais, n. 2).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Promeso Vale do Jequitinhonha Mucuri. **Revista Espaço Regional**, v. 1, n. 1, junho de 2007.

MORAES, A. C. R. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000. 431p.

MOREIRA, J. R.; BRUNO, R. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Maud x; EDUR, 2010. 182 p.

MOULAERT, F. Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorial (RE) Produced. In: MAcCALLUN, D.; HILLIER, J.; MOULAERT, F.; VICARARI, S. (Org.). **Social innovation and territorial development**. Lile–Leuven: IFRESI-CNRS, 2008 b. p. 13-31.

MOULAERT, Frank; MARTINELLI, Flavia; SWYNGEDOUW, Erik; GONZALEZ, Sara. Alternative model(s) of local innovation. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, p. 1669-1990, 2005a.

MOULAERT, F.; MEHMOOD, A. Analysing regional development and policy: a structural–realist approach. **Regional Studies**, v. 44, n. 1, p. 103-118, 2010.

MOULAERT, F.; NUSSBAUMER, J. **La logique sociale du développement territorial**. Québec: Presse De L'Université Du Québec, 2008. 153 p.

MOULAERT, F. ; NUSSBAUMER, J. La região social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje. **Ekonomiaz, Revista Vasca de Economia**, v. 58, p. 96-127, 2005.

MOURA, J. V. A representação política dos movimentos sociais – um estudo no colegiado territorial do Mato Grande (RN). **Campo-território: Revista de Geografia Agrária**, v. 9, n. 17, p. 282-306, 2014.

MUMFORD, M. D. Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin. **Creativity Research Journal**, v. 14, n. 2, p. 253-266, 2002.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v, 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NOVACK, G. O. **Desenvolvimento desigual e combinado na História**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2008.128 p.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os Limites do passado e os Caminhos do Futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

OLIVEIRA, M. M. S. **A persistência do mesmo na inquietude turbulenta do mundo: Fredric Jameson e o ocaso da História na Pós-Modernidade**. 2008. 133 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, M. M. S. **Desenvolvimento rural local sustentável: o manejo integrado da Bacia hidrográfica do Ribeirão Santana**. Belo Horizonte: UFMG-IGC, 2004. 186 p.

OLIVERIA, A. U. **A Agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001. 162 p.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, política agrícola e política rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo. v. 32, p. 7-16, 2002.

ORTEGA, C. A.; SOBEL, T. T. Desenvolvimento territorial uma avaliação das políticas governamentais no submédio do Vale do São Francisco. In: ORTEGA, C. A. (Org.). **Território políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas: Alínea, 2007. p. 63-94.

ORTEGA, C. A. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas públicas no rural**. Campinas: Alínea, 2008. 240 p.

PÁDUA, J. A. Espaço público interesses privados e política ambiental. **São Paulo em Perspectiva**, v. 3, n. 4, p. 2-4, 1989.

PEREIRA, Vera L. Felício. **O artesanato da memória do Vale do Jequitinhonha**. Belo Horizonte: UFMG, PUC-MG, 1996. 206 p.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009. 209 p.

PERICO, R. E.; MIRANDA, C.; TIBURCIO, B (Org.). **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, v. 13, 2011. 242 p.

PERROUX, François. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, p. 145-156, 1977.

PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, Dale. Rediscovering social innovation. **Stanford Social Innovation Review**, p. 34-43, 2008.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO ALTO JEQUITINHONHA – PTDRSTAJ. Realização: grupo gestor territorial – CIAT Conselho para Implementação de Ações Territoriais, 2006. 290 p. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/ptdr\[s.p.\]tdrs\\_territorio005.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdr[s.p.]tdrs_territorio005.pdf)>. Acesso em: ago. 2013.

POLANIY, K. **A grande transformação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

POLANIY, K. A nossa obsoleta mentalidade mercantil. **Revista Trimestral de História, Policy, Entrepreneurship & Regional Development**, v. 7, n. 2, p. 157-165, 1944.

PROINF – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual operacional do PROINF 2014**. (Ação orçamentária de apoio a projetos de infraestrutura e serviços territoriais). Brasília, junho de 2012a. 52 p.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. 127 p.

REGIMENTO INTERNO DO CODETER. In: <<http://territoriadoaltojequitinhonha.blogspot.com.br/2009/01/regimento-interno-do-col-egiado.html>>. Acesso em: jan. 2010.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2013. 241 p.

REIS, G. A. *et al.* A agência Mesovales: estratégia de mobilização, articulação e criação – um relato de uma experiência. **Unimontes Científica**, Montes, v. 5, n. 2, p. 1-19, 2003.

RIBEIRO, R. F. O rio corre para o mar: os movimentos sociais e as lutas populares do Jequitinhonha nos anos 1980 e 1990. In: SOUZA, V. A.; HENRIQUES, M. S. (Org.). **Formação histórica, populações e movimentos**. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2010. p. 189-208.

RIBEIRO, R. F. **Campesinato: resistência e mudança – o caso dos atingidos por barragens do Vale do Jequitinhonha**. 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 1993.

RIBEIRO, E. M. *et al.* Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 1075-1102, 2007.

RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, F. M. Sistemas agrários, recursos naturais e migrações no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais. In: COSTA, H.; TORRES, H. (Org.) **População e meio ambiente**. São Paulo: Senac, 2006.

RIBEIRO, J. C.; SANTOS, J. F. Desenvolvimento endógeno e política regional. **Actas do 11<sup>o</sup> Congresso da APDR** (Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional). Faro, 16-18 Setembro, 2005. 18 p.

RIVELLI, M. Crisis del estado-nación, território, nuevas formas de conflicto y sociabilidad. **Revista Vento del Sur**, n. 11, p. 56-66, 1977.

RIOS-NETO, E. L. G. A relação entre população e desenvolvimento 15 anos após a conferência do Cairo. In: **Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo**. Campinas: ABEP/UNFPA, 2009. p. 13-57.

ROMANO, J. O. **Um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro, Mauá; Seropédica: EDUR, 2009. 308 p.

SAINT-HILAIRE, A. de. **Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais**. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000. p. 46.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 200 p.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 128 p.

SAYER, A. **Method in social science: A realist approach**, routledge. London, 1992. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=6d2FP2uzc1oC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

SANTOS, F. H. C. **Em busca do território perdido: conhecimento, aprendizagem e inovação**. Cadernos curso de doutoramento em geografia FLUP 1, Porto, Portugal, p. 87-329, 2009.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008. 173 p.

SANTOS, M. **Território e sociedade: entrevista com Nilton Santos**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000. 127 p.

SANTOS, M. **Da totalidade ao Lugar**. São Paulo, EDUSP. 2005. 170 p.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M; SOUZA, M. Adélia A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). 3. ed. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, p. 15-20, 1996.

SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas**. Série Economia & Planejamento. São Paulo: Hucitec, 2003. p. 204.

SANTOS, M. **A natureza do espaço técnico, tempo razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2009. 377 p.

SANTOS, M. 1992: a redescoberta da Natureza. **Estudos avançados** [online], São Paulo, USP, v. 6, n. 14, p. 95-106, 1992.

SANTOS, M. O tempo nas cidades. **Cienc. Cult.** [online], v. 54, n. 2, p. 21-22, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008. 471 p.

SANTOS, F. B. T. A construção econômica recente. In: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) (Org.). **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte, v. 1, cap. 1, 2002. p. 15-56.

SCHMITZ, H. Collective efficiency: growth path for small scale industry. **Journal of Development Studies**, n. 23, p. 9-28, 1995.

SCHEWENK, L. M. ; CRUZ, C. B. M. Os processos espaciais como mediadores na transformação do espaço geográfico. **Acta Scientiarum, Human and Social Sciences**, Maringá, v. 26, n. 2, p. 287-299, 2004.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 169 p.

SEGRELLES, J. A. **Problemas y posibilidades de los espacios rurales en la actualidad**. Departamento de Geografía Human Universidad de Alicante, Madrid: España Manuales, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10045/19095>>. Acesso em: 23 out. 2011.

SEPÚLVEDA, S. *et al.* **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San José: IICA, 2003.

SERVILHA, M. M. Vale do Jequitinhonha a emergência de uma região. In: Nogueira, M. D. P. (Org.). **Vale do Jequitinhonha: cultura e desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG/PROEX, 2012, p. 22-50.

SILVA, G. J.; TAKAGI, M.; SANTOS, A. S. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro. In: DOWBOE, L.; POCHMANN, M (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 171-200.

SILVA, J. S. *et al.* **La innovación de la innovación institucional**. Quito: Artes Graficas Silva e Red Nuevo Paradigma, 2005. 322 p.

SILVA, C.A.F. Os avatares da teoria da difusão espacial: uma revisão teórica. **Revista Brasileira de Geografia/Fundação Brasileira de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 25-51, 1995.

SILVA, J. G. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE, 1996. 217 p.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. 250 p.

SMITH, N. Homeless/global: scaling places. In: BIRD, J. *et al.* (Org.). **Mapping the futures: local cultures, global change**. New York: Routledge, 1993. p. 87-119.

SIMÃO, R. C. S. **Distribuição de renda e pobreza no estado de Minas Gerais**. 2004. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2004.

SINGER, P. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-22, maio/ago. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200001)>. Acesso em: 20 jun. 2012.

SOLINÍS, G. O que é território ante o espaço? In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 265-288.

SOUZA, C. O. Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia – conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

SPOSITO, E. S. **Geografia e filosofia**: contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: UNESP, 2004. 199 p.

SZMRECSÁNYIL, T. Celso Furtado e a Economia do Desenvolvimento. In: SZMRECSÁNYIL, T.; COELHO, F. S. (Org.) **Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 387-402.

TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar realidades e perspectivas**. 3. ed. Passo Fundo: UFP, 2001. 406 p.

VAILLANCOURT, Y. Third sector and the co-construction of canadian public policy. In: PESTOFF, Victor; BRANDSEN, Taco; VERSCHUERE, Bram (Ed.). **New public governance, the third sector and co-production**. New York & London: Routledge, 2011. p. 79-100.

VAILLANCOURT, Y. La coconstruction des politiques publiques, l'aport de l'économie sociale. In: **L'économie sociale vecteur d'innovation**: l'expérience du Québec. Direction Bouchard, 2010. p. 115-144.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. 181 p.

VIEIRA, P. F. *et al.* Introdução. In: VIEIRA, P. F. *et al.* (Ed.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED e Secco, 2010. p. 5-24.

ZANI, F. B. O programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

## SITES CONSULTADOS

<<http://www.crisis.uqam.ca>>.

<<http://www.socialpolis.eu/>>.

<<http://katarsis.ncl.ac.uk/index.html>>.

<<http://entrepreneur-social.net/innovation/innovation-sociale/cest-quoi/>>.

<[http://www.cafearanas.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=12](http://www.cafearanas.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=12)>.

<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos.projovem>>.

<<http://www.cavjequi.org/index.php?pagina=10>>.

<[http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios\\_rurais](http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais)>.

<<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>

<<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

<<http://www.fbb.org.br/tecnologiasocial/o-que-e/tecnologia-social/> acessado fevereiro de 2014>.

<<http://www.itsbrasil.org.br/> acessado fevereiro de 2014>.

<<https://www.ufmg.br/diversa/10/artigo6.html> acessado fevereiro de 2014>.

<<http://www.fbb.org.br/tecnologiasocial/o-que-e/tecnologia-social/>>. Acesso em: fev. 2014.

<<http://www.itsbrasil.org.br/> acessado fevereiro de 2014>.

<<https://www.ufmg.br/diversa/10/artigo6.html>>. Acesso em: fev. 2014.

<[http://ec.europa.eu/research/social-science\[s.p.\]rojects/100\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-science[s.p.]rojects/100_en.html)>.

<[http://www.cemig.com.br/eses/Cemig\\_y\\_el\\_futuro/Sostenibilidad/programas/ambientales/Irape/Paginas/default.aspx](http://www.cemig.com.br/eses/Cemig_y_el_futuro/Sostenibilidad/programas/ambientales/Irape/Paginas/default.aspx)>. Acesso em: jan. 2014).

<<http://amefa.wordpress.com/historico-da-amefa/>>. Acesso em: mar. 2014.

<<http://www.rts.org.br/tecnologias-priorizadas/barraginhas>>. Acesso em: mar. 2014.

<<http://www.diamantina.mg.gov.br/portall/municipio/noticia.asp?iIdMun=100131242&iIdNoticia=134693>>. Acesso em: 9 dez. 2014.

<<http://funivale.blogspot.com.br/2009/09/territorio-alto-jequitinhonha.html>>.



<<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/programa-cisternas>>.

<[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/12/31/interna\\_gerais,483716/brazilfoundation-apoia-projetos-sociais-ligados-a-educacao-saude-direitos-humanos.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/12/31/interna_gerais,483716/brazilfoundation-apoia-projetos-sociais-ligados-a-educacao-saude-direitos-humanos.shtml)>.

<[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>.

<<https://www.youtube.com/watch?v=SY6b05X9Ng0>>. Esse trabalho relata todo o ciclo de produção da sempre viva, da colheita ao artesanato.

<<http://www.youtube.com/watch?v=5MuzoU1VK8s>>. Vídeo mostra a luta dos atingidos de parque da Serra Negra em Itamarandiba.

<[http://sit.mda.gov.br/download/ptdr\[s.p.\]tdrs\\_territorio005.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdr[s.p.]tdrs_territorio005.pdf)>.

<[http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod\\_noticia=27388&cod\\_canal=85](http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=27388&cod_canal=85)>.

<<http://acervo.estadão.com.br/página/#!/19770831-31427-nac-0012-999-12-not>>.

<[http://www.cafearanas.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=12](http://www.cafearanas.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=12)>. Acesso em: jan. 2013.

## ANEXO

## ANEXO A

Quadro 1A – Matriz analítica do Codeter do território cidadania do Alto Jequitinhonha

Categoria de Análise		Questões Norteadoras
<p><b>Empoderamento:</b> Atribuir ao agricultor familiar a participação na política pública</p> <p><b>Inclusão social:</b> Não subordinação ao processo econômico no stricto sensu (processo de econômicos)</p> <p><b>Necessidades básicas:</b> Direitos básicos (saúde, educação, moradia, transporte, meio ambiente, etc.).</p>	Dados	Nome
	Identificação	Instituição/organização Tempo de trabalho Profissão
	Participação	Por que participou do Colegiado Como foi designado Como se deu sua participação (colegiado núcleo diretivo, núcleo técnico). Houve mudança neste projeto em relações a outros que participou
	Histórico	Como se deu a instalação e evolução do projeto A transformação de território rural para cidadania quais as mudanças.
	Concepção	A interferência da adoção do conceito território e da abordagem territorial na política pública houve avanços O PDSTR foi importante na orientação dos projetos Delimitação territorial foi efetiva A ligação com outros territórios existiu A ligação com outras políticas pública Na sua análise como é a relação agricultor e governo neste tipo de projeto
	Envolvimento social	Ficou alguma organização ou população sem participar do território Como foram selecionadas as organizações que participariam do colegiado Houve divergência entre a proposta da sociedade e das prefeituras As prefeituras auxiliaram os programas desenvolvidos Os jovens e as mulheres participaram De que forma o governo Federal atuou, as prefeituras, os sindicatos e outras associações. As reuniões do colegiado tinham ampla participação
	Projetos	Como foi a elaboração dos projetos Quais aprovados Foi importante para eles Como foram monitorados Com estes eram ajustados às regras do MDA Foram além do agropecuário Quais os mais bem sucedidos
	Assessor	Os assessores foram importantes na articulação dos projetos Como foram escolhidos os assessores
	Avaliação	Qual a inovação do projeto Onde mais o projeto avançou O que você acha que muda nas instituições do Vale depois do projeto do território Como o projeto atuou no empoderamento, inclusão social e necessidades básicas da população. No ciclo da gestão social 'faça uma análise crítica
	Perspectiva	Como você observa o encaminhamento do projeto para o futuro Gostaria de acrescentar algo

Quadro 2A – Matriz analítica eixos temáticos agricultores território cidadania do Alto Jequitinhonha

Categoria de Análise		Questões Norteadoras
<p><b>Empoderamento:</b> Atribuir ao agricultor familiar à participação na política pública</p> <p><b>Inclusão social:</b> Não subordinação ao processo econômico no stricto sensu (processo de econômicos)</p> <p><b>Necessidades básicas:</b> Direitos básicos (saúde, educação, moradia, transporte, meio ambiente, etc.).</p>	Identificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nome</li> <li>• Cidade</li> <li>• Comunidade</li> </ul>
	Caracterização da propriedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• História da propriedade e da relação com a terra, (própria, arredada, herança, compra reforma agrária)</li> <li>• Melhorias na propriedade recentes</li> </ul>
	Produção e comercialização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais os produtos mais importantes na propriedade</li> <li>• Produtos de autoconsumo.</li> <li>• Crédito e financiamento</li> <li>• Existe outra atividade não agrícola</li> <li>• Qual forma de comercialização da propriedade</li> <li>• Quais os empecilhos e possibilidades na comercialização e produção.</li> </ul>
	Trabalho e Família	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membros residentes na propriedade</li> <li>• <b>A idade, grau de parentesco, ocupação na propriedade.</b></li> <li>• Membros não residentes na propriedade, mas desenvolvem atividade relacionada à propriedade.</li> <li>• Os filhos continuaram agricultores</li> <li>• Opinião futuro trabalho rural</li> </ul>
	Participação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação que participa como</li> <li>• Ajuda de que forma a lida do campo</li> </ul>
	Aspectos comunitários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O que mais tem mudado na comunidade</li> <li>• Dificuldades e benefício de viver no campo</li> <li>• Acesso a saúde educação transporte para a família</li> <li>• Relação com a cidade</li> <li>• O que tem mudado no aspecto ambiente, econômico e na infraestrutura</li> </ul>
	Política territorial	
	Necessidades básicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como foi a elaboração dos projetos.</li> <li>• Ele é além do agropecuário.</li> <li>• Quais as mudanças para o agricultor, família, comunidade, cidade e região.</li> <li>• Relação com a gestão ambiental</li> <li>• Com a política territorial melhorou o diálogo entre a associação e a política pública.</li> <li>• Delimitação territorial foi efetiva</li> <li>• A ligação com outras políticas pública</li> <li>• No sua análise como é a relação agricultor e governo neste tipo de projeto</li> <li>• A concorda ou concordava com o processo deliberativo vigente nas instancias de participação em que está inserido</li> <li>• A ligação do projeto com o movimento social</li> <li>• Como o agricultor participou</li> <li>• Qual o principal problema da propriedade</li> <li>• Qual a política pública que o possui na</li> </ul>

		<p>propriedade.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tem uma preocupação ambiental</li> <li>• Qual abrangência do projeto em termos de municípios e agricultores</li> <li>• Como deu a participação na política territorial</li> <li>• Qual a importância do eixo na política territorial</li> <li>• A ligação com outros territórios existiu. Resultados foram satisfatórios</li> </ul>
	Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual a inovação do projeto</li> <li>• Onde mais o projeto avançou</li> <li>• Os assessores foram importantes na articulação dos projetos</li> <li>• O que você acha que muda nas instituições do Vale depois do projeto do território</li> <li>• Quais as mudanças do projeto para o agricultor: econômico, social e ambiental</li> </ul>
	Perspectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como você observa o encaminhamento do projeto para o futuro</li> <li>• Gostaria de acrescentar algo</li> </ul>

Quadro 3A – Matriz analítica liderança dos grupos de trabalho território cidadania do Alto Jequitinhonha

Categoria de Análise		Questões Norteadoras
<p><b>Empoderamento:</b> Atribuir ao agricultor familiar à participação na política pública</p> <p><b>Inclusão social:</b> Não subordinação ao processo econômico no stricto sensu (processo de econômicos)</p> <p><b>Necessidades básicas:</b> Direitos básicos (saúde, educação, moradia, transporte, meio ambiente, etc.).</p>	Identificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nome</li> <li>• Instituição/organização</li> <li>• Tempo de trabalho</li> <li>• Profissão</li> </ul>
	Participação do eixo temático e grupo de na política territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como se deu a instalação e evolução do projeto</li> <li>• Qual abrangência do projeto em termos de municípios e agricultores</li> <li>• Como deu a participação na política territorial</li> <li>• Qual a importância do eixo na política territorial</li> <li>• A ligação com outros territórios existiu</li> <li>• Resultados foram satisfatórios</li> </ul>
	Concepção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O que você espera do projeto (...) para a sociedade?</li> <li>• A interferência da adoção do conceito território e da abordagem territorial na política pública houve avanços</li> <li>• Tem uma preocupação ambiental</li> </ul>
	Participação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com a política territorial melhorou o diálogo entre a associação e a política pública.</li> <li>• Delimitação territorial foi efetiva</li> <li>• A ligação com outras políticas pública</li> <li>• Na sua análise como é a relação agricultor e governo neste tipo de projeto</li> <li>• A concorda ou concordava com o processo deliberativo vigente nas instancias de participação em que está inserido</li> <li>• A ligação do projeto com o movimento social</li> <li>• Como o agricultor participou</li> </ul>
	Aspectos econômicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houve alguma participação de empresários no projeto</li> <li>• Como se dá a comercialização e o lucro do projeto</li> <li>• As prefeituras auxiliaram os programas desenvolvidos</li> <li>• Qual a colocação do agricultor em relação ao mercado</li> </ul>
	Necessidades básicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como foi a elaboração dos projetos</li> <li>• Ele é além do agropecuário</li> </ul> <p>Quais as mudanças para o agricultor, família, comunidade, cidade e região.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relação com a gestão ambiental</li> </ul>
	Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual a inovação do projeto</li> <li>• Onde mais o projeto avançou</li> <li>• Os assessores foram importantes na articulação dos projetos</li> <li>• O que você acha que muda nas instituições do Vale depois do projeto do território</li> <li>• Quais as mudanças do projeto para o agricultor: econômico, social e ambiental.</li> </ul>
	Perspectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como você observa o encaminhamento do projeto para o futuro.</li> <li>• Gostaria de acrescentar algo.</li> </ul>