

**TERRITÓRIO E INFRA-ESTRUTURA NO VALE DO  
JEQUITINHONHA**  
**uma análise do PROINF entre 2003 e 2014<sup>1</sup>.**

**Andréia Maria Assunção Batista**

Bolsista CNPq/UFMG, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território  
UFMG/UNIMONTES.

**Eduardo Magalhães Ribeiro**

Professor do ICA/UFMG, pesquisador CNPq, bolsista PPM/Fapemig

**Alexandro Moura Araújo**

Bolsista EXP/CNPq/ICA/UFMG.

**Flávia Maria Galizoni**

Professora do ICA/UFMG, pesquisadora CNPq.

**Resumo:** O artigo analisa projetos financiados pela Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura - PROINF nos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha, comparando custos, tipos e estilos de projetos por território. Para isso, recorre à base de dados do MDA e usa informações primárias coletadas junto às assessorias dos territórios. No período analisado, os dois territórios foram contemplados com volume substancial de recursos do PROINF; os resultados detectaram a existência de disparidades e semelhanças entre os projetos em relação aos valores alocados nos territórios, ao caráter das propostas e aos tipos de projetos implementados no período analisado.

**Palavras-chave:** Território; políticas públicas, desenvolvimento, agricultura familiar, Jequitinhonha.

**Área 4:** Políticas Públicas

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi apoiada por recursos da Fapemig, do CNPq e da SDT/MDA (CNPq 408408/2013-8)

## 1. Introdução

A partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Pronaf, em 2003, e atendendo às demandas dos movimentos sindicais e sociais do campo, o Governo Federal passou a desdobrá-lo em novas ações que tinham como escopo fornecer bases sólidas para a expansão da produção familiar no Brasil. Assim, foram criadas ações em apoio à agroecologia, à juventude, às mulheres e ao agroextrativismo, entre outras, que transformaram o Pronaf num dos programas públicos de maior amplitude, complexidade e regularidade de atendimento. Em 2014 o Pronaf atendia a 5.125.625 milhões de agricultores em todo o país.

Mas, entre as diversas demandas que o Pronaf procurou atender, a infraestrutura ocupou lugar de destaque. Para que o agricultor produza, carece antes da produção de sementes e mudas, de equipamentos para preparo do solo e plantio, de rodovias, estruturas de vendas e complexos de beneficiamento para o pós-produção. Desde os anos de 1990 se percebia a escassa disseminação dessas estruturas, e no final da década, em 1997, foi criado o Pronaf Infra-Estrutura e Serviços com o propósito de enfrentar este gargalo. Este programa, orientado para um conjunto de municípios onde era mais densa a presença da agricultura familiar, visava dotar as prefeituras municipais de recursos financeiros para adquirir, mediante plano de desenvolvimento rural anteriormente formulado, os equipamentos considerados necessários para alavancar a produção. O plano deveria ser criado no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, instância paritária constituída pelo poder público e sociedade civil, que também teria a responsabilidade de gerir os equipamentos e acompanhar a execução do plano. As primeiras avaliações do Pronaf Infraestrutura, dois anos depois da criação do programa, já revelaram seus desatinos: má gestão, ausência de criatividade e, sobretudo, a “prefeiturização” dos equipamentos, que centralizava no poder municipal os investimentos e dificultava o acesso e a gestão pelos Conselhos da agricultura familiar.

Foram essas, entre outras razões, que levaram à Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços - PROINF, criado em 2003 e gerido desde então pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário, SDT/MDA. Foi então, que começaram no Brasil, efetivamente, as políticas públicas com enfoque territorial, ainda por ocasião do primeiro mandato do governo Lula. Houve a delimitação dos territórios criando os territórios rurais, a partir de valores do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, presença de assentamentos e concentração de agricultores familiares; cada território passou a ser dotado com um certo recurso anual que deveria ser investido a partir de um Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, igualmente criado e gerido pelo fórum territorial, com participação paritária de sociedade civil e poder público.

Em Minas Gerais o PROINF, ao longo de uma década, alocou R\$ 60 milhões em equipamentos, apoio às cadeias produtivas, programas relacionados à água e à educação rural, totalizando 349 projetos com valor médio anual (não corrigido) de R\$ 150 mil. O Vale do Jequitinhonha, com os três territórios constituídos e atuantes desde o início do Programa, recebeu no período aproximadamente R\$ 17.500.000,00, alocados em iniciativas relacionadas à agricultura familiar. Do total de recursos alocados no estado de Minas Gerais, 29% foram alocados nos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha; no Baixo Jequitinhonha as dificuldades foram muitas, e os investimentos não foram feitos no mesmo ritmo, pois as circunstâncias locais dificultaram a organização e a captação alcançou parcela pouco significativa de recursos. Mas, nos outros dois territórios acima referidos esses recursos se converteram em edificações, estruturas e equipamentos. A diversidade de investimentos procurou atender às demandas dos territórios; parte dos gastos alcançou sólidos resultados, outra parte enfrenta sérios problemas de gestão,

principalmente o beneficiamento de produtos agrícolas resultantes de investimentos em aprimoramento de cadeias produtivas da agricultura familiar, que representam parte relevante dos projetos desses territórios, enfrentam problemas de subutilização, ausência de complementação dos investimentos pactuados, dificuldades de reposição de peças, ausência de normas de uso para atingir seus objetivos ou, simplesmente, são projetos que estão inconclusos.

Este artigo é parte de um esforço para dimensionar os resultados dos investimentos do PROINF nos Territórios da Cidadania do Alto e Médio Jequitinhonha. Tem por objetivo examinar a distribuição desses recursos entre os territórios, destacar suas prioridades, tendo como principal escopo analisar a situação dos projetos contemplados com recursos do PROINF no período de 2003 a 2014.

## **2. Metodologia**

Os temas PROINF, apoio à agricultura familiar, gestão de equipamentos e bens comuns emergiram para os autores deste trabalho a partir do acompanhamento da dinâmica de reuniões dos territórios. Anualmente, nestes fóruns, o tema do PROINF é debatido com o propósito de dotar o Território de equipamentos, edificações ou estruturas equivalentes, geridas em conjunto por setor público e sociedade civil, seguindo os rumos de um programa territorial de desenvolvimento. Porém, em todas as ocasiões em que o tema vem à baila, é acompanhado por divergências. Uma parte dos membros do Colegiado Territorial sugere avaliar os desacertos passados e ponderar sobre recursos do PROINF já aplicados no Território que propiciaram resultados medíocres, ou passaram por rumos que os desviaram de seus propósitos. Outra parte do Fórum, composto pelo setor público municipal, revela um interesse grande em participar, manifestar suas necessidades e construir pactuações para “capturar” a dotação de aquisição de equipamento.

A contradição entre os dois interesses - avaliar o passado ou dotar imediatamente o Território de novas estruturas? - fica muito evidente para observadores das assembleias territoriais. E foi da observação participante dessa contradição que surgiu este artigo: Em que medida os projetos implementados nos territórios estão atendendo às demandas de desenvolvimento? Que tipo de propostas os atores sociais enviaram aos editais do PROINF? Existe semelhanças ou diferenças entre os projetos e recursos alocados nos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha?

Partindo dessas indagações foi construída a metodologia de pesquisa, que usou de três fontes complementares, combinando metodologias participativa, qualitativa e quantitativa. A metodologia participativa, construída na interação com as plenárias e fóruns dos territórios, deu base para a formulação inicial de questões e hipóteses que estruturam o objetivo central.

Em seguida foi consultada a literatura pertinente ao tema. Desde 2009 muitos pesquisadores acompanham sistematicamente os programas de desenvolvimento territorial, inicialmente pelos vínculos ao Programa Células de Acompanhamento e Informação (MDA/CNPq); em seguida pelo programa Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, NEDETs (MDA/CNPq). Os dois programas, embora direcionados fundamentalmente para assessoria e extensão, produziram uma razoável massa de conhecimento sistemático sobre os programas territoriais e, em menor escala, sobre o PROINF. A consulta dessa literatura orientou os autores na sistematização das principais questões relacionadas ao objetivo do artigo, indicou os recursos de método empregáveis e balizou referências para compreender as dificuldades desse processo de gestão social.

Por fim, foram consultados os dados do Programa. O PROINF, como parte estratégica da política territorial, é responsável por garantir aos territórios os recursos

necessários para a promoção das condições de desenvolvimento territorial, financiando projetos cujo objetivo é definido no âmbito dos colegiados territoriais. Todos os projetos financiados pelo PROINF, assim como seu custo, tipo e situação atual podem ser consultados no banco de dados da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário, SDT/MDA.

Os dados utilizados neste artigo foram retirados desta base de dados que os disponibiliza para todos os territórios brasileiros. Após a consulta e seleção dos projetos aprovados para os territórios do Vale do Jequitinhonha, foi feito um tratamento de dados partindo do interesse da pesquisa. Então, os projetos foram classificados a partir dos critérios custo, tipo, situação presente e total de recursos gastos no período de 2003 a 2014. A base de dados propiciou análises alternativas e novas tabelas foram construídas de acordo com os objetivos de análise já referidos acima. Para atingir o objetivo proposto após um tratamento preliminar e quantitativo dos dados estatísticos, foi feita uma análise descritiva dos mesmos. E o artigo, por fim, foi estruturado em duas partes principais: primeiro por meio de levantamento bibliográfico, faz uma discussão pertinente ao tema, tratando das relações entre a agricultura familiar, desenvolvimento territorial, perfil histórico-evolutivo das políticas territoriais, por fim analisando as relações entre o Pronaf Infraestrutura e Serviços e PROINF. Em seguida, resultado do levantamento de dados, faz a tabulação, análise e comparação de dados dos PROINF, para as quais foram utilizado informações disponíveis na Secretaria de Gestão Estratégica da SDT/MDA.

### **3. Desenvolvimento territorial e políticas públicas**

A partir da redemocratização do país e da Constituição de 1988 iniciou-se um processo de descentralização das ações governamentais, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas, buscando desenvolvimento mais localizado e empoderamento dos atores sociais locais. Surgiu então uma ideia de desenvolvimento que vai além da ideia de crescimento econômico, almejando assim, a promoção de um desenvolvimento endógeno e autônomo, que refletisse os interesses das comunidades, levando os atores sociais a participarem das definições e gestão das políticas públicas. É neste cenário de mudanças de concepções em relação do processo de desenvolvimento do país, que a agricultura familiar vai ganhado espaço e importância, uma vez que o desenvolvimento rural e o combate à pobreza passaram a ser metas das ações governamentais.

Outro fator importante neste contexto foi a preocupação com o ambiente, visto que a lógica capitalista percebe o ambiente como recurso a ser apropriado, transformado, comercializado, objetivando a geração de riquezas. A década de 1980 representou um marco histórico e simbólico para as lutas ambientais. Após a morte de Chico Mendes, em 1988, as ideias de "uso sustentável da natureza" e da existência dos "povos da floresta" se consolidaram, e os países concordaram sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento assentado no tripé economia-ecologia-equidade social (ZHOURI E LASCHEFSKI, 2010).

O enfoque territorial, então, passou a direcionar as políticas públicas para desenvolvimento local e ambiental, criando os territórios como forma de gestão descentralizada e democrática. Mas essa demanda era antiga: desde 1979, quando foi realizado o Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, CONTAG, era exigida uma política pública voltada para o "pequeno agricultor". Esta demanda só encontrou resposta em 1993, no governo Itamar Franco, quando foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, uma linha de crédito para a agricultura familiar com taxa reduzida de juros.

Em seguida, em 1997, foi criado o PRONAF Infraestrutura e Serviços, com o objetivo de viabilizar a infraestrutura para a produção da agricultura familiar. Para que

os agricultores pudessem usufruir do benefício, os municípios deveriam atender alguns pré-requisitos: baixo IDH, forte concentração de agricultores familiares e projetos formulados com predominância agrícola, sob o gerenciamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Social – CMDRSS (ORTEGA, 2008).

Estes conselhos pautavam-se pela participação do poder público e da sociedade civil organizada, revelando o início da valorização do capital social. Abramovay (2000) e Pecqueur (2005), já apontavam em seus estudos o caminho para o desenvolvimento territorial a partir da criação do capital social, que se traduz como a capacidade de articulação dos atores sociais, através de relações de confiança, colaboração, reciprocidade e cooperação de traçarem estratégias locais que objetivem o desenvolvimento endógeno. Abramovay (2000) destacou a importância de formação de um pacto territorial que permitisse a construção de um sujeito coletivo que ampliasse o círculo de relações sociais nos vários planos da vida em sociedade, seja o econômico, político e social. O autor ainda descreve as medidas que seriam necessárias à construção deste pacto, que além de um boa estrutura do projeto, visaria mudanças de cunho educacional, valorização dos atributos regionais, confiança e cooperação de forma voluntária, expansão da abrangência do município e uma definição integradora do conceito de rural e urbano.

No entanto, no início dos anos 2000, uma avaliação dos projetos financiados pelo Pronaf Infra-Estrutura para o desenvolvimento municipal, detectou problemas de uso indevido e apropriação dos equipamentos pelas prefeituras, revelando as dificuldades de gestão pelo município e também a sobreposição de poderes. Como alternativa surgiu a proposta de desenvolvimento territorial, pensando em escalas maiores que os municípios, e então foram constituídos os Territórios Rurais, equacionando os municípios e levando-se em consideração as particularidades destes (ORTEGA E MOYANO, 2015).

As políticas públicas passaram a buscar um desenvolvimento adotando o enfoque territorial, uma vez que os programas implantados até então, centralizados, foram incapazes de alcançar respostas positivas no âmbito local. Para isto fez-se necessário a identificação e construção dos Territórios Rurais, definindo acima as regiões com baixo dinamismo econômico e elevados índices de pobreza. Para Ortega e Jesus (2014), o uso do enfoque territorial é o reconhecimento de realidades singulares, dotadas de especificidades. E o conceito de território adotado pela SDT/MDA também é bastante específico, sendo percebido como um espaço de implantação de políticas públicas descentralizadas e locais. Assim, território pode ser entendido como um espaço formado por elementos físicos, sociais, econômicos e culturais que se relacionam entre si e que se distinguem em alguns elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Percebe-se assim que abordagem territorial para implantação de políticas públicas, busca uma integração entre o local e o global, entre os atores sociais e governo, o que possibilita o aumento da participação da sociedade nas ações governamentais voltadas para o desenvolvimento do país.

Em 2016 existiam 241 territórios que procuravam estabelecer conexão entre as ações governamentais e os interesses dos atores sociais locais. Sendo assim, os territórios são formados pela plenária paritária, constituída por representantes do poder público e sociedade civil e responsável pela elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS; o Núcleo Dirigente, que conduz o cotidiano do território e é responsável pela elaboração de projetos e recebimento dos

investimentos, entre eles os recursos do governo federal por meio do PROINF (SDT/MDA: 2013)

Ortega (2014) informa que os objetivos dos Territórios são: auxiliar na formulação e adequação de políticas públicas federais às demandas territoriais; estimular a participação dos atores sociais por meio do apoio e articulação a uma Rede Nacional de Órgãos Colegiados; focar as ações de planejamento e gestão de programas nos territórios e criar estratégias para tomada de decisões acerca de projetos a serem implementados nos territórios.

Em 2007, após avaliação das propostas e dos investimentos, percebeu-se que os programas de desenvolvimento eram apenas de cunho rural. Então, foi criado o Programa Território da Cidadania - PTC, a fim de integrar campo e cidade num esforço conjunto pelo desenvolvimento, com o propósito de fortalecer a identidade territorial a partir da constituição de arranjos socioprodutivos, pretendendo-se superar a pobreza rural por meio da criação de mecanismos de geração de emprego e renda. Para isso foram priorizados os territórios considerados como deprimidos, nos quais foram concentrados recursos de programas públicos oriundos de diversos ministérios sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Buscava-se deste modo focalizar recursos e capacidades em áreas delimitadas denominadas territórios da cidadania, dos quais existem 8 em Minas Gerais. (SDT/MDA)

Esses territórios, apesar das ações coordenadas pela Casa Civil, continuaram a ser animados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para atuar em todos estes, o MDA criou a Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - PROINF, que tem como objetivo financiar projetos de infraestrutura nos Territórios Rurais. Esta ação, como se percebe, é sucedânea do Pronaf Infraestrutura; age, no entanto, a partir das demandas estabelecidas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável -PTDRS, definidos nos Colegiados Territoriais, que também tem a função de realizar o controle social dos contratos. Para isso contam com o apoio de Assessores Territoriais que apoiam a criação no território dos projetos apoiados pelo PROINF, para que contribuam para promover a segurança alimentar e nutricional, geração de renda, superação da pobreza e das desigualdades sociais de gênero, etnia e geração, possibilitando as condições para a melhoria da qualidade de vida da população dos territórios. Os recursos são destinados a investimentos, visando o desenvolvimento sustentável dos territórios e são focalizados em ações que potencializem a identidade territorial, a gestão social e a agricultura familiar (PROINF, 2015).

De acordo com o Manual PROINF 2015, a proposta apresentada deve priorizar a inclusão sócio produtiva dos agricultores familiares e suas organizações e as organizações de povos e comunidades tradicionais, de modo a gerar impactos positivos na renda e na qualidade de vida das famílias, na redução e eliminação da pobreza e das desigualdades sociais e de gêneros, por meio do incremento da renda, da segurança e soberania alimentar e nutricional, da estruturação de sistemas produtivos agroecológicos, da implementação de redes solidárias de produção e de projetos organizados coletivamente.

Desde a implantação do PROINF inicia-se um período de seleção, aprovação e implementação de projetos nos territórios advindos das demandas territoriais. Pelo tempo em que o programa está em vigor e pela quantidade de recursos já alocados nos territórios, tem surgido o interesse de alguns estudiosos na análise dos projetos já implementados nos territórios do Brasil inteiro, com recursos financiados pelo PROINF, e que portanto já dão margem à algumas análises sobre a situação desses projetos. Nesta vertente, encontra-se os estudos de Nunes et al (2015), que objetivou analisar a

importância do PROINF para ações de inclusão produtiva e de gestão social visando a dinamização econômica e o desenvolvimento dos Territórios da Cidadania Açu-Mossoró e Sertão do Apodi nos anos de 2003 a 2013; os estudos de Tarsitano et al (2013), acerca da análise dos projetos PROINF do território Andradina, estado de São Paulo no período de 2004 a 2011; estudos de Souza (2014) enfocando as interfaces entre o desenvolvimento territorial e rural por meio da materialização dos projetos implantados pelo PROINF nos Territórios da Cidadania do estado de São Paulo.

Vale a pena salientar que estes estudos são recentes. Porém, foi possível a estes autores elencarem alguns resultados obtidos e que servem de pano de fundo para que a SDT/MDA possa corrigir os rumos da aplicação dos recursos do PROINF. Para Nunes e outros (2009) a falta de assessores técnicos na elaboração dos projetos, a falta de conexão entre MDA e MAPA, a falta de empresa fornecedoras de equipamentos na região Nordeste, a falta de celeridade na execução dos tramites contratuais, a falta de sensibilização por parte dos gestores na priorização dos projetos, a fragilidade no arranjo institucional, entre outros, são alguns dos entraves do PROINF nos territórios de Açu-Mossoró e Sertão do Apodi. Tarsitano et al (2013) apontam o pouco envolvimento da comunidade na formulação dos projetos, a pouca participação e comprometimento das prefeituras, a quantidade de recursos alocados no território, como obstáculos à efetivação da política territorial. Souza (2014), em análise do PROINF em São Paulo, destaca a necessidade de aprimoramento do programa, principalmente na escala municipal onde o PROINF tem mostrado grande fragilidade na implantação, no uso e na gestão dos equipamentos e infraestruturas, o que requer um esforço maior do poder público municipal.

Percebe-se que o PROINF nos territórios analisados pelos autores citados vem enfrentando tanto problemas estruturais quanto conjunturais, o que aponta para a necessidade de aprimoramento tanto do programa quanto da política territorial. Revendo as diretrizes do PROINF e sua aplicação efetiva nos territórios com base nos estudos citados, percebe-se a desconexão entre as propostas iniciais do programa e sua concretização nos territórios, deixando claro a necessidade de revisões, avaliações e medidas de aprimoramento do PROINF e da política territorial.

#### **4. Resultados: o PROINF nos Territórios do Jequitinhonha**

Situado no nordeste de Minas Gerais, o Vale do Jequitinhonha é marcado pela concentração da população no meio rural, pelo denominado "complexo latifúndio-minifúndio" e pela economia baseada em agricultura e serviços. Estas características, entre outras, contribuíram para que, desde os anos 1960, a região fosse incluída entre as áreas consideradas deprimidas, e desde então foram orientados para lá programas de desenvolvimento. Até os anos 2000, esses programas de desenvolvimento eram voltados sobretudo para exploração de recursos naturais (plantio homogêneo de eucaliptos e barragens) e geridos por grandes empreendimentos. Todas as avaliações, até o fim do século XX, foram unânimes em apontar que os efeitos desses programas sobre os indicadores de desenvolvimento da região foram escassos ou nulos (RIBEIRO, 2013).

Essa constatação não implicou na supressão desses programas. Mas ocorreu, a partir de começos do século XXI, a introdução de novos programas públicos concebidos em menor escala, focados na agricultura familiar e nos segmentos mais fragilizados da sociedade e da economia que abriram um conjunto de oportunidades. Baseados na unidade familiar, na agregação de valor e na parcela da população em situação de insegurança alimentar, usando metodologias participativas, esses programas conseguiram criar espaços consistentes de participação que propiciaram principalmente à agricultura familiar um conjunto novo de oportunidades. Programas como "Um

Milhão de Cisternas" (Articulação do Semiárido/MDS), "Minas-Sem-Fome" (Governo de Minas Gerais) e Programa Territórios da Cidadania (Casa Civil do Governo Federal/MDA), entre outros, abriram oportunidades e experimentaram métodos por meio da descentralização de decisões e recursos (RIBEIRO, 2013).

Esses programas, no entanto, incidiram sobre espaços físicos, econômicos e culturais - ou seja: sobre territórios - substancialmente diferentes. O alto Vale do Jequitinhonha, área de campos de altitude e cerrados, começou a ser povoado desde o período da mineração no século XVIII. Com o esgotamento das lavras, parte da população refluíu para as "grotas" - as terras baixas e próximas às aguadas - para se dedicar à agricultura camponesa e a um garimpo de rendimento modesto. Outra parte da população seguiu rumo leste, na direção da mata atlântica, rio Jequitinhonha abaixo. Rio abaixo está o que passou a se denominar Médio Jequitinhonha: uma área de transição de cerrado, mata atlântica e caatinga, onde se assentou a população camponesa migrada desde começos do século XIX. Em fins deste século camponeses do Oeste da Bahia passaram também a se dirigir para o Médio Jequitinhonha, configurando diferenças fisiográficas, históricas e demográficas entre Médio e Alto Jequitinhonha, muito embora permaneçam semelhantes na marcada concentração da terra entre fazendas e sítio camponeses (RIBEIRO, 2010).

A partir de meados dos anos 1970 ocorreu um acentuado crescimento das organizações de base no Alto e Médio Jequitinhonha. Apoiados em sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias e organizações religiosas, o campesinato construiu formas próprias de representação e participação. As características fortemente latifundiárias do Baixo Jequitinhonha sempre foram obstáculo para a organização camponesa local; isto, mais adiante, dificultou a participação desta população no programa de desenvolvimento territorial. Mas as organizações construídas nos dois territórios em análise - Alto e Médio Jequitinhonha - viabilizaram uma participação ativa na condução do programa, como suporte fornecido pelos sindicatos e associações de produtores (RIBEIRO, 2013).

Em Minas Gerais, a partir de 2003, foram sendo instituídos os territórios, e em 2016 existiam 12 territórios, sendo 8 deles Territórios da Cidadania. São os seguintes: Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, Território da Cidadania do Médio Jequitinhonha, Território da Cidadania do Baixo Jequitinhonha, Território Rural Alto Suaçuá Grande, Território Rural Médio Rio Doce, Território da Cidadania do Vale do Mucuri, Território Rural Serra do Brigadeiro, Território da Cidadania Rural Serra Geral, Território da Cidadania Noroeste de Minas, Território Rural São Mateus, Território da Cidadania Alto Rio Pardo e Território da Cidadania Sertão de Minas. Três dos territórios mineiros estão localizados na sub-região do Vale do Jequitinhonha: Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha, Território da Cidadania do Médio Jequitinhonha e Território da Cidadania do Baixo Jequitinhonha. Cada um desses territórios compreende número diferente de municípios, de acordo com os critérios estabelecidos pelo MDA/SDT. As organizações de Estado e da sociedade civil que existem nas áreas dos territórios supracitados participam nos núcleos dirigentes dos conselhos territoriais, os quais decidem em plenária suas prioridades, ações e uso dos recursos dos programas com os quais são contemplados. É o caso do PROINF, que é o objeto de análise deste trabalho.

Os recursos alocados pelo PROINF nesses territórios tiveram diversos destinos, que podem ser classificados nas seguintes categorias:

1. Aquisição de equipamentos: tratores, tanques de armazenamento de leite, veículos de carga, computadores, materiais e utensílios para fabricação de mel, móveis, entre outros;

2. Edificações: construção de galpões, de laboratórios, de cercas, de centros de apoio à agricultura familiar, de pontes, de casas do mel;
3. Recursos hídricos: água e conservação de recursos, preservação e recuperação de nascentes, construção de bacias de contenção, reservatórios de água e sistemas de irrigação;
4. Educação do campo: construção e estruturação das Escolas Famílias Agrícolas (EFAs);
5. Infraestrutura e serviços: estruturação de centro de formação de agricultores, implantação de cooperativas e de unidades de beneficiamento de produtos agrícolas, estruturação de atividades turísticas, estruturação de laticínios;
6. Apoio às cadeias produtiva da agricultura familiar: comercialização de produtos, construção de estruturas para feiras, escoamento da produção, capacitação de agricultores, entre outros.
7. Diversos: ações de mobilização para promoção da identidade do território, visitas e trocas de experiências, estruturação de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, oficinas de iniciação de gestores e atores das associações comunitárias e cursos de qualificação de agricultores, entre outros.

Na tabela abaixo é possível analisar os tipos de projetos priorizados pelos territórios do estado de Minas Gerais para aplicação dos recursos do PROINF, assim como os valores deste recurso entre os anos de 2003 a 2014. De acordo com os dados da tabela 1, o destino dos recursos do PROINF varia muito de acordo com as categorias analisadas. A aquisição de equipamentos lidera, com o maior volume de recursos gastos, quase 38% do valor total investido nos territórios do estado. Na sequência está a construção de edificações, as quais utilizaram cerca de 26% do valor total. E ainda, pode-se observar que 13% dos recursos foram investidos em ações de apoio às cadeias produtivas da agricultura familiar. As outras categorias de gasto ficaram com 24% dos recursos oriundos do programa no período analisado.

Tabela 1 – Investimento total do PROINF nos territórios de Minas Gerais entre 2003/2014, em reais (R\$) não atualizados

| Categorias de investimento                          | Total (R\$)   | Percentual (%) |
|---|---------------|----------------|
| Equipamentos  | 22.621.330,00 | 38,00          |
| Edificações   | 15.574.722,00 | 26,00          |
| Apoio às cadeias produtivas da agricultura familiar | 8.084.969,00  | 13,00          |
| Infraestrutura e serviços                           | 3.361.621,00  | 6,00           |
| Água e conservação de recursos                      | 2.959.101,00  | 5,00           |
| Educação no campo                                   | 2.820.359,00  | 5,00           |
| Diversos  | 4.567.185,00  | 8,00           |
| Total   | 59.989.278,00 | 100,00         |

Fonte: SDT/SGE, 2015. Adaptada pelos autores.

É necessário analisar os gastos do PROINF por território em Minas Gerais para o período analisado, a fim de visualizar melhor a disparidade em relação aos valores dos recursos do PROINF empregados em cada um dos territórios de Minas Gerais, o que permite uma comparação dos valores alocados nos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha em relação aos demais territórios mineiros, os quais são os objetos de análise deste artigo.

A tabela 02 indica a desigualdade de valores investidos entre os territórios no período analisado. O território contemplado com maior volume de recursos foi o Território da Cidadania do Médio Jequitinhonha, com 17% do valor total dos recursos alocados no período de 12 anos; no mesmo período, o Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha

acessou 12% dos recursos alocados nos territórios mineiros, ficando quase em situação de empate com o território Médio Rio Doce. Assim fica claro que existe uma diferença 30% de recursos investidos nos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha, que ocupa a 1ª posição em ordem decrescente como o território que recebeu o maior valor de investimento dos recursos do PROINF. Tabela 2 - Investimentos do PROINF por Território em Minas Gerais 2003-2014

| Território          | Investimento (R\$) | Percentual (%) |
|---------------------|--------------------|----------------|
| Médio Jequitinhonha | 10.100.028,47      | 17             |
| Médio Rio Doce      | 7.089.742,56       | 12             |
| Alto Jequitinhonha  | 7.026.348,08       | 12             |
| Serra do Brigadeiro | 5.692.271,68       | 9              |
| Vale do Mucuri      | 5.298.107,32       | 9              |
| Noroeste de Minas   | 4.825.997,97       | 8              |
| Serra Geral         | 4.757.304,08       | 8              |
| Das Águas Emendadas | 4.161.791,93       | 7              |
| São Mateus          | 4.123.559,79       | 7              |
| Alto Rio Pardo      | 3.563.874,82       | 6              |
| Sertão de Minas     | 1.545.507,93       | 3              |
| Alto Suaçuí Grande  | 1.463.384,29       | 2              |
| Baixo Jequitinhonha | 341.390,76         | 1              |
| Total               | 59.989.309,68      | 100            |

Fonte: SDT/SGE, 2015. Adaptada pelos autores.

No Território do Alto Jequitinhonha, os projetos contemplados pelo PROINF no período podem ser vistos na tabela 3, segundo a qual os projetos voltados à aquisição de equipamentos e de apoio a agricultura familiar demandaram cerca de 65% do valor total dos recursos do PROINF no intervalo de 12 anos, assim como a construção de edificações, que isoladamente foi contemplada com 24% do recurso total, sendo 11% destes destinados à promoção de ações de mobilização e eventos no território. Aqui também, verifica-se que o território no período analisado não apresentou propostas voltadas para água e conservação de recursos e também para educação no campo.

Tabela 3 - Categoria de projetos e investimentos no Território do Alto Jequitinhonha 2003/2014

| Categoria   | Total (R\$)  | Percentual % |
|---|--------------|--------------|
| Equipamentos  | 2.401.437,62 | 34,00        |
| Apoio às cadeias produtivas da agricultura familiar | 2.203.568,14 | 31,00        |
| Edificações   | 1.672.434,36 | 24,00        |
| Diversos  | 586.629,62   | 8,00         |
| Infraestrutura e serviços                           | 162.278,34   | 2,00         |
| Recursos Hídricos                                   | 0,00         | 0,00         |
| Educação do campo                                   | 0,00         | 0,00         |
| Total   | 7.026.348,08 | 100,00       |

Fonte: SDT/SGE, 2015. Adaptada pelos autores.

O Território Médio Jequitinhonha, no período analisado, foi o que teve maior volume de projetos contemplados por recursos do PROINF em Minas Gerais, ultrapassando 17% do total de recursos destinado a todos os territórios do estado. Quanto às categorias de projetos contemplados, percebe-se grande concentração de recursos em aquisição de equipamentos, cerca de 63%. Já 37% do valor total investido no território foi dividido entre projetos de edificações, água e conservação de recursos,

educação do campo, apoio às cadeias produtivas da agricultura familiar e em ações para sustentação do Território.

Tabela 4 - Categoria de projetos e investimentos no Território do Médio Jequitinhonha, 2003/2014

| Categoria   | Total (R\$)   | Percentual (%) |
|---|---------------|----------------|
| Equipamentos  | 6.327.272,55  | 63,00          |
| Educação do campo                                   | 1.134.374,28  | 11,00          |
| Apoio às cadeias produtivas da agricultura familiar | 793.658,59    | 8,00           |
| Recursos Hídricos                                   | 712.263,65    | 7,00           |
| Edificações   | 566.017,30    | 6,00           |
| Diversos  | 566.442,10    | 6,00           |
| Infraestrutura e serviços                           | 0,00          | 0,00           |
| Total   | 10.100.028,47 | 100,00         |

Fonte: SDT/SGE, 2015. Adaptada pelos autores.

Com base na análise das tabelas 3 e 4 é possível verificar que existe uma diferença quanto aos valores gastos pelos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha, sendo que no Alto Jequitinhonha, o valor total do recurso foi melhor distribuído entre as categorias analisadas, e no Médio Jequitinhonha, nota-se uma concentração muito grande do recurso, 63% deste, em apenas um categoria, o que revela que as prioridades de investimento nos territórios variam de território para território.

A tabela 5, analisa o número de projetos desenvolvidos nos territórios do Alto e Médio Jequitinhonha por categoria. Se for feita uma rápida análise do total de projetos desenvolvidos em cada território, tem-se a impressão que eles se diferem muito pouco um do outro, pois o território do Alto Jequitinhonha implementou um total de 48 projetos, enquanto que o território do Médio Jequitinhonha, implementou 47 projetos, sendo ínfima a diferença quanto ao número total de projetos. Porém uma olhada mais atenta do número de projetos por categoria, revela algumas diferenças: no território do Médio Jequitinhonha houve propostas de projetos para todas as categorias analisadas, enquanto que no território do Alto Jequitinhonha, as categorias "recursos hídricos" e "educação do campo" não tiveram nenhuma proposta enviada ao PROINF. Percebe-se também uma divergência quanto à prioridade de projetos implementados, pois no Alto Jequitinhonha foram priorizados projetos para aquisição de equipamentos (20) e de apoio às cadeias produtivas da agricultura familiar (18), enquanto que no território do Médio Jequitinhonha predominou os projetos para aquisição de equipamentos (27), enquanto o segundo colocado totaliza apenas 6 projetos, os quais se enquadram na categoria de educação do campo. Os 14 projetos restantes ficaram bem distribuídos entre outras categorias.

Tabela 5 - Número de projetos por categoria nos Territórios do Alto e Médio Jequitinhonha 2003/2014

| Tipo projeto                               | Número de projetos no Território do Alto Jequitinhonha | Número de projetos no Território do Médio Jequitinhonha |
|--|--|---|
| Equipamentos                               | 20   | 27  |
| Edificações                                | 8  | 4   |
| Infraestrutura e serviços                  | 2  | 2   |
| Recursos hídricos                          | 0  | 2   |
| Educação do campo                          | 0  | 6   |
| Apoio às cadeias produtivas da agricultura | 18   | 4   |
| Diversos                                   | 2  | 2   |

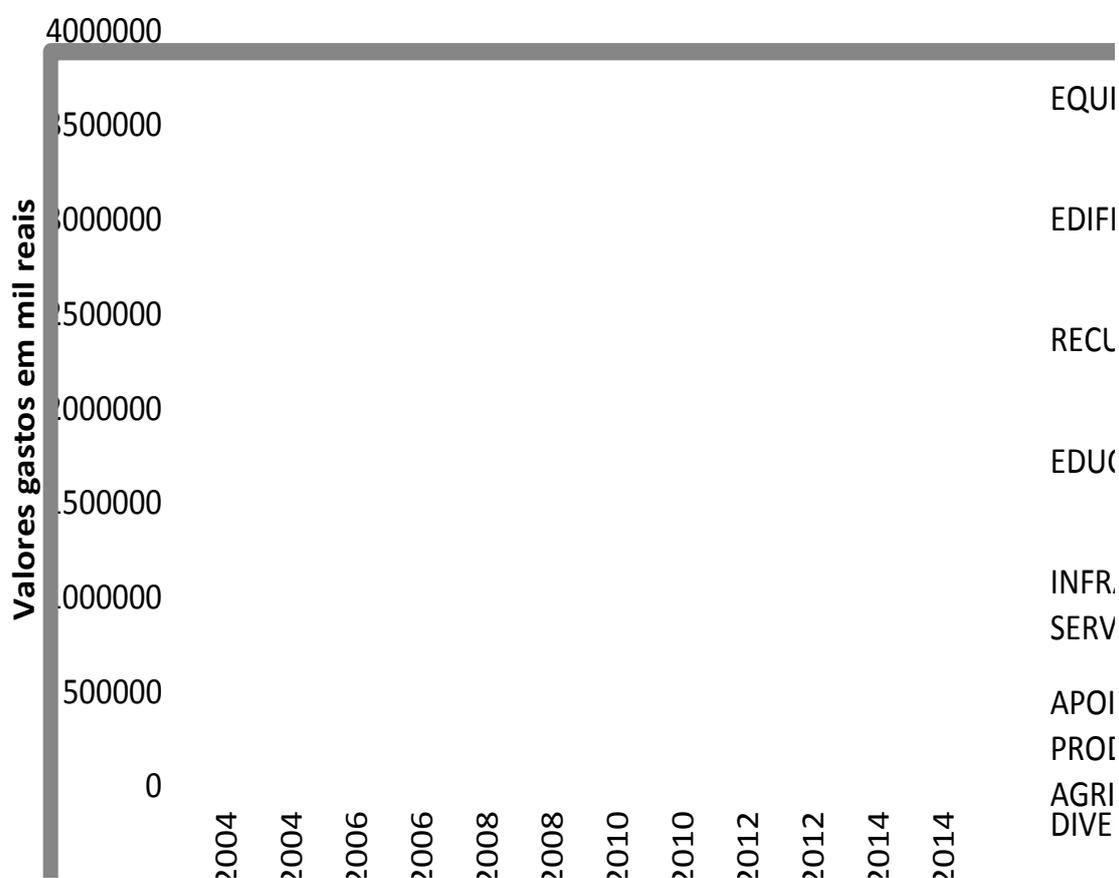
|       |    |    |
|-------|----|----|
| TOTAL | 48 | 47 |
|-------|----|----|

Fonte: SGE/SDT. Adaptada pelos autores.

O gráfico 1 demonstra os valores de recursos do PROINF por categoria alocados nos territórios em análise bianalmente. Observa-se que o primeiro biênio há uma diferença marcante entre os dois territórios, no território do Médio Jequitinhonha não foram alocados nenhum valor de recurso do PROINF no território, já no Território do Alto Jequitinhonha, já havia sido alocados recursos de mais de R\$1.000.000,00.

Foram no biênio 2009/2010 que os valores dos recursos do PROINF alocados nos territórios atingiram seus valores máximos para o território do Médio Jequitinhonha, enquanto que no território do Alto Jequitinhonha destaca-se nitidamente o último biênio do período analisado 2013/2014.

Gráfico 1 - Projetos e valores gastos em mil reais por biênio nos Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha (TAJ) e Território da Cidadania Médio Jequitinhonha (TMJ) 2003/2014

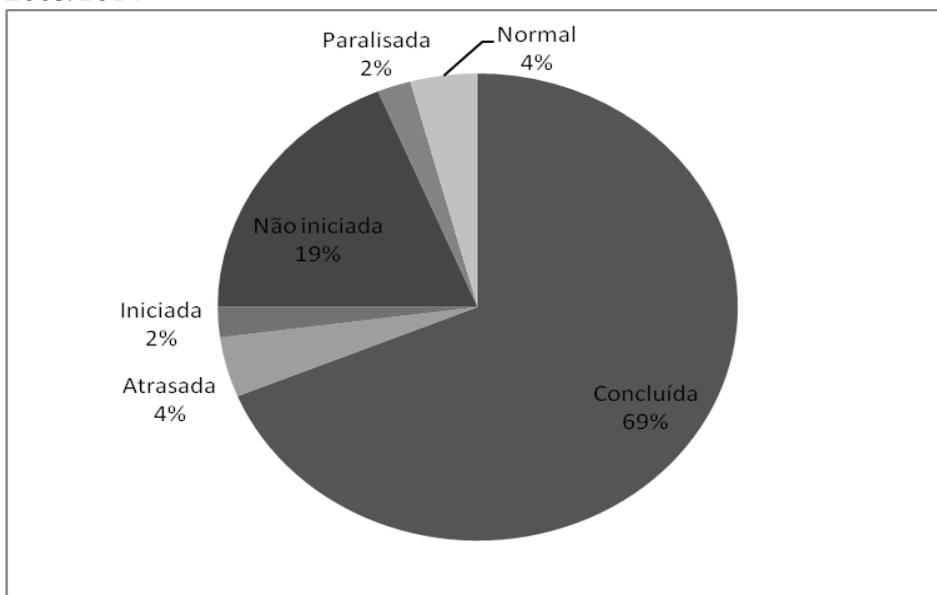


Fonte: SGE/SDT. Elaboração Própria.

Os gráficos 3 e 4 analisam a porcentagem e a situação (em 2014) dos projetos implementados nos territórios analisados ao longo de 12 anos por meio de seis variáveis: obras concluídos, atrasadas, não iniciadas, iniciadas, paralisadas e em situação normal. Verifica-se que de 100% das projetos aprovados para o território do Alto Jequitinhonha 69% deles foram concluídos, isto é, estão em pleno funcionamento. Se somar-se aos projetos concluídos os que estão em situação normal, ou seja, dentro do prazo e em desenvolvimento, este percentual sobe para 73%, o que reflete que grande parte do valor alocado no território foi empregado realmente em obras para o território. A quantidade de obras em situação de paralisadas ou atrasadas correspondem a um total de 6%, o que demonstra uma porcentagem pequena em relação ao número total de obras em funcionamento. Ainda verifica-se que 19% das obras não foram iniciadas até o

período analisado, o que requer uma análise desses dados nos próximos anos para se verificar as possíveis mudanças dessas porcentagens.

Gráfico 3 - Situação dos projetos financiados no território do Alto Jequitinhonha 2003/2014

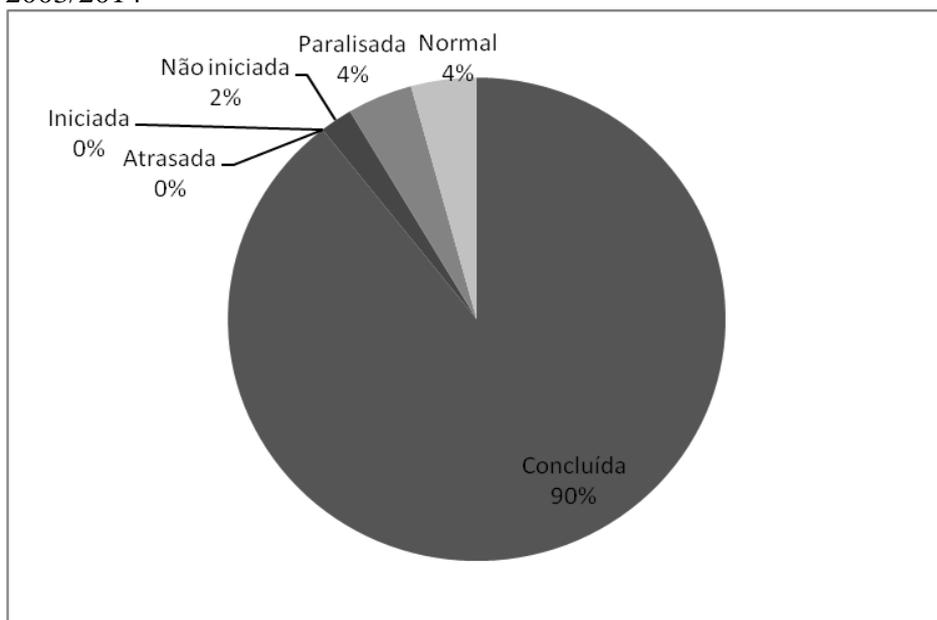


Fonte: SGE/SDT. Elaboração própria

O gráfico 4 revela que no território do Médio Jequitinhonha 90% dos projetos foram concluídos e que não existem obras em situação de atraso e nem obras iniciadas. Existem uma pequena parcela de obras paralisadas 4% e não iniciadas 2%, o que revela que praticamente todos os projetos propostos e aprovados que foram contemplados com recursos do PROINF estão concluídos e em pleno funcionamento.

Analisando e comparando os dados dos gráficos 3 e 4, percebe-se uma diferença nas situações dos projetos implementados nos dois territórios. Entre as obras concluídas, verifica-se que no território do Médio Jequitinhonha foram concluídas 21% de obras a mais se comparado às obras concluídas no território do Alto Jequitinhonha.

Gráfico 4 - Situação dos projetos financiados no território do Médio Jequitinhonha 2003/2014



Fonte: SGE/SDT. Elaboração própria.

## 6. Considerações finais

Este artigo se propôs a responder três questões básicas acerca dos projetos financiados com recursos do PROINF nos Territórios do Alto e Médio Jequitinhonha: em que medida os projetos implementados nos territórios atenderam demandas de desenvolvimento? Que tipo de propostas os atores sociais enviaram aos editais do PROINF? Existem semelhanças entre os projetos e recursos alocados nos Territórios do Alto e Médio Jequitinhonha?

Para responder cada uma dessas perguntas foi realizada uma análise estatística com as informações disponíveis na base de dados do Sistema de Gestão Estratégica da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e assim foi possível tecer algumas considerações para responder os questionamentos acima.

As demandas por projetos surgem no âmbito dos colegiados territoriais e partem da decisão tomada pelos gestores dos colegiados territoriais que, conforme já abordado, é composto por membros da sociedade civil e do poder público municipal. Assim, fica subentendido que as propostas aprovadas e o recurso alocado no território atendem algum objetivo e seja atingido. Partindo deste princípio verifica-se que nos dois territórios a maior parte dos projetos contemplados com recursos do PROINF foram concluídos com êxito, gerando possibilidades de desenvolvimento, uma vez que o programa dotou os territórios com infraestrutura.

Diante da classificação dos projetos expostas neste artigo, percebe-se que a maioria dos projetos enviados aos editais do PROINF no período de 2003 a 2014 são enquadrados na categoria de aquisição de equipamentos. Esse é um ponto comum encontrado nos dois territórios em análise, assim como os maiores valores alocados nos territórios também se direcionaram a esta categoria.

As categorias de projetos implementados nos territórios vão variar quanto ao tipo de propostas enviadas, e no Território do Alto Jequitinhonha, das seis categorias analisadas, "recursos hídricos" e "educação do campo" não fizeram parte das prioridades. No território do Médio Jequitinhonha todas as categorias em análise foram contempladas com recursos do PROINF, embora apresentem uma dissonância em relação aos valores destinados a cada categoria.

A partir dessas colocações, conclui-se que cada território possui prioridades próprias para que consigam atender as demandas territoriais. Pode-se afirmar que o PROINF está atingido parte do seu objetivo, já que a maior parte dos recursos alocados tem se convertido em infraestrutura e serviços para os territórios. No entanto, ainda é necessário que sejam feitas análises sistemáticas a fim de identificar gargalos existentes no PROINF.

## 7. Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios. Economia Aplicada. N.2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Manual de Operacionalização do PROINF. Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Base de dados do crédito PRONAF. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/base-de-dados-do-cr%C3%A9dito-pronaf>> Acesso em: Abr 2016.
- JESUS, C.M. Desenvolvimento territorial rural: uma análise comparada entre territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. Tese (doutorado em economia), UFU, 2014.
- Nunes, E.M., Tôrres, F.L., Silva, M.R.F., Sá, V.C. e Nunes, K.F.G. Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de

Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 53, Nº 03, p. 529-554, Jul/Set 2015. NUNES, Emanuel M. et. al. Agricultura familiar e política territorial: a ação do Apoio a Projetos de infraestrutura e Serviços (PROINF) nos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN). VII Jornada Internacional Políticas Públicas. Maranhão: 2015. ORTEGA, César. MOYANO, Eduardo (orgs). Políticas Públicas Territórios Rurais no Brasil. In: Desenvolvimento em Territórios Rurais: Estudos comparados de Brasil e Espanha. Campinas: Ed. Alínea, 2015.

ORTEGA, César. Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008, 244p.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. Raízes. Campina Grande, Vol. 24, nºs 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

RIBEIRO, E. M. (org) Sete estudos sobre a agricultura familiar do Jequitinhonha. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2013

SDT. Infraestrutura e serviços municipais: em apoio ao desenvolvimento territorial. Brasília, SDT/MDA, 2003.

SDT. Sistema de Gestão Estratégica. Documento de Referência. Brasília, 2010.

SOUZA, Sérgio P.; HESPANHOL, Rosangela Ap. de M. Interfaces entre desenvolvimento territorial e rural a partir da perspectiva dos territórios da cidadania do estado de São Paulo. VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales Y Ambientales. São Paulo: 2014. ISBN: 978-85-7506-232-6

TARSITANO, Rodrigo A.; SANT'ANA, Antônio L.; ARAÚJO, Carlos Augusto M. Análise dos projetos PROINF do Território Andradina, estado de São Paulo, período 2004 a 2011. Informações Econômicas. São Paulo. V. 43, n. 3, 2013. Disponível em ><ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2013/ie050613.pdf>> Acesso em: Mar 2016.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, K. Conflitos Ambientais. In: Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: um novo campo de investigação. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.