



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL –
DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Elias Rodrigues de Oliveira Filho

**COOPERAÇÃO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
ANÁLISE DO CONSORCIAMENTO NO NOROESTE DO
ESTADO DE MINAS GERAIS, BRASIL**

Santa Cruz do Sul

2019

Elias Rodrigues de Oliveira Filho

**COOPERAÇÃO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
ANÁLISE DO CONSORCIAMENTO NO NOROESTE DO
ESTADO DE MINAS GERAIS, BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul
2019

Elias Rodrigues de Oliveira Filho

**COOPERAÇÃO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
ANÁLISE DO CONSORCIAMENTO NO NOROESTE DO
ESTADO DE MINAS GERAIS, BRASIL**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Professor orientador – UNISC

Dra. Erica Karnopp
Professora examinadora – UNISC

Dra. Cláudia Tirelli
Professora examinadora – UNISC

Dr. Antônio Paulo Cargnin
Professor examinador – UFRGS

Dr. Sérgio Luís Allebrandt
Professor examinador – UNIJUÍ

Santa Cruz do Sul
2019

*À minha amada esposa, Cíntia Santana,
que sempre estimulou este grande passo.
Com muito amor, sabedoria e dedicação
esteve diariamente ao meu lado,
encorajando-me nas horas difíceis e
aplaudindo nos momentos de glória.
Obrigado, querida, por ser fonte de
inspiração, apoio e ensino diário.*

*À minha amada filha, Gisella Valadares,
que com muito amor sempre acreditou em
mim. Obrigado pela alegria contagiante
compartilhada nos melhores momentos
ofertados pela vida.*

*Aos meus amados pais, Maria Rodrigues
e Elias Araújo (in memoriam), sempre
acompanhando todos os meus passos.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas contínuas bênçãos recebidas, por iluminar minhas escolhas e por estar sempre muito próximo nos momentos que mais necessitei.

Ao professor orientador Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, pelo empenho, sabedoria, compreensão e incansável colaboração na avaliação das peças, nas sugestões, no detalhismo sempre pertinente e competência incomum. Agradeço pela autenticidade traduzida na condução das atividades teórico-metodológicas sobre a temática aqui apresentada.

Às professoras Dras. Cidonea Machado Deponti, Cláudia Tirelli e Rosi Cristina Espíndola da Silveira, sou grato pelo apoio, interesse, avaliação, opiniões e valiosas sugestões.

Aos professores do Programa Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, pela dedicação, competência, organização, desprendimento e inigualáveis práticas pedagógicas em sala de aula.

Aos colegas do curso de Doutorado, pelas ricas experiências, pela oportunidade de desenvolvimento e pela confiança depositada.

Ao Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES) e à Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Rio Urucuia (ADISVRU), pelas Informações e pelo auxílio na obtenção de dados.

A todos os atores que concederam entrevistas, pois as informações repassadas enriqueceram bastante a abordagem e o objetivo da presente pesquisa.

Aos colegas de trabalho do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – IFNMG: Alisson Castro, Césane Faustino, Clarissa Gabriela Giraldi, Crispiniano Viana, Daniel Anderson Teixeira, Edmilson Cassani, Fernanda Daniele Matias, Juliana Lelis, Juliana Nogueira, Júnio Jáber, Luciana Soares e Thiago Lamonier que incentivaram a busca por mais conhecimentos e por serem verdadeiros exemplos de competência, garra, determinação e disciplina.

Aos amigos: Denise Pimentel, Gildette Soares e João Soares por ofertarem competência, sugestões, discussões, resultados, ensinamentos, agilidade e auxílio, que permitiram a realização da presente pesquisa; a Willegaignon Resende pelo apoio e por ensinar-me que a amizade somente se constrói em bases sólidas; e ao

Cláudio Soares, pelo acolhimento em Porto Alegre, Rio Grande do Sul por fortalecer meus estudos e pelo apoio em minhas viagens.

Aos meus irmãos, sobrinhos e familiares pelo apoio, entusiasmo e otimismo contagiantes.

A todos os amigos que estiveram presentes, aconselhando e incentivando com carinho e dedicação, pois sem vocês nenhuma das linhas que se seguem estariam encerradas.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram de diferentes maneiras no percurso da pesquisa. A vocês, minha amizade e gratidão.

RESUMO

O Brasil – nação de ampla extensão geográfica e diversidade territorial – detém vasta potencialidade de desenvolvimento constante. No entanto, existem desequilíbrios socioespaciais provenientes de vários fatores como: históricos, políticos, concentração de renda, entre outros. Ao longo do tempo, as políticas públicas de abrangência nacional apresentaram impactos muito diferenciados que, em alguns casos, acentuaram as desigualdades sociais. Assim, algumas Unidades da Federação apresentam maior adensamento populacional, diversidade de arranjos produtivos e infraestrutura em relação a outras. Em Minas Gerais, por exemplo, têm-se potencialidades e fragilidades socioeconômicas, ou seja, regiões desenvolvidas e outras de baixo índice de desenvolvimento. No enfrentamento das disparidades regionais repensar o desenvolvimento a partir das particularidades territoriais pode ser uma alternativa viável. Para tanto, é fundamental a implementação de laços de cooperação institucional. Nesse ínterim, os consórcios públicos são experiências que podem fortalecer a cooperação e a governança territorial e propor ações na gestão dos bens públicos apresentando instrumentos inovadores na área de desenvolvimento regional e executando projetos que tratam da questão do planejamento territorial e da gestão compartilhada de programas, serviços e compras dos entes consorciados. Nesse contexto insere-se esta pesquisa que aborda a importância da cooperação, governança e desenvolvimento regional, através da cooperação intermunicipal com a execução de projetos estruturantes, mediante atuação do consórcio de municípios. Dessa maneira, a pesquisa tem como objetivo geral compreender como as ações de cooperação e governança do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas têm incidido no processo de desenvolvimento regional na porção noroeste do Estado de Minas Gerais. Os procedimentos metodológicos consistiram em pesquisa bibliográfica, documental e trabalho de campo. Os resultados obtidos indicam que apesar da diversidade existente entre os municípios daquele Consórcio sua atuação tem promovido melhorias significativas no contexto regional quais sejam: ampliação da cooperação na gestão territorial, reorganização dos serviços da rede de saúde e de inspeção sanitária, desenvolvimento dos eixos cultura, educação e meio ambiente – com a inclusão do Projeto de Construção de Barraginhas –, fortalecimento do empreendedorismo familiar no espaço rural, entre outros.

Palavras chave: Desenvolvimento regional. Consórcio intermunicipal. Noroeste de Minas Gerais.

ABSTRACT

Brazil - a nation of wide geographical extension and territorial diversity - has vast potential for constant development. However, there are socio-spatial imbalances, arising from various factors, namely: historical, political, income concentration, among others. Over time, public policies of national scope have had very different impacts that, in some cases, accentuated social inequalities. Thus, some Federated Units present greater population density, diversity of productive arrangements and infrastructure in relation to others. In Minas Gerais, for example, there are socioeconomic potentialities and weaknesses, that is, some developed regions in contrast to others of low development index. In addressing regional disparities, rethinking development from territorial units may be a viable alternative. For this purpose, the implementation of institutional cooperation ties is fundamental. In the meantime, public consortia are experiences that can strengthen cooperation and territorial governance as well as propose actions in the management of public goods, by presenting innovative instruments in the area of regional development and executing projects that address the issue of territorial planning and the management of shared programs, services and purchases of the consortium members. In this context, this research is inserted, which addresses the importance of cooperation, governance and regional development, by means of inter-municipal cooperation, with the creation and development of structuring projects, through the operation of a municipal consortium. The research therefore aims to understand how the cooperation and governance actions of the Northwestern Minas Valleys Consortium of Health and Development have focused on the regional development process in this portion of the state. The methodological procedures consisted of bibliographic and documentary research as well as field work. The results indicate that, despite the diversity among the municipalities of that Consortium, its performance has promoted significant improvements in the regional context, namely: increased cooperation in territorial management, reorganizing of the sanitary and health inspection services network and the development of the axes culture, education and environment - with the inclusion of the project of construction of dams - strengthening of family entrepreneurship in rural areas, among others.

Keywords: Regional Development. Intermunicipal consortium. Northwest of Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Municípios da área de abrangência do CONVALES.....	80
Figura 2	Fluxograma – Histórico da implantação do CONVALES.....	114
Figura 3	Ano de adesão ao CONVALES – anos 2003, 2008, 2012 e 2014.....	116
Figura 4	Organograma – Estrutura de funcionamento do CONVALES.....	121
Figura 5	Hidrografia dos municípios do CONVALES.....	135
Figura 6	Espacialização de pivôs centrais nos municípios do CONVALES e entorno.....	138
Figura 7	Barraginhas, Fazenda São Tiago Paraterra Astra III, Arinos (Minas Gerais)	143
Figura 8	Barraginhas no período chuvoso.....	144
Figura 9	Certificado de qualidade dos produtos de origem animal do CONVALES.....	146
Figura 10	Fazenda Inhumas, Unaí (MG) atendida pelo SIM do CONVALES.....	149
Figura 11	Intraesturua da Fazenda Inhumas, Unaí (MG), atendida pelo SIM do CONVALES.....	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Facilitadores ou dificultadores da cooperação intermunicipal – caso de Minas Gerais.....	41
Quadro 2	Competências e objetivos do CONVALES.....	118
Quadro 3	Órgãos temáticos do CONVALES.....	119
Quadro 4	Presidentes do CONVALES - período 2003-2019.....	122
Quadro 5	Direitos e deveres dos consorciados do CONVALES.....	124
Quadro 6	Legislações sobre o Serviço de Inspeção Municipal na área de abrangência do CONVALES.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ano de instalação e extensão territorial dos municípios do CONVALES	81
Tabela 2	População total dos municípios do CONVALES de 2010 e 2019.....	82
Tabela 3	População rural e urbana dos municípios do CONVALES, 2010.....	84
Tabela 4	IDHM dos municípios do CONVALES, 2010.....	85
Tabela 5	Índice de Gini e renda <i>per capita</i> dos municípios do CONVALES, Minas Gerais e Brasil, 2010.....	89
Tabela 6	Produto Interno Bruto a preços correntes dos municípios do CONVALES e Minas Gerais, 2010 a 2016 (1.000 R\$).....	91
Tabela 7	Valor adicionado bruto da agropecuária dos municípios do CONVALES, 2010 a 2016 (1.000 R\$).....	93
Tabela 8	Valor adicionado bruto da indústria dos municípios do CONVALES, 2010 a 2016 (1.000 R\$).....	95
Tabela 9	Quantidade de municípios que participam de consórcio público no período considerado por região e Estado.....	110
Tabela 10	Quantidade de municípios que participam de mais de um consórcio público.....	111
Tabela 11	Consórcios que possuem municípios situados em mais de um Estado.....	112
Tabela 12	Percentual da população em domicílios com água encanada, municípios do CONVALES, Minas Gerais e Brasil, 2000 e 2010.....	136
Tabela 13	Distribuição das barraginhas na bacia do rio Urucuia, por município.....	141

LISTA DE ABREVIATURAS

ADISVRU	Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Rio Urucuia
AMNOR	Associação dos Municípios da Microrregião do Noroeste de Minas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
APLS	Arranjos Produtivos Locais
Art.	Artigo
BM	Banco Mundial
CAPUL	Cooperativa Agropecuária de Unaí Ltda
CBHs	Comitês de Bacias Hidrográficas
CBHSF	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CF	Constituição Federal
CGRH	Comitê de Gestão de Recursos Hídricos
CISASF	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto São Francisco
CISMARG	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto Rio Grande
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Parnaíba
CONSAD	Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONVALES	Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas
COPABASE	Cooperativa de Agricultura Familiar Sustentável com Base na Economia Solidária
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
DEM	Democratas
EaD	Educação a Distância
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
EUA	Estados Unidos da América
FBB	Fundação Banco do Brasil
FCA	Ferrovia Centro-Atlântica
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
GRS	Gerência Regional de Saúde
GTA	Guia de Transporte de Animais
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHE	Índice de Desenvolvimento Humano Educação
IDHL	Índice de Desenvolvimento Humano Longevidade
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDHME	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação
IDHML	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade
IDHMR	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda
IDHR	Índice de Desenvolvimento Humano Renda
IF	Instituto Federal
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
IGA	Instituto de Geociências Aplicadas
IICA	Instituto Interamericano de Ciências Agrárias
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LIDER	Liderança para o Desenvolvimento Regional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração Nacional
NOES	Rede de Espaços Dialógico de Empoderamento da Sociedade, articulada em Núcleos de Observadores, Organizações e Empreendedores da Sustentabilidade
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLs	Projetos de Leis
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUD	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PPC	Poder de Paridade de Compra
PPS	Partido Popular Socialista
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE-DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RNB	Renda Nacional Bruta
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIC	Sistema de Inspeção Consorcial
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIF	Sistema de Inspeção Federal
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento do Sul
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UF	Unidade da Federação
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UMPRA	União dos Micros e Pequenos Produtores Rurais
VAB	Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL, COOPERAÇÃO, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DEFININDO AS BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA PESQUISA	22
2.1 Formação socioespacial e desenvolvimento	22
2.2 Reflexões sobre governança territorial	28
2.3 Cooperação intermunicipal e escalas de gestão	36
2.4 A importância do desenvolvimento regional	49
3 DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS NA FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL BRASILEIRA: UM OLHAR PARA O REGIONAL	55
3.1 Brasil: formação política e socioespacial	55
3.2 Formação socioespacial do noroeste do Estado de Minas Gerais	67
3.2.1 Caracterização dos municípios do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas	79
4 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: MOTIVAÇÕES, ALCANCES E LIMITES	97
4.1 Consórcios administrativos e cooperação territorial	97
4.2 Considerações sobre consórcios públicos no Brasil	103
5 CONSÓRCIO DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO NOROESTE DE MINAS NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	113
5.1 Processo de formação do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES)	114
5.2 Sustentabilidade ambiental e desenvolvimento: construção de estruturas de contenção de águas – Barraginhas	131
5.3 Desenvolvimento regional: análise do Serviço de Inspeção Municipal (SIM)	145
5.4 Percepções dos atores regionais sobre o funcionamento e repercussões do CONVALES na região	151
5.4.1 Discussões das entrevistas com gestores municipais	153
5.4.2 Resultados das entrevistas com profissionais técnicos	165
5.4.3 Entrevistas com beneficiados e ou parceiros do CONVALES...	180
6 CONCLUSÃO	200
REFERÊNCIAS.....	205
ANEXO.....	216
Anexo A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	217
APÊNDICES.....	218
Apêndice A – Roteiros de entrevistas.....	219

Apêndice B – Listagem dos entrevistados, instituição, cargo e data da
entrevista 223

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 o Brasil se institui como Federação Trina. Logo, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios – todos autônomos, conforme predisposto no Artigo 18 da Carta Magna.

Desde então, os municípios ganharam *status* de ente federativo com autonomia e responsabilidade fiscal, mas a descentralização das políticas públicas, por mais que tenha promovido avanços, não solucionou as disparidades regionais.

De fato, as desigualdades sociais se fazem presentes no território nacional com muitos condicionantes a saber: fatores históricos, econômicos, corrupção, falta de envolvimento da sociedade, carência e má distribuição de recursos públicos. E no tangente à distribuição do orçamento fiscal da União é possível apontar que a Carta Magna supramencionada não assegurou a distribuição equitativa de recursos frente às novas atribuições delegadas às Unidades da Federação (UFs) e aos municípios. Assim, muitos municípios são incapazes de atender as demandas estabelecidas.

Em geral, os municípios brasileiros enfrentam dificuldades de arrecadação própria tornando-se dependentes do poder discricionário dos governos estadual e federal. Têm-se aí dificuldades que se dão no processo de arrecadação interna e pela disputa e dependência dos investimentos externos, redirecionados aos polos com maior concentração urbana e infraestrutura instalada.

Com a intensificação da globalização alguns municípios apresentaram avanços socioeconômicos, mas, em outros, acentuaram-se as desigualdades socioespaciais. Sobre a questão, Santos (2006), ao criticar os efeitos do processo de globalização pontua que o espaço geográfico (sinônimo de “território usado”) deve ser compreendido como mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local, sendo indispensável para a compreensão das transformações do/no mundo. O território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espço, “[...] desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’” (HAESBAERT, 1994, p. 95-96).

Para Santos (2006), as regiões não desaparecem com a globalização, mas adquirem conteúdo, configuração e complexidade com nova roupagem. A região constitui território com identidade, agentes sociais, grupos de interesse e projetos de

desenvolvimento em disputa que se transformam constantemente. Aqui se tem uma ressignificação do papel da região no contexto da globalização, bem como as parcerias intermunicipais, que se apresentam como alternativas para propiciar o desenvolvimento regional.

É fato que as incertezas na disponibilidade de recursos financeiros dificultam a execução de políticas públicas adequadas em muitas regiões do Brasil. Tal conjuntura impulsiona os municípios à criação de consórcios intermunicipais, ou seja, inovar a gestão territorial e financiamentos, pois muitos problemas transcendem a municipalidade exigindo que sejam discutidos em conjunto com outras localidades. Nesse ínterim, a formação de consórcios intermunicipais tornou-se tendência, com expectativa de tornar-se uma ação estratégica para o desenvolvimento regional, culminando na cooperação como via de solução de questões em setores de saúde, educação, ambiental, sanitário, entre outros.

Na promoção do desenvolvimento regional cabe aos gestores conhecer as fragilidades e potenciais do território, no intuito de implementar ações adequadas às realidades locais e regionais, reduzindo, assim, as desigualdades socioespaciais. Diante da relação verticalizada, a dimensão regional é invocada como um intermédio entre o global e o local, o universal e o singular (ETGES; DEGRANDI, 2013). Logo, pensar em termos regionais implica pensar nas particularidades de determinada região, sejam elas naturais ou humanas; implica buscar reafirmar suas resistências ante a universalização, sendo importante avançar na discussão sobre a relevância da questão regional para a promoção de desenvolvimento nacional.

A condição que a dimensão territorial tem alcançado no processo de formulação das políticas públicas e na concepção de desenvolvimento regional não é um movimento pontual e limitado à determinada localidade. Mais do que um fator de diversidade, as características de um município e/ou de uma região são determinantes das dinâmicas de desenvolvimento cultural, social e econômico ali existentes. No decorrer da consolidação de um modelo produtivo capitalista e acumulativo, surgem estruturas citadinas e problemas sociais e ambientais que fazem com que os gestores municipais busquem a cooperação como uma alternativa que potencialize soluções.

Na interpretação de Ostrom (1999), os estímulos à cooperação dentro de um grupo se fazem presentes, mas em grupos menores os ganhos são mais equitativos e se dão somente quando da ação conjunta. Assim, as comunidades podem gerir os

recursos comuns de modo eficiente a partir do desenvolvimento de normas e instituições locais – autogoverno.

Conforme Sen (2000), o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas deve estar relacionado à melhoria de vida dos indivíduos e ao fortalecimento das liberdades. Para tanto, os serviços de educação, saúde e direitos civis, por exemplo, se mostram como fatores ou agentes promotores de liberdade.

Nesta perspectiva, é possível pontuar que o desenvolvimento regional deve ser pautado em um processo de interação do homem com a natureza. Sendo assim, inclui o aumento dos índices econômicos, mas principalmente a melhoria qualitativa dos meios de vida, com o desenvolvimento humano, social e a preservação ambiental, ou seja, levar as pessoas ao exercício pleno da cidadania e a participarem ativamente do processo de desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento regional é resultante do conjunto de políticas públicas implementadas, associadas às ações do poder privado com efetiva participação da sociedade.

Diante do exposto, a presente pesquisa trata da constituição e atuação do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES) que abrange 19 municípios dos vales dos rios Paracatu e Urucuia no noroeste de Minas Gerais – Região Sudeste do Brasil. Integram o CONVALES os municípios de: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, Buritis, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Formoso, Guarda-Mor, João Pinheiro, Lagoa Grande, Natalândia, Paracatu, Riachinho, Santa Fé de Minas, Unaí, Uruana de Minas, Urucuia e Vazante.

Em geral são municípios com baixa densidade populacional, grande extensão territorial, potencial de turismo, com economia centrada em atividade agropecuária. Também apresentam como características a precária estrutura no setor de atendimento médico hospitalar, a inadequação de rodovias para escoamento da produção e a utilização intensa dos recursos hídricos; além de outras demandas comuns entre os referidos municípios justificando a iniciativa do consorciamento.

Diante do exposto, têm-se as indagações norteadoras da pesquisa: As ações do CONVALES têm incidido na cooperação e governança territorial? Têm favorecido o processo de desenvolvimento na escala regional? Como têm sido as implicações dos projetos executados no desenvolvimento da territorialidade regional?

Em busca de respostas às questões apresentadas estabeleceu-se como

objetivo geral compreender como as ações de cooperação e governança do CONVALES têm incidido no processo de desenvolvimento regional no noroeste do Estado de Minas Gerais. Os objetivos específicos consistiram em: identificar os aspectos constitutivos, funcionais e a governança territorial do CONVALES; apontar as principais motivações e estratégias de cooperação e governança para o desenvolvimento regional; e analisar os projetos de construção de estruturas de contenção de águas (barraginhas) e o Serviço de Inspeção Municipal (SIM).

No que tange à abordagem metodológica, a pesquisa é qualitativa, com centralidade, aproximação e área de abrangência definida, uma vez que o anseio paira sobre a visualização da dinâmica que lhe é intrínseca, sem, contudo, pretender fomentar proposta rigorosamente estruturada. Assim sendo, emprega-se teorias de médio alcance que são recortes de trechos da realidade e que permanecem abstratas o suficiente para aplicação em diferentes esferas do comportamento e estrutura social. Têm caráter orientado por problemas que implicam a análise tanto das condições estruturais das relações de interação quanto formulando explicação da trajetória das estruturas institucionais.

A teoria de médio alcance proposta tem relação com o processo de cooperação e governança do CONVALES na execução de projetos e ações cujos efeitos incidem na dinâmica de desenvolvimento regional no noroeste do Estado de Minas Gerais. Merton (1979), defende a estruturação de pluralidade de perspectivas e paradigmas. Assim, a pesquisa busca estimular a proposição de estudos futuros que possam abordar novos enfoques ou aprofundamentos necessários ao tema.

Neste sentido, Triviños (1987), aponta que o tipo de pesquisa em questão tem por característica considerar o território regional como fonte de dados, de modo que a atenção do pesquisador não se restringe ao resultado em si, mas envolva a compreensão do processo de constituição e governança do consórcio, de suas ações, das contradições existentes e dos reflexos na dinâmica de desenvolvimento regional.

Em consonância com os objetivos propostos e o método, o caminho metodológico perpassou por pesquisa bibliográfica, documental e de campo, realizada no período de julho e agosto de 2019. A fundamentação teórica e a pesquisa documental tiveram como foco a dinâmica de implementação dos aspectos legais do termo “consórcio”, ou seja, suas legislações federal, estadual e municipal, bem como os ditames específicos que estabelecem sua adoção e que podem

auxiliar no entendimento da relação municípios partícipes-parceiros estratégicos.

Empreendeu-se também levantamento de dados e informações em atas, relatórios e estatuto do CONVALES, na escala temporal de 2003 a 2019, ou seja, desde o início da constituição do consórcio até o encerramento da pesquisa. Assim, foram obtidas informações sobre a organização, a elaboração do projeto, a participação dos atores, os recursos financeiros investidos e a sustentabilidade do projeto. O levantamento documental incluiu informações do processo de institucionalização, funcionamento e governança do arranjo interinstitucional e territorial CONVALES em um território concreto, tendo, a priori, o entendimento de que não se tem relação causa-efeito ou relação direta entre a cooperação territorial e o desenvolvimento regional.

Em relação à pesquisa de campo, esta oportunizou compreender os resultados dos projetos implementados na experiência do CONVALES e como vêm incidindo sobre a territorialidade regional. Assim, na pesquisa foram analisadas experiências que têm grande abrangência na área territorial do CONVALES, a construção de estruturas de contenção de águas (barraginhas) e a implantação do SIM.

Quanto ao processo de entrevista não foi simples, tendo em vista que nem todos os entrevistados responderam o que foi indagado. Foi utilizada entrevista semiestruturada, contendo um roteiro preliminar, contudo reformularam-se as questões de modo a atender os objetivos propostos. A agenda dos entrevistados e as longas distâncias entre os municípios foram outros aspectos que dificultaram o trabalho de campo. No intuito de apresentar áreas da pesquisa, foram feitos registros fotográficos no decorrer do campo.

As entrevistas foram gravadas e transcritas (roteiro de entrevista em Apêndice), com a participação dos gestores, técnicos, parceiros e beneficiários dos projetos executados. Cada entrevistado apresentou dados indispensáveis para a pesquisa, pois ocupam distintas posições. No decorrer do campo, foram entrevistados seis prefeitos dos municípios de: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Buritis, Dom Bosco, Paracatu e Unaí; bem como seis profissionais técnicos que atuam ou atuaram no referido consórcio e/ou na região; três produtores rurais beneficiados pelas ações do consórcio; dois representantes de cooperativas da região e ao presidente de instituição impulsionadora do consórcio.

Quanto à relevância da pesquisa se deve à carência de literatura dos

municípios do CONVALES inseridos no noroeste de Minas Gerais. O tema dos consórcios intermunicipais tem apresentado destaque na temática do desenvolvimento regional, discutindo as possibilidades que o arranjo interinstitucional aporta aos municípios consorciados.

A pesquisa tem a preocupação de compreender o funcionamento do CONVALES na perspectiva de desenvolvimento regional e fomentar o debate que enfatiza a relação estreita e direta entre o território e o desenvolvimento regional a fim de salientar a imprescindibilidade de formular políticas regionalizadas para lograr os objetivos de desenvolvimento de forma mais assertiva.

A tese tem relevância social uma vez que pode ser um indicativo de alternativas para a promoção de ações com vistas ao desenvolvimento integrado e sustentável regional.

O tratamento dispensado ao tema dos consórcios intermunicipais se diferencia dos trabalhos já desenvolvidos ao propor um viés analítico que busque não simplesmente pressupor as vantagens, contribuições e limitadores desse arranjo, mas submeter essa apreciação à análise dos dados, indicadores e percepções dos atores regionais sobre o funcionamento e repercussões na região.

A fim de explorar todos os pontos apresentados, a presente Tese foi estruturada em cinco capítulos (excetuando-se a Conclusão). A Introdução se configura como o primeiro capítulo; o segundo capítulo discute a formação socioespacial, governança territorial, cooperação intermunicipal e desenvolvimento regional; o terceiro capítulo trata de dinâmicas na formação socioespacial do Brasil, assim como do noroeste de Minas Gerais, que abrange os municípios da pesquisa, para tanto, fez-se caracterização desses.

O quarto capítulo está centrado na discussão sobre consórcios intermunicipais. E, por fim, o quinto capítulo versa sobre o CONVALES, ou seja, apresenta-se o processo de constituição do consórcio com a análise de dois projetos: barraginhas e o SIM; além da apresentação das percepções dos atores regionais obtidas nos resultados das entrevistas realizadas na pesquisa de campo.

2 FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL, COOPERAÇÃO, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DEFININDO AS BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA PESQUISA

A formação socioespacial resulta do processo histórico o que implica em desigual desenvolvimento entre a sociedade ou mesmo dentro de uma sociedade. As diferentes formações socioespaciais refletem o modo de apropriação do espaço, de governança, articulações e o grau de desenvolvimento de uma região.

Neste contexto, este capítulo apresenta reflexão sobre conceitos chave desta pesquisa: formação socioespacial, governança territorial, cooperação intermunicipal e desenvolvimento regional. Para tanto, foi estruturado em quatro seções: a primeira intitulada Formação socioespacial e desenvolvimento; a segunda, Reflexões sobre governança territorial; na sequência, Cooperação intermunicipal e escalas de gestão, e por fim: A importância do desenvolvimento regional.

2.1 Formação socioespacial e desenvolvimento

Não existe sociedade a-espacial, ou seja, fora do espaço, portanto para entender a complexidade que envolve qualquer sociedade é fundamental buscar analisar as mudanças do e no espaço, sejam elas produzidas pelo homem ou fruto das forças da natureza. No entender de Santos (1982, p.10),

[...] a categoria de Formação Econômica e Social parece-nos a mais adequada para auxiliar a formação de uma teoria válida do espaço. Esta categoria diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde mais frequentemente lhes provém o impulso. A base mesma da explicação é a produção, isto é, o trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas, o espaço com o qual o grupo se confronta. Deveríamos até perguntar se é possível falar de Formação Econômica e Social sem incluir a categoria do espaço. Trata-se de fato de uma categoria de Formação Econômica, Social e Espacial mais do que de uma simples Formação Econômica e Social (F.E.S.) tal qual foi interpretada até hoje.

Neste contexto, pode-se apontar que para compreender a sociedade em sua totalidade e frações não basta apenas identificar aspectos econômicos e sociais, é preciso conhecer o processo de formação socioespacial. Faz-se necessário correlacionar espaço, questões sociais e os modos de produção, mesmos que sejam categorias independentes. Para Santos (1982), é importante definir a especificidade

de cada formação socioespacial, o que diferencia uma da outra. É importante entender as mudanças, pois, as sociedades não possuem funções constantes, tampouco nível de forças fixas de produção. “Nenhuma sociedade tem funções permanentes, nem um nível de forças produtivas fixo, nenhuma é marcada por formas definitivas de propriedade, de relações sociais” (SANTOS, 1982, p. 12).

No entender de Santos (2006), a produção do espaço é histórica e constituinte de totalidade contraditória, principalmente pela relação dialética entre as ordens global e local. O espaço assume posição essencial na interpretação da vida cotidiana, sendo condição, meio e produto da reprodução social. Assim, o espaço é construído processualmente e possui estrutura organizada por formas e funções que podem mudar historicamente em consonância com cada sociedade.

A modificação da forma-conteúdo é subordinada e até mesmo determinada pelo modo de produção. As diferenças entre os lugares se devem aos resultados dos arranjos espaciais dos modos de produções particulares. O espaço impõe conjunto particular de relações, resultante das atividades econômicas, sociais e territoriais, sob influência das relações internacionais. Nas palavras de Santos (2006, p. 86),

[...] a formação socioespacial e não o modo de produção constitui o instrumento adequado para entender a história e o presente de um país. Cada atividade é uma manifestação do fenômeno social total e o seu efetivo valor somente é dado pelo lugar em que se manifesta, juntamente com outras atividades.

Assim sendo, a distribuição social e geográfica da população é conduzida pela temporalidade. A formação socioespacial tem forte relação com os recursos naturais disponíveis e os artificiais produzidos pela força de trabalho. Neste contexto, pode-se pontuar que o desenvolvimento de uma sociedade envolve transformações humanas, econômicas e políticas, que implicam em ações coletivas do poder público e privado.

No processo de formação socioespacial é fundamental priorizar estratégias governamentais ou não governamentais que impulsionem o desenvolvimento regional especialmente na área socioambiental, pois assim a sociedade será menos desigual, com maiores possibilidades de avanços e interações com os elementos da natureza. Para Camagni (2002), o desenvolvimento concebido como fenômeno multidimensional valoriza cada vez mais os recursos intangíveis, os relacionais de redes e serviços de comunicação. O capital humano e conhecimento são os

principais recursos intangíveis, já os relacionais desenvolvem sinergias que geram cooperação e associação.

Em vários países a formação socioespacial foi e é tão desigual que gerou e continua gerando desigualdades e pobreza. Pobreza enquanto privação de condições mínimas de sobrevivência, sendo que identificar os condicionantes e eliminá-los tem sido desafiador em todas as escalas de poder. No entender de Crespo e Gurovitz (2002, p. 09):

A pobreza é definida, geralmente, como a falta do que é necessário para o bem-estar material – especialmente alimentos, moradia, terra e outros ativos. Em outras palavras, a pobreza é a falta de recursos múltiplos que leva à fome e à privação física.

Por maiores que sejam os avanços, o modelo de desenvolvimento das sociedades modernas altamente tecnológicas em todos os setores, não tem apresentado solução eficaz para redução da pobreza e desigualdade social. Trata-se do desenvolvimento meramente econômico, pouco sustentável, uma vez que tem levado muitas pessoas à condição subumana, caos ambiental com esgotamento de vários recursos naturais, concentração de riqueza, podendo gerar subdesenvolvimento e até o colapso de algumas sociedades.

Furtado (1992) comenta que a teoria do subdesenvolvimento trata do caso específico de processos sociais em que o aumento de produtividade e a assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, mesmo que origem no acréscimo do nível de vida médio da população. Atribui ao fato de que, em algumas áreas do progresso técnico, tem-se penetração gradativa que culmina na centralização das atividades produtoras de matéria-prima destinadas à exportação.

Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização (FURTADO, 1992, p. 8).

Assim, o subdesenvolvimento representa o desequilíbrio na assimilação de avanços tecnológicos que são produzidos pelo capitalismo industrial em favor de inovações diretamente incidentes sobre o estilo de vida onde expande a cultura do

ter e a acumulação de riqueza pela minoria que em geral explora a força trabalhadora fortalecendo a divisão de classes.

Singer (1982), explica que para entender o funcionamento das economias, tornando desenvolvimento como processo histórico é preciso observar as tendências seculares. O desenvolvimento será, portanto, um processo de passagem de uma economia colonial para outra distinta, capitalista ou centralmente planificada, em condições históricas do mundo contemporâneo.

Conforme Singer (1982), o processo de desenvolvimento é específico em alguns países com condições prósperas no campo da economia mundial que passa por transformações revolucionárias. Alguns países se integram a economia mundial, que é produto de países capitalistas, cuja reorientação das economias em questão ocorre em função da lógica do mercado, assim como a divisão social do trabalho.

A divisão social do trabalho é, deste modo, inteiramente revolucionada pelo desenvolvimento, com implicações igualmente revolucionárias para a economia mundial. Só uma análise estrutural consequente – e para tanto globalizante – pode apreender este processo em sua totalidade (SINGER, 1982, p. 35).

O modelo de desenvolvimento meramente economicista acentua a divisão de classes. O desenvolvimento deve ser repensado na perspectiva de crescimento econômico, social e ambientalmente sustentável, ou seja, desenvolvimento socioeconômico.

Vasconcellos e Garcia (1998, p. 205) pontuam que:

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia).

O desenvolvimento socioeconômico de um território resulta das relações estabelecidas ao longo de várias gerações, uma vez que toda sociedade é formada com adversidades naturais e humanas. Na perspectiva da totalidade espacial, o desenvolvimento regional se mostra importante quando ocorre articulação da realidade local, regional, nacional e internacional. O desenvolvimento regional pode oportunizar maior distribuição de renda, bem como o acesso à alimentação, à

educação de qualidade, ao atendimento médico hospitalar, à moradia digna, ao lazer, ou seja, oportunizar condições para a dignidade de cada indivíduo.

A própria configuração de território e região, enquanto realidade socioespacial, tem sido, portanto, emergente para pensar o desenvolvimento. Tais dimensões passaram a ser entendidas como possibilidade de mediação e resistência aos fluxos globais. A partir delas, é possível formular e executar planejamento territorial de desenvolvimento coerente com as realidades regionalmente localizadas, propor mudanças que sejam significativas.

Quando a sociedade muda, o conjunto de suas funções muda em quantidade e em qualidade. Tais funções se realizam onde as condições de instalação se apresentam como melhores. Mas essas áreas geográficas de realização concreta da totalidade social têm papel exclusivamente funcional, enquanto as mudanças são globais e estruturais e abrangem a sociedade total, isto é, o Mundo, ou a Formação Socioeconômica (SANTOS, 2006, p. 74).

Conforme Pecqueur (2009), novas estratégias de desenvolvimento têm emergido no contexto regional, a fim de contornar as desigualdades socioeconômicas aprofundadas pela entrada desmesurada de capital estrangeiro em vários países. E ainda, as dimensões territorial e regional adquiriram novo peso ao abordar o desenvolvimento nacional.

A consolidação do modo de produção capitalista é um sistema inerentemente desigual e hierárquico, onde as regiões do globo se constroem a partir da ação de articulação, refletindo espaço fragmentado e desigual. São aspectos que requerem melhor governança, para superar as diferenças, repensar as desigualdades persistentes, sendo fundamental encontrar o potencial para a promoção do desenvolvimento (ETGES; DEGRANDI, 2013).

Nas palavras de Montaño (2012, p. 279): "O desenvolvimento no capitalismo não promove maior distribuição de riqueza, mas maior concentração de capital, portanto, maior empobrecimento (absoluto e relativo), isto é, maior desigualdade".

O avanço e a disseminação de modelo global que permite pensar o desenvolvimento dos territórios – fundamentalmente diversos em suas configurações geográfica, social e cultural – passam a aprofundar a distância existente entre o global e o local. Por outro lado, a universalização propagada pela globalização vai de encontro às especificidades apresentadas pelas localidades, culminando no choque

entre tais dimensões que, além de dificultar articulação horizontal, corrobora para que o global se sobreponha ao local. Neste contexto, vale compreender que,

[...] o território não é somente um espaço postulado e pré-delimitado, no qual se desenvolvem dinâmicas específicas sob a égide das autoridades locais [...]. O território é, também, e talvez, sobretudo, o resultado de um processo de construção e delimitação efetivado pelos atores (PECQUEUR, 2009, p. 96).

O território está em constante transformação e, conforme Pecqueur (2009), é preciso atentar-se a diferença entre o território dado – aquele estabelecido por decisão político-administrativo – e o território construído – formado a partir do encontro de atores sociais – em um espaço geográfico. No território construído, existem, pelos atores locais, sentimentos de pertencimento e de identidade, aspectos que podem possibilitar desenvolvimento multidimensional. Logo, o território, compreendido a partir da matéria e do viés político, tem expressão advinda da construção social e cultural.

Para Santos (2006, p. 229):

A formação social nacional funciona, pois, como uma mediação entre o Mundo e a Região, o Lugar. Ela é, também, mediadora, entre o Mundo e o Território. Mais do que a formação socioeconômica é a formação socioespacial que exerce esse papel de mediação: este não cabe ao território em si, mas ao território e seu uso, num momento dado, o que supõe de um lado uma existência material de formas geográficas, naturais ou transformadas pelo homem, formas atualmente usadas e, de outro lado, a existência de normas de uso, jurídicas ou meramente costumeiras, formais ou simplesmente informais. A utilização dos lugares pelas empresas, sobretudo as firmas gigantes, depende desses dois dados e não apenas de um deles. Formas e normas, pois, trabalham como um conjunto indissociável.

A relação desenvolvimento-território não se limita, no entanto, às dinâmicas geográficas de uma localidade. A aproximação com o território mobiliza toda a estrutura que compõe e movimenta o espaço da vida seja na escala local ou regional, desde aspectos físicos, dinâmicas sociais e culturais ao longo do tempo.

No decorrer da história da humanidade a relação interdependente natureza-sociedade tem moldado novos significados aos territórios. A forma e a intensidade de tal apropriação conduzem as relações econômicas e sociais dos espaços. Entretanto, acarretam efeitos perversos ou favoráveis ao desenvolvimento, e dependem, em grande medida, dos atores dirigentes – endógenos ou exógenos – do processo.

Finaliza-se a seção, pontuando que o processo de formação socioespacial é primordial para o desenvolvimento socioeconômico. Enfatiza-se também que a participação efetiva do Estado, setor privado e sociedade determinam o modelo do desenvolvimento, especialmente do regional, pois cada indivíduo conhece a realidade de onde vive, fragilidades e possibilidades de melhor aproveitamento das potencialidades. Na sequência, apresenta-se discussão sobre a governança, no intuito de compreender o quanto é essencial para o desenvolvimento regional.

2.2 Reflexões sobre governança territorial

A definição de governança é polissêmica e polêmica. A discussão perpassa por vários períodos da história, contudo, a partir da década de 1970, cresce na concepção de que é necessário inovar as formas de gerir a produção e o território.

Pires et al. (2011, p. 25) afirmam que:

O termo governança aparece com bastante força a partir da década de 1970, dentro de um duplo debate: por um lado, associado ao jargão administrativo das boas formas de governar os negócios, com eficiência e transparência; e, por outro, ligado a ideia de partilhar e dividir poderes na gestão pública das regiões, coligando prefeituras, associações empresariais, sindicatos e entidades civis. Nesse sentido, a governança se situa como conceito intermediário entre Estado e Mercado e entre o Global e o Local, designando as diversas formas de regulação e controle territorial implementados em diferentes tipos de redes e acordos entre atores sociais, que juntos definem mecanismos formais ou tácitos para resolver problemas inéditos.

No decorrer da década de 1970, o termo “governança” passou a ser associado à governabilidade – aspecto que favorece investimentos entre o capital financeiro internacional e o local.

Na década de 1970, o termo passa a circular pelo debate político na Europa ocidental e nos Estados Unidos associado à governabilidade, ou seja, às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado em relação aos cidadãos. Com a recessão de 1973, dá-se maior ênfase à ação local para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais (PIRES et al., 2011, p. 31).

Na década de 1980, o Banco Mundial (BM) volta a enfocar o termo governança, com a conotação de capacidade financeira e administrativa do Estado, buscando entender como os recursos são geridos para o desenvolvimento do país. O Banco Mundial estabeleceu dimensões para a abordagem de governança: gestão

do setor público, responsabilidade, quadro jurídico, informação e transparência, abordagens participativas, respeito aos direitos humanos e fortalecimento de instituições (PIRES, et al., 2011).

No Brasil, o debate sobre governança expandiu a partir da década de 1990, em função da descentralização político-administrativa e da crise econômica que expõe a fragilidade econômica dos municípios e Estados. Neste contexto, surgem em diversos setores modalidades territoriais de governança, a saber, os Arranjos Produtivos locais, os Circuitos Turísticos, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), as Câmaras Setoriais, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), entre outros.

Para Benko (1999), o termo “governança” remete às modalidades comportamentais dos indivíduos e às formas de regulação mercantis ou estatais, apontando para determinados assuntos, a saber: organização industrial, divisão do trabalho, instituições e convenções. Lins (1999) destaca que a governança é decisiva na abordagem regulacionista, sendo comparada à própria regulação. Neste íterim, uma governança específica chega a ser considerada aspecto que define institucionalmente um território.

Sobre a governança, Linczuk (2012, p. 159), pondera “[...] um conceito bastante amplo, podendo se vincular tanto à contabilidade quanto às finanças, bem como transitar, sem dificuldades, pela área de gestão, seja ela pública ou privada”. O protagonismo dos agentes públicos e da sociedade civil é essencial à dinâmica política garantindo o comportamento ético, íntegro e responsável comprometido com a liderança.

De acordo com Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC - 2015), para que seja praticada a governança, com base no alcance de seus objetivos têm-se como princípios norteadores: transparência, equidade, controle social, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade.

O conceito de governança é, em sua essência, integrador; porém, o processo potencializa conflitos. Mesmo com estruturas de relacionamento operacionais, o conflito está sempre latente, dada a diversidade de interesses e de sistemas de valores envolvidos. Entretanto, é o conflito latente que minimiza o risco de inércia e potencializa a inovação (PEREIRA, 2013).

Diante do exposto, pode-se pontuar que governança significa direção para gerir a economia e a sociedade com finalidade de alcançar metas benéficas à

coletividade, razão pela qual não é simples. Também, pode-se inferir que não se refere apenas aos organismos governamentais, mas também às Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas, entre outros. Devido à abrangência, têm-se diferenças entre governança corporativa, governança política, governança territorial e governança multinível.

Na presente pesquisa, a abordagem é da governança territorial, que compreende novas alternativas de pensar o desenvolvimento, contudo apresenta-se características das demais. Conforme Pires *et al.* (2011), a expressão governança corporativa surgiu na década de 1960 com Richard Eells, que a utilizou para abordar a estrutura e funcionamento das políticas de uma corporação, enfatizando o tipo de atores responsáveis pelas decisões e como eles interagem.

Nas palavras de Pires *et al.* (2011, p. 35):

A governança corporativa envolve um conjunto de processos que afetam a maneira como uma corporação é dirigida, administrada ou controlada. Uma boa governança corporativa agrega a perspectiva de longo prazo, buscando tratar os interesses dos acionistas e de como esses se articulam dentro da esfera de controle da corporação, mas também visa atingir metas que beneficiem clientes, funcionários, fornecedores e do ambiente tanto de trabalho quanto o da inserção da própria empresa. Existe uma influência mútua entre a governança corporativa dentro da empresa e os processos externos, como as instituições, leis e o próprio mercado.

Pode-se entender que a governança corporativa se configura em práticas com intuito de melhorar a gestão empresarial a curto, médio e longo prazo. O que pressupõe a implantação de mecanismo de controle interno e externo das atividades de negócio, portanto, vai além da implantação de estratégias em determinado período, pois a ideia é criar cultura de boa gestão entre os atores envolvidos.

Sobre a questão da governança política, Pires *et al.* (2011, p. 35) afirmam:

A governança política é também uma teoria da regulação social, idealizada para trabalhar com todos os níveis de governo. Assim, fala-se de governança local, gestão urbana, governança territorial e de governança global. Não existe um modelo único de governança, mas sistemas de governança inerentes a cada contexto social e histórico. Muitas comunidades e empresas têm enfrentado por vários séculos mudanças significativas em seus ambientes e isso as fez buscar novas formas de governança que pudessem resolver problemas específicos.

A governança política representa a interação do Estado com a sociedade, característica de país democrático. A governança territorial é uma forma de governança política, tal conotação surgiu na França na década de 1990, em função

do contexto de crise política e econômica do país. Para Pires et al. (2011, p. 36):

A governança territorial é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam: os atores econômicos entre si e com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”. Media também a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das ações realizadas por atores ancorados no território.

A governança territorial passa a ser viável em contextos de graves problemas que dependem de ação coletiva no seu enfrentamento, considerando que existe internacionalização da economia, ou seja, no sistema mundo tudo funciona em redes. Problemas locais passam a ser globais e vice e versa.

Sobre a questão, Pereira (2014, p. 5), destaca que os efeitos da globalização impõem nova dinâmica de governabilidade dos territórios e elenca:

[...] I) reduziu a capacidade de intervenção pública e forçou o estado a reajustar as suas funções, estrutura e modo de funcionamento; II) trouxe para os processos de decisão política atores econômicos e sociais (da escala local à escala global) com outros interesses e valores muitas vezes conflitantes e até incompatíveis; III) exigiu a criação de novas formas de relacionamento, entre diferentes níveis da administração e entre atores públicos e privados.

Nesta perspectiva, ocorre alteração significativa no poder político e incertezas nas tomadas de decisões. Assim, há necessidade da boa governança se tornar cada vez mais presente no curso da decisão política. O processo de deliberação sobre determinado território ou localidade já não é exclusivamente posicionado sob um governo central, mas permeado por atores locais que habitam e constituem aquele território.

Tal processo de reestruturação da governabilidade é permeado por desafios. Para Pereira (2014), o processo de governança depende da construção de relação de confiança entre os *stakeholders* (partes interessadas) locais. Neste sentido, é preciso haver multiplicidade de atores com interesse comum, além de bom relacionamento entre eles e estrutura de cooperação. Estado e sociedade civil manifestam diferentes formas de cooperação, assim como os seus conflitos.

Para Santos (2006), a categoria lugar, que faz parte do território, abrange a dimensão espacial do cotidiano, dando a entender a existência de diversos modos criativos de solidariedade que se forjam na vida diária. Neste sentido, a formação

socioespacial permite desvendar o funcionamento estruturante de determinada sociedade regional. Ao analisar a dinâmica política a partir do território é possível transitar livremente entre os temas “desenvolvimento” e “governança”.

A própria noção de governança torna-se mais compreensível quando se tem o território como dimensão de análise, pois a dinâmica representa relacionamento social, econômico e cultural. O segredo da abordagem territorial, para Abramovay (1998), está na valorização do tecido social pela ação pública, que exige cooperação entre os atores para que logrem implantar um conjunto de bens públicos capazes de valorizar talentos, inteligência, tradições e capacidade de inovação no território.

Quanto à governança multinível, conforme Kazepov (2005), surgiu na década de 1970 nos países industrializados, em especial nos Estados Unidos da América (EUA) e nas nações da Europa Ocidental em função dos processos de reorganização territorial das políticas sociais. Nos EUA, o enfoque foi a regulação do papel do Estado, que expandiu com o neoliberalismo no final da década de 1980. Na Europa permanece a regulação e a prestação de serviços, logicamente com a diferença em cada Estado-nação e conforme os modelos de sistemas adotados.

A governança multinível está consensualizada como o modelo mais eficaz e eficiente para a governabilidade dos territórios, porque: I) gere melhor os impactos territoriais a várias escalas, provocados por externalidades multi-escalares, desde a escala mundo (p.e. alterações climáticas ou tendências da economia global), até à escala local (p.e. serviços urbanos ou novas necessidades da comunidade); II) reflete a diversidade de interesses dos cidadãos; III) facilita compromissos políticos mais credíveis e V) fomenta a inovação e experimentação no campo das políticas públicas (PEREIRA, 2014, p. 7).

No Brasil, nas últimas décadas ocorreram avanços no processo de deslocamento do poder decisório no Estado que pode ser observada na instituição de arranjos de cooperação intermunicipal, no entanto, a centralização de recursos limita a autonomia das unidades locais. Os consórcios públicos apresentam como um dos resultados da rede de governança, onde os atores subnacionais, movidos por objetivo ou problema comum, buscam ações coletivas, a fim de promover o desenvolvimento em um contexto de adversidades.

Na concepção de Pereira (2014), a rede de governança pode trazer amplo leque de contribuições ao desenvolvimento regional. A estrutura de rede pressupõe multiplicidade de atores que atuam de forma interdependente no sentido de negociar soluções coletivas para problemas comuns. Neste contexto, o curso da política

torna-se mais participativo e amplo. Assim, pode-se minimizar cenário de conflito entre os atores e, reduzir a resistência à implementação das políticas definidas.

[...] as estruturas de governança surgem quer do desdobramento vertical do Estado quer da integração de um leque diversificado de atores, de natureza e origem (âmbito territorial) muito diversas. Daqui resultam três dimensões da governança: vertical (multinível), horizontal (inter-sectorial, cooperação territorial, parcerias), participação (PEREIRA, 2014, p. 8).

No entender de Rhodes (1996), a ideia de rede aproxima-se do contexto da governança, onde se tem reconfiguração do governo, que passa a ser pensado a partir de uma estrutura horizontal e auto-organizada. Embora não haja uma teorização unânime sobre redes, o cerne de sua contribuição reside na percepção de que o curso político e os atores que o compõem são dinâmicos.

Nesta perspectiva no que se refere ao conceito de governança e de redes, têm-se as abordagens normativas (boa governança, governança em rede, capital social) e as analíticas (análise de redes, capital social – na perspectiva de redes de políticas públicas).

Apesar da governança se apresentar como nova e eficiente estrutura de governo, é válido pontuar que a organização, as dinâmicas de interação entre os atores e seu potencial de transformação dos arranjos recebem distintas aplicações em cada cenário, pois em cada local as demandas são distintas, assim como a atuação do Estado e da sociedade. A ampliação e reestruturação desestabilizam estruturas de poder, até então hegemônicas, pois recebem aplicabilidades distintas.

Num mundo global, a governança multinível impôs-se aos territórios. A redistribuição de poderes provocou acentuadas mudanças na estrutura do Estado moderno e abriu-se aos atores privados. Na teoria, esta participação mais alargada traduz-se num reforço da democracia e do princípio da subsidiariedade, assegurando uma maior proximidade entre a autoridade do Estado e os cidadãos e uma valorização das regiões e das comunidades locais. Esta organização pressupõe: vontade política para a delegação de poderes e responsabilidade política para o seu exercício; administração com forte capacidade de articulação, de diálogo e de eficácia; organizações fortes, independentes, articuladas em rede e abertas à colaboração. Os princípios atrás apontados merecem concordância generalizada, mas a sua aplicação reveste-se de limitações de natureza diversa (PEREIRA, 2014, p. 17).

Nesta perspectiva, com vistas à governança eficiente junto ao desenvolvimento regional, é fundamental que os atores adquiram certa independência do poder do Estado. Para tanto, faz-se importante a criação de movimento coeso entre os múltiplos atores capazes de transformar o curso político.

A descentralização suscita a construção de formas plurais de coordenação e cooperação intergovernamentais, que podem ocorrer de forma vertical ou horizontal.

A vertical ocorre entre as esferas federal, estadual e municipal, já a horizontal entre entes da mesma escala, com participação da sociedade nas instâncias de tomada de decisão. Assim, tem-se entrelaçamento de competências administrativas e fomenta-se diálogo conjunto direcionado para a ação cooperativa e o desenvolvimento regional que deve ser potencializado também pelas UFs.

Conforme Coelho e Favareto (2010), nos últimos tempos, no Brasil se deu expressivo crescimento no número de instituições participativas. Surgiram redes que se formam em busca de solucionar os inúmeros problemas, bem como em atender a demanda dos setores populares por participação nas instâncias decisórias e de gestão de políticas. Destarte, criou-se expectativa dos gestores públicos nas instituições que possam contribuir na comunicação e negociação entre o Estado e a sociedade tornando possível a definição de políticas públicas, impactando e fomentando o desenvolvimento regional.

Em referência à relação participação/desenvolvimento, Coelho e Favareto (2010) pesquisaram o Vale do Ribeira – região geograficamente situada entre duas áreas de grande dinamismo: São Paulo e Curitiba. Os referidos autores concluíram que o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) contribuíram para a participação dos atores locais no processo político. Todavia, muitos atores sem vínculos políticos e associativos seguem à margem da participação no curso de decisão política.

A participação/desenvolvimento mostrou ser mais propensa ao “[...] incluir segmentos sociais já organizados e ligados às redes de influência daqueles que estão à frente da organização desses fóruns do que de facilitar a ampla inclusão dos interesses presentes na região” (COELHO; FAVARETO, 2010, p. 24).

Neste sentido, faz-se necessário buscar bases científicas de compreensão dos termos em que ocorrem as relações entre a participação e o desenvolvimento, para além dos aspectos normativos e políticos existentes. Para tanto, é importante o estabelecimento de incentivos capazes de aproximar e fazer convergir às expectativas e os investimentos do conjunto de agentes locais envolvidos e também dos executores de políticas (COELHO; FAVARETO, 2010).

Faz-se necessário ampliar os incentivos e divulgar por quais mecanismos eles poderiam ser instituídos, além de avaliar a associação entre a participação e o

desenvolvimento. Nesta perspectiva, a um só tempo, será possível preservar o intuito anunciado no discurso político da democracia participativa e superar a ingenuidade que, muitas vezes, o cerca. É fato que governar não é simples, requer a compressão da origem dos fracassos, sendo desafio constante para os governos e cidadãos, contudo deve-se buscar aperfeiçoar e promover a boa governança.

É válido pontuar que boa governança implica transparência, participação com acesso à informação, garantia de direitos, responsabilidade na gestão dos recursos seja público ou privado, combater corrupção, entre outros. Por mais que a boa governança tenha conotações diferenciadas devido à cultura e demanda de cada sociedade, a corrupção propicia ineficaz governança em todas as escalas de gestão, característica do Brasil.

Ao longo dos tempos a corrupção nos setores públicos e privados tem gerado graves problemas sociais que dificultam o desenvolvimento de determinadas regiões. No Brasil, nas últimas décadas, as denúncias e comprovações de corrupção política e de grandes empresas demonstraram o quanto “o sonho” de boa governança com promoção de justiça social tem sido mais uma desgovernabilidade.

Para Pires et al. (2011, p. 39), o Estado, setor privado e sociedade são essenciais na promoção de boa governança e desenvolvimento:

Nas questões ligadas ao desenvolvimento, principalmente na escala local, três instituições têm papel decisivo e podem ser repensadas para promover a boa governança: Estado, setor privado e sociedade civil. No entanto, entre as várias culturas, a necessidade e a demanda podem variar em função das prioridades históricas, sociais, econômicas do país ou dos locais. A variedade de iniciativas em nível local, regional ou de país e os movimentos internacionais dão ênfase em vários tipos de reformas visando à governança. Cada movimento estabelece critérios sobre o que consideram uma boa governança com base em suas próprias necessidades e agendas.

A ineficiência da governança no Brasil tem privado o desenvolvimento humano sustentável. Assim, faz-se necessário o enfrentamento de tal situação através de estratégias que envolvam a cooperação e a governança, contudo não é e nem será a única opção viável no enfrentamento dos problemas da sociedade. Na seção seguinte, apresenta-se discussão sobre cooperação intermunicipal – alternativa que muitos municípios brasileiros têm encontrado para solucionar ou pelo menos minimizar os problemas locais e regionais.

2.3 Cooperação intermunicipal e escalas de gestão

O panorama de adversidades somado à conjuntura do capitalismo desigual desdobrou-se em polarização e concentração do desenvolvimento em regiões com melhores condições de conduzi-lo. Neste contexto, o estabelecimento de arranjos institucionais entre municípios tem se tornado, progressivamente, experiência viável para a consolidação de projetos regionais.

A cooperação é uma forma para empreender, solucionar problemas e atender demandas. É benéfica, mas também é repleta de desafios, uma vez que pode haver benefícios para uns em detrimentos de outros. Cabe aos cooperados evitar o individualismo e fortalecer a coletividade.

A literatura que transita desde Thomas Hobbes (1588-1679) até as teorizações mais recentes, como, por exemplo, a da escola racionalista, reafirma a natureza essencialmente egoísta e conflitiva do ser humano, mitigando suas capacidades de empreender a cooperação. Nas pesquisas que se referem às políticas públicas, não tem sido diferente, pois é notório grande protagonismo das teorias racionalistas para pensar a dinâmica política e os interesses individuais no processo decisório.

No Brasil, conforme Vergolino (2014, p. 65):

Como corolário ao princípio da participação, emerge a noção de cooperação das ações entre os Entes Federados. O sentido da cooperação tem duas vertentes: a de caráter horizontal, pactuada entre as Unidades Federadas, e a de caráter vertical, que se materializa na relação entre a União e os entes subnacionais, para atender aos interesses da União naquilo que diz respeito à satisfação das demandas sociais e ao equilíbrio macroeconômico do país.

O crescimento da cooperação entre municípios se deve à busca para equacionar problemas de ordem vertical e horizontal que estão no cotidiano da gestão dos territórios. Na agenda local e regional os consórcios intermunicipais tornaram-se relevantes devido à fragilidade dos municípios frente à descentralização das políticas sociais e transferência de responsabilidade dos governos federal e estadual para as gestões municipais. Apesar da autonomia dos municípios e o *status* de entes federados, desde a Constituição Federal de 1988, muitos não conseguem atender às demandas da população.

A cooperação entre os municípios tem sido utilizada como opção no enfrentamento dos problemas, sendo que a dinâmica do sistema capitalista global

gera transformações favoráveis assim como efeitos contrários. Organização político-institucional consolidada e infraestrutura atraem investimentos e, por conseguinte, crescimento econômico e concentração demográfica, ou seja, condições para o desenvolvimento socioeconômico ou só econômico.

Por outro lado, ocorre esvaziamento demográfico e agravos socioeconômicos em outros locais, geralmente mais isolados dos grandes centros urbanos e de regiões economicamente estratégicas. Tais diferenças regionais se dão por diversos fatores, sendo que a formação socioespacial de determinada região, pode possibilitar compreender processos regionais, a partir da ocupação, usos econômicos, sociais e relações com outras regiões.

Para entender o processo de cooperação e abrangência dos atores capazes de influenciar no processo de decisão política, faz-se necessário abordar a noção de rede. No entender de Castells (2000, p. 498): “[...] rede é um conjunto de nós interconectados”. As redes são, por conseguinte, um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, (re) produz e, ao mesmo tempo, (re)cria o espaço”. A literatura existente adota posturas extremas no debate em questão, ora focalizando os fatores extremamente fortes que impedem a cooperação, ora adotando postura militante a favor das formas que garantem a colaboração intergovernamental.

É preciso compreender o papel do processo de territorialização no contexto da globalização, tendo como base as motivações que levam os entes a cooperar e o processo onde se dá a cooperação. O avanço das redes (re)cria simultâneas interconexões. As ações são globais, regionais, locais, caracterizando relações sociais em escalas cada vez mais complexas e multifocais. Assim, torna-se crescente a retomada dos debates regionais no cerne da agenda política e econômica federal.

Sobre o federalismo cooperativo, no Brasil, o marco foi a Constituição de 1946 que prevaleceu no governo militar modificando de acordo com as transformações sociais. A Constituição Federal de 1988, aborda a necessidade da cooperação entre os entes federados, com base na fidelidade federativa.

Assim, a cooperação deve consolidar culturalmente para obtenção de resultados que beneficiem a sociedade, pois o federalismo cooperativo vai além da simples cooperação entre a União, estados e municípios, envolve políticas de planejamento com transferência de recursos conforme as demandas, tendo como

foco a intervenção no território nacional para reduzir as desigualdades sociais entre as regiões, ou seja, promover desenvolvimento mais equilibrado.

No Brasil, em função das diversidades regionais e a dinâmica do federalismo, há algumas carências que implicam em limitações à plena cooperação entre os atores na execução de projetos que deem maior visibilidade às demandas regionais. Na tentativa de subverter a lógica capitalista da disputa intermunicipal, distintas experiências cooperativas estão sendo concebidas, o que favorece a rede ou as redes.

No entender de Lotta e Favareto (2013), a dinâmica da cooperação intermunicipal está atrelada à percepção dos níveis local e regional no processo de desenvolvimento, com o progressivo reconhecimento da importância do território para tal processo.

Conforme Ribeiro e Andrade (2013), a cooperação intermunicipal pode ser utilizada para criar contraponto às disparidades geradas pela dinâmica do capitalismo. Suprir demandas locais que não são efetivadas em decorrência da dependência do governo, também podem democratizar o processo das políticas públicas em razão da proximidade às realidades da população local.

Endlich (2017) enfatiza o contexto competitivo exacerbado pelo capitalismo global que tem sido fomentado pela própria dinâmica da política nacional, não somente pelo seu contexto federativo; mas pela falta de ponderação sobre o território no processo de decisão política.

[...] mais do que produzir desigualdade espacial, o capitalismo nela se estrutura, buscando no *excepcionalismo* vantagens para o desenvolvimento econômico. Se antes havia um Estado, que ao menos no discurso aparecia comprometido com a atenuação do desenvolvimento desigual, agora se estimula a competição, recriando e atenuando assimetrias (ENDLICH, 2017, p. 34).

As disparidades socioeconômicas acentuam com a maximização do lucro, concentração do capital, exploração das forças trabalhistas, enfim a competitividade promovida pelo mercado. No Brasil, a ausência de políticas que considerem a relevância do território nas definições de objetivos e capacidades de desenvolvimento tem feito com que os municípios adentrem em constante disputa e dependência do capital externo.

Ao analisar o desenvolvimento em termos exclusivamente estatísticos e economicistas fundamentado no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), muitos

outros aspectos intrínsecos ao processo de desenvolvimento são deixados de lado, entre os quais, a inter-relação sociedade e espaço, melhoria qualitativa do desenvolvimento humano e social; preservação ambiental, exercício pleno da cidadania e a participação ativa de cada indivíduo no processo de desenvolvimento.

No contexto capitalista são notórias as dificuldades de inserção na dinâmica internacional e geração de receitas financeiras em determinados municípios. Assim sendo, a cooperação tem sido considerada por alguns municípios a opção para enfrentar a competitividade e os vários obstáculos na gestão. Independente do foco de abordagem, tem-se como objetivos da cooperação intermunicipal: aumentar a eficiência na captação e aplicação de recursos públicos e também driblar as desigualdades.

O maior benefício é quando a cooperação promove o desenvolvimento local e regional, fortalece as relações intermunicipais como instrumento de integração regional. Entretanto, inúmeros fatores podem desfavorecer o êxito da cooperação, entre eles: excesso de autonomia, incompetência na coordenação, atritos entre os membros, grandes disparidades entre os municípios que apresentam diferentes demandas, carência de recursos, aplicação inadequada e corrupção.

Rocha e Faria (2004), analisaram a cooperação intermunicipal de saúde no Estado de Minas Gerais. Conforme os referidos autores, a criação dos consórcios iniciada na década de 1990 se deu por iniciativa do setor privado, especificamente pela Faculdade de Ciências Médicas de Belo Horizonte, uma vez que a instituição não tinha hospital universitário para atender os estudantes.

Assim, quando o diretor da Faculdade de Ciências Médicas de Belo Horizonte, ciente das dificuldades dos acadêmicos em cursar residência médica, ocupou o cargo de Secretário de Saúde do Estado autorizou a Faculdade de Ciências Médicas a assumir a direção de hospitais em cidades do interior. Os hospitais foram então transformados em hospitais universitários o que favoreceu a formação dos dois primeiros consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais: Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto São Francisco (CISASF) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto Rio Grande (CISMARG).

Conforme Cruz (2001, p. 74):

Em 1999, por exemplo, Minas Gerais é o estado com maior porcentagem de municípios consorciados na área da saúde, 92,4% do total, sendo seguido pelo Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso, com, respectivamente, 77,6%, 73,7% e 62,6%. O Brasil apresentava 31,5% dos seus municípios consorciados.

No caso de Minas Gerais a ideia inicial da cooperação surgiu do setor privado, contudo se concretizou quando o então gestor da Faculdade de Ciências Médicas de Belo Horizonte ocupava cargo público. Por um lado, havia necessidade de locais para residência dos acadêmicos da faculdade privada; por outro lado hospitais que não atendiam a demanda da população por falta de médicos e de investimentos, além de ter uma gestão inadequada aos anseios da sociedade.

O exemplo elucida que a cooperação é possível para minimizar ou até mesmo solucionar problemas do cotidiano. A parceria entre os municípios, o governo estadual e o setor privado gerou resultados positivos dando origem ao CISASF e ao CISMARG além de incentivar a formação de outros consórcios em Minas Gerais no setor de saúde.

De acordo com Rocha e Faria (2004), um dos obstáculos na cooperação intermunicipal é a disputa política entre os gestores dos municípios, aspecto comum no Brasil, especialmente quando existe concorrência partidária. Muitos políticos insistem em atender a seus próprios interesses ou os de determinado grupo. Tal característica atrelada à conjuntura socioeconômica permeada por desigualdades geográficas, climáticas e territoriais, entre outras, podem contribuir para que a cooperação intermunicipal seja mais lenta.

Por outro lado, quando existem mais homogeneidade entre os municípios, interesses comuns e participação da sociedade, as possibilidades de cooperação aumentam. Municípios com realidades similares apresentam problemas semelhantes, que nem sempre o gestor individualmente tem como solucionar necessitando da cooperação intermunicipal. Diante do exposto, é possível pontuar que a cooperação intermunicipal é um processo que demanda interesse político, parcerias entre as esferas públicas e privadas.

Rocha e Faria (2004) elencaram fatores que facilitaram e dificultaram as experiências de cooperação na área de saúde de Minas Gerais (Quadro 1).

Quadro 1 – Facilitadores ou dificultadores da cooperação intermunicipal – caso de Minas Gerais.

Consórcios compostos por municípios mais homogêneos em termos de população, recursos financeiros e poder político parecem ter maiores condições de dar certo. Algumas experiências mostram que a assimetria entre os municípios consorciados acaba levando os municípios mais fortes a tentar submeter os mais fracos, capitalizando para si os efeitos positivos da cooperação.
No geral, o que a experiência mostra é que estabelecer as bases de cooperação é um processo de aprendizado envolvendo tanto políticos como técnicos. [...] os atores envolvidos no processo vão progressivamente estabelecendo confiança nos seus relacionamentos, constituindo assim um requisito fundamental para a institucionalização e efetivação da cooperação. [...] duas formas distintas de se superar as dificuldades políticas para a cooperação. Em nenhum momento, porém, deve-se pensar que a competição no campo político fique neutralizada. Um fator potencialmente conflitivo continua sendo a possibilidade de partidização das relações entre as lideranças municipais. A saída é deixar a gestão dos consórcios sob a responsabilidade dos técnicos ou então direcionar as disputas políticas para outra esfera [...]. Em alguns casos, porém, a politização acabou redundando no fracasso da cooperação [...].
A cooperação intermunicipal é problemática na medida em que exige acordo entre atores que, pela lógica político-eleitoral, são concorrentes.
O funcionamento dos consórcios depende das características da política municipal. Em casos mais bem-sucedidos, para que o consórcio fique menos vulnerável aos interesses políticos, os seus executivos buscam pautar suas decisões por critérios técnico-instrumentais, visando preservar a experiência contra ingerências político-eleitorais. O fato é que resultados satisfatórios para os usuários/eleitores favorecem a agregação das elites e dos formadores de opinião locais, neutralizando em alguma medida a fragmentação de interesses.
Outro elemento que fomenta a cooperação é a necessidade de se potencializar o poder de negociação dos municípios, geralmente pequenos, com as outras instâncias de governo e com fornecedores privados.
A ação indutora dos níveis superiores de governo parece extremamente importante [...]
Centralidade assumida por fatores circunstanciais como o comprometimento pessoal de políticos e burocratas na constituição dos consórcios.
Na literatura é dada muita ênfase na criação de espaços de representação da sociedade civil junto aos consórcios. Isso implicaria maior transparência das suas atividades e maior controle das suas ações, facilitando assim a cooperação entre os municípios. No caso abordado, as informações apontam para a ausência ou precariedade da institucionalização desses espaços junto aos consórcios.
Na relação entre os consórcios, os estados e a União, a existência de organismos colegiados, como as comissões intergestoras bipartite e tripartite, parece favorecer o maior equilíbrio nas relações intergovernamentais. Há indícios de que esses espaços são efetivamente utilizados com o objetivo de compatibilização das ações dos três níveis de governo.

Fonte: Rocha e Faria (2004, pp.100-102). Elaborado e adaptado pelo autor, 2019.

A partir da década de 1990, as políticas neoliberais acentuaram as disparidades regionais, impulsionaram as privatizações favorecendo as empresas transnacionais, ou seja, o capital externo. No enfrentamento dos velhos e novos problemas muitos gestores entenderam a urgência de fortalecer a cooperação intermunicipal, em especial, nas regiões de maior vulnerabilidade social. Regiões que apresentem tendência de estagnação socioeconômica, cujo perfil se configure

com baixo número de habitantes, precária infraestrutura, distantes dos polos de crescimento, sem atrativo turístico e fonte de riqueza.

Na década de 2000, o Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou as bases que fundamentaram a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ou seja, a região foi prioritária na escala de projetos de desenvolvimento. Cargnin (2012, p. 29),

As discussões para elaboração da PNDR tiveram início em 2003, e a sua institucionalização foi realizada no ano de 2007, mediante decreto. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional pode ser considerada um dos instrumentos mais abrangentes no que se refere à preocupação com as desigualdades regionais no país, uma vez que contempla uma estratégia nacional para sua redução. Do ponto de vista metodológico, a inovação está na utilização da multiescalaridade com quatro níveis escalares: o supranacional, o macrorregional e de regiões especiais, o sub-regional e o intraurbano. Também estabelece áreas prioritárias de acordo com critérios de renda, incidindo de forma diferenciada nas regiões brasileiras. Seus principais instrumentos são organizados em três níveis: planos, programas e fundos.

Um traço inovador da PNDR foi o diagnóstico técnico e a metodologia aplicada com base na realidade regional brasileira. O objeto da PNDR em questão se expressou na coincidência espacial, por meio de perspectiva espaço-temporal com prioridade ao tema na agenda nacional e cumprindo seu dever de levar ao cidadão qualidade de vida via ações diversas (BRASIL, 2007a).

Os princípios da PNDR foram descentralização, cooperação e coordenação, com efetiva participação dos governos federal, estadual e municipal. O Decreto nº. 6.047 de 22 de fevereiro de 2007 instituiu a PNDR como política estatal. A assinatura do referido decreto foi celebrada pelo MI e pela sociedade participante, como sinal de retorno da política em questão à agenda governamental, inclusive no sentido da adoção da tipologia sub-regional como referência para atuação de agências governamentais setoriais no território.

Na prática, a tão desejada convergência não ocorreu, com exceção de alguns projetos pontuais dos agentes financeiros operadores dos Fundos Constitucionais de Financiamento (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia). Os financiamentos passaram a adotar as áreas prioritárias indicadas na tipologia – microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas – como referência para aplicações em suas respectivas regiões de atuação.

Com o apoio junto aos programas e às ações regionais e territoriais pelo Brasil, a PNDR teve como uma de suas prioridades o incentivo aos sistemas produtivos locais denominados Arranjos Produtivos Locais (APLs) que foram apresentados como o mais promissor caminho de mudança para a população brasileira, no entanto, os resultados não atingiram as metas estabelecidas.

Outra questão importante foi a “tipologia sub-regional” proposta, utilizada na atribuição de prioridades e intervenções no território. Além da tipologia, definida como algo “referencial” para a atuação em âmbito nacional, o texto original da PNDR declara, adicionalmente, que a atuação operacional do MI no território deve ser efetivada na escala “mesorregional” (BRASIL, 2007a).

Quanto aos demais instrumentos da PNDR, criados para assegurar condições mínimas de governança, pode-se apontar a recriação das superintendências de desenvolvimento, uma vez que não tinham condições operacionais mínimas para atuação adequada. Assim, em 2007, foi recriada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); e em 2011, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). As superintendências também não apresentaram grandes avanços.

Em 2008, foi lançado o Programa Territórios da Cidadania, que se configurou essencialmente no âmbito social, tendo o foco combater a pobreza, em paralelo à execução de programas de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, as políticas setorizadas e desconectadas ocasionaram mais uma vez comprometimento das ações da PNDR que deveriam ser norteadas sobre concepção de desenvolvimento regional como arena de articulação e mediação dentro de uma visão estratégica de política de Estado.

Em geral, os governantes das esferas nacional, estadual e municipal – que deveriam adotar estratégias para a implementação de políticas de desenvolvimento regional desconhecem as especificidades regionais. Assim, quando intervêm em uma determinada região, muitos projetos são elaborados sem entender a dinâmica regional, tendendo ao fracasso.

Por outro lado, a transferência da responsabilidade da governança territorial para os municípios fez e faz com que esses entes federativos se tornem responsáveis por seu próprio desenvolvimento, mesmo que cada qual apresente contexto distinto e/ou adverso de potencialidades, desafios e recursos. A ineficiência

na gestão pública pode gerar na população a sensação de que os problemas são os mesmos, alguns só aumentam. O desconhecimento e a incompetência na gestão podem possibilitar mazelas de pobreza difíceis de serem sanadas – realidade de muitos municípios do Brasil.

Neste contexto, pode-se apontar que seja fundamental que as lideranças políticas tenham conhecimento das demandas da sociedade, apliquem investimentos em saúde preventiva, preservação ambiental, educação, infraestrutura de transporte, logística, energia, telecomunicação que podem impulsionar arranjos produtivos; gerar desenvolvimento regional representando instrumento direto e eficaz no combate às disparidades regionais; articular e fortalecer a cooperação intermunicipal, que tem se apresentado interessante, tendo em vista compartilhamento de desafios e interesses.

Na governança territorial a formação de arranjos cooperativos se apresenta como possibilidade de superação da estagnação ou pelo menos da redução dos problemas regionais. Entretanto, a cooperação intermunicipal também apresenta dificuldades, como apontam Rocha e Faria (2004, p.102):

Em outras palavras, o problema é como garantir esquemas de cooperação que teoricamente envolvem municípios autônomos, mas que na prática podem redundar na acentuação de assimetrias, posto que os municípios mais fortes tendem a impor seus interesses aos mais fracos. Há também a possibilidade de que os estados imponham as suas prioridades e interesses específicos sobre os arranjos cooperativos intermunicipais.

A abordagem da cooperação e da governança territorial analisa o território como fenômeno espacial e socioeconômico privilegiado, a fim de implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação Estado-sociedade com papel relevante no processo de redefinição de programas e territórios. Território na concepção política é visto como espaço delimitado e controlado através do qual se exerce determinado poder, na maioria das vezes, mas não exclusivamente, relacionado ao poder político do Estado.

A cooperação em um determinado território pode ser de atores que atuem de forma lícita ou ilícita, pois ela vai além da origem epistemológica, a posse de terra é dotada de bagagem cultural. Engloba tanto o poder no sentido mais concreto de dominação quanto no sentido mais simbólico de apropriação.

De acordo com Endlich (2017), na Europa ocorreram experiências associativas intermunicipais que apresentam dinâmicas diversas. Em alguns países

se deu e dá o controle do governo central sobre as iniciativas, enquanto em outros, o estímulo à cooperação transcende até mesmo a necessidade de estabelecimento de entidades jurídicas. A experiência do continente europeu no que tange à cooperação intermunicipal tem sido bastante significativa em função dos contextos histórico, geográfico, político e econômico. Entretanto, também existem desafios tanto no processo de formação da cooperação como na aplicação das ações.

Na Espanha, por exemplo, os reduzidos recursos financeiros para a oferta de serviços e equipamentos favoreceram o desestímulo à cooperação e às ações isoladas dos gestores. Tal comportamento gerou estruturas que não foram terminadas, ficaram sem uso ou se tornaram obsoletas. Neste contexto, a reformulação e atuação territorial das entidades têm propiciado e facilitado novas ferramentas de cooperação entre os municípios, entre as quais, a cooperação intermunicipal ou intrarregional – instrumento até então pouco explorado pelos demais países. Tal experiência tem corroborado para elucidar a multiplicidade e dinamicidade dos atores que fazem parte do processo de decisão política, pois, diferentemente de uma estrutura hierarquizada há horizontalização dos atores capazes de redesenhar a política (ENDLICH, 2017).

No caso de Portugal, conforme Pereira (2014), o processo que levou a governança multinível tem relação com contexto histórico de graves crises, a saber, em 1974, alteração da estrutura de poder do Estado português, democratização e integração; em 1986, a Comunidade Econômica Europeia (atual União Europeia); em 2002, adesão ao Projeto Europeu da Moeda Única (Euro); no período 2007-2013, a governança foi estimulada pela aplicação dos fundos comunitários, no período 2011-2014, adesão ao Programa de Assistência Financeira.

Para corresponder às exigências das entidades externas, as redes constituídas para o efeito desenvolveram visões de escala supramunicipal, suportadas em projetos financiáveis. Tal conjuntura gerou limitação, pois os projetos nem sempre eram os mais adequados a realidade territorial, apenas reuniam os requisitos para o financiamento. No decorrer do tempo, ocorreu agravamento das condições, uma vez que na maior parte dos casos as visões pretendidas resultaram de somatório de projetos pensados à escala municipal e não supramunicipal como pretendido e desejável (PEREIRA, 2004).

Assim, apesar da tentativa de reestruturação o Estado-nação permanece centralizador, além da deficiência de estruturas descentralizadas regionais, a

exceção de Açores e Madeira. O poder municipal, apesar da autonomia, apresenta sérios problemas em função da incapacidade financeira de prover responsabilidade para com a população, além das estruturas subutilizadas (PEREIRA, 2004).

Aspectos que não diferem de muitos municípios do Brasil, pois também é comum a imposição de políticas públicas, projetos que não atendem a demanda local ou regional. Além do que, a gestão do território tem sido comprometida pela aplicação inadequada dos recursos financeiros, obras inacabadas e ainda muitas que não são feitas por falta de recursos financeiros.

Sobre os modelos de governança de Portugal, avaliados por Pereira (2014, p.1):

[...] têm uma vigência temporalmente balizada, o que impede a sedimentação de práticas, o aperfeiçoamento pela experiência e a confiança construída no cotidiano; as estruturas de governança formatadas por pré-requisitos devem dar lugar a estruturas de geometria variável, abertas aos atores que as desejem integrar em tempos distintos, e apoiar-se em modelos colaborativos quer para dirimir tensões e conflitos latentes ou expressos na disputa do território, quer para congregar iniciativas e esforços na construção de soluções coletivas; as estruturas devem ser permanentes, ancoradas num território.

Conforme exposto, em Portugal, o modelo imposto não favoreceu a sedimentação das práticas. Além da intervenção externa deve-se considerar a crise financeira e o despreparo dos gestores em solucionar os problemas. A tendência de experiências de cooperação bem-sucedidas é maior quando há envolvimento efetivo do Estado, setor privado e sociedade.

Na América Latina, as práticas de cooperação ainda são tímidas, mas, aos poucos, o debate em torno da governança tem adquirido certo protagonismo e relevância no campo de pesquisas do desenvolvimento regional. A cooperação intermunicipal tem sido explorada com a Rede de Mercocidades. Ribeiro e Andrade (2013, p. 3) destacam: “[...] o cenário apresentado por uma rede de cidades mostra-se com respaldo na cooperação, troca de informações, busca de recursos e auxílio mútuo com o fim do desenvolvimento comum [...]”.

As relações de cooperação intermunicipal ou intrarregional surgem no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, a fim de executar as políticas públicas de interesse do cidadão sem a necessidade de criar estrutura local grandiosa, dispendiosa e ineficiente, paralela a do município, ou seja, quanto mais laços de cooperação, maior será a descentralização no contexto em questão.

Outro desafio que se revela no contexto federativo é pensar a estratégia de ação impulsionada desde a base, isto é, a capacidade que os atores locais possuem de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da realidade e potencialidades socioterritoriais e das prioridades que lhe são inerentes. Neste sentido, como o cidadão usufrui, de fato, das políticas nos municípios onde reside, a pressão popular recai com maior intensidade nas esferas subnacionais – espaço das possibilidades de inclusão da participação social.

Para Nelles (2009), nova perspectiva é apresentada ao tema da cooperação intermunicipal e fatores que podem direcionar o contexto de ação coletiva. Alguns fatores são capazes de estimular a cooperação regional mesmo em contextos menos favorecidos à cooperação – “ativo cívico”; ou seja, dá-se importância preponderante à rede de relações que se estabelece entre os indivíduos, permitindo colaboração significativa entre os municípios. Nelles (2009, p.4),

[...] enfoca as perspectivas da cooperação intermunicipal voluntária, flexível e autônomo para o desenvolvimento regional, em oposição à reorganização institucional ou fragmentação regional descoordenada. [...] a cooperação pode ser mais provável em uma região da cidade em comparação a outras, devido à estrutura das autoridades locais nas cidades-regiões, suas instituições e variáveis exógenas. Da mesma forma, a mesma configuração de estruturas pode atuar como barreiras à cooperação em diferentes contextos regionais¹.

No entender de Nelles (2009), a propensão à cooperação se encontra nas instituições e no papel desempenhado pelos “empreendedores civis” que, em geral, detêm maior destaque em contextos geográficos menores. Os atores que compõem uma unidade de governo são capazes de transformar seu curso, assim como a formação de redes entre as próprias unidades de governo (os municípios, por exemplo) podem alterar o curso da política nacional.

Os processos de reestruturação territorial decorrentes das mudanças sócio-político-econômicas implicaram na necessidade de se repensar as escalas territoriais de análise dos fenômenos sociais e de intervenção política. Cada localidade possui demandas próprias, caberia aos indivíduos residentes juntamente

¹ Do original: “[...] focuses on the prospects for voluntary, flexible and autonomous intermunicipal cooperation for regional economic development, as opposed to formal institutional reorganization or uncoordinated regional fragmentation. [...] cooperation may be more likely in one city region compared to others because of the structure of local authorities in city-regions, their institutions and exogenous variables. Similarly, the same configuration of structures may act as barriers to cooperation in different regional contexts” (NELLES, 2009, p. 4).

com o poder público identificá-las e implementarem projetos e políticas públicas que promovam desenvolvimento regional.

No Brasil, contudo, muitas políticas de desenvolvimento são elaboradas com base em conjunturas políticas. Outro aspecto quando ocorre alternância de governo, mesmo que as políticas de desenvolvimento estejam apresentando bons resultados, em muitos casos são abandonadas. É fundamental repensar e reforçar os aspectos de cooperação política entre os atores sociais e governamentais, mudar a forma de governar, levando em conta a construção social de cada município, região, as fragilidades e potencialidades. De acordo com Moraes (2008, p. 6):

No ambiente do território é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infraestrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de instituições que sejam democráticas, modernas, representativas, transparentes e competentes e que possibilitem o planejamento com participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade.

Para Rhodes (1996), a dinâmica constante entre atores sociais e governamentais tem destaque na compreensão do conceito de *policy network*, que atenta para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estejam frequentemente ligados lateral e não verticalmente. Assim sendo, o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente via acordos institucionais formais e o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico ou autoritário.

No entanto, pela configuração predominantemente informal, descentralizada e horizontal tal fato não significa que as *policy networks* operam fora das relações de dependência/poder e de coordenação estratégica – o que é fundamental. Aqui se faz importante esclarecer a ideia de parceria, do trabalho em equipe, os objetivos comuns e coletividade que fundamentam o desenvolvimento local e alicerçam o processo de desenvolvimento regional. Assim, os participantes de uma comunidade ocupam posições na mobilização de recursos e na elaboração de projetos, sendo responsáveis por sua gestão e seu desenvolvimento.

Conclui-se essa seção pontuando que a cooperação intermunicipal, apesar das dificuldades para a implementação é uma opção real para a sociedade frente as disparidades regionais. Na sequência, apresenta-se discussão sobre o aprofundamento das crises e a busca por estratégias de cooperação e governança,

no intuito de compreender o quanto são essenciais para potencializar o desenvolvimento regional.

2.4 A importância do desenvolvimento regional

Todas as sociedades, independentemente da legislação nacional e da interferência da economia externa já vivenciaram processos de governança eficazes ou não. Os desafios são menores quando se governa um território com estabilidade financeira, crescimento econômico e bons indicadores sociais. Por outro lado, em nações com características opostas ou com elevado índice de corrupção política, a gestão, por maiores que sejam os recursos naturais e humanos, é mais complicada.

Também é preciso considerar que o sistema capitalista intensificou o processo de globalização, fomentado pelos interesses das grandes corporações, do capital financeiro e de grupos rentistas. Os reflexos expandiram na sociedade, tanto benéficos como prejudiciais, pois, mudanças constantes da estrutura produtiva acirram o aprofundamento das já existentes desigualdades socioeconômicas. Quanto aos benefícios é possível elencar avanços nos setores de saúde, transporte, telecomunicações, indústria, produção de alimentos, entre outros.

Assim, em determinadas regiões e ou localidades o capital promove desenvolvimento. Por outro lado, têm-se regiões altamente subdesenvolvidas, com diferenças nos índices de desenvolvimento humano. Neste sentido, é essencial considerar que não existe modelo rígido e padronizado de desenvolvimento. É fundamental pensar nos desequilíbrios econômicos, políticos e sociais de um país para conceber um processo de desenvolvimento coerente com capacidades de exercê-lo de forma bem-sucedida (BIANCHI, 2007).

Em geral, existe preocupação de como vão sobreviver as gerações em várias regiões do planeta, assim como será o futuro das próximas gerações. Tais questões se estendem diante do cenário de crises socioambiental. A crise se revela pela hegemonia do capital financeiro e fictício sobre o produtivo, ou seja, parece que a mola propulsora dos demais problemas se dá no sistema econômico, qual seja, o capitalismo. O modelo político-econômico que rege o sistema está ancorado nas bases da conquista e da guerra pelo domínio de recursos naturais e também humano com a exploração da força do trabalho.

Diante do exposto, vale repensar se a condução da organização social tem o Estado como regulador ou se seriam as grandes corporações financeiras, o lobby. No cotidiano de cada um, podem-se encontrar respostas especialmente quando existe ineficiência na gestão do Estado. Assim, são questionamentos pertinentes: o que fazer para mudar tal quadro? Quais as possibilidades de solução para o enfrentamento da crise sistêmica que assola grande parte da população mundial? São indagações sem respostas objetivas, contudo é fato que as estratégias a serem adotadas devem envolver a coletividade, a cooperação, ações de desenvolvimento local, regional, nacional e global.

Para Etges e Degrandi (2013), no Brasil e em outros países em desenvolvimento, a flexibilização das fronteiras imprimiu ao desenvolvimento perspectiva cada vez mais vinculada à lógica do mercado. Os governos promoveram a abertura econômica ao capital externo, facilitaram a inserção de indústrias estrangeiras e aumentaram o volume de produtos importados. Assim, o Estado favoreceu as grandes corporações globais e estabeleceu relação direta entre o global e o local, lançando lugares específicos à dinâmica do comércio internacional.

A partir da segunda metade do século XX, notoriamente, da crise da década de 1970, a aceleração do capitalismo e a crescente globalização favoreceram o liberalismo econômico. Assim, no final da década de 1980, a doutrina do neoliberalismo fez com que o mercado, mais uma vez, fosse considerado a força motriz do desenvolvimento. A partir de então, entidades privadas fortaleceram e passaram a adquirir protagonismo nas transações internacionais, conduzindo as dinâmicas no âmbito econômico, político e social.

A ótica do desenvolvimento linear passou a ser questionada em meados da década de 1980, o que fez com que diversos elementos, tais como a centralização excessiva, falta de participação dos beneficiários em ações e a implementação de propostas pouco relacionadas aos interesses e necessidades verdadeiras de seus demandantes. Questões que passaram a estimular especialistas a revisar e autocriticar suas convicções teóricas e práticas sobre intervenções.

De acordo com Myrdal (1965), cabe ressaltar os efeitos regressivos do movimento do capital em direção ao aprofundamento das desigualdades socioeconômicas regionais. As indústrias globais, ao buscarem localidades mais ricas, com infraestrutura consolidada e cenário mais propício à produtividade, fomentam a concentração do desenvolvimento em localidades específicas. Tal

concentração, além de gerar externalidades diretas no território onde estão localizadas, impacta em outros espaços geográficos.

O estímulo à migração de pessoas é um deles; principalmente dos indivíduos com idade ativa para o trabalho e com maior qualificação que se direcionam aos grandes centros desfalcando aquelas localidades mais isoladas. Neste sentido, Dupas (2007), atenta para o progresso disseminado pelos grupos hegemônicos através da globalização. O progresso é compreendido como mito, lançado como o caminho para o desenvolvimento, mas que, em realidade, reflete benefícios concentrados.

Tal perspectiva traz a reflexão acerca do papel dos países em desenvolvimento na dinâmica da globalização, onde suas contribuições são limitadas ao processo de acumulação de pequenas elites globais, estando omitidas da construção e disseminação do que se entende por desenvolvimento. Com os efeitos do neoliberalismo a promoção do desenvolvimento regional, passa a ser centrada na sociedade civil juntamente com os gestores dos municípios, notoriamente a partir da criação de instituições formais que assegurem o desenvolvimento do capital humano.

O neoliberalismo praticado pelos governantes diminui progressivamente o papel do Estado, que em muitos casos fica incapacitado de atender as demandas da sociedade. Por outro lado, aumenta o desempenho do capital financeiro, pois o Estado fica a serviço do capital, perde a função primordial de servir a população.

Santos (2011, p. 9-10) pontua:

Fala-se, igualmente, com insistência, na morte do Estado, mas o que estamos vendo é seu fortalecimento para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil. Esses poucos exemplos, recolhidos numa lista interminável, permitem indagar-se, no lugar do fim da ideologia proclamado pelos que sustentam a bondade dos presentes processos de globalização, não estaríamos, de fato, diante da presença de uma ideologização maciça, segundo o qual a realização do mundo atual exige como condição essencial o exercício de fabulações.

A ausência do Estado se reflete no âmbito da(s) cidade(s), ou seja, políticas que poderiam promover justiça espacial urbana e reduzir as desigualdades socioespaciais deixam de ser prioridade.

A busca pela superação da estagnação econômica dos países tem sido, no decorrer das décadas, percorrida através da construção de múltiplos modelos

teóricos que vislumbram o desenvolvimento. A partir da compreensão das dinâmicas do sistema econômico vigente, das suas estruturas produtivas e da divisão de forças dos atores, tem se buscado prever seus desdobramentos, positivos e negativos, e propor modelos que forneçam alicerces a um projeto de crescimento contínuo e estável. Em geral, não tem funcionado, até pelo fato de a internacionalização da economia funcionar em redes, assim a crise de uma nação reflete diretamente ou indiretamente em outras.

A compreensão da dinâmica do crescimento econômico tem se construído constantemente no decorrer das transformações geográficas, demográficas e tecnológicas mundiais. Assim, a redefinição das dinâmicas econômicas das sociedades, desencadeadas com o passar das décadas, demandaram a inclusão de novas variáveis no escopo das análises do desenvolvimento econômico.

As questões relacionadas ao meio ambiente e aos avanços tecnológicos passaram a ocupar espaço crescente no pensamento econômico. Entretanto, muito embora tenham sido produzidos inúmeros modelos e diagnósticos econômicos, as teorias clássicas e neoclássicas ainda exercem importante influência na compreensão da economia contemporânea.

Diante do exposto, fica evidente a necessidade de repensar o desenvolvimento diante das crises econômicas, políticas, socioambientais, nas escalas global, nacional, estadual, regional e municipal. Para tanto, é importante reconhecer os obstáculos e potencialidades dos territórios, principalmente rever o modelo de desenvolvimento regional. Neste contexto, o território, suas características e processos identificados, são aspectos fundamentais para se repensar o desenvolvimento regional, considerando as especialidades, a inserção na dinâmica do capitalismo e as demandas locais daí resultantes.

No entender de Etges e Degrandi (2013), as disparidades nos níveis de desenvolvimento têm conduzido à construção de posição cada vez mais importante das regiões no processo de desenvolvimento econômico, tendo em vista seu potencial de articular as necessidades e potencialidades locais, com os interesses e investimentos dos atores globais.

Conforme Santos (2011), as particularidades e diversidades regionais têm sido percebidas como possíveis catalizadores do desenvolvimento, a fim de reverter os efeitos perversos da globalização. Ao lado do Estado, a sociedade civil passou a ser vista como agente fundamental de transformação, tendo em vista que

compartilham instituições capazes de estimular objetivos comuns e, logo, a construção de um projeto articulado de desenvolvimento.

As teorias clássicas e suas predecessoras assinalaram que a economia está atrelada mais à ideia de movimento – logo, à evolução das suas estruturas –, do que a uma condição estática. A história do pensamento econômico apresenta complexificação das relações econômicas, onde se tem, progressivamente, a agregação e a transformação dos fatores considerados primordiais ao desenvolvimento.

Neste sentido, é possível depreender que os processos de desenvolvimento econômico mantêm relação híbrida com as características espaciais e territoriais de um determinado país ou região. Assim sendo, não existe diagnóstico estático do desenvolvimento, especialmente nos momentos de maiores crises, pois, as transformações geográficas, tecnológicas, sociais e econômicas se constituem uma nas outras.

A construção do pensamento econômico deve ser geograficamente localizada. A dinâmica da economia em um país com infraestrutura avançada, mão de obra qualificada, mercados interligados e logisticamente organizada é essencialmente distinta daquelas onde há o predomínio da agricultura tradicional, mercados regionalizados e infraestrutura precária. Neste sentido, a análise quantitativa do crescimento econômico de um país é importante, mas não suficiente, para promover o desenvolvimento nacional, pois é imprescindível pensar, também, a partir das diversidades regionais.

Para Boisier (2001), as fortes transformações que estão ocorrendo no modelo de acumulação de capital colocam problemas regulatórios, como a gestão do mercado de trabalho ou a adaptação e difusão da tecnologia moderna, fase expansiva do ciclo. Os instrumentos de intervenção do Estado perderam eficiência na regulação da economia, o que produz descompasso entre as demandas de regulação e o quadro socioinstitucional. Desta forma, as transformações que estão ocorrendo no sistema de intervenção do Estado adquirem caráter estratégico.

Conforme Brandão e Siqueira (2013), quanto à reconstrução institucional, a conjuntura não é muito alvissareira para as políticas de desenvolvimento regional, pois nos momentos de crise são circunstâncias geralmente de distanciamento das ações públicas. Essas são separadas das políticas estruturais e ficam neutralizadas pelos ciclos e alianças eleitorais.

O enfrentamento cotidiano dos problemas pontuais urgentes, assim como o conjunturalismo macroeconômico em busca do crescimento a qualquer custo ganham lugar, conspiram contra o planejamento, a visão a longo prazo, a visualização dos interesses políticos mais consistentes e a legitimação das políticas regionais.

O pensamento econômico deve ser descentralizado em direção às realidades alheias aos países hegemônicos. O desenvolvimento deve ser pensado a partir da valorização dos contextos nacionais, estaduais, regionais e municipais. É indispensável que sejam consideradas as riquezas do território, as forças produtivas particulares, bem como as instituições e, logo, os interesses dos atores sociais e governamentais regionais.

Encerra-se este capítulo, reiterando que a partir do entendimento e do aproveitamento das potencialidades regionais, é possível criar projetos de desenvolvimento que proporcionem mais do que resistência ao discurso da globalização, alternativa à verticalização da dinâmica econômica global. Para tanto, faz-se necessário haver suporte técnico e uma governança eficiente. No próximo capítulo, apresenta-se discussão sobre a formação socioespacial do Brasil, com foco no noroeste de Minas e na área de abrangência do CONVALES.

3 DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS NA FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL BRASILEIRA: UM OLHAR PARA O REGIONAL

No Brasil, o processo de descentralização promoveu mais racionalidade e democratização das políticas sociais, contudo gerou desafios na governança territorial, principalmente com a transferência de poder e decisão do governo federal e estadual para os municípios. Com maiores atribuições muitos municípios apresentam dificuldades em prover as demandas da população.

Neste contexto, têm-se o noroeste de Minas Gerais, que se configura com municípios geograficamente distantes da capital estadual e relativamente próximos da capital federal. Alguns municípios apresentam potencialidade econômica, outros têm precário grau de crescimento econômico, o que aumenta os desafios para gestores públicos e a sociedade implementar desenvolvimento regional. Em busca de solucionar questões do local e regional, uma das estratégias adotadas tem sido a cooperação intermunicipal.

Neste contexto, este capítulo, apresenta duas seções, a primeira foi intitulada Brasil: formação política e socioespacial; a segunda foi nomeada Formação socioespacial do noroeste de Minas Gerais. Nessa seção tem-se a subseção onde se caracteriza os municípios do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES), com alguns indicadores socioeconômicos.

3.1 Brasil: formação política e socioespacial

O Brasil, no âmbito da América Latina, pode ser considerado uma das mais promissoras economias, além de maior população total (190.755.799) e extensão territorial (8.515.767,049 km²) - (IBGE², 2010). É considerado um país continental. "Isto é uma diferença fundamental em relação aos vizinhos latino-americanos. Sua extensão territorial o coloca na quinta posição entre os maiores países do globo [...]" (BECKER; EGLER, 2003, p. 20).

Além do extenso território também são grandes as reservas de recursos minerais, biodiversidades, bacias hidrográficas, entre outras. Santos e Silveira (2003, p. 249) reforçam: "[...] um território fisiograficamente diferenciado, com grande

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

variedade de sistemas naturais sobre os quais a história foi se fazendo de um modo também diferenciado”. Entretanto, no território de tanta riqueza e grande dimensão, a formação socioespacial ocorreu com enormes disparidades socioeconômicas – característica marcante desde o período colonial. Para Hemann (2007, p. 32), o Brasil é um “País de identidade plural, portanto, nem por isso oculta diversidades expressivas e desigualdades ainda maiores”.

Administrativamente, o Brasil abrange 27 UFs, sendo um Distrito Federal e 26 Estados, quanto aos municípios são 5.570. No que se refere ao povoamento, pode-se apontar que antes da ocupação portuguesa, várias nações indígenas ocupavam o território brasileiro. Os indígenas foram aprisionados, escravizados e muitos aniquilados pelos europeus, especialmente pelos portugueses.

No Brasil, a história dos índios é marcada pelo despovoamento, uma vez que perderam seu território, além dos enganos e incompreensão de seus valores culturais. A empresa colonial portuguesa estabeleceu modelo de expropriação, uma sociedade latifundiária e escravista. Becker e Egler (2003, p. 40) esclarecem que:

A ocupação e o povoamento do território que constituiria o Brasil não é senão um episódio do amplo processo de expansão marítima resultante do desenvolvimento das empresas comerciais europeias. Como decorrência da busca de novas rotas para o Oriente pelos países ibéricos [...].

Novais (1969) explica que a história do Brasil se relaciona à expansão comercial e colonial da Europa. Como componente do império ultramarino português, o Brasil colônia (1530-1822), refletiu em todo o período de sua formação socioespacial os problemas e mecanismos de conjunto que movimentaram a política imperial lusitana, ao passo que a história da expansão ultramarina e a exploração colonial se desenrolaram em um amplo cenário de competição entre potências na busca pelo equilíbrio europeu. Para Prado Júnior (1957, p. 14):

Realmente a colonização portuguesa na América não é um fato isolado, a aventura sem precedente e sem seguimento de uma determinada nação empreendedora; ou mesmo uma ordem de acontecimentos, paralela a outras semelhantes, mas independente delas. É apenas a parte de um todo, incompleto sem a visão deste todo. Incompleto que se disfarça muitas vezes sob noções que damos como claras e que dispensam explicações; mas que não resultam na verdade senão de hábitos viciados de pensamento.

De acordo com Faoro (1977), no período do povoamento português é possível notar um tipo de determinismo quando se encara a apropriação de bens

públicos por parte de membros do Estado, como matriz ininterrupta de todos os males que assolam a governança brasileira em sua história. O capitalismo brasileiro, em sua característica periférica e desigual é politicamente orientado.

No que tange ao patrimonialismo, ocorre uma síntese burocrática acentuada que segue por pontos como: sobreposição do soberano ao cidadão; capitalismo de Estado; enfraquecimento das liberdades públicas e econômicas; e, relação intrínseca entre a casa do soberano e o quadro de servidores públicos. O patrimonialismo brasileiro tem alicerce na burocracia do Estado que historicamente se curva aos objetivos da classe estamental, formando compatibilidade entre o capitalismo moderno e o panorama tradicional.

Assim, o patrimonialismo é caracterizado pelo poder de um grupo privilegiado – os membros do Estado – que se apropria do espaço público como se fosse privado. Atuam no sentido de tornar privado tudo o que é público, transformando em propriedade privada a propriedade que, de forma burocrática, pertence à esfera pública. Logo, o estamento não é nada senão uma comunidade política que:

[...] conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. O comércio dá o caráter à expansão, expansão em linha estabilizadora, do patrimonialismo, forma mais flexível do que o patriarcalismo e menos arbitrária que o sultanismo (FAORO, 1977, p. 733).

Para Faoro (1977), a formulação da economia e da política se torna uma instância com fronteiras sem delineamento bem demarcado, uma vez que os donos do poder político são também os donos do poder econômico. No entender de Carvalho (2002), o problema da cidadania no Brasil evoca desde sua colonização, perpassando por todos os mais de 500 anos de sua história, sendo a questão um fenômeno complexo e definido no campo histórico. Assim, o exercício de alguns direitos, por exemplo, liberdade de pensamento e de voto, não geram a existência de governos atentos às problemáticas elementares da população.

A liberdade e participação em eleições não asseguram diretamente a resolução dos problemas sociais, portanto, a cidadania inclui diversas dimensões, algumas que podem ser presentes sem outras.

Carvalho (2002, p. 9) ressalta:

Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos. Esclareço os conceitos. Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular.

A cidadania plena, que equilibra liberdade, participação e igualdade, é um ideal desenvolvido no ocidente e, talvez, inalcançável, mas que serve de parâmetro para o julgamento da qualidade de cidadania de cada nação e momento histórico. Os direitos supramencionados têm garantia com base na existência de justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos; asseguram as relações de civilidade entre os indivíduos e a existência em si da sociedade civil, que nasce no desenvolvimento do capitalismo. Portanto, a pedra fundamental é justamente a liberdade individual.

No Brasil, para Carvalho (2002), uma das razões que fundamentam a dificuldade de construção da cidadania se relaciona ao peso histórico do período colonial. Os portugueses construíram um grande país munido de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, mas, por outro lado, parte da população continuou analfabeta, de origem escravocrata, economia de monocultura e latifundiária, Estado absolutista. Parte dessas características ainda permanece na sociedade do século XXI, em especial analfabetismo e grandes propriedades de terras improdutivas.

Cremonese (2007), enfatiza o árduo caminho de construção da cidadania no Brasil, partindo do período colonial, marcado pela ausência de direitos e poder público. Em síntese, foram mais de três séculos sem poder público, Estado, nação ou cidadania. A ocupação europeia, o processo de independência, a escravidão e o analfabetismo marcaram a ausência da cidadania. No que tange a independência, o Estado precede a formação da nação. Ao passo que a construção da cidadania se relaciona intrinsecamente à construção de uma nação e de um Estado, o que se relaciona à construção de identidade social.

A construção do Estado brasileiro foi fruto de arranjos institucionais, "[...] embates e negociações entre as várias elites regionais que deveriam integrar a nova

nação, entre elas uma elite formada, articulada ao governo central" (DOLHNIKOFF *apud* JANCSÓ, 2003, p. 432). No Brasil, os processos de emancipação política e de proclamação da República foram instituídos com base em privilégios de elites, sem participação efetiva da população. Becker e Egler (2003, p. 66) apontam que:

A proclamação da República se faz, portanto, pela via militar, expressando interesses de parte da classe média nascente, na forma do liberalismo, e a Constituição de 1891 os consagrou. Mas, após 1894, quem governou foram as classes dominantes através de um pacto oligárquico e quem manteve sua hegemonia foi o bloco regional cafeeiro.

As mudanças foram políticas e estruturais, pois a classe dominante pretendia manter-se no poder e maximizar suas riquezas, o que, de fato, ocorreu, como aponta Vergolino (2014, p. 64):

De 1889 até 1930, a nação foi controlada pela oligarquia dos coronéis por todo o território nacional. [...]. Entre 1930 a 1950, a sociedade brasileira enfrentou a experiência do Estado Novo, amparado em uma Carta de feição eminentemente fascista. É o período da crise do capitalismo. [...].

A conjuntura política ao longo da história brasileira foi determinante para a formação socioespacial. Tanto para Santos (1982) como para Vergolino (2014), no Brasil, os fatores históricos e políticos tiveram peso determinante na formação socioespacial. O espaço é resultante da formação humana, bem como do processo histórico. Em relação ao período 1889-1930, Vergolino (2014, p. 65) aponta os atores de poder em cada região:

No centro-sul eram os fazendeiros de café, no nordeste litorâneo era a aristocracia do açúcar que controlava os corações e as mentes dos pobres residentes. No sertão profundo, os fazendeiros, com seus jagunços, eram e faziam as leis. Na Amazônia, havia o domínio do sistema de aviação pelo capital mercantil. A máxima do período era "para os amigos tudo, para os inimigos as penas da lei" e/ou "lei é potoca".

A constituição da cidadania esteve, durante muito tempo, ausente do cenário brasileiro, uma vez que a participação política popular foi altamente restrita até, pelo menos, a década de 1930. A falta de participação efetiva da população nas decisões que regem um país compromete a formação socioespacial. As sociedades se caracterizam pelas relações sociais, a configuração contemporânea tem muito das escolhas coletivas, da gestão política e da efetiva participação cidadã, ao longo do

tempo. Enfim, o maior bem de um Estado deve ser a população que necessita de condições adequadas para viver com dignidade.

O projeto nacional-desenvolvimentista, iniciado no governo Getúlio Vargas (1930-1945), articulou política nacionalista e intervencionista a partir de importantes reformas institucionais, sem, contudo, a participação efetiva da população. Além do estabelecimento de política industrial, a execução do projeto de Estado, demandava nova ordem da administração pública, capaz de permitir a implementação das diretrizes de modernização (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O plano de transição gradual da economia agrária para a indústria demandou burocratização de alguns setores, a fim de garantir que estivessem isoladas da barganha das oligarquias; ao mesmo tempo em que, por outro lado, demandou articular os interesses políticos com os negócios econômicos dos agroexportadores. Tal diretriz econômica tinha, portanto, grande influência das políticas keynesianas praticadas na época, que buscavam articular as forças do Estado e do mercado.

Até na primeira metade do século XX, a “[...] economia brasileira continuou dominada pelo complexo agroexportador cafeeiro que solicitou crescente intervenção para sua proteção.” (BECKER; EGLER, 2003 p. 67). A crise internacional de 1929 vai requerer intervenção do Estado (políticas keynesianas), uma vez que havia superprodução do café.

A queda no preço do café eliminou a velha política do café, (liderada pelos cafeicultores de São Paulo) com o leite (produtores de Minas Gerais). Surgem então, mudanças na formação socioespacial, pois muitos fazendeiros em vias de falência, optaram por direcionar o capital para o setor industrial, além de aproveitarem a infraestrutura (ferrovias e portos) do escoamento do café, era a vez da classe dos industriais.

O projeto de industrialização, entretanto, não ocorreu em termos uniformes e harmônicos no território nacional. A grande extensão territorial do Brasil, a concentração da população em determinadas áreas e a gestão desarticulada dificultou o desenvolvimento da economia em todas as regiões e a inevitável formação de polos de poder localizados. A estrutura clientelística estritamente vinculada às oligarquias estaduais foi amenizada, com a centralização promovida no governo de Getúlio Vargas.

A preponderância já adquirida pelas Regiões Sudeste (Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo) e Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande

do Sul), onde a migração, o desenvolvimento econômico e o povoamento ocorreram de maneira mais intensa, refletiu na distribuição de poder da nova (des)ordem econômica (BALÁN, 1974).

As desigualdades socioeconômicas regionais são resultantes de longa trajetória de clientelismo que foram potencializadas pela dinâmica assimétrica do crescimento capitalista. As Regiões Sudeste e Sul, concentram infraestruturas, centros de pesquisas, indústrias, sistema financeiro, jurídico, entre outros. Entretanto, dentro das Regiões Sudeste e Sul, também existem muitas disparidades socioeconômicas, assim como nas Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Em geral, municípios mais distantes dos grandes centros, com baixo número de habitantes e inexpressiva cadeia produtiva, apresentam piores indicadores socioeconômicos e precária infraestrutura. Sobre a questão, Silveira (2016, p. 63) pontua:

[...] os municípios que se encontram nas faixas populacionais com menor número de habitantes são, exatamente, os mais carentes de recursos humanos e financeiros, no entanto, possuem as mesmas responsabilidades que os municípios de grande porte, portanto necessitados de maior sinergia nas ações compartilhadas, o que pode favorecer a constituição e/ou a participação em Consórcios Públicos.

Para Furtado (2007), é inegável que a extensa dimensão territorial brasileira permita que se aflorem projetos dispersos e, ao mesmo tempo, concentrados, de desenvolvimento ao longo da história. Pode-se apontar que a diversidade geográfica brasileira contribuiu para a definição das estruturas econômicas e sociais regionalizadas e, conseqüentemente, nos desenhos políticos locais. As intensas desigualdades socioeconômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam, portanto, de modo cristalino, na base territorial, desde o período colonial (1530-1822), acirrando no século XX com a industrialização, que acentuou a concentração de capital na Região Sudeste, (espaço da rapidez).

Santos e Silveira (2003) apontam que na configuração socioespacial brasileira existem espaços da rapidez e da lentidão, além dos espaços em situações intermediárias. Todos são resultantes do modelo de ordem espacial, política, econômica e social ao longo do tempo. Para compreender a dimensão de cada espaço faz-se necessário analisar várias variáveis dentro do contexto passado e presente. Os espaços da rapidez são dotados de boas vias de circulação, elevado número de consumidores, grande atividade econômica e sociocultural, os de

lentidão apresentam características opostas. Os espaços intermediários apresentam parcialmente a dinâmica dos espaços de rapidez, no entanto também podem-se identificar aspectos de lentidão.

Guimarães Neto e Brandão (2009), apontam que a questão regional se afirma na definição da tradicional periodização da história econômica brasileira, conforme os ciclos de produtos direcionados à exportação. Assim, diante das distintas fases de evolução econômica até a industrialização e, paralelamente, explicitadas as características fundamentais das economias regionais, em suas mais diferenciadas estruturas, relações de produção e dinâmica, têm-se, de modo simultâneo, duas dimensões: temporal e regional/espacial.

A dimensão temporal, que explica o aumento gradativo para a complexidade e diversificação econômica até o alcance da consolidação por meio da industrialização. No que se refere a dimensão regional / espacial, que apresenta a descrição das mais relevantes economias regionais, suas estruturas e dinâmicas de agricultura tropical, escravista e cafeeira.

Conforme Guimarães Neto e Brandão (2009), o entendimento da estrutura da economia regional, que abarca o segmento de exportação de alta produtividade e sua projeção em atividade de subsistência centralizada na pecuária, merece destaque pela representação do complexo econômico nordestino, que apresenta estreitas relações mantidas em ambos os sistemas – açucareiro e criatório. Tais meios de produção se articulam na explicação para o comportamento ou a evolução de longo prazo da economia nordestina e parte do território mineiro.

A conjugação de um complexo econômico, com uma grande desigualdade de renda e com uma enorme capacidade de absorver, mesmo com estagnação ou redução da produtividade, o excedente da população, que não podia ser ocupada na produção voltada para a exportação, e o longo processo de atrofimento da economia, consolidou uma estrutura produtiva cujos traços coloniais estiveram presente durante vários séculos, quase imunes às transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais passou o Brasil desde a colônia à República (GUIMARÃES NETO; BRANDÃO, 2009, p. 3).

A década de 1950 é marcada pela ampliação das fronteiras agrícolas e pelo Plano de Metas (Cinquenta anos em cinco 1956-1960) do governo Juscelino Kubitschek (governou de 1956 a 1961). A transferência da capital nacional para a Região Centro-Oeste, sonho do império, representou grandes mudanças socioespaciais. Sobre a questão, Hemann (2007, p. 32) ressalta:

[...] nenhuma transformação foi mais radical do que a que transferiu a capital da República do Brasil para Brasília, em 1960. Cidade planejada e construída com o objetivo de sediar a nova capital, pretendia “interiorizar” o centro político do País, de modo a melhor integrar o território de dimensões continentais que se tornara o Brasil.

Um dos problemas foi a falta de planejamento de onde viveriam os trabalhadores que deslocaram para as obras, conseqüentemente surgem inúmeras questões socioeconômicas, algumas até então não solucionadas. O governo de Juscelino Kubitschek priorizava modelo de gestão que valorizava o capital monopolista estrangeiro, o capital estatal e por último o capital nacional privado. Políticas que fortaleceram a indústria intensificaram a abertura de rodovias, aumentaram a produção de energia e a exploração de petróleo.

Com recursos do Tesouro Nacional foram construídos 12.169 km de rodovias e pavimentados 7.215 km, ampliando-se as rodovias de 22.250 km para 35.419 km. Os sistemas rodoviários federal, estadual e municipal foram articulados, principalmente no Centro-Sul do país, enquanto rodovias de penetração articularam o Norte e Sul à área core. A capacidade de instalação de energia hidrelétrica aumentou de 3 milhões de 1955 para quase 5 milhões de kW em 1961 (BECKER; EGLER, 2003, p. 85).

Empresas estatais e privadas, principalmente de capital externo maximizaram seus lucros. As indústrias atraíram a população para as cidades, em especial para a Região Metropolitana de São Paulo. Neste contexto, é possível pontuar que as décadas de 1950 e 1960 são marcadas pela crescente urbanização, migração rural-urbano. Na década de 1950, “[...] aproximadamente 3,9 milhões de habitantes deixaram o campo, o que corresponde a quase 30% da população rural do início da década. (CAMARANO; BELTRÃO, 2000, p. 24).

A intervenção do Estado ocorreu em todos os setores, porém, o endividamento da máquina pública, passou a ser legado da sociedade, assim como os efeitos do longo período do período do governo militar.

Vergolino (2014, p. 64) pontua:

O período 1950-1964 destacou-se pelas amplas liberdades democráticas. Pelo crescimento econômico. Pelo Brasil de 50 anos em cinco. Mas também por um surto inflacionário que desembocou em um desastre político. Durante os anos seguintes, 1964-1984, a sociedade brasileira conviveu com a sombra e a escuridão.

No governo dos militares (1964-1985), o Programa de Integração Nacional vai remodelar a conjuntura socioespacial, o lema era “Integrar para não Entregar”, com

ações bem pontuais financiadas pelo capital nacional e internacional. O objetivo era povoar todo o território das Regiões Norte e Centro-Oeste, assim no período de 1969 a 1974, o governo de Emílio Garrastazu Médici, tinha como slogan: "Homens sem-terra do Nordeste para as terras sem homens da Amazônia" (desconsiderando as tribos indígenas e populações ribeirinhas). Também foi no governo militar a criação das superintendências de desenvolvimento, uma vez que havia necessidade de promover desenvolvimento regional em determinadas localidades, devido as disparidades históricas (BECKER; EGLER, 2003).

Foram instituídas: em 1959, a SUDENE; SUDAM, em 1966; em 1967, a SUDECO³ e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL). As superintendências regionais proporcionaram mudanças significativas, mas a corrupção e os incentivos financeiros que atendiam aos interesses de determinados grupos políticos e empresariais, não oportunizou o que se esperava. As políticas de ocupação das fronteiras agrícolas promoveram grandes conflitos entre fazendeiros, grileiros, índios e mineradores, nas Regiões Centro-Oeste e Norte. Alguns conflitos penduram no século XXI (BECKER; EGLER, 2003).

Santos e Silveira (2003, p. 106) pontuam: "A partir dos anos de 70⁴, impõe-se um movimento de desconcentração da produção industrial, uma das manifestações do deslocamento da divisão territorial do trabalho no Brasil". A produção industrial expande para outras regiões e aumenta a guerra fiscal entre os Estados. "O entendimento mais consensual acerca da guerra fiscal refere-se à tendência de a disputa por investimento resultar em deterioração ou enfraquecimento do sistema tributário nacional" (VIEIRA, 2014, p. 58). Os desequilíbrios regionais, a ausência de políticas de investimentos do governo nacional, favoreceram e favorecem para que os governos subnacionais busquem capital externo para seus territórios, em contrapartida ofertam incentivos fiscais, assim tem-se a guerra fiscal.

Embora o território seja aspecto importante na promoção do desenvolvimento, o reconhecimento do potencial de desenvolvimento econômico a partir da dimensão espacial se manteve negligenciado na pauta política. De acordo com Cargnin (2012), a intensificação da globalização, fenômeno em destaque, principalmente a partir dos anos 1970 e a consequente permeabilidade adquirida pelas fronteiras do território

³ Em 2007 foram recriadas a SUDAM, SUDENE e em 2011 a SUDECO.

⁴ Os autores se referem a 1970.

brasileiro proporcionaram ao desenvolvimento regional abordagem estritamente mercadológica.

A característica mercadológica foi fortemente reforçada com as políticas neoliberais adotadas nas décadas de 1990 e 2000, a saber, privatizações, redução dos funcionários públicos, venda de bancos estaduais, terceirização de serviços e abertura do mercado nacional para empresas estrangeiras. A facilidade para instalação de empresas transnacionais no território nacional favoreceu as instituições capitalistas e essas passaram a alocar-se em regiões específicas que apresentassem maior potencial e condições para crescimento e lucratividade, além de contribuírem para a guerra fiscal entre estados, aspecto que favorece as empresas.

Cargnin (2012), pontua que embora o movimento da globalização tenha permitido a inserção de determinadas regiões à dinâmica do comércio internacional, a permissibilidade de condução do desenvolvimento regional pelo neoliberalismo intensificou disparidades já profundas entre diferentes localidades. Caberia ao Estado-nação exercer papel imprescindível de mediador entre o global e o local, no sentido de evitar agravar as desigualdades sociais, contudo, isso não ocorreu, acentuando assim as disparidades no território nacional das quais muitas permanecem.

No entender de Favareto et al. (2015), o desenvolvimento apresenta relação direta com a dinâmica social, econômica, ambiental, cultural e política dos diferentes territórios. A lógica de organização via territórios é reforçada com a valorização dos princípios da sustentabilidade na escala internacional, ou seja, se a retórica do desenvolvimento sustentável se projeta na escala global, transformá-la em ação requer sua territorialização e, para que o desenvolvimento seja colocado em prática, ele necessita ser pensado nas escalas local e regional.

Na década de 1980, a sociedade clamava por mudanças políticas e socioeconômicas, assim ocorreu o processo de redemocratização, contudo foi marcada por nepotismo, inflação, falta de alimentos nos supermercados, grande recessão econômica, mas também pela promulgação da Constituição Federal de 1988. A sociedade experimentou autoritarismo e democracia, ambos incapazes de promover desenvolvimento, pois sempre foi marcada com o “casamento” do Estado com o capitalismo.

A elite sempre no controle da sociedade e o Estado a serviço do capital e da elite. Assim, a formação da sociedade brasileira tem classes socioeconômicas bem definidas e diferentes. A minoria dos brasileiros com alta concentração de renda, vive em um contexto muito diferente dos demais brasileiros. A classe trabalhadora luta diariamente para sobreviver com baixo salário, além de sustentar a máquina pública onerosa e as classes de menor poder aquisitivo; a população de menor ou nenhum poder aquisitivo sobrevive da transferência de recursos públicos, da política assistencialista e também da solidariedade da classe trabalhadora.

No início da década de 1990, foi eleito pelo voto direto o primeiro presidente que prometeu mudanças econômicas e políticas, mas no decorrer do processo de impeachment, por corrupção, renunciou. A crise econômica acentuou com as primeiras medidas neoliberais adotadas pelo governo. Em 1994, foi adotado o Plano Real com objetivo de propor reformas econômicas e estabilizar a economia. O controle da inflação favoreceu mudanças estruturais no território nacional e crescimento econômico.

No Brasil, na década de 2000, o setor da burguesia interna, calcado de maneira seletiva no programa neoliberal acumulou contradições com o neoliberalismo. Cresceu na população anseio pela garantia de seus direitos, uma vez que são muitas injustiças, a luta por mudanças abrange a legislação e a detenção dos instrumentos de poder.

Foi nesse quadro marcado, de um lado, por dificuldades crescentes para o movimento sindical e popular e, de outro lado, pelo fato de um setor da burguesia começar a rever suas posições frente a algumas das chamadas reformas orientadas para o mercado que se criaram as condições para a construção de uma frente política que abarcasse setores das classes dominantes e das classes dominadas. Essa frente, organizada, fundamentalmente, pelo PT⁵ chegou ao poder governamental em 2003 com a posse do primeiro Governo Lula (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 3-4).

O cenário de revolução, reivindicado por parte da população, encontra-se distante, seja pela vigência do modelo neoliberal que compreende a perspectiva consumista-individualista, ou por fatores ligados à concentração de poder e ingerência política. Por maiores que foram os avanços sociais, a promessa política de mudança do Partido dos Trabalhadores (PT), que governou o país no período 2003-2016, naufragou com os escândalos de corrupção e em 2016 ocorreu o

⁵ O autor se refere ao Partido dos Trabalhadores (PT).

impeachment de Dilma Rousseff, então presidente. A sociedade, que esperava amplo desenvolvimento socioeconômico, vivenciou crises políticas, econômicas e morais, além de desemprego, do crescimento das desigualdades sociais, do aumento da pobreza, entre outros graves problemas.

Políticas dos governos federal e estadual, eleitos em 2018, até a conclusão desta tese, não sinalizaram para mudanças significativas no desenvolvimento nacional e regional. Assim sendo, o que se têm são incertezas. Os municípios de Minas Gerais permanecem desprovidos de recursos, com atraso de repasses do governo estadual, a crise é econômica e política com elevado número de pessoas desempregadas. Assim, a tendência é buscar alternativas realistas de gerenciamento e estratégias de desenvolvimento local e regional. Um desses mecanismos, na execução de projetos de desenvolvimento regional, pode ser o consórcio público.

Para Santos e Silveira (2003), no Brasil, a formação socioespacial resultou em um território nacional com economia internacional e uma sociedade com caráter altamente excludente. O mercado externo tem grande peso na economia, que direciona em parte onde os recursos públicos devem ser aplicados, além de escolher pontos estratégicos que atenda a competitividade. Em suma, existe fragilidade no modelo de desenvolvimento que deu origem a formação socioespacial do Brasil. O mercado interno permanece vulnerável e com disparidades regionais, já as relações internacionais também são incertas frente a instabilidade política e econômica. Tais questões comprometem diretamente as condições de vida da população.

Na seção seguinte apresenta-se a formação socioespacial do noroeste de Minas Gerais e a caracterização dos municípios da área de abrangência do CONVALES.

3.2 Formação socioespacial do noroeste do estado de Minas Gerais

A região Sudeste do Brasil abrange Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Em termos de dimensão territorial Minas Gerais ocupa o primeiro lugar na região Sudeste e o quarto lugar do Brasil. Superam em extensão territorial apenas Amazonas (1.559.159,148 km²), Pará (1.247.954.666 km²) e Mato Grosso (903.366,192 km²), uma vez que Minas Gerais abrange área de 586.522,122 km² (IBGE, 2010).

Geograficamente Minas Gerais limita-se com São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. Localiza-se nas coordenadas 14°13'58" e 22°54'00" Sul e 39°51'32" e 51°02'35" Oeste. Conforme o Censo de 2010, foram recenseados 19.597.330 habitantes, ou seja, abriga a segunda maior população do país, já que em São Paulo foram identificados 41.262.199 indivíduos (IBGE, 2010). A estimativa de 2019 apontou 21.168.791 de habitantes em Minas Gerais, distribuídos nos 853 municípios (IBGE, 2010, 2019a).

Em Minas Gerais tudo é grandioso, área, multiplicidade cultural, riquezas naturais e produzidas, número de habitantes e de municípios, importantes eixos de desenvolvimento e escoamento de produções que interligam as Regiões Nordeste e Centro-Oeste do país. Entretanto, apresenta enormes disparidades históricas, pois a formação territorial do Estado se deu por muitas "minas", a economia do ciclo do ouro e muitos "gerais", o sertão da pecuária e atividades agrícolas de subsistência.

Para Vasconcellos (1968, p. 193), "[...] é indispensável distinguir as Minas, das Gerais; os mineiros dos geralistas. São duas mentalidades absolutamente diversas, duas épocas, duas formações históricas diferentes, duas áreas geográficas." Assim o processo de constituição da territorialidade mineira foi lento e com enormes desigualdades que perduram. A diversidade é tamanha que em Minas Gerais, apesar de possuir a maior malha rodoviária do país, alguns municípios permanecem isolados dos eixos de desenvolvimento econômico.

No território mineiro existem regiões com elevado potencial econômico, muitos habitantes, infraestrutura e centros de pesquisa, enquanto outras regiões apresentam pequenos arranjos produtivos, reduzido número de habitantes e baixa prestação de serviços básicos. Há também regiões de grande produtividade agropecuária, reduzido número de habitantes, sendo a maioria de baixo poder aquisitivo.

Conforme Moraes (1999, p. 75): "A região seria uma escala de análise, uma unidade espacial dotada de uma individualidade, em relação a suas áreas limítrofes". Assim, em cada região mineira, é possível identificar características da geografia física e da geografia produzida pelo homem. É válido pontuar que mesmo as regiões com desenvolvimento socioeconômico apresentam desigualdades sociais.

A territorialidade mineira foi e é moldada pela lógica da economia da mineração, indústria, comércio e atividades agropecuárias. Assim, estabelecer uma

única regionalização é quase impossível. Sobre a questão, Queiroz (2001, p. 66) pontua que Minas Gerais é,

[...] provavelmente, uma das regiões mais heterogêneas do país: coexistem no estado regiões dinâmicas, modernas, e com indicadores socioeconômicos de alto nível com localidades atrasadas, estagnadas, que não oferecem a mínima condição de vida para sua população.

Neste contexto, esta pesquisa não utiliza as regionalizações oficiais do território mineiro, elaboradas pelo IBGE e pela Fundação João Pinheiro (FJP), pois não atendem os fins da pesquisa, uma vez que os municípios do CONVALES integram os vales dos Rios Urucuia e Paracatu. No entanto, apresenta-se de forma breve as últimas regionalizações oficiais de Minas Gerais para maior esclarecimento da não escolha das mesmas.

A última regionalização de Minas Gerais da FJP foi intitulada “Regiões Administrativas de Minas Gerais” Elaborada em 1996, resulta da parceria da FJP com a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - Minas Gerais (SEPLAN-MG), com contribuição do Instituto de Geociências Aplicadas (IGA). Foram estabelecidas 25 Regiões Administrativas pela Lei n. 12.218, de 27 de junho de 1996.

Para Diniz e Batella (2005), a necessidade de descentralização pública eficiente do governo mineiro foi o principal agente motivador da divisão em Regiões Administrativas, pois é complexo gerenciar o grande território de múltiplas facetas. Conforme a FJP (1996, p. 4), os objetivos da regionalização foram:

- intuito de promover a descentralização da administração pública estadual, bem como institucionalizar a comunicação com as regiões do Estado, buscando tornar mais ágil a prestação de serviços públicos à população;
- democratizar o acesso das populações regionais aos serviços públicos, facilitando a vida do cidadão;
- coordenar as ações dos diferentes órgãos da Administração Direta e da Administração Indireta do Governo estadual em cada Região;
- coordenar a elaboração e a implementação dos planos, programas e projetos de desenvolvimento sustentável em cada região;
- incentivar a cultura e preservar as tradições de cada região;
- articular um esforço cooperativo entre os três níveis de Governo, visando equacionar soluções para os problemas regionais e para a identificação e mobilização das potencialidades regionais, de modo a gerar emprego e renda;
- fortalecer a integração do Estado de Minas Gerais.

A regionalização em Regiões Administrativas de Minas Gerais, manteve a divisão do espaço em Microrregiões geográficas do IBGE e estabeleceu:

Para a delimitação das regiões foi adotado o Modelo Potencial Modificado, que resultou na determinação de duas grandezas: massa econômico-social e distância entre os elementos de regionalização. As variáveis que compõem a primeira grandeza foram calculadas utilizando-se a técnica Análise dos Componentes Principais (ACP), tendo sido originadas das seguintes fontes: Censo Demográfico de 1991; o Centro de Estatística e Informação da FJP; e Plano Multimodal de Transportes da SEPLAN/SETOP/DER-MG, de 1994. A segunda grandeza, distância entre os elementos de regionalização, foi representada pelas distâncias rodoviárias entre os elementos da regionalização (FJP, 1996, p. 8).

Entre as 25 Regiões Administrativas, tem-se a Região Noroeste, cuja abrangência não é totalmente a mesma do CONVALES. Os municípios Chapada Gaúcha, Riachinho, Santa Fé de Minas e Urucuia, integram o referido Consórcio, mas não fazem parte da Região Noroeste, conforme a regionalização das Regiões Administrativas.

No que tange a última regionalização do IBGE, intitulada “Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediária, 2017”, abrange todo o território nacional. No caso de Minas Gerais, o estado foi regionalizado em 70 Regiões Geográficas Imediatas e 13 Regiões Geográficas Intermediárias. A regionalização foi baseada na identificação da dinâmica de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados. Considerando recortes regionais, conceito de território-rede e território-zona, ou seja, território contínuo, aspectos sociais, políticos e econômicos.

De acordo com o IBGE (2017, p. 20):

As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrópoles ou Capitais Regionais [...]. Em alguns casos, principalmente onde não existiam Metrópoles ou Capitais Regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das Regiões Geográficas Imediatas que compuseram as suas respectivas Regiões Geográficas Intermediárias.

Ao analisar os dados do IBGE (2017), é possível apontar que na área de abrangência do CONVALES nenhum centro urbano se configura como representativo de Região Geográfica Intermediária. Os centros urbanos Santa Fé de Minas e Chapada Gaúcha pertencem a Região Geográfica Intermediária de Montes Claros. Os demais centros urbanos daquele Consórcio integram a Região Geográfica Intermediária de Patos de Minas (IBGE, 2017).

Em relação às Regiões Geográficas Imediatas, o IBGE (2017, p. 20), aponta que:

As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017, p. 20).

Apenas o centro urbano de Unaí se enquadra como centro de relativa centralidade na Região Geográfica Imediata e tem como integrantes: Arinos, Buritis, Bonfinópolis de Minas, Cabeceira Grande, Riachinho, Dom Bosco, Uruana de Minas, Formoso, Unaí, Natalândia e Urucuia. O centro urbano de Chapada Gaúcha integra a Região Geográfica Imediata de São Francisco; Santa Fé de Minas pertence Região Geográfica Imediata de Pirapora. Os centros urbanos de João Pinheiro, Guarda-Mor, Brasilândia de Minas, Paracatu, Vazante e Lagoa Grande integram a Região Geográfica Imediata de Patos de Minas (IBGE, 2017).

Outro aspecto importante que deve ser apontado é que nem todos os municípios do Noroeste integram o CONVALES, mas apenas os municípios das bacias do rio Paracatu e do rio Urucuia. Diante do exposto, nesta pesquisa o termo “Noroeste” de Minas Gerais tem conotação de localização geográfica, e a região é entendida como:

[...] área geográfica ou espaço constituído por um conjunto de municípios circunvizinhos, municípios estes historicamente vinculados (fluxo–internações hospitalares e alguns grupos de diagnóstico e de terapia ambulatoriais) a um município que, por seu potencial socioeconômico, densidade demográfica e por seus equipamentos urbanos e de saúde, exerce força de atração sobre os demais, para prestações de serviços quer e querem maior densidade tecnológica ou maior escala. Para o setor saúde considera-se, ainda, que região, além de base territorial é uma base populacional, base de planejamento, mas base não só para cálculos, pois agrega sentimento de pertencimento (identidade). Região é, portanto, espaço para organização de redes assistenciais de serviços segundo níveis de atenção à saúde, ou seja, com perfis de oferta de serviços diferenciados e distribuídos, demográfica e espacialmente, de acordo com os diferentes níveis de incorporação tecnológica – ambulatorial e hospitalar – níveis municipal, microrregional e macrorregional. (MINAS GERAIS, 2003, pp. 20-21).

Especificamente a região onde se localizam os municípios da pesquisa, ou seja, o noroeste de Minas Gerais, apresenta economia altamente agrícola, com

destaque para a produção de milho, soja e feijão, assim como para a criação de gado e algumas áreas de mineração. Tal característica produtiva tem forte ligação com as primeiras atividades econômicas, como avalia Costa (2013, p. 55): “O Noroeste teve sua ocupação vinculada aos bandeirantes paulistas e aos criadores de gado dos antigos Currais da Bahia e Goiás [...]”.

Os "currais" margeavam os cursos dos rios, sendo a pecuária a primeira atividade responsável pela fixação da população no noroeste, norte e nordeste de Minas Gerais. Enquanto na região central de Minas, existia o Ciclo do Ouro, na porção nordeste, norte e noroeste havia o Ciclo do Couro, pois nas proximidades das fazendas estabeleciam-se assentamentos populacionais que desenvolviam outras atividades produtivas para sobreviver. Na área da mineração basicamente as atividades produtivas eram desenvolvidas por escravos, já nas áreas de domínio da pecuária predominava trabalho livre, contudo sociedade de latifúndios.

A busca por riquezas minerais pelos bandeirantes, oportunizaram a interiorização e contribuíram diretamente para a formação socioespacial. Assim, no século XVIII, no noroeste de Minas Gerais, especificamente no vale do rio Paracatu, havia o Arraial de São Luiz e Sant'Anna das Minas do Paracatu, formado com a expansão da pecuária da Região Nordeste do Brasil. Conforme Moraes (2007, p. 74):

Em 1736, diferentes caminhos para Goiás faziam junção na região de Paracatu: a chamada Picada de Goiás, que atravessaram a fronteira de Minas com essa capitania em Arrendidos, a de Pitangui, a que passava por São Romão, vindo dos sertões da Bahia e de Pernambuco, e o caminho que transpunha o São Francisco na Passagem do Espírito Santo.

O Arraial de São Luiz e Sant'Anna das Minas do Paracatu era entreposto, fazia parte das rotas de comercialização, interligava os caminhos baianos a Goiás e locais de Minas Gerais a Goiás. Nas palavras de Cardoso (2000, p. 194),

[...] existem caminhos ligando as várias localidades, sendo o comércio entre as mesmas garantido pelas operações mercantis praticadas através do Rio São Francisco, entre Minas Gerais e Bahia, as quais eram realizadas através de várias rotas comerciais. Para se ter uma ideia dos vários caminhos comerciais existentes, vale mencionar que, de São Romão e Januária poder-se-ia **chegar a Goiás via Paracatu**, bem como a Diamantina, através de Brasília de Minas, Coração de Jesus e Montes Claros, e que o povoado de Guaicuí se comunicava com Pitangui, Curvelo, Sabará e Santa Luzia, de onde podia-se comunicar com o Rio de Janeiro (grifo meu).

Por volta de 1744, a coroa portuguesa foi comunicada da descoberta de ouro no vale do Rio Paracatu, a última grande mina aurífera de Minas Gerais do século XVIII. Em função da mineração o Arraial de São Luiz e Sant'Anna das Minas do Paracatu, tornou-se importante para a coroa portuguesa, assim em 1798, foi elevado a Vila do Paracatu do Príncipe (atual município de Paracatu), território desmembrado da Vila de Sabará. O aumento populacional em função da mineração favoreceu a cadeia produtiva regional e a interiorização para a Região Centro-Oeste do Brasil. Em 1815, foi criada a Comarca de Paracatu (IBGE, 2019b).

No século XIX, a exaustão das minas levou a decadência econômica da Vila do Paracatu do Príncipe, todavia ficaram as igrejas e imagens sacras dos séculos XVIII e XIX, tombadas pelo patrimônio histórico. A população dispersou-se pela região fundando outros arraiais, que foram elevados a Vilas, Distritos, sendo que alguns se emanciparam ao longo do tempo.

No decorrer do século XIX, foram as atividades agropecuárias que fortaleceram a economia regional, já na segunda metade do século XX, a construção de Brasília impulsionou o crescimento econômico de parte dos municípios do noroeste de Minas Gerais, uma vez que estão no raio de sua influência.

A história de constituição dos municípios do noroeste de Minas Gerais tem forte relação com a dinâmica econômica e territorial de Paracatu, pois a maioria dos municípios da região foram desmembrados do território de Paracatu. Conforme IBGE (2019b), emanciparam de Paracatu: João Pinheiro (1911); Vazante (1953); Buritis (1963); Guarda-Mor (1963) e Formoso (1963).

O município de Unaí emancipou-se em 1943, seu território foi desmembrado de São Romão e Paracatu. Em geral, outros municípios que tiveram origem indiretamente de Paracatu, desmembraram de Unaí: Bonfinópolis de Minas (1963); Cabeceira Grande (1995) e Uruana de Minas (1995). Os municípios de Dom Bosco e Natalândia, em 1995, emanciparam-se do território de Bonfinópolis de Minas. O território de Arinos pertencia a Paracatu, mas em 1923, foi anexado ao município de São Romão, em 1963, Arinos emancipou de São Romão (IBGE, 2019b).

Pode-se pontuar que as mudanças do / no espaço ao longo do tempo na região noroeste contribuíram de forma gradual para a formação social de uma sociedade resiliente, ou seja, que mesmo diante das adversidades regionais, permanece lutando para vencê-las.

Historicamente os municípios do noroeste de Minas Gerais apresentam aspectos das “minas” e dos “gerais”, uma vez que a mineração e a agropecuária foram as atividades que constituíram a territorialidade regional, além de que com baixa institucionalização política e presença de latifúndios, o noroeste teve e tem povoamento esparso e reduzido número de habitantes. A mineração e a agropecuária mantiveram e mantém aquecida a economia dos municípios, ao longo do tempo, em cada período com configurações distintas.

O noroeste de Minas Gerais apresenta estrutura produtiva pouco diversificada, sem base industrial consolidada, com economia centrada em atividades agropecuárias, com aproveitamento do potencial hídrico que favorece a irrigação. É válido pontuar que, na década de 1960, a Região Centro-Oeste do Brasil iniciou o processo de modificação da estrutura produtiva, impulsionada pela ação estatal através dos programas de incentivo à modernização da agropecuária, aspecto que expandiu para regiões mineiras, inclusive o noroeste.

De acordo com Associação dos Municípios da Microrregião do Noroeste de Minas (AMNOR, 2019, n. p.):

Com uma população de pouco mais de 340.000 habitantes, o Noroeste de Minas, é composto por mais de 62 mil quilômetros quadrados, onde se concentra a maior área irrigada do país e é liderança na produção de grãos no estado, extração de minério como ouro, zinco, além da riqueza que é a agropecuária.

As informações da AMNOR (2019), reforçam a importância agropecuária dos municípios. A AMNOR abrange 19 municípios: Arinos, Paracatu, João Pinheiro, Unaí, Vazante, Bonfinópolis de Minas, Formoso, Guarda-Mor, Buritis, Urucuia, Lagoa Grande, Riachinho, Chapada Gaúcha, Pintópolis, Cabeceira Grande, Brasilândia de Minas, Uruana de Minas, Natalândia e Dom Bosco. O município de Santa Fé de Minas não faz parte da AMNOR, contudo é um dos consorciados do CONVALES. Apenas Pintópolis não integra atualmente o CONVALES.

De acordo com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG, 2017), uma das possibilidades vocacionais das atividades econômicas a ser ampliadas no noroeste de Minas Gerais é o processamento de fruticultura de frutos do cerrado, assim como de outros. Uma estratégia de desenvolvimento regional, que não requer grande qualificação da mão de obra, além de fortalecer a agricultura familiar e as cooperativas.

Conforme a (FIEMG, 2017, p. 22), a região:

[...] apresenta economia altamente agrícola, com destaque para a produção de milho e soja, assim como para a criação de gado em pé, com foco nas cidades de Unaí, Paracatu e João Pinheiro. As três cidades foram responsáveis pela produção de 919 mil cabeças de gado em 2012 (Sudeste Competitivo, 2014⁶), equivalente a 2,5% de toda a produção do Sudeste brasileiro no mesmo ano. Também em 2012, a produção de milho em grãos do Noroeste de Minas foi de 1,45 milhão de toneladas, sendo 89% deste montante escoado por rodovias para outras regiões do estado de Minas Gerais e 7% consumido localmente. Já a produção de soja em grãos foi de 1,15 milhão de toneladas em 2012, sendo 78% deste total escoado por rodovia para o Triângulo Mineiro e 20% enviado para o exterior (Sudeste Competitivo, 2014), por meio do modal ferroviário.

Em relação a localização, a região noroeste fica distante de Belo Horizonte, capital mineira, Buritis, por exemplo, dista aproximadamente 750 km. Por outro lado, alguns municípios estão no raio de influência da capital nacional, Brasília- Distrito Federal, a saber, Cabeceira Grande que fica a 116 km, Unaí 169 km, Arinos 246 km e Buritis 213 km, entre outros. Os municípios de Unaí e Paracatu apresentam forte polarização de Luziânia, polo econômico regional do Estado de Goiás. Luziânia dista de Paracatu e Unaí, respectivamente, 176 km e 180 km. O município de Luziânia se destaca com perfil de prestação de serviços no comércio e base industrial.

Os municípios de Unaí, Buritis, Cabeira Grande e Arinos fazem parte da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF). A RIDE-DF foi criada pela Lei Complementar (LC) n. 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº. 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto n. 3.445, de 04 de maio de 2000. O principal objetivo da RIDE-DF é articular ações administrativas para dinamizar o desenvolvimento regional. No final de 2018, a área de abrangência da RIDE-DF expandiu, sendo composta pelo Distrito Federal, vinte e nove municípios de Goiás e quatro municípios de Minas Gerais (Unaí, Buritis, Cabeira Grande e Arinos), municípios mineiros que integram o CONVALES.

Quanto ao acesso aos municípios do noroeste de Minas pode-se destacar trechos da BR 040; BR 354; BR 251 e a MG 188. A BR 040 é o principal acesso de alguns municípios a capital mineira, a Brasília-Distrito Federal e a municípios de Goiás. Sobre o sistema rodoviário, de acordo com FIEMG (2017, p. 20-21):

⁶ Projeto Sudeste Competitivo, Macrologística e Confederação Nacional da Indústria (CNI). Junho de 2014 (nota da referência).

A rodovia BR-251 tem início no estado do Mato Grosso e estende-se até o estado da Bahia, com traçado no sentido oeste-leste e extensão total de 1.515 km. No Noroeste de Minas, a rodovia alcança a extensão de 215 km, entre a divisa de Goiás e Minas Gerais e a cidade de Brasilândia de Minas. Também na região, a BR-251 faz ligação entre Unaí, Boqueirão e Brasilândia de Minas e recebe o fluxo, principalmente, de Paracatu e Triângulo Mineiro, por meio da MG-188. [...] A rodovia BR-040 tem início em Brasília (DF) e ponto final localizado no Rio de Janeiro (RJ), com extensão de 1.179 km. Na região Noroeste de Minas, a rodovia tem cerca de 280 km entre a divisa de Goiás e Minas Gerais e a cidade de Três Marias. Também na região, liga as cidades de Paracatu, João Pinheiro e Três Marias a Belo Horizonte e Sudeste do Brasil. A BR-040 tem relevância no Noroeste Mineiro, pois possibilita o escoamento das cadeias produtivas de Unaí, Paracatu, João Pinheiro e Brasilândia de Minas para as demais regiões do Sudeste. A MG-188 é uma rodovia longitudinal mineira, com extensão total de 390 km, entre a divisa dos estados de Minas Gerais e Goiás e a cidade de Patrocínio/MG. Nas regiões do Alto Paranaíba e Noroeste de Minas, faz ligação entre Unaí-Paracatu-Guarda-Mor-Coromandel, com um total de 268 km.

Também deve ser apontada como infraestrutura viária a Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), principal via de transporte de grãos e fertilizantes. Interliga as regiões produtoras do centro-oeste e noroeste de Minas Gerais aos portos de Vitória e do Açu no Espírito Santo. Em relação a aeroportos na região, em Paracatu existe o Aeroporto Municipal Pedro Rabelo de Sousa, que funciona para voos de aeronaves particulares e governamentais, ou seja, não opera voos comerciais. O aeroporto mais próximo é o de Patos de Minas, distante 200 km de Paracatu (FIEMG, 2017).

Quanto à hidrovia, pode-se destacar o rio São Francisco que percorre os Estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, contudo a bacia hidrografia estende ao Distrito Federal e Goiás. Apesar do rio São Francisco não percorrer o noroeste de Minas Gerais, a rede hidrográfica apresenta importância econômica considerável, constituída dos afluentes rios Paracatu e Urucuia. Esses rios são importantes para o sistema de irrigação a custo baixo, uma vez que tem água em abundância e as terras são planas.

Na infraestrutura da malha viária existe necessidade de melhorias e ampliação, para facilitar a circulação de pessoas e produtos, reduzindo custos com transporte e melhorando a competitividade. De acordo com a FIEMG (2017), são reivindicações regionais: ampliação do Aeroporto de Paracatu para implantação de voos comerciais; pavimentações da MG-402 entre Urucuia e Pintópolis e da MG-638 entre Uruana de Minas e Riachinho; finalizar a pavimentação da MG-408 entre Paracatu e Brasilândia de Minas.

A pavimentação da MG-408 e a construção de trecho da MG-408 entre Brasilândia de Minas e Pirapora pode possibilitar o acesso ao Terminal Integrador para carregamento de grãos na ferrovia. A construção da ponte sobre o rio São Francisco na MG-409, entre os municípios de Pintópolis e São Francisco facilitará a integração de municípios do norte com o noroeste de Minas Gerais inclusive o acesso a cidade de Montes Claros – polo regional do norte de Minas Gerais (FIEMG, 2017).

Também é reivindicação regional e de outros municípios de Minas Gerais, a implantação do projeto da ferrovia ligando Uruaçu (Goiás) à Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro). A ferrovia beneficiaria municípios mineiros, em especial os do noroeste.

A ferrovia EF-354 nasce no entroncamento com os trilhos da ferrovia Norte-Sul, em Uruaçu e tem extensão prevista de 1.766 km, passando pelo Distrito Federal e Minas Gerais até chegar a Campos dos Goytacazes-RJ. São 55 municípios no traçado da ferrovia, sendo 42 destes em Minas Gerais [...]. A ferrovia Uruaçu-Corinto é o projeto de maior potencial de economia da região, se considerado o uso do volume de carga atual e a ser movimentado no futuro. A ferrovia viabilizará, com a contribuição do escoamento da produção de grãos do Noroeste de Minas, a implantação do Porto do Açúcar no Espírito Santo, além de reduzir os custos dos fretes (FIEMG, 2017, p. 36).

Na lógica do capital, os municípios do noroeste de Minas Gerais não apresentam grandes atrativos para maiores investimentos, portanto, para implementar desenvolvimento regional, faz-se necessário melhorias na infraestrutura, políticas de capacitação da mão de obra e aproveitamento das potencialidades com incentivos estadual e nacional.

Deve-se ressaltar que municípios do noroeste de Minas Gerais, no período de 1968 a 1990, eram beneficiados pela SUDECO. A LC nº 129, de 8 de janeiro de 2009, que institui a SUDECO, em seu art. 2º, definiu como área de atuação da SUDECO, o Distrito Federal os municípios dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, excluindo, assim, os municípios de Minas Gerais (BRASIL, 2009).

Dos 853 municípios de Minas Gerais 168 integram a SUDENE, sendo que do CONVALES são: Arinos, Formoso, Riachinho, Santa Fé de Minas e Urucuia. Existe reivindicação regional para a inclusão de Uruana de Minas, Bonfinópolis de Minas, Natalândia, Dom Bosco e Brasilândia de Minas. Em geral, municípios que integram a

SUDENE, recebem recursos para realização de investimentos em infraestrutura, serviços públicos e em empreendimentos produtivos, além de benefícios fiscais. Entretanto, a atuação da SUDENE é mais abrangente nos Estados do Nordeste do Brasil.

Em Minas Gerais, a SUDENE centralizou suas ações em reflorestamento de eucaliptos em diversos municípios; implantação de projetos agropecuários e perímetros de agricultura irrigada (Projeto Jaíba); instalação de indústrias em municípios, especialmente Montes Claros e Pirapora. Os municípios de Arinos, Formoso, Riachinho, Santa Fé de Minas e Urucuia, não foram beneficiados com projetos estruturantes da SUDENE.

Os municípios da região do semiárido brasileiro também recebem benefícios creditícios e fiscais. A região do semiárido brasileiro abrange municípios de Minas Gerais e de Estados do Nordeste (Alagoas, Ceará, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). De Minas Gerais são 91 municípios, sendo um do CONVALES, apenas Santa Fé de Minas. Esse município apresenta similaridade fitoecológica e condicionantes climáticos, como muitos municípios do Nordeste do Brasil (BRASIL, 2018).

Quanto aos critérios da região do semiárido brasileiro, aplicados na área de atuação da SUDENE têm-se: a) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; b) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período de 1961 e 1990; c) risco de seca maior que 60%, tendo por base o período entre 1970 e 1990 (BRASIL, 2018). Assim, pode-se afirmar que a população que vive no município de Santa Fé de Minas, necessita se adaptar a irregularidade pluviométrica e aprender a conviver com o longo período de seca. Baptista e Campos (2013, p. 66) pontuam:

Conviver com o Semiárido significa viver, produzir e desenvolver-se, não dentro de uma mentalidade que valoriza e promove a concentração de bens, mas sim enfatiza a partilha, a justiça e a equidade, querendo bem à natureza e cuidando de sua conservação. [...] não significa apenas empregar tecnologias diferentes, quer sejam baratas ou caras. Significa abraçar uma proposta de desenvolvimento que afirma ser o semiárido viável, ser o seu povo inteligente e capaz, ser a natureza do semiárido rica e possível, desde que os seres humanos com ela se relacionem de modo respeitoso e que haja políticas públicas adequadas.

A falta de recursos hídricos limita a sobrevivência de todos os seres vivos. No caso dos moradores de municípios da região do semiárido brasileiro a resiliência

passou a ser cultural. Medidas de monitoramento e mitigação dos efeitos negativos são desenvolvidas, a saber, uso racional e sustentável da água, do solo e da biodiversidade.

Além da irregularidade pluviométrica, pode-se pontuar outros entraves para atingir o desenvolvimento socioeconômico regional. Na escala nacional, a crise política e econômica impera na redução de investimentos que poderia oportunizar melhor infraestrutura regional. A gestão estadual, também é palco de cortes em investimentos, além da dificuldade na manutenção de setores básicos, como saúde e educação.

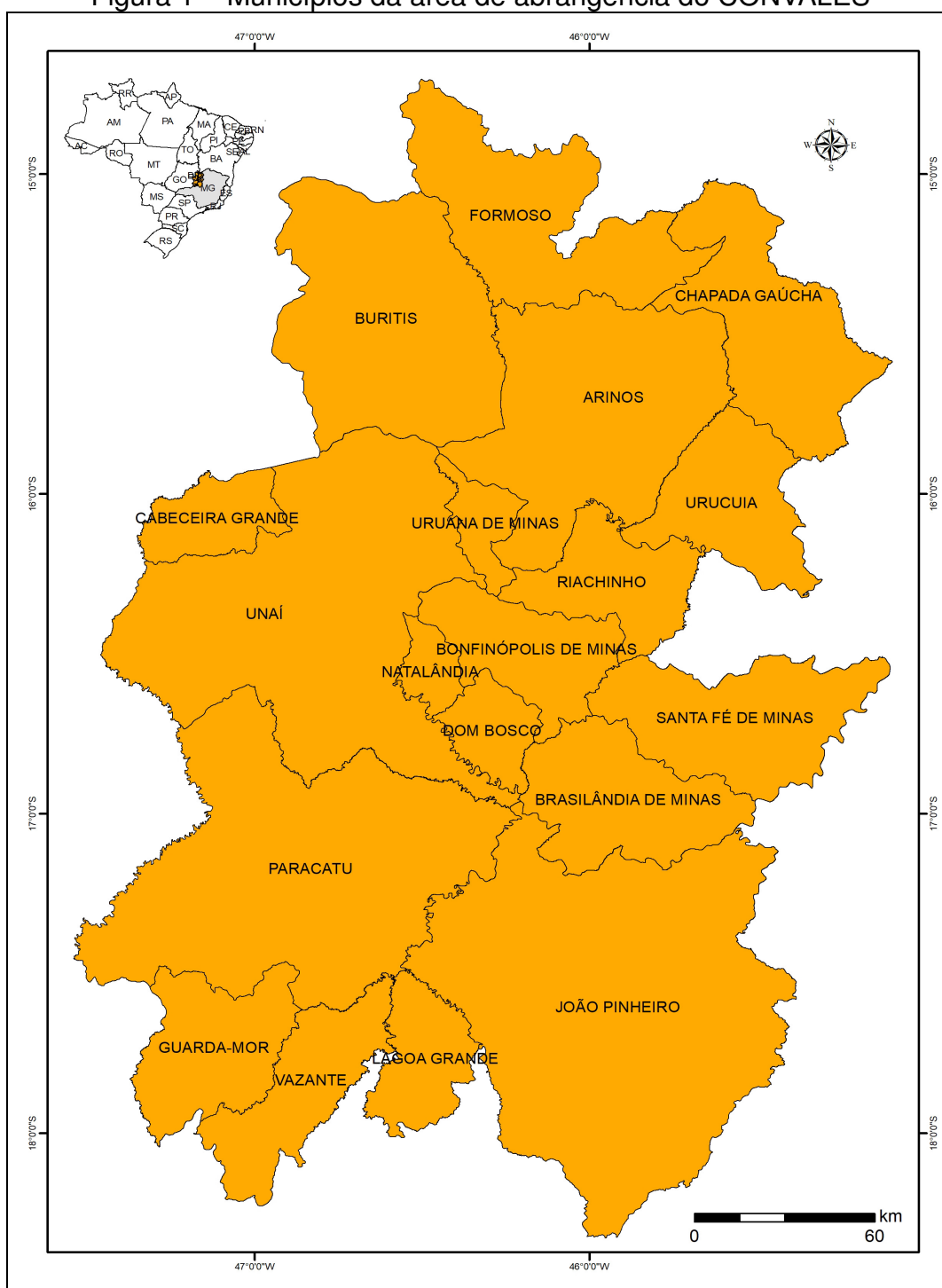
Nos últimos anos (desde 2014 até o encerramento da tese), os atrasos dos repasses de recursos estaduais para os municípios, tornou-se realidade. Assim, os gestores dos municípios enfrentam dificuldades em honrar com a responsabilidade fiscal, além de inviabilizar novos empreendimentos, especialmente devido à baixa arrecadação. Pode-se apontar como outro entrave a falta de participação efetiva da sociedade regional nas instituições, faz-se necessário que cada indivíduo se torne protagonista em busca de melhorias que atenda a coletividade.

A população é diretamente afetada pelos serviços precários de atendimento médico hospitalar. Faltam recursos para prestar assistência aos pequenos produtores e fornecer manutenção das estradas para escoamento de produção, entre outros. Neste contexto, em busca de implementar projetos na escala regional, a cooperação intermunicipal se fortalece com o CONVALES. Apesar das dificuldades em firmar cooperação, os gestores buscam unir forças para enfrentar as adversidades. Apresenta-se, na sequência os municípios da área de abrangência do CONVALES.

3.2.1 Caracterização dos municípios do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas

A abrangência do CONVALES, até o encerramento desta pesquisa, compreende 19 municípios: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, Buritis, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Formoso, Guarda-Mor, João Pinheiro, Lagoa Grande, Natalândia, Paracatu, Riachinho, Santa Fé de Minas, Unaí, Uruana de Minas, Urucuia e Vazante (Figura 1).

Figura 1 – Municípios da área de abrangência do CONVALES



Fonte: Convaless, 2017a. Cartografia e org: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2018.

Em busca de compreender a dinâmica socioeconômica dos municípios do CONVALES, fez-se caracterização quanto ao ano de instalação, área territorial, população total, distribuição dos habitantes no espaço rural e urbano, indicadores de desenvolvimento, renda e produtividade.

A maioria dos municípios do CONVALES, emancipou no século XX, já no tangente à extensão territorial difere (Tabela 1).

Tabela 1 – Ano de instalação e extensão territorial dos municípios do CONVALES

Municípios	Ano de instalação	Área territorial
Paracatu	1798	8.229,587 km ²
João Pinheiro	1911	10.727,471 km ²
Unaí	1943	8.448,082 km ²
Vazante	1953	1.913,396 km ²
Bonfinópolis de Minas	1963	1.850,487 km ²
Arinos	1963	5.279,419 km ²
Santa Fé de Minas	1963	2.917,448 km ²
Formoso	1963	3.686,004 km ²
Guarda-Mor	1963	2.069,795 km ²
Buritit	1963	5.225,186 km ²
Brasilândia de Minas	1963	2.509,694 km ²
Urucuia	1992	2.076,942 km ²
Lagoa Grande	1992	1.236,301 km ²
Riachinho	1992	1.719,266 km ²
Chapada Gaúcha	1995	3.255,189 km ²
Cabeceira Grande	1995	1.031,409 km ²
Dom Bosco	1995	817,383 km ²
Uruana de Minas	1995	589,221 km ²
Natalândia	1995	466,580 km ²
Total	-----	64.047,860 km ²

Fonte: IBGE (2010). Elaborado pelo autor, 2019.

A maior parte dos municípios do noroeste de Minas Gerais, principalmente aqueles partícipes do CONVALES, teve processo de emancipação no século XX. Apenas Paracatu tem sua emancipação datada do século XVIII, sendo que a maioria dos municípios desmembrou de seu território. Apenas um município emancipou na década de 1790 (mais de duzentos anos); um na década de 1910; um na década de 1940; um na década de 1950; sete na década de 1960 e oito na década de 1990.

Em Minas Gerais, na década de 1990, ocorreu muita fragmentação territorial, fruto de articulação política, cujo discurso tinha como promessa a solução para o desenvolvimento. No entanto, grande parte dos municípios emancipados não consegue honrar integralmente com a folha de pagamento dos funcionários e previdência, além de dependerem do município de origem para serviços básicos como setor de saúde e dos repasses do Fundo de Participação Municipal.

No que tange a extensão territorial, existem municípios com grandes áreas, a saber, João Pinheiro, Unaí e Paracatu, nesses se encontram fazendas de ampla extensão. O município de João Pinheiro ocupa a maior extensão territorial de Minas Gerais. O município de Natalândia apresenta a menor área territorial do CONVALES

– grande diferença em relação aos demais, principalmente, dos municípios de João Pinheiro, Paracatu e Unaí.

Quanto aos aspectos populacionais, identificou-se na maioria dos municípios padrão reduzido de habitantes (IBGE, 2010, 2019a). É importante pontuar que os dados do IBGE para 2019, se referem as estimativas, uma vez que o próximo Censo demográfico deverá acontecer em 2020 (Tabela 2).

Tabela 2 – População total dos municípios do Convaless, 2010 e 2019.

Municípios	2010	2019
Uruana de Minas	3.235	3.264
Natalândia	3.280	3.311
Dom Bosco	3.814	3.677
Santa Fé de Minas	3.968	3.846
Bonfinópolis de Minas	5.865	5.493
Cabeceira Grande	6.453	6.949
Guarda-Mor	6.565	6.580
Riachinho	8.007	8.136
Formoso	8.177	9.562
Lagoa Grande	8.631	9.532
Chapada Gaúcha	10.805	13.680
Urucuia	13.604	16.865
Brasilândia de Minas	14.226	16.538
Arinos	17.674	17.875
Vazante	19.723	20.590
Buritit	22.737	24.841
João Pinheiro	45.260	47.452
Unaí	77.565	84.378
Paracatu	84.718	93.158
Total	364.307	395.727

Fonte: IBGE (2010). Elaborado pelo autor, 2019 Nota: * Estimativas.

Em 2010, dez municípios apresentaram população inferior a 10 mil habitantes; em cinco foram recenseados população acima de 10 mil, contudo inferior a 20 mil; Buritis apresentou população acima de 20 mil, mas inferior a 30 mil; somente em três municípios foram registrados mais de 45 mil habitantes, todavia inferior a 100 mil. Predomina nos municípios, população inferior a 25 mil habitantes, com exceção de Paracatu, Unaí e João Pinheiro.

A soma da população de João Pinheiro, Unaí e Paracatu ultrapassa 50% dos habitantes dos municípios do CONVALES. Tamanha diferença impõe cuidado nas ações do Consórcio em comento, pois, na cooperação intermunicipal é fundamental a dimensão das realidades e demandas existentes.

Quanto à estimativa, o IBGE (2019a) aponta o mesmo padrão nacional, ou seja, um crescimento inexpressivo em relação ao Censo de 2010. Além de redução da população em Dom Bosco, Bonfinópolis de Minas e Santa Fé de Minas. Informação que poderá se confirmar ou ser refutada com o Censo, previsto para 2020, como mencionado. O dado é importante, uma vez que o Brasil já se encontra na transição demográfica, com decréscimo da taxa de fecundidade.

Conforme Ferreira et al (2012, p. 79):

A médio e longo prazos, do ponto de vista populacional, o estado de Minas Gerais se deparará com uma questão que há trinta anos seria inimaginável, o despovoamento de regiões. Considera-se que a partir de 2040 a população estadual começará a diminuir. Esse fenômeno já acontecerá anos antes em algumas regiões. Tal fato gera uma série de impactos sociais, geográficos e econômicos já observáveis em países europeus. Entre eles, a falta de mão de obra em idade ativa, redução da capacidade empreendedora e ociosidade de infraestrutura.

Diante do cenário descrito, são necessárias políticas públicas locais para evitar esvaziamento populacional, especialmente nos municípios com piores condições de vida, uma vez que já existe tendência de emigração, ou seja, saída da população dos municípios de menor oportunidade de trabalho. Um município com baixa produtividade tende a ter mais moradores idosos, aspecto que dificulta implantar estratégias de desenvolvimento regional.

Sobre a distribuição espacial – no espaço urbano ou rural – dos habitantes dos municípios do CONVALES, o IBGE (2010), aponta predomínio na área urbana, apesar do forte traço econômico relacionado com agropecuária. A mecanização e modernização das técnicas agrícolas impulsionam o homem do campo migrar para os centros urbanos, que em geral, passam a ser espaço de maior oportunidade de sobrevivência.

Entretanto, em cidades de pequeno porte populacional e econômico, quando a mão de obra não é absorvida, a migração se configura para centros urbanos maiores, ou as pessoas vivem na cidade pequena e deslocam para trabalhar apenas no período de safra. No caso, dos municípios do Consórcio em comento, o fluxo para Brasília-Distrito Federal é muito comum (IBGE, 2010).

Em alguns municípios a diferença entre população rural e urbana é relativamente pequena, a saber, Guarda-Mor e Riachinho; no caso de Urucuia

prevalece mais residentes no espaço rural; já nos municípios com maior número total de habitantes, a concentração é mais significativa no espaço urbano (Tabela 3).

Tabela 3 – População rural e urbana dos municípios do CONVALES, 2010.

Municípios	Rural	Urbana
Natalândia	809	2.471
Dom Bosco	1.762	2.052
Santa Fé de Minas	1.677	2.291
Bonfinópolis de Minas	1.728	4.137
Cabeceira Grande	1.156	5.297
Guarda-Mor	2.877	3.688
Uruana de Minas	1.417	1.818
Riachinho	3.572	4.435
Formoso	3.004	5.173
Chapada Gaúcha	5.044	5.761
Lagoa Grande	2.223	6.408
Urucuia	7.439	6.165
Brasilândia de Minas	1.854	12.372
Arinos	6.820	10.854
Vazante	3.804	15.919
Buritis	6.637	16.100
João Pinheiro	8.499	36.761
Unaí	15.236	62.329
Paracatu	10.946	73.772
Total	86.504	277.803

Fonte: IBGE, Censo 2010. Elaborado pelo autor, 2019.

No tocante a dimensão desenvolvimento humano, analisou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e os subíndices. O IDHM é elaborado pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela FJP, resulta da adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global. O IDH, IDHM e os subíndices envolvem três dimensões: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida, apresentam variante de zero (0) a um (1), sendo que quanto mais próximo de um (1), maior o desenvolvimento humano (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

O IDH compreende os subíndices Índice de Desenvolvimento Humano Longevidade (IDHL); Índice de Desenvolvimento Humano Educação (IDHE) e Índice de Desenvolvimento Humano Renda (IDHR), apresentam três parâmetros de análise: baixo (0 a 499); médio (0,500 a 0,799) e alto (0,800 a 1).

O IDHM abrange os subíndices Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade (IDHML); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação (IDHME) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda (IDHMR), apresentam quatro parâmetros: muito baixo (0 a 0,499); baixo (0,500 a 0,599); médio (0,600 a 0,699); alto (0,700 a 0,799) e muito alto de 0,800 a 1 (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

Ao analisar o IDHM e os subíndices dos municípios do CONVALES, no ano de 2010, identificou-se indicadores similares (Tabela 4).

Tabela 4 – IDHM dos municípios do CONVALES, 2010.

Municípios	IDHM	IDHML	IDHMR	IDHME
Arinos	0,656	0,815	0,607	0,570
Bonfinópolis de Minas	0,678	0,796	0,655	0,598
Brasilândia de Minas	0,674	0,848	0,646	0,559
Buritit	0,672	0,815	0,666	0,558
Cabeceira Grande	0,648	0,788	0,638	0,542
Chapada Gaúcha	0,635	0,820	0,573	0,546
Dom Bosco	0,673	0,815	0,627	0,597
Formoso	0,640	0,834	0,616	0,510
Guarda-Mor	0,690	0,829	0,709	0,558
João Pinheiro	0,697	0,788	0,683	0,630
Lagoa Grande	0,679	0,812	0,678	0,568
Natalândia	0,671	0,846	0,641	0,557
Paracatu	0,744	0,854	0,704	0,685
Riachinho	0,632	0,795	0,577	0,551
Santa Fé de Minas	0,615	0,804	0,589	0,492
Unaí	0,736	0,847	0,723	0,651
Uruana de Minas	0,664	0,793	0,612	0,602
Urucuia	0,619	0,781	0,559	0,543
Vazante	0,742	0,866	0,707	0,666

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013a. Elaborado pelo autor, 2019.

Em 2010, o município de Santa Fé de Minas, apresentou o menor IDHM (médio) e Paracatu o maior, sendo IDHM alto. Também apresentaram IDHM alto os municípios de Unaí e Vazante. Nos demais municípios foi registrado IDHM médio, assim como em Santa Fé de Minas. Nenhum município do Consórcio em questão apresentou IDHM muito baixo, baixo e muito alto. Ao comparar o IDHM dos municípios com a média nacional e estadual, ou seja, o IDH do Brasil (0,727) e de Minas Gerais (0,731), foi identificado maior indicador em Paracatu, Unaí e Vazante. Entre os subíndices, a pior dimensão foi educação, seguido de renda, já longevidade apresentou elevado nível de desenvolvimento.

Em relação ao subíndices IDHML não foi registrado muito baixo, baixo e médio, reflexo do aumento da expectativa de vida ao nascer. O município de Vazante apresentou o maior IDHML (muito alto), apesar de se enquadrar no parâmetro alto. Urucuia apresentou menor IDHML das localidades partícipes do consórcio em comento. Em seis municípios identificou-se IDHML alto: Cabeceira Grande, João Pinheiro, Uruana de Minas, Riachinho e Bonfinópolis de Minas e Urucuia. Nos outros treze municípios, foi registrado IDHML muito alto.

De acordo com o PNUD, o IPEA e a FJP (2013a, n.p), o IDHML:

É medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

Quanto o IDHML dos municípios do CONVALES com o IDHL de Minas Gerais (0,838) e do Brasil (0,816), foi identificado que oito municípios superaram a média nacional: Vazante, Unaí, Paracatu, Natalândia, Guarda-Mor, Formoso, Chapada Gaúcha e Brasilândia de Minas. Em relação a média estadual foram seis: Natalândia, Unaí, Brasilândia de Minas, Paracatu, Formoso e Vazante.

Conforme o PNUD, o IPEA e a FJP (2013b, p. 25):

[...] ter uma vida longa e saudável é fundamental para a vida plena. A promoção do desenvolvimento humano requer que sejam ampliadas as oportunidades que as pessoas têm de evitar a morte prematura, e de garantir a elas um ambiente saudável, com acesso à saúde de qualidade, para que possam atingir o padrão mais elevado possível de saúde física e mental.

O número elevado de idosos na sociedade pode representar desenvolvimento social, mas, requer dos gestores políticas públicas, para assegurar o bem-estar da população idosa. Além de que municípios com poucos habitantes que apresentam muitos idosos têm que atentar para os impactos na reposição populacional, pois com o decorrer do tempo a tendência é índice negativo.

O IDHMR representa o padrão de vida (renda), ou seja, a renda medida pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita, expressa em Poder de Paridade de Compra (PPC).

De acordo com o PNUD, o IPEA e a FJP (2013b, p. 25):

A renda é essencial para acessarmos necessidades básicas como água, comida e abrigo, mas também para podermos transcender essas necessidades rumo a uma vida de escolhas genuínas e exercício de liberdades. A renda é um meio para uma série de fins, possibilita nossa opção por alternativas disponíveis e sua ausência pode limitar as oportunidades de vida.

Quanto maior a renda menor a dependência de políticas governamentais e maior possibilidade de oportunidades sociais. Assim, em relação ao IDHMR dos municípios do CONVALES, foi identificado menor em Urucuia, parâmetro baixo, bem como em Riachinho, Santa Fé de Minas e Chapada Gaúcha.

O município com melhor IDHMR foi Unaí e, além dele, os municípios de Vazante, Paracatu e Guarda-Mor apresentaram IDHMR alto; os demais municípios apresentaram IDHM médio. Em relação ao IDHR do Brasil (0,739) e de Minas Gerais (0,730), os municípios do referido Consórcio apresentaram subíndices inferiores.

O subíndice educação, como pontuado, apresentou pior nível de desenvolvimento. Aqui, nenhum município do CONVALES apresentou IDHME alto e muito alto – dado preocupante, pois,

[...] o acesso ao conhecimento é um determinante crítico para o bem-estar e é essencial para o exercício das liberdades individuais, da autonomia e autoestima. A educação é fundamental para expandir as habilidades das pessoas para que elas possam decidir sobre seu futuro. Educação constrói confiança, confere dignidade e amplia os horizontes e as perspectivas de vida (PNUD; IPEA; FJP, 2013b, p. 25).

O município de Santa Fé de Minas apresentou IDHME muito baixo e o município de Paracatu apresentou melhor IDHME, parâmetro médio, assim como Vazante, Unaí, João Pinheiro e Uruana de Minas; nos outros municípios foi identificado IDHME baixo. Em 2010, o IDHE do Brasil era 0,637 e de Minas Gerais 0,638, portanto, apresentaram subíndice superior à média nacional e estadual, Paracatu, Vazante e Unaí.

A análise do IDHME dos municípios partícipes do Consórcio em comento evidencia a urgência de políticas educacionais, em especial, em Santa Fé de Minas. A educação escolar tem papel basilar para o desenvolvimento social e econômico, uma vez que pode reduzir a pobreza e desigualdades sociais, pois cria oportunidades que podem possibilitar melhores condições de vida.

Analizou-se também a renda per capita e o Índice de Gini, esse foi criado em 1912, pelo matemático italiano Conrado Gini. O intuito foi a medição do grau de concentração de renda, mensurar a diferença dos rendimentos dos mais pobres em

relação aos mais ricos. Desde então, o Coeficiente de Gini permanece sendo utilizado para a mesma função.

O Índice de Gini tem como parâmetro de zero (0) a um (1), sendo que o índice zero indica situação de igualdade. Portanto, toda a população apresenta a mesma renda *per capita*, algo difícil em sociedade de grande desigualdade como o Brasil, já o índice um (1) representa completa desigualdade social. Conforme o PNUD, o IPEA e a FJP (2013a, n. p.), o Índice de Gini:

Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda domiciliar *per capita* de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Em relação à renda per capita representa: “Razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos. Valores em reais de 01/agosto de 2010” (PNUD; IPEA; FJP, 2013a, n.p.). É válido pontuar que em 2010, o valor do salário mínimo era R\$510,00.

Em 2010, todos os municípios do CONVALES apresentaram Coeficiente de Gini, acima de zero, e a maioria, renda *per capita* inferior ao salário mínimo. Todos os municípios do referido Consórcio apresentaram menor Índice de Gini do que o Brasil e apenas Buritis, apresentou maior que Minas Gerais.

Os Índices de Gini, de fato, evidenciam as grandes desigualdades nos municípios partícipes do CONVALES. Nesse ínterim, a maior desigualdade pelo Índice de Gini foi identificada em Buritis, e a menor, em Natalândia. Contudo, nenhum município apresentou mesma renda (índice zero) ou maior concentração de renda (índice um).

Em relação à renda per capita, todos os municípios do CONVALES apresentaram renda inferior à média nacional e estadual. O município com maior renda *per capita* identificada foi Unaí, mais que o dobro da menor registrada em Urucuia. Entre os membros do Consórcio em comento, a diferença da renda per capita é bastante expressiva, aspecto que indica necessidade de geração de postos de trabalho para aumentar as possibilidades de melhor renda (Tabela 5).

Tabela 5 – Índice de Gini e renda per capita dos municípios do CONVALES, Minas Gerais e Brasil 2010

Municípios, Minas Gerais, Brasil	Índice de Gini	Renda per capita (R\$)
Arinos	0,55	349,52
Bonfinópolis de Minas	0,47	472,15
Brasilândia de Minas	0,44	444,35
Buritiz	0,57	505,59
Cabeceira Grande	0,47	424,47
Chapada Gaúcha	0,51	282,53
Dom Bosco	0,42	394,72
Formoso	0,54	370,41
Guarda-Mor	0,53	660,72
João Pinheiro	0,49	562,24
Lagoa Grande	0,50	543,58
Natalândia	0,40	431,11
Paracatu	0,51	637,80
Riachinho	0,48	290,89
Santa Fé de Minas	0,53	313,25
Unaí	0,54	720,51
Uruana de Minas	0,51	360,58
Urucuaia	0,47	259,38
Vazante	0,44	650,88
Minas Gerais	0,56	749,89
Brasil	0,60	793,87

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013a. Elaborado pelo autor, 2019.

Dos 19 municípios do CONVALES, seis apresentaram renda per capita superior ao salário mínimo vigente em 2010: Unaí, Guarda-Mor, Vazante, Paracatu, João Pinheiro e Lagoa Grande. É válido pontuar que, um salário mínimo não representa garantia de condições de vida digna, uma vez que no Brasil, a elevada carga tributária é mais impactante para cidadãos de menor poder aquisitivo.

A renda per capita da população tem relação direta e indireta com a dinâmica econômica, apesar de não ser o único indicador, é sem dúvida importante para avaliação do desenvolvimento da sociedade.

Os dados da renda per capita e o Índice de Gini, reforçam necessidade de políticas pontuais para promover melhorias nas condições de vida da população, principalmente quando se correlaciona com os indicadores do IDHM e os subíndices.

Conforme a FJP (2018, p. 61), em 2016:

O Território Noroeste produziu 3,5% do PIB mineiro. A agropecuária da região teve 13,1% de participação no estado. O Valor Adicionado da indústria da região representou 2,5% da totalidade do VAB⁷ industrial do estado ao passo que o setor de serviços contribuiu com 3,1% no total do VAB de serviços em Minas Gerais. Somando-se as participações de Patos de Minas (22,2%), Paracatu (17,2%), Unaí (16,6%%), João Pinheiro (7,1%) e São Gotardo (3,8%), foram obtidos 66,8% do PIB do Território. Relativamente ao PIB estadual, a contribuição desses municípios foi de 2,3%.

Os dados deixam evidente a importância econômica de Paracatu, Unaí e João Pinheiro, Patos de Minas e São Gotardo, sendo que os dois últimos não integram o CONVALES. Neste contexto econômico, apresenta-se o PIB a preços correntes dos municípios do CONVALES, a participação da indústria e do setor da agropecuária. O recorte temporal de 2010 a 2016 permite analisar crescimento e decréscimo. A base de dados utilizada é da FJP (2018), até o encerramento desta pesquisa, os dados de 2017, 2018 e 2019, não haviam sido publicados.

O PIB a preços correntes, no período avaliado, apresentou crescimento, com raras exceções. Em geral, pode-se identificar que Paracatu, Unaí e João Pinheiro apresentaram maiores valores em relação aos demais municípios. O município de Cabeceira Grande apresentou crescimento até 2015 e decréscimo em 2016.

Em Guarda-Mor, a queda foi de 2012 a 2013 e 2014 a 2015, contudo apresentou crescimento em 2016; em Paracatu, a queda foi de 2013 a 2015. Ocorreram decréscimos também em Santa Fé de Minas (de 2010 a 2011); Urucuaia e Buritis (2012 a 2013); Riachinho e Unaí (de 2013 a 2014); Vazante e Formoso de 2014 a 2015 (Tabela 6).

⁷ Valor Adicionado Bruto.

Tabela 6 – PIB a preços correntes dos municípios do Convalés e de Minas Gerais, 2010 a 2016 (1.000 R\$)

Municípios e Minas Gerais	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arinos	125.591	137.073	157.974	173.797	181.964	197.938	204.199
Bonfinópolis de Minas	89.843	114.487	138.437	156.323	157.574	160.129	208.843
Brasilândia de Minas	102.189	131.508	158.210	173.318	181.989	183.459	199.900
Buritis	336.349	527.568	566.048	533.994	561.144	601.789	668.723
Cabeceira Grande	111.087	139.971	147.193	163.729	175.011	203.236	186.136
Chapada Gaúcha	74.932	92.706	113.532	114.692	121.190	133.784	176.141
Dom Bosco	28.359	31.516	36.247	39.152	42.049	45.824	50.775
Formoso	80.370	118.174	131.751	151.894	164.283	161.184	177.819
Guarda-Mor	186.764	197.331	273.379	247.312	287.753	268.183	337.542
João Pinheiro	617.036	795.632	829.920	957.820	1.077.534	1.177.617	1.331.704
Lagoa Grande	93.468	124.863	139.954	167.802	176.966	181.285	207.051
Natalândia	21.541	25.924	30.729	35.797	38.664	40.635	47.677
Paracatu	1.701.105	2.126.292	2.677.772	2.913.028	2.851.633	2.848.220	3.218.934
Riachinho	48.241	53.993	62.586	81.149	80.240	85.117	100.062
Santa Fé de Minas	27.492	23.729	25.469	29.082	31.466	33.655	37.734
Unaí	1.330.068	1.733.006	2.019.844	2.236.061	2.202.016	2.439.492	3.137.942
Uruana de Minas	26.123	28.951	35.935	38.622	41.237	43.544	56.284
Urucuia	60.820	77.723	80.399	80.062	99.944	112.355	124.927
Vazante	340.207	429.344	443.675	516.676	576.892	537.643	569.682
Minas Gerais	351.123.418	400.124.687	442.282.830	488.004.903	516.633.984	519.326.359	544.633.968

Fonte: FJP, 2018 Elaborado pelo autor, 2019

Conforme a FJP (2018), no período de 2010 a 2016, os Valores Adicionais Brutos (VABs) da agropecuária dos municípios do CONVALES apresentaram crescimento com oscilações. Os municípios de Unaí, Paracatu, Guarda-Mor e Buritis se destacam na produção de grãos (feijão, milho, soja), os municípios de Arinos, Brasilândia de Minas, Buritis, João Pinheiro, Paracatu e Unaí destacam-se pecuária extensiva. No município de João Pinheiro, a estrutura produtiva abarca atividades agroflorestal, pecuária e sucroalcooleiro. No município de Chapada Gaúcha, tem-se desenvolvimento agrosilvo-pastoril, com destaque para produção de sementes de capim. O município de Unaí se destaca também no cultivo de trigo, plantação de hortifrúti e na criação de frangos, atendendo o mercado regional, pois abriga diversas granjas

De 2010 a 2011, todos os municípios apresentaram aumento; de 2011 para 2012, pode-se identificar queda dos VABs da agropecuária em Buritis, João Pinheiro, Lagoa Grande, Santa Fé de Minas e Urucuia. No período de 2012 para 2013, os decréscimos ocorreram nos municípios de: Buritis, Chapada Gaúcha, Guarda-Mor, Paracatu, Unaí, Uruana de Minas e Urucuia. De 2013 para 2014, identificou-se queda em Bonfinópolis de Minas, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Lagoa Grande, Paracatu, Riachinho, Unaí.

A maioria dos municípios teve decréscimo de 2014 para 2015, com exceção de Buritis, Chapada Gaúcha, Uruana de Minas e Urucuia. De 2015 para 2016, ocorreu o inverso, pois dos 19 municípios do CONVALES, apenas Arinos apresentou queda. Os dados da agropecuária deixam evidente a diferença de produtividade entre os municípios do CONVALES.

Os cinco municípios partícipes daquele Consórcio com melhores VABs da agropecuária foram: Unaí, Paracatu, João Pinheiro, Buritis e Guarda-Mor; já os com menores valores foram: Santa Fé de Minas, Natalândia, Dom Bosco, Uruana de Minas e Urucuia. Ao analisar os dados é perceptível a diferença dos valores entre os municípios, a título de comparação em 2016, a soma dos valores de Unaí, Paracatu e João Pinheiro supera dos demais municípios. A soma de Paracatu e João Pinheiro é quase a mesma de Unaí. Os valores fornecem informações da necessidade de dinamizar a produtividade agropecuária de alguns membros do CONVALES, por exemplo, Santa Fé de Minas, Natalândia, Dom Bosco, Urucuia e Riachinho (Tabela 7).

Tabela 7 - Valor adicionado bruto da agropecuária dos municípios do CONVALES, 2010 a 2016 (1.000 R\$)

Municípios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arinos	28.041	29.350	37.328	40.243	42.159	39.944	46.533
Bonfinópolis de Minas	39.251	58.965	73.581	85.772	80.583	77.806	116.241
Brasilândia de Minas	16.870	31.302	37.345	37.767	39.192	26.654	35.140
Buritis	114.565	252.674	241.419	201.679	204.149	212.017	288.081
Cabeceira Grande	30.073	47.807	56.504	57.801	47.898	47.203	68.589
Chapada Gaúcha	28.676	37.670	46.472	41.146	38.872	42.284	57.181
Dom Bosco	8.215	9.656	10.917	12.078	13.376	13.370	16.425
Formoso	35.666	52.204	61.952	69.147	71.461	70.290	77.478
Guarda-Mor	118.884	127.324	178.434	154.404	162.252	142.673	200.460
João Pinheiro	142.389	219.551	187.715	223.500	266.268	250.485	318.669
Lagoa Grande	31.892	56.532	52.845	75.978	68.531	60.733	80.486
Natalândia	4.947	5.906	6.480	8.952	9.111	8.953	12.302
Paracatu	243.442	331.411	416.666	387.736	357.133	354.469	531.111
Riachinho	11.460	13.045	17.338	28.896	24.352	22.733	33.366
Santa Fé de Minas	4.939	6.073	5.269	6.537	7.209	6.922	7.910
Unaí	327.522	524.024	568.359	549.698	521.363	516.600	819.193
Uruana de Minas	7.896	9.369	12.753	12.655	13.061	13.212	20.778
Urucuia	12.571	20.868	16.971	9.726	14.187	17.724	31.459
Vazante	41.117	45.270	47.708	56.429	58.960	58.606	98.483

Fonte: FJP, 2018 Elaborado pelo autor, 2019

As diferenças do PIB a preços correntes, assim como do VAB agropecuário incrementam os desafios para os gestores na adoção de estratégias que favoreça aos membros do consórcio. Nas palavras de Bezzi (2004, p. 20), “[...] o conhecimento da dinâmica regional permite conceber a região como sucessão de estruturas e processos que, ao se modificarem no tempo, alteram as funções de formas passadas, recriando-as e criando novas formas regionais”.

No que se refere à participação da indústria no PIB, no período de 2010 a 2016, os municípios apresentaram menores valores do que o setor agropecuário. Em Paracatu, a empresa transnacional Kinross atua na indústria da mineração, beneficiamento e comercialização de ouro.

Em Vazante, a indústria da mineração é responsável pelo VAB da indústria no PIB, existe a exploração de minério de zinco e produção do concentrado de zinco, além de pequenas confecções de roupas. No contexto regional, o município de Vazante, apresenta maior exploração de calcário. Os VABs da indústria de João Pinheiro e Unaí, não são maiores que os VABs da agropecuária, contudo são expressivos. Em João Pinheiro se deve ao polo de confecção e em Unaí a indústria de embalagens e produtos alimentícios.

O município de João Pinheiro não apresentou queda de 2010 a 2016. De 2010 para 2011, pode-se identificar queda dos VABs da indústria em Brasilândia de Minas e Bonfinópolis de Minas. No período de 2011 para 2012, os decréscimos aconteceram em Arinos e Cabeceira Grande. De 2012 a 2013, ocorreu queda em Bonfinópolis de Minas, Buritis, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Guarda-Mor, Santa Fé de Minas, Uruçuaia, Uruana de Minas e Natalândia.

Os municípios de Arinos, Brasilândia de Minas, Lagoa Grande, Paracatu, Unaí e Riachinho apresentaram queda nos VABs da indústria de 2013 para 2014. Identificou-se decréscimo de 2014 a 2015, em Arinos, Paracatu, Vazante, Formoso e Guarda-Mor. De 2015 a 2016, identificou-se queda em Arinos, Cabeceira Grande e Vazante.

De acordo com os dados da FJP (2018), os municípios do CONVALES com melhores valores na indústria de 2010 a 2016, foram: Paracatu, Unaí, João Pinheiro e Vazante, esses com expressiva diferença dos demais municípios. Os menores dados foram identificados em Dom Bosco, Santa Fé de Minas, Natalândia e Uruana de Minas (Tabela 8).

Tabela 8 – Valor adicionado bruto da indústria dos municípios do CONVALES, 2010 a 2016 (1.000 R\$)

Municípios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arinos	12.617	12.951	12.812	12.888	9.086	8.990	8.545
Bonfinópolis de Minas	7.704	7.224	9.756	9.381	9.640	10.211	11.890
Brasilândia de Minas	8.331	7.649	12.401	14.483	11.631	12.415	12.537
Buritis	29.667	36.572	44.082	35.899	39.305	42.303	49.693
Cabeceira Grande	43.600	50.126	46.680	52.354	68.302	90.787	45.339
Chapada Gaúcha	4.412	4.823	6.329	5.870	6.005	6.475	7.625
Dom Bosco	1.000	1.114	1.432	1.207	1.405	1.655	1.765
Formoso	3.704	5.651	7.324	7.378	7.814	7.372	7.659
Guarda-Mor	13.055	13.562	20.799	16.701	26.555	19.975	22.377
João Pinheiro	100.909	135.951	139.589	164.365	180.230	223.082	264.591
Lagoa Grande	12.027	14.657	14.728	15.050	15.006	15.082	19.459
Natalândia	1.737	2.019	2.215	2.110	2.615	2.684	2.783
Paracatu	576.924	733.747	1.003.681	1.046.375	1.025.592	943.935	990.826
Riachinho	1.979	2.338	2.643	3.140	3.029	3.215	3.562
Santa Fé de Minas	1.016	1.097	1.219	1.164	1.356	1.620	1.920
Unaí	195.751	249.411	300.784	354.550	299.735	333.300	405.828
Uruana de Minas	1.135	1.328	1.815	1.710	1.736	1.750	2.115
Urucuia	3.006	4.041	4.518	3.270	4.904	5.470	5.534
Vazante	131.783	187.452	170.796	201.362	225.972	168.157	157.514

Fonte: FJP, 2018 Elaborado pelo autor, 2019

Ao correlacionar os indicadores apresentados, inferem-se as muitas desigualdades entre os municípios do Consórcio em comento, pois grandes diferenças geram interesses díspares, entraves na cooperação intermunicipal e na gestão territorial (ROCHA; FARIA, 2004). Assim, no intuito da promoção do desenvolvimento regional, cabe ao CONVALES estabelecer metas, planejar e executar projetos que atendam a demanda dos municípios consorciados.

No encerramento do presente capítulo, vale destacar que no Brasil, a formação socioespacial é resultante da conjuntura político-econômica, portanto as regiões se constituem com muitas diferenças. Apesar das problemáticas existentes, cada região dentro da estratégia de desenvolvimento tem características próprias que podem ser aproveitadas.

No contexto mineiro tornou-se crescente a necessidade do estabelecimento de estratégias de cooperação intermunicipal que possa atender os anseios da sociedade. Especificamente na área de abrangência do CONVALES, como pode ser avaliados os indicadores deixam evidentes os desafios da cooperação intermunicipal, uma vez que há diferenças significativas entre os municípios consorciados. No próximo capítulo têm-se os conceitos, a legislação, as características de constituição e o funcionamento dos consórcios intermunicipais.

4 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS, MOTIVAÇÕES, ALCANCES E LIMITES

Desenvolver um modelo de governança que transponha os limites geográficos e financeiros pode ser o caminho para a promoção de justiça e desenvolvimento em todos os contextos. No entanto, não se configura processo simples e imediato; mas, ao contrário, requer ações independente de ideologia partidária e participação efetiva dos atores envolvidos. Nessa conjuntura, surge a cooperação intermunicipal, com agendas e propósitos comuns.

Nesta perspectiva, este capítulo aborda a formação de consórcios intermunicipais como instrumentos de gestão, assim como as limitações e dificuldades para sua constituição e implementação. Compreende duas seções intituladas: Consórcios administrativos e cooperação territorial e Considerações sobre consórcios públicos no Brasil.

4.1 Consórcios administrativos e cooperação territorial

Consórcio se configura em associação de duas ou mais pessoas (físicas e ou jurídicas), com intuito de aquisição de algum bem ou de solucionar questões que demandam a necessidade da cooperação. No caso específico dos consórcios intermunicipais são relações de cooperação entre os municípios. No entender de Torres (1995, p. 35):

Consórcio, do latim *consortiu*, implica a ideia de associação, ligação, união e, no âmbito das relações intermunicipais, nada mais apropriado do que a formação de entidades visando o estudo, o acompanhamento, o diagnóstico das soluções que, via de regra, envolvem municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente em função de forte demanda dos administrados.

No Brasil, a origem dos consórcios intermunicipais foi no Estado de São Paulo, através da Constituição Paulista de 1891. No âmbito federal, a primeira legislação referente aos consórcios intermunicipais data de 1937, atualizada em 1967, contudo extinta por emenda constitucional em 1969 (TORRES, 1995).

Com a extinção da legislação dos consórcios na esfera federal e a concentração dos recursos na União e Estados, os municípios passaram a constituir associações, no intuito do fortalecimento administrativo e institucional. No entanto, Caldas (2007), salienta que na década de 1980, os governos estaduais estimulavam

a criação de consórcios administrativos como forma de superação das dificuldades comuns, sendo que a integração se dava via associações civis de personalidade jurídica de Direito Privado. E, apesar da CF de 1988 não apresentar dispositivo explícito que regulamentasse a cooperação entre municípios, seu art. 30, inc. X, assegura que “compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988).

Até 2005, ano da regulamentação dos consórcios públicos, a cooperação territorial se dava via Consórcio Administrativo, que tinha por base a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Lei Orgânica da Saúde –, e a Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997 – Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A partir da utilização das referidas leis, os consórcios administrativos se ampliaram; além da utilização de outros instrumentos para organização e atendimento das necessidades de interesse público.

Neste contexto, pode-se apontar dois marcos institucionais fundamentais, a saber: 1) Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho de 1998; e, 2) Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005, que sistematiza o processo de contratação de Consórcios Públicos. A promulgação da Lei n. 11.107/2005, teve relativo consenso doutrinário ao considerar convênio como forma de acordo de vontade. Assim como, Termo de Cooperação, como mecanismo para entes consorciados do mesmo nível e mecanismo de convênio para entidades de níveis diferentes.

No que tange ao consórcio intermunicipal, com base na Lei n. 11.107/2005, seu art. 2º é formado por pessoas jurídicas exclusivamente entes da federação, a fim de estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive, com a realização de objetivos de interesse comum. Tal personalidade de pessoa jurídica deve ser constituída como associação pública de Direito Público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de Direito Privado sem fins econômicos (BRASIL, 2005).

O art. 6º, inc. 2, da Lei n. 11.107/2005, indica que na qualidade de pessoa jurídica de Direito Público, entende-se por “associação pública” um tipo de “autarquia”, ao passo que na qualidade de pessoa jurídica de Direito Privado, a denominação é “associação civil”, com subordinação ao regime jurídico público no que tange à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal – este último, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 2005).

Em síntese, é possível compreender as diversas possibilidades para o fomento da gestão associada de serviços públicos, tais como: a) formação de convênio público com personalidade de Direito Privado, sob a forma de associação civil; b) Convênio de Cooperação; e, c) Contrato de Programa que, por sua vez, pode ser vinculado a um convênio público ou de cooperação. Este último pode ainda ser independente de qualquer outro tipo de ajuste, inclusive, sendo celebrado diretamente por um ente federativo com entidade da administração indireta ou outro.

A Lei e os Estatutos são os ditames encarregados de estabelecer os consórcios. O ordenamento jurídico estatal regula a existência, as modalidades de funcionamento e os controles dos consórcios, tanto públicos quanto administrativos. Ao analisar as regras que regem os consórcios, o entendimento da evolução institucional torna-se determinante para a obtenção de respostas relacionadas à manutenção deste tipo de cooperação intermunicipal.

Os consórcios intermunicipais constituem uma das principais novidades da administração pública, objetivam estabelecer relações de cooperação federativa, para a gestão associada de serviços públicos, que dificilmente se resolveriam por um município isoladamente. Assim, o consórcio pode otimizar as ações com a junção de esforços e recursos. Por se tratar de alternativa flexível de gestão, pode ser importante estratégia para o desenvolvimento não apenas dos municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, pode oportunizar planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.

Os consórcios intermunicipais, que tem como característica comum o fato de serem organizações, que surgem com a finalidade de realizar ou gerenciar obras ou serviços de interesse comum, sem que, contudo, as obras e os serviços tornem-se titulares do consórcio (GOMES, 2005). Assim, a criação de um consórcio tem-se a existência de um ou várias metas comuns entre os municípios.

Caldas (2007) destaca que os consórcios são formas de organização tanto vertical quanto horizontal, definição onde se tem embutida a ideia de cooperação. Cooperação horizontal é aquele em que todos os entes consorciados têm o mesmo status constitucional, só municípios ou apenas estados. Na cooperação vertical envolve entes federativos distintos, municípios, estados e a União, que participa de consórcios apenas com municípios.

Sobre as relações entre o poder público e a sociedade no processo de gestão de consórcios intermunicipais, Diegues (2011, p. 303) aponta,

[...] devem ser orientadas pela busca de uma sinergia entre Estado e sociedade. A construção dessa relação depende tanto de atributos presentes no capital social de uma região quanto de seu processo de formação institucional e das formas como foram implementadas as políticas públicas.

Diante do exposto, pode-se inferir que a constituição de um consórcio envolve várias fases que dependem do envolvimento de todos os consorciados. Diegues (2011) aponta três obstáculos interligados no processo de fortalecimento dos consórcios: às relações políticas, a sobreposições de funções, entre consórcio e prefeituras, entre outras associações e a falta de definição de metas.

Neste contexto, podem-se elencar outros desafios: grandes distâncias geográficas entre os municípios; diferença extrema das características físicas, estruturais e socioeconômicas; questões políticas (disputas político-partidária); constantes divergências nas demandas; disputas entre os municípios, falta de recursos humanos e financeiros; dificuldade de acesso a uso de tecnologias; inexistência de estruturas físicas adequadas; lacunas no planejamento das ações; baixa qualificação dos servidores públicos; conflitos de agenda entre as áreas; entraves burocráticos; relação intergovernamental, entre outros.

Existe de fato limitações e dificuldades na gestão dos consórcios intermunicipais, esses devem funcionar como instrumentos de auxílio aos municípios na realização de estratégias de comum interesse. Também é importante salientar que a Lei dos consórcios, objetivou incrementar as iniciativas de gestão associada de serviços públicos e implementar mecanismos de cooperação.

As limitações podem ser maiores em municípios com reduzido número de habitantes, poucos recursos federativos e de baixa arrecadação. Além das dificuldades advindas da estrutura federativa brasileira, têm-se as implicações do capitalismo global que aprofunda a estrutura de desigualdades socioeconômicas (SANTOS, 2011). No entender de Silveira (2016), cabe enfatizar a questão do território, além do emaranhado de relações entre atores públicos e privados, e as motivações e interesses que circundam tal processo de decisão política, a fim de compreender os desafios e as possibilidades de firmação de contratos.

O território, então, surge como algo de fundamental importância para definir algumas possibilidades e impedimentos dos atores envolvidos, tendo em vista sua capacidade de moldar dinâmicas econômicas e sociais próprias de um espaço

geográfico propício à lavoura, à indústria, à pesca, à pecuária, entre outras atividades.

Brandão (2004, p. 60) pontua:

Vivemos um momento em que todos (agentes privados e públicos) “vão ao território”, no sentido de que suas estratégias são territorializadas, mas o território não é um dado ou um sítio fixado. É uma construção social conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto.

Assim, os gestores ao elaborar as políticas que possuem forte dimensão territorial, como, por exemplo, os consórcios intermunicipais, não devem encarar o território como um espaço-objeto, que não tem reação. O território é espaço-ator, que possui trajetória histórica e, ao mesmo tempo é resultado de interações e relações políticas, econômicas e sociais, podendo produzir e transformar tais relações.

As riquezas existentes no Brasil são preponderantes e consideráveis para o seu desenvolvimento tendo em vista sua vasta dimensão territorial. Tais diversidades, juntamente com histórico de crescimento econômico polarizado e permeado por relações hierárquicas de poder, construíram realidades socioeconômicas bastante variáveis e desiguais, embutidas tanto na estrutura político-administrativa de algumas localidades, como nos recursos infraestruturais, nos índices de desenvolvimento e na percepção da própria população sobre suas potencialidades.

Reis (2005), atenta que o debate sobre território deve envolver uma genealogia mais intensa e requer resposta profunda do que a questão da mobilidade – que muitas perspectivas atribuem ao território –, compreendendo-o apenas como espaço receptor de ações. A razão envolve a consideração do território como suporte de localizações, local de recepção, ao passo que ao território, em outra perspectiva, lhe é atribuído um papel ativo, uma ação interveniente em processos que se pretendem analisar.

No que tange às políticas regionais, como, por exemplo, a cooperação intermunicipal na gestão, devem contemplar muitos aspectos vinculados à dinâmica territorial. Em primeiro lugar, o território, como espaço geográfico, é um dos aspectos relevantes que pode incitar a formação da cooperação intermunicipal daqueles que possuem configuração geográfica similar e, muitas vezes, compartilhada.

No processo de construção e consolidação de política pública, a população detém o poder de transformar as decisões políticas desde que aconteça participação efetiva. Wood (2007), critica a definição de democracia cultuada e fomentada pela dinâmica do capitalismo; a concepção de democracia meramente do poder político, com ausência das relações sociais, um tipo de cidadania passiva, cujo cidadão é despolitizado e aponta que, de uma forma ou de outra, as concepções predominantes de democracia tendem a

[...] substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos; evitar qualquer confrontação com concentrações de poder social, particularmente se for com as classes dominantes, e finalmente, despolitizar a política (WOOD, 2007, p. 420).

Por outro lado, Wood (2007), pondera que é fundamental lutar por reforma democrática na sociedade capitalista, uma vez que em vários momentos da história humana, o capitalismo é incompatível com a democracia. O modelo capitalista, em realidade, tem transformado a definição da democracia, pois capital é atrelado a política. A manutenção da estrutura capitalista e do modelo de democracia depende de sustentação dada pelo Estado, uma vez que articulam as esferas política e econômica.

Wood (2007), conclui que tal situação passa a possibilitar a tolerância de partidos de luta política, inclusive sem nunca ter estado de acordo com a ideia. O capital internacional necessita do Estado para organizar suas dinâmicas econômicas tendo em vista que é o sistema internacional de Estados que permite a manutenção do capitalismo internacional.

A literatura das políticas públicas que debate o processo de decisão política – tem reconhecido a importância dos atores sociais, organizados coletivamente, para o processo de formulação de uma política. As pressões da sociedade civil impactam no curso do desenvolvimento de uma localidade. A inter-relação com os atores políticos, sejam os formuladores ou implementadores de política – constitui base de processo de decisão política. O debate sobre governança tem se fortalecido com o reconhecimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais no processo das políticas públicas.

No entender de Brandão (2007), os territórios são resultantes da operação de processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Para tanto, faz-se necessário ofertar robustez à endogenia regional e local, construindo, de

modo permanente, integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial. A autodeterminação e liberdade de decisão, expande com a promoção de mudanças nas relações de propriedade, assim é preciso habilitar atores mais ausentes e marginalizados, ativar recursos tanto materiais quanto simbólicos, além de mobilizar sujeitos sociais e políticos para ampliar o campo de ação coletiva.

No gerenciamento dos territórios, deve-se analisar a diversidade e as desigualdades sociais. É importante realizar diagnóstico na definição de projetos de gestão territorial; estabelecer importância dos territórios; realizar análise integrada das potencialidades e fragilidades; identificar as causas das desigualdades, seja na territorialidade ou dos atores. Assegurar a multidimensionalidade advinda do território, avaliar a dimensão externa, nas escalas temporal e espacial.

Em suma, antes de analisar potenciais conflitos dentro de um consórcio instituído é necessário estabelecer alternativas de consolidação dos consórcios, sobrepor as dinâmicas e necessidades do território aos interesses privados, partidários e aos valores dos próprios gestores.

Encerra-se essa seção externando que as experiências com consórcios administrativos e a cooperação territorial não representa a solução para os problemas dos municípios, no entanto, podem aprimorar e potencializar a cooperação intermunicipal. Na próxima seção são feitas considerações sobre a consolidação de consórcios públicos no Brasil e o desenvolvimento regional.

4.2 Considerações sobre consórcios públicos no Brasil

Devido às dificuldades orçamentárias e de gestão de muitos municípios, constituir consórcio público tem sido alternativa de integração regional e cooperação intermunicipal. Assim, um consórcio intermunicipal consiste em possibilidades de superação da deficiência na distribuição de recursos previstos pelos governos federal e estadual, na execução de políticas públicas de abordagem regional.

No Brasil por maiores que tenham sido os avanços, ainda existe muita burocracia na gestão pública. Em geral os municípios não têm profissionais capacitados para acompanhar as diretrizes e propostas de políticas públicas elaboradas pelo governo federal. Rocha e Faria (2004, p. 77) evidenciam:

No caso brasileiro, a grande maioria dos municípios padece de uma precariedade técnica, administrativa e financeira, sendo que, em muitos casos, a descentralização acaba por fragilizar ainda mais a provisão pública, comprometendo uma escala adequada da oferta de serviços e desarticulando as ações públicas.

Muitos gestores municipais e até estaduais, encontram dificuldades em captar recursos, como pontua Monteiro Neto (2014, p. 44):

As dificuldades expressas pelos prefeitos e governadores de todo o país para a captação de recursos de toda ordem junto ao governo federal são inúmeras, passando desde a enorme burocracia dos ministérios à gestão de convênios ou recursos de editais públicos. Os governos subnacionais não têm recursos financeiros e humanos suficientes e necessários para acompanhar a arquitetura, muitas vezes ineficiente e noutras autoritária, das propostas de coordenação de políticas públicas feitas pelo governo central.

No contexto em questão, é possível apontar dois modelos de gestão: o competitivo e o cooperativo. Os que defendem o sistema federativo competitivo enfatizam que a competição gera eficiência para atender as demandas da população, além de evitar a centralização do poder. “Por outro lado, os críticos ressaltam que, em países heterogêneos econômica, política e socialmente, como é o caso do Brasil, o modelo competitivo tem maximizadas as suas fragilidades” (ROCHA; FARIA, 2004, p. 81).

A competitividade gera guerra fiscal, fragmentação política e ainda alguns gestores podem incentivar a população a usufruir de serviços de estados ou municípios próximos, especialmente na área de saúde. Em relação ao modelo do federalismo cooperativo, visa compartilhar as ações e políticas públicas, busca estimular a integração, contudo não anula a competitividade.

No entanto, os críticos ressaltam que, muitas vezes, a cooperação pode redundar em resultados negativos, como: subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes; falta de definição mais clara da distribuição das responsabilidades e consequente falta de accountability do sistema; e falta de estímulo para a inovação nas formas de atuação dos entes federados (ROCHA; FARIA, 2004, p. 82).

Independente do modelo deve-se ter em mente que ambos apresentam benefícios e desafios. O ideal é o equilíbrio entre cooperação e competição, que depende dos entes envolvidos que podem fortalecer a parceria e pautar para o desenvolvimento regional. No que refere-se a garantia jurídica do consórcio público foi promulgada, em 2005, pela Lei dos Consórcios Públicos – Lei n. 11.107, de 06 de

abril de 2005 –, regulamentada pelo Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. O art. 2º, inc. I, do Decreto n. 6.017/2007, assim conceitua o termo “consórcio público”, *in verbis*:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007b).

Pode-se apontar que o consórcio público, caracteriza-se em pessoa jurídica, constituída como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada exclusivamente por entes da federação. Para sua constituição e atuação, deve atender às exigências da Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005, e do Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. A referida legislação, fortaleceu os consórcios que demandavam de legislação específica e regulamentação, além de favorecer para a ampliação do número de consórcios (BRASIL, 2007b).

A regulamentação, também ocasionou, em muitos consórcios, dificuldades de adequar ao novo contexto jurídico. Assim, a fim de consolidar e disseminar a diretriz de atuação, o governo federal induziu o estabelecimento dos consórcios públicos com transferência de recursos as unidades federativas, a fim de beneficiar maior número de habitantes.

O debate sobre a importância da cooperação multinível e a Lei dos Consórcios Públicos tem atribuído aos arranjos institucionais instrumentos jurídicos, com potencial de ofertar serviços públicos sob responsabilidade dos municípios. Além de consolidar as lideranças locais em escala regional, no intuito de trabalho colaborativo e harmonioso no território.

Os consórcios públicos atuam em setores distintos, no entanto, sobressaem mais nas áreas de: agricultura, assistência social, desenvolvimento econômico, educação, energia, habitação, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, saúde, segurança pública, transporte, mobilidade e turismo. São áreas de atuação com infinidade de probabilidades de desdobramento em que as estratégias podem ser traçadas e articuladas de forma a promover o desenvolvimento regional.

É importante evidenciar que depende da realidade local e regional, dos atores envolvidos, pois nem sempre um consórcio em determinado local terá o mesmo êxito

que em outro. Assim, ao constituir um consórcio deve ser respeitada a legislação, além de adequar a demanda e realidade dos consorciados. A legislação do consórcio público dá indicativos do processo de constituição, das limitações na efetivação e no decorrer do funcionamento.

Pode-se elencar alguns passos a serem traçados para implementação de consórcios públicos: a) Identificar os interesses e problemas comuns; b) elaborar estudos de viabilidade técnica; c) elaborar o Protocolo de Intenções; d) ratificar o Protocolo de Intenções; e) elaborar o Estatuto do Consórcio Público; f) efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); g) realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio; h) estruturar órgãos decisórios e equipe técnica; i) elencar outras providências para o funcionamento do consórcio; j) retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio.

No processo é essencial a delimitação dos interesses e problemas comuns aos consorciados, para depois realizar estudos da viabilidade técnica, para tanto, é fundamental pessoas capacitadas em cada área, pois as ações devem atender a demanda dos consorciados. O art. 2º, inc. III, do Decreto n. 6.017/2007, estabelece como “[...] protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos Entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (BRASIL, 2007b).

A partir da elaboração do Protocolo de Intenções, os poderes executivos signatários enviam às respectivas casas legislativas (Câmaras Municipais e, se for o caso, Assembleias Estaduais e Câmara Federal), para aprovação ou retificação. Quanto ao Estatuto do Consórcio Público, cabe a Assembleia-Geral composta pelos chefes do poder executivo de cada ente federativo participante aprovar. O Estatuto do Consórcio Público regulamenta e organiza o funcionamento do consórcio.

Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo. § 1º Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral.

§ 2º Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

§ 3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado. § 4º A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral (BRASIL, 2007b).

O Estatuto tem efeitos no caso do consórcio público de direito público, após publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado. Os efeitos do consórcio público de direito privado estão sujeitos ao registro do estatuto na forma da legislação civil. A efetivação do CNPJ do consórcio, junto a Receita Federal é de fundamental importância.

Sobre o contrato de rateio, o art. 2º, inc. VII, do Decreto n. 6.017/2007, define que “contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público” (BRASIL, 2017b, p.01.).

Visando garantir a capacidade de financiamento, a Lei n. 11.107/2005 e o Decreto n. 6.017/2007 estabelecem, além do contrato de rateio, contrato de programa, possibilidade de firmar convênio de cooperação entre entes federados e acordo de gestão associada de serviços públicos. O art. 2º deixa evidente cada um.

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

No que se refere, aos recursos humanos, a estruturação dos órgãos decisórios e equipe técnica devem primar pela transparência na contratação de servidores competentes, além de evitar indicação política e nepotismo.

Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um (BRASIL, 2017b).

Servidores concursados dos municípios, podem ser remanejados, desde que sejam qualificados para atuar no consórcio exercendo as mais diversas funções. No tocante, a exclusão de um consorciado deve ocorrer por causa justa, depois de ocorrer processo administrativo que garanta o exercício do contraditório. A retirada pode ocorrer a qualquer tempo, pois nenhum consorciado é obrigado a permanecer no consórcio. Quanto a alteração ou extinção do consórcio depende da aprovação da Assembleia-Geral. (BRASIL, 2017b).

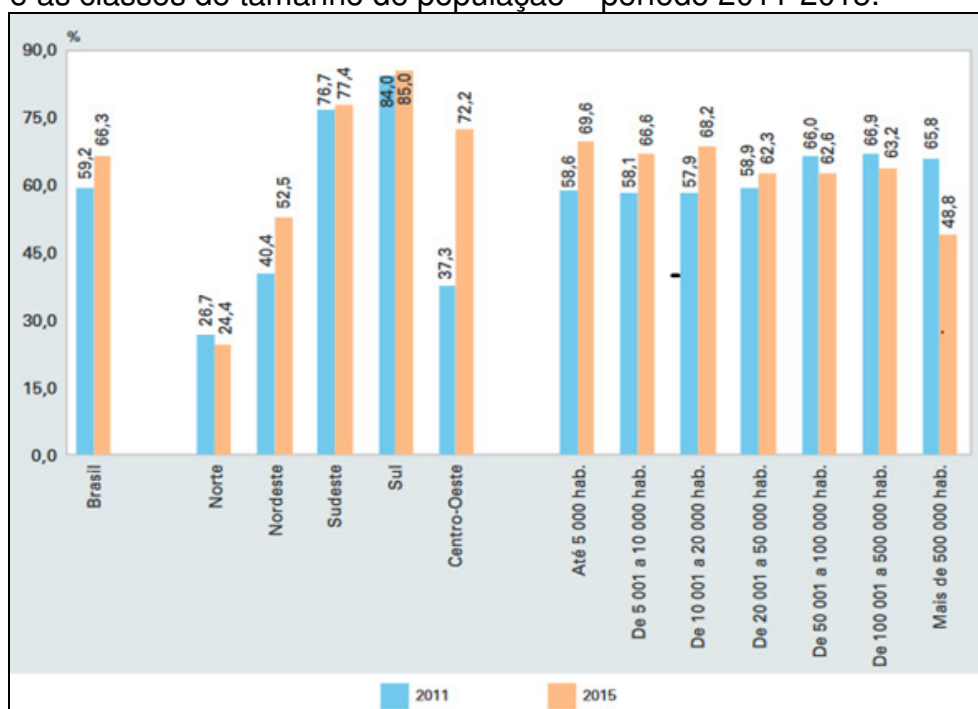
Em relação às modalidades de consórcios públicos intermunicipais, têm-se os temáticos ou multifinalitários, pois, a escolha depende da finalidade do consórcio. O modelo multifinalitário permite agrupar várias demandas, como é o caso do CONVALES – foco da presente pesquisa. O consórcio público temático/específico abarca uma temática, mas não significa que os desafios sejam menores do que o consórcio multifinalitário, pois, em qualquer modalidade, têm-se desafios, limites, em todo o processo de constituição e gestão.

Diante aos desafios no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas e da falta de incentivos à cooperação entre os governos, é importante analisar a alternativa dos consórcios públicos como mecanismo potencial à promoção do desenvolvimento regional. Faz-se também necessária abordagem dos desafios do desenvolvimento regional no Brasil, tendo em vista sua dimensão territorial, os processos e as características particulares e díspares, que compreendem um cenário bastante desigual. Além disso, é preciso resgatar a importância da cooperação para fortalecer o desenvolvimento regional.

O consórcio público, portanto é um ente público, cuja qualidade é transmitida pela natureza de seus integrantes que exercem função administrativa. É também sujeito de direito, sendo que, quando possui personalidade jurídica, constitui um terceiro sujeito de direito, personificado, diferente dos sujeitos que o integram; a quem substitui, relativamente aos fins e objetivos estabelecidos, pode inclusive, adquirir patrimônio próprio de funcionamento (HARGER, 2007).

Neste sentido, apresenta-se o número de municípios que aderiram ao instrumento do consórcio público, de 2011 a 2015, conforme as Regiões Brasil (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho de população – período 2011-2015.



Fonte: IBGE, 2015.

Considerando os dados do IBGE (2015), é possível identificar aumento do percentual de municípios brasileiros que aderiram ao consórcio público, passando de 59,2% (3.295) para 66,3% (3.691), fato que pode significar êxito como arranjo cooperativo. Ao analisar por Regiões, identifica-se decréscimo na Região Norte, maior crescimento na Região Centro-Oeste, apesar de que nas Regiões Sul e Sudeste, o percentual é mais expressivo.

Em todo território nacional, os consórcios intermunicipais mais consolidados são os de saúde, como pontua Cruz (2001, p. 60): “As experiências mais relevantes de consorciamento, no Brasil, encontram-se na área da saúde. No contexto nacional, Minas Gerais aparece como o estado em que essas experiências mais se difundiram”.

Uma característica latente do processo de consorciamento intermunicipal é um fenômeno cujo padrão de ocorrência encontra-se vinculado à região, no qual o município está localizado. Na Região Norte, o isolamento geográfico natural, devido às extensas áreas de florestas – vazio demográfico –, podem contribuir para menor percentual de articulação e cooperação. No caso da Região Centro-Oeste, que se configura com muitos municípios novos, originados do agronegócio, o crescimento dos consórcios, pode representar opção para de solucionar questões comuns.

Henrichs (2018), realizou levantamento dos consórcios públicos no Brasil, na escala temporal de 2015 a 2017. O mapeamento possibilitou identificar “[...] **491 consórcios públicos** existentes no Brasil, sendo que, do total dos 5.568 Municípios brasileiros, identificou-se que **4.081** participam de pelo menos um consórcio” (HENRICHs, 2018, p.6, grifo da autora).

Em relação à distribuição por estado/região os dados conferem com os já apresentados do IBGE (2015), os estados do Sul e do Sudeste apresentam maior representatividade resguardando a proporção do número de municípios (Tabela 9).

Tabela 9 - Quantidade de municípios que participam de consórcio público no período considerado por região e Estado.

Região	UF	Não participa	Sim participa	Total UF
Norte	AC	21	1	22
	PA	86	58	144
	RO	2	50	52
	TO	96	43	139
	AM	62	0	62
	RR	15	0	15
	AP	16	0	16
Total		298	152	450
Nordeste	AL	12	90	102
	BA	140	277	417
	CE	78	106	184
	MA	160	57	217
	PB	122	101	223
	PE	32	152	184
	SE	55	20	75
	PI	224	0	224
Total		850	943	1.793
Sudeste	ES	4	74	78
	MG	16	837	853
	RJ	11	81	92
	SP	116	529	645
Total		147	1.521	1.668
Sul	PR	1	398	399
	RS	71	426	497
	SC	2	293	295
Total		74	1.117	1.191
Centro-Oeste	GO	90	156	246
	MT	1	140	141
	MS	27	52	79
Total		118	348	466
Total		1.487	4.081	5.568

Fonte: Henrichs (2018, pp. 6-7).

Especificamente, Minas Gerais apresenta elevado número de municípios que

integram a algum consórcio público. Conforme Henrichs (2018), apenas 16 dos 853 não fazem parte de consórcio público. Sobre adesão dos entes estaduais e federal, pode-se apontar reduzido grau de participação pelos estados e no caso da União inexistente.

No que concerne à **participação do Estado como Ente consorciado**, a pesquisa identificou apenas 10 consórcios em que este Ente federativo assinou e ratificou o protocolo de intenções, são eles: **Bahia** (1 consórcio – área de saúde), **Ceará** (8 consórcios – área de saúde) e **Espírito Santo** (1 consórcio – gestão de resíduos sólidos). De outro lado, não se identificou **nenhum** consórcio em que a **União** participe como Ente consorciado (HENRICHs, 2018, p.12, grifo da autora)

Cabe às esferas estadual e federal apoiar a cooperação intermunicipal, uma vez que pode auxiliar na resolução dos problemas da sociedade. O mapeamento também identificou o perfil dos municípios consorciados com base no número de habitantes, sendo 3.599 municípios abaixo de 50 mil habitantes; de 50 mil a 299.999 habitantes apenas 425 municípios e a partir de 300 mil habitantes 57 municípios (HENRICHs, 2018).

A legislação permite que um município faça parte de mais de um consórcio, realidade da maioria (Tabela 10).

Tabela 10 - Quantidade de municípios que participam de mais de um consórcio público.

	Quantidade de municípios
Apenas 1 consórcio	1.863
Até 2 consórcios	944
Até 3 consórcios	728
Até 4 consórcios	399
Até 5 consórcios	119
Até 6 consórcios	26
Até 7 consórcios	2
Total	4.081

Fonte: Henrichs (2018, p. 13).

Os dados indicam dos 4.081 municípios que participam de algum consórcio público no Brasil, 2.218 aderiram a mais de um, sendo que dois municípios integram a sete consórcios. A legislação também deixa claro que o município pode integrar consórcios da UF que pertence ou ainda de outra, portanto transcender as fronteiras, o que pode significar integração regional (Tabela 11).

Tabela 11 – Consórcios que possuem municípios situados em mais de um Estado

Sede da UF	Quantidade de UF	UF abrangidas
SC	7	AC, BA, PB, PR, RS, SC, SP
PR	3	PR, RS, SC
DF	3	DF, GO, MG
PR	2	PR, SC
GO	2	GO, MG
MG	2	MG, RJ
MT	2	MT, MG
PB	2	PB, RN
PR	2	PR, SC
PR	2	PR, SC
ES	2	ES, MG
RS	2	RS, SC
PR	2	PR, SC

Fonte: Henrichs (2018, p.14).

Ao considerar a sede da UF e a UF de abrangência, pode-se identificar que nem sempre a posição geográfica é determinante, pois temos parcerias de municípios de Santa Catarina, Bahia, Acre, entre outros. No que concerne a modalidade, dos 491 consórcios públicos 213 são multifinalitários assim como o CONVALES.

Retomando as questões legais, com a criação de um consórcio público, vários sujeitos de Direito Público constituem nova entidade ou, a novo ente público, com personalidade, fins e patrimônios próprios. Em relação aos fins, às prerrogativas e ao controle funcionam como pessoas jurídicas independentes dos entes que os constituem.

Assim, a personalidade jurídica é consequência da norma genérica de criação ou como consequência do acordo constitutivo, quando corresponde aos interesses comuns preexistentes e determinantes do consorciamento. Diante do exposto, é importante concentrar esforços para a realização do objeto, isto é, para a prestação de serviços que integram os objetivos. Logo, os fins podem ser diversos, mas condizentes com os de cada consorciado ainda que, em todo caso, não possam ser fins indeterminados, indefinidos ou alheios aos seus estatutos orgânicos.

Nesta perspectiva, os consórcios públicos representam um instrumento de gestão e aprimoramento da cooperação territorial. Os casos de sucesso induzem outros municípios à adesão ou à constituição de outros. No próximo capítulo, apresenta-se o CONVALES – consórcio de foco da presente pesquisa –, bem como os projetos de construção de barraginhas e o SIM, além dos resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas no trabalho de campo.

5 CONSÓRCIO DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO NOROESTE DE MINAS NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A cooperação via consórcio intermunicipal tem se configurado de grande importância na governança territorial e no desenvolvimento regional. As disparidades regionais e as dificuldades de muitos municípios em proporcionar à população serviços básicos favorece a criação de consórcio intermunicipal. Neste contexto, se insere o Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES), que busca desenvolver modelo de gestão para adequação de interesses na governança territorial e otimizar os recursos escassos.

O Consórcio em comento abarca especialmente as áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento regional – todas importantes para promover melhorias na qualidade de vida da população dos municípios membros. Assim, na presente pesquisa, a descrição de suas ações se refere ao Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e à construção de estruturas de contenção de águas (barraginhas).

Nesse sentido, o presente capítulo avalia os aspectos constitutivos, funcionais e a governança territorial do CONVALES, além de identificar as motivações e os objetivos que fomentam a experiência com institucionalidades parceiras, as estratégias de cooperação e governança ali desenvolvidas, e investigar as principais dificuldades e limitações ao seu funcionamento e o desenvolvimento das suas ações na região.

Apresenta como tem ocorrido o trabalho do CONVALES na construção das barraginhas e a atuação do SIM e por fim, expõe os resultados da pesquisa de campo, onde foram entrevistados gestores de alguns municípios, técnicos e produtores rurais beneficiados por ações do CONVALES.

Por se tratar de 19 municípios e uma área total de 64.047.860 km², fez-se opção pela pesquisa de campo em locais específicos das barraginhas construídas pelo CONVALES e em alguns empreendimentos atendidos pelos SIM.

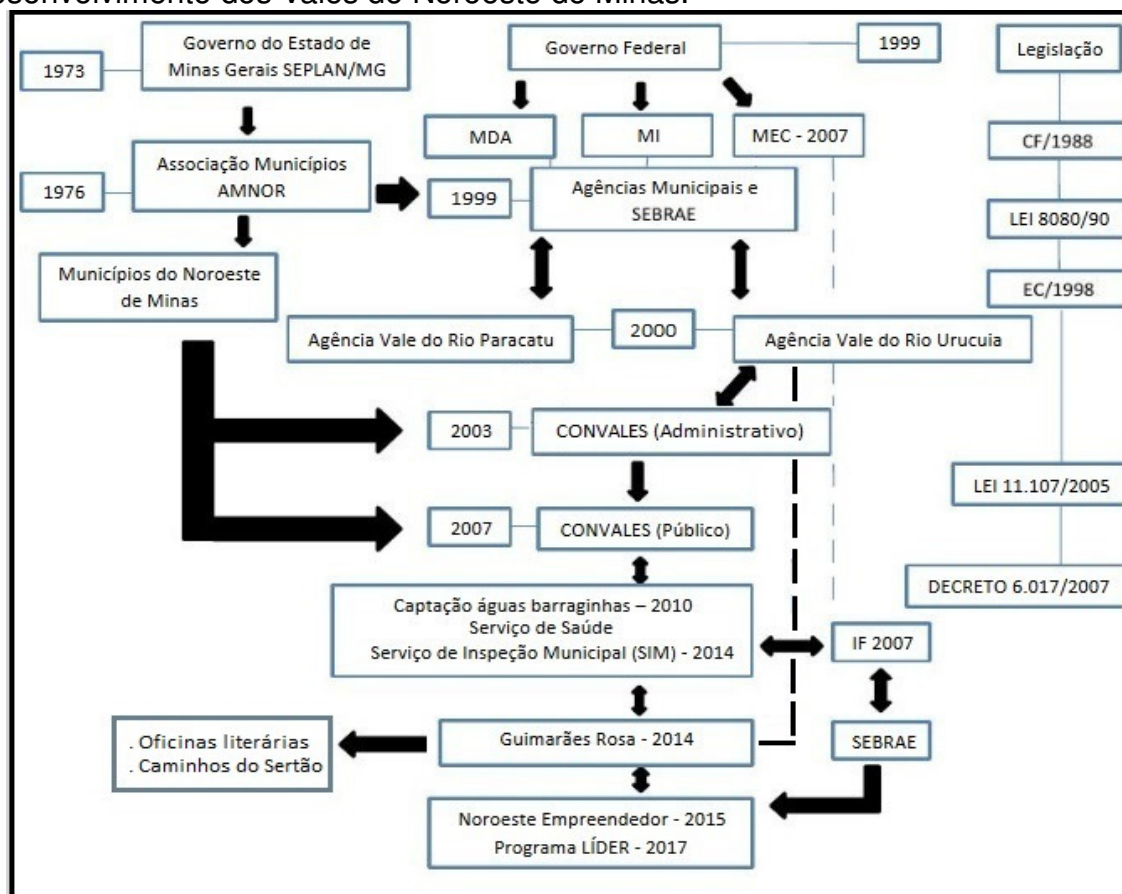
Neste contexto, o capítulo foi elaborado com quatro seções, a primeira intitulada: Processo de formação do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES); a segunda nomeada, Sustentabilidade ambiental e desenvolvimento: construção de estruturas de contenção de águas barraginhas.

A terceira seção foi intitulada Desenvolvimento regional: análise do Serviço de Inspeção Sanitária Municipal (SIM) e a última: Percepções dos atores regionais sobre o funcionamento e repercussões do CONVALES na região, essa foi dividida em três subseções: Discussões das entrevistas com gestores municipais; Resultados das entrevistas com profissionais técnicos; Entrevistas com beneficiados e ou parceiros do CONVALES.

5.1 Processo de formação do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas (CONVALES)

Historicamente, o processo de formação do CONVALES resulta diretamente e indiretamente de políticas governamentais no âmbito nacional e estadual, que data de 1973 (Figura 2).

Figura 2 – Fluxograma – Histórico da implantação do Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas.



Fonte: Pesquisa direta. Elaborado pelo autor, 2018.

A Figura 2, evidencia marcos importantes para a consolidação do CONVALES. Em 1973, em função da extensão territorial e diversidades socioeconômica, o governo de Minas Gerais, através de sua Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), promoveu pesquisas regionais para identificar características socioeconômicas e traçar cenário das fragilidades e potencialidades das regiões. Em 1976, no intuito de fortalecer os municípios da região Noroeste mineira foi criada a AMNOR, que compreende 19 municípios, sendo que Santa Fé de Minas não integra a AMNOR e faz parte do CONVALES.

Quanto às ações do governo federal que refletiram indiretamente ou diretamente no Consórcio em comento, é possível pontuar que em 1988, com a promulgação da CF, vislumbrou-se o processo de novas políticas públicas e leis. Na década de 1990, alguns projetos e políticas públicas também favoreceram a região. No entanto, maiores avanços ocorreram a partir da década de 2000, por intermédio de ações e projeto do Ministério da Integração Nacional (MI) em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

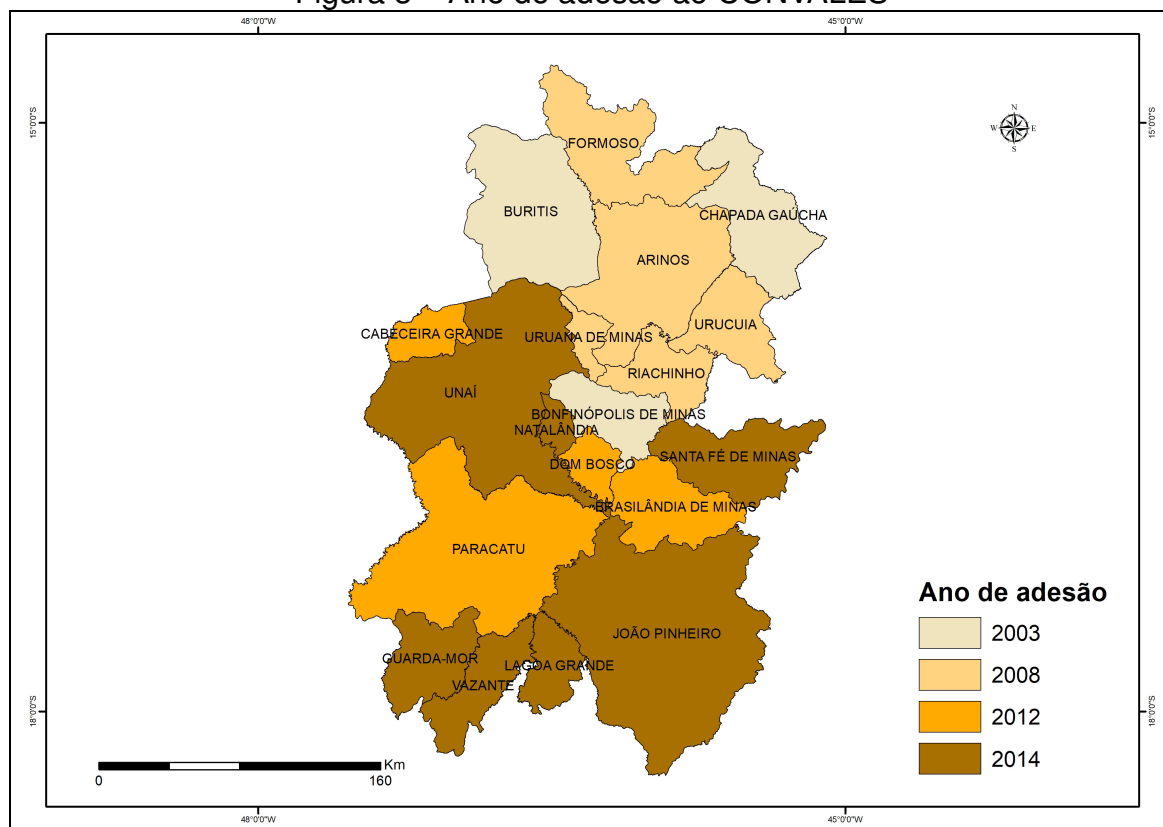
Tendo por base as políticas de bacias hidrográficas daquela pasta governamental, foram implantadas as agências municipais, sendo duas de desenvolvimento regional, a saber: 1) Agência do Vale do Rio Paracatu; e, 2) Agência do Vale do Rio Urucuia. Também o Ministério da Educação (MEC) expandiu o ensino técnico e superior com a criação de Institutos Federais (IFs), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a política de territórios da cidadania.

Sobre a Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Rio Urucuia (ADISVRU), desde sua criação no ano 2000, esta tem pretensão de atuar para diversificar o capital social, independentemente das alternativas de governo e das administrações locais. O foco é combater à pobreza e as desigualdades sociais, buscando desenvolver a cooperação intermunicipal na região e articular parcerias e executar projetos de desenvolvimento humano, social e sustentável no Vale do Urucuia (ADISVRU, 2008).

Em suma, aquela Agência tem por norte fortalecer o protagonismo local e a base político-institucional e empresarial e apoiar a criação e fortalecimento de novas institucionalidades e a diversificação da base social e produtiva local e regional. E ainda, articular parcerias municipais, estadual e federal, em ambiente de redes, cooperação, empreendedorismo e democracia, através da difusão de metodologias e tecnologias sociais (ADISVRU, 2008).

Diante do exposto e conforme relatório do CONVALES (2017a), em 2003, teve início o processo de formação do consórcio com os municípios de Bonfinópolis de Minas, Buritis e Chapada Gaúcha, sendo que em 2019, são 19 municípios membros (Figura 3).

Figura 3 – Ano de adesão ao CONVALES



Fonte: CONVALES (2017a). Cartografia e org: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019

Em 2003, os municípios de Bonfinópolis de Minas, Buritis e Chapada Gaúcha fundaram o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento das Bacias dos rios Urucuiá e Carinhanha, afluentes do rio São Francisco, constituído com personalidade jurídica de Direito Privado. Em 2007, passou por readequação, alterando para pessoa jurídica de Direito Público, com natureza de Associação Pública.

Em 2008, ingressaram os municípios de Arinos, Formoso, Riachinho, Uruana de Minas e Urucuiá. Em 2012, no intuito de fortalecer as ações voltadas para o setor de saúde, ocorreu alteração estatutária, assim passou a ser Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento da Bacia do Urucuiá e Noroeste de Minas.

Em 2014, com nova alteração estatutária, recebeu a denominação/razão social de CONVALES – consórcio multifinalitário pertencente às bacias do rio Paracatu e do rio Urucuia. Em 2012, ingressaram no referido Consórcio os municípios de Paracatu, Dom Bosco, Brasilândia de Minas e Cabeceira Grande. Por fim, em 2014, ali ingressaram os municípios de Natalândia, Santa Fé de Minas, João Pinheiro, Unaí, Vazante, Guarda-Mor e Lagoa Grande (CONVALES, 2017a).

O CONVALES é constituído com prazo de duração indeterminado, com sede e foro no município de Arinos. Tem por finalidade buscar a construção de um consorciamento multifinalitário – forma mais complexa de parceria consorciada, que implica a articulação de diferentes agendas de políticas públicas setoriais. Assim, visa prestar serviços essenciais à população e promover desenvolvimento nos setores de educação, saúde, preservação ambiental, disponibilidade de energia e logística, potencializar o turismo, entre outros. Configura-se como uma alternativa de cooperação intermunicipal de apoio e fortalecimento da gestão e governança territorial.

No que se refere à estrutura administrativa do CONVALES, é possível apontar que o art. 16 de seu Estatuto estabelece: Assembleia Geral; Órgãos Temáticos; Conselho Fiscal; Secretaria executiva; Comitês Técnicos e Plenária de Entidades.

Sobre a Assembleia Geral, seu art. 17 predispõe, *in verbis*:

Art. 17 - A Assembleia Geral é a instância máxima de deliberação do Consórcio e será constituída por todos os consorciados signatários do Protocolo de Intenções que o ratificaram por lei no âmbito dos respectivos Legislativos Municipais (CONVALES, 2012, p. 9).

O Conselho de prefeitos é constituído pelo Presidente; Vice-Presidente; Vice-Presidentes Temáticos e Secretário.

Art. 31 - O Presidente e o Vice-Presidente do Consórcio serão obrigatoriamente Chefes do Poder Executivo dos municípios consorciados.
Art. 32 - A eleição dos membros do Conselho de Prefeitos será pela Assembleia Geral e se dará por maioria simples de votos em escrutínio secreto ou por aclamação para mandato de 1 (um) ano, permitida uma reeleição (CONVALES, 2012, p. 15).

No âmbito do Conselho dos prefeitos, em 2012, demandou a constituição dos Órgãos Temáticos, no intuito de melhor execução das ações, pois o CONVALES, como mencionado, tem extenso território com distribuição bem distinta do número de

habitantes. Municípios com indicadores com expressivas diferenças na dinâmica econômica, sendo assim o CONVALES tem competências e objetivos de grande abrangência (Quadro 2).

Quadro 2 – Competências e objetivos do CONVALES.

Descrição
I – Gestão associada de serviços públicos, especialmente a organização e apoio ao sistema regional de saúde dentro da área de jurisdição dos municípios consorciados, obedecendo aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS;
II – Prestação de serviços relacionados à área da saúde, desenvolvendo ações, planejando medidas, adotando e executando programas de saúde aprovados pelo Conselho de Secretários Municipais, com a finalidade de promover a melhoria da saúde da população da unidade territorial da área subscritora;
III – Compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
IV – Obras de infraestrutura (conservação de estradas vicinais, guias e sarjetas, produção de blocos de concreto, etc.);
V – Planejar, desenvolver, implantar e executar ações no campo da Informática (sistema de geoprocessamento, sistemas de gerenciamento de tributos comuns, redes regionais);
VI – Saneamento (saneamento ambiental, saneamento básico, saneamento rural, abastecimento de água, etc.);
VII – Resíduos sólidos (aterros sanitários, gestão dos resíduos sólidos, organização de catadores de lixo, comercialização dos resíduos sólidos, limpeza urbana);
VIII – Máquinas e equipamentos (compras de máquinas e equipamentos para atender municípios de uma região, etc.);
IX – O apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
X – O exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação;
XI – Planejamento (planejamento regional, na área de atuação do Consórcio, planejamento de recursos hídricos, planejamento regional de abastecimento de água, planejamento regional de saneamento, planejamento para destinação final de resíduos);
XII – Execução de atividades destinadas a instituir e ampliar as ações de segurança alimentar e nutricional e de promoção do desenvolvimento local dos municípios que o integram, mediante a realização de ações de interesse público ou o incentivo às atividades de outras entidades;
XIII - Desenvolver, contratar, fornecer ou manter sistemas, serviços e equipamentos de energia elétrica, de iluminação pública convencional ou sistemas inteligentes voltados a eficiência energética e energias renováveis, incluindo manutenção do parque luminotécnico dos municípios consorciados;
XIV – Estimular a cooperação intermunicipal e a elaboração de estudos e pesquisas que contribuam para a promoção do desenvolvimento local, com foco na dimensão regional;
XV – Promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável e do combate a pobreza;
XVI – Preservar, defender e conservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável;
XVII – Fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
XVIII – Implantação do serviço de inspeção animal e vegetal de acordo com os princípios e definições da sanidade agropecuária, nos municípios consorciados, dentro dos padrões e normas técnicas do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – Suasa, em conformidade com as leis vigentes e outras normas e regulamentos que venham a ser expedidos pelas instâncias Central e Superiores, Intermediárias e Locais, com vista a regulamentar a sanidade agropecuária, incluindo o controle de atividades de saúde, sanidade, inspeção fiscalização, educação, vigilância de animais e vegetais, insumos de origem animal e vegetal;
XIX – Articulação de parcerias na programação de educação para formação, informação de qualidade, inovação tecnológica, empreendedorismo local e regional sustentável.

Fonte: CONVALES (2012 pp.4 a 6). Elaborado pelo autor, 2019

Em relação aos Órgãos Temáticos envolvem setores essenciais para o bem-estar da população, todos demandam recursos financeiros para que a prestação de serviço atenda os anseios da população. O art. 27 do Estatuto aponta a descrição dos Órgãos Temáticos (Quadro 3).

Quadro 3 – Órgãos temáticos do CONVALES

Descrição
I – Desenvolvimento Econômico , responsável pela área econômica, compreendendo o extrativismo, a produção, o beneficiamento/industrialização, a comercialização e o abastecimento de bens, além de serviços, compreendidos na Agenda Econômica do Consórcio, devendo propor, formular e acompanhar a implementação de programas e projetos econômicos, bem como se responsabilizar pelas ações de fomento, organização, acompanhamento e gestão das demandas do agronegócio;
II – Desenvolvimento Social ; responsável pela gestão da Agenda Social do Consórcio no que se refere ao planejamento, acompanhamento e consolidação das demandas da região nas áreas de educação, formal e profissional; cultura; saúde; assistência social; e promoção da cidadania, dentre outros temas;
III – Proteção e Defesa Ambiental , responsável pela gestão da Agenda Ambiental do Consórcio, especialmente pelo acompanhamento do processo de construção das Agendas 21 locais e defesa dos interesses regionais a respeito do sistema de gestão de bacia hidrográfica, propondo ações do Consórcio perante projetos de leis e as regulamentações das legislações federal e estadual pertinentes;
IV – Assuntos Institucionais e Integração Regional , responsável pela gestão da Agenda Político-institucional do Consórcio, especialmente no que se referir aos avanços da sua organização institucional e a articulação e integração entre as instituições participantes do Consórcio e deste com as de cooperação técnica e financeira;
V – Vigilância e Defesa Sanitária Animal e Vegetal , responsável pelos serviços de inspeção e notificação, gerenciamento de recursos técnicos e financeiros, controle, avaliação e acompanhamento dos serviços prestados às empresas cadastradas e aos municípios consorciados, realizando estudos de caráter permanente sobre as condições sanitárias e incentivando e apoiando a estruturação dos serviços de sanidade animal e vegetal nos municípios consorciados, objetivando a uniformidade de atendimento de inspeção e de auxílio diagnóstico para a correta aplicação das normas vigentes;
VI – Segurança Alimentar e Nutricional , responsável pelo planejamento e execução de atividades destinadas a instituir e ampliar as ações de segurança alimentar e nutricional e de promoção do desenvolvimento local dos municípios consorciados, mediante a realização de ações de interesse público ou o incentivo às atividades de outras entidades, buscando atuar, mediante a celebração de parcerias, em cooperação com os demais entes públicos e privados, promovendo o desenvolvimento econômico e social sustentável e o combate à pobreza;
VII – Programas Especiais , responsável pelos programas que demandem recursos financeiros para as obras e ações relevantes no âmbito do Consórcio, principalmente empréstimos e financiamentos nacionais e internacionais que exijam uma ação diferenciada de gestão, bem como para outros programas não constantes das agendas dos demais Órgãos Temáticos.

Fonte: CONVALES (2012 pp.13-14). Elaborado pelo autor, 2019

Os Órgãos Temáticos são abrangentes e como já foi pontuado, existem diferenças significativas entre os municípios nos aspectos socioeconômicos, portanto, nem toda estratégia é viável a todos. “Os Órgãos Temáticos são equivalentes às Secretarias Municipais gestoras de políticas públicas, com atuação

intermunicipal e compostos pelos Vice-Presidentes Temáticos do Consórcio” (CONVALES, 2014, p. 9).

As ações independentes dos Órgãos Temáticos acontecem conforme a demanda apresentada nas assembleias pelos prefeitos e ou pela secretária executiva. Quanto a abrangência podem ser desenvolvidas para todo o território do CONVALES, ou apenas para os que necessitarem, cabe ao gestor municipal deliberar se aceita ou não a ação proposta.

É importante esclarecer que conforme a demanda apresentada, faz-se pesquisa de viabilidade da ação pelos consorciados. Entretanto, implica em analisar se o Consórcio pode executar, qual o tempo, custo, número de pessoas envolvidas, enfim, trata de processo de planejamento, execução e avaliação dos ônus e bônus.

Em relação ao Conselho Fiscal, seu art. 43 estabelece, *in verbis*:

Art. 43 – O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização e controle interno, avaliando as questões de sua competência e emitindo relatórios, pareceres e deliberações, que devem ser encaminhados, em tempo hábil, ao Conselho de Prefeitos e à Secretaria-Executiva, com as recomendações e manifestações, cabendo a essas instâncias decidir sobre as providências que eventualmente devam ser adotadas (CONVALES, 2012, p. 18).

O Conselho Fiscal engloba cinco titulares e o mesmo número de suplentes: três devem ser representantes das Câmaras de cada município consorciado; um representante de empresas públicas de economia mista e instituições empresarias e um representante indicado pela Plenária de Entidades, constituída por representantes credenciados de entidades civis, legalmente constituídas e sediadas nos municípios consorciados. Todos atuam sem direito a remuneração. O art. 48 dispõe sobre o que compete ao Conselho Fiscal, *in verbis*:

I – emitir parecer sobre o Relatório Geral de Atividades e a Prestação de Contas Anual, balanços e relatórios de contas em geral, a serem submetidos à Assembleia Geral;
 II – fiscalizar a execução orçamentária e as operações contábeis, econômicas e financeiras do Consórcio;
 III – exercer o controle de gestão e de finalidade do Consórcio;
 IV – fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários;
 V – convocar membros do Conselho de Prefeitos e da Secretaria-Executiva para prestar esclarecimentos;
 VI – representar ao Conselho de Prefeitos e à Secretaria-Executiva acerca de eventuais irregularidades apuradas, sugerindo medidas saneadoras (CONVALES, 2012, p. 20).

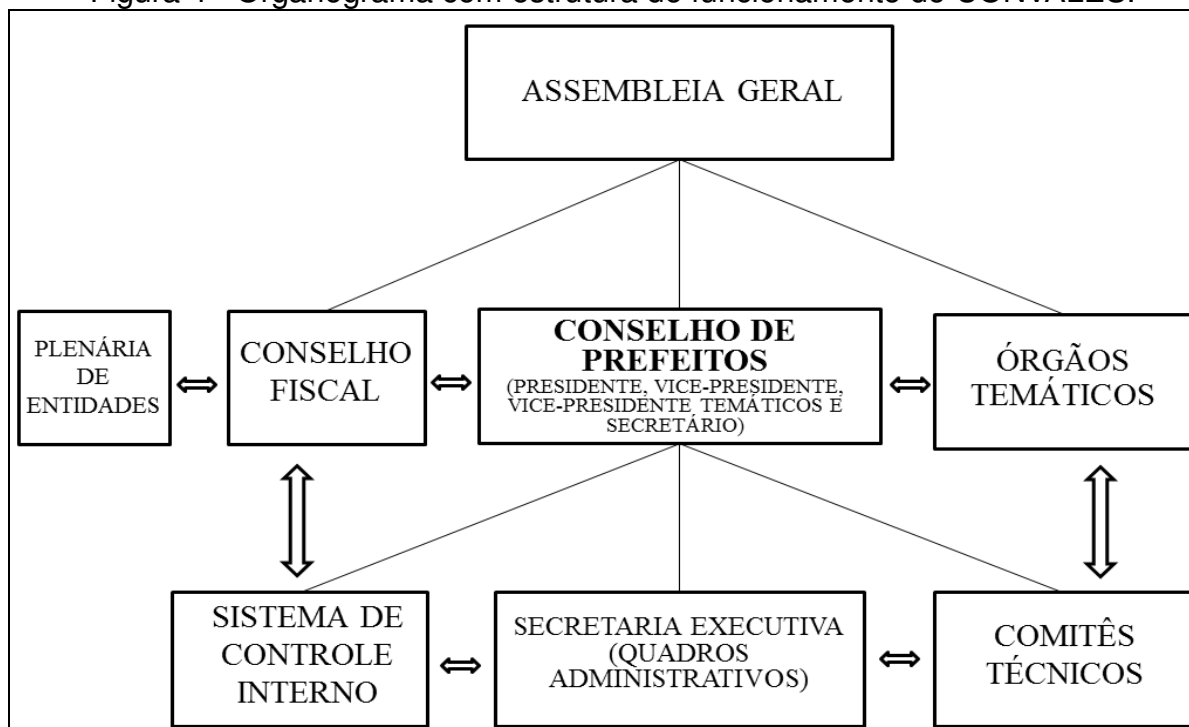
Quanto a Secretaria Executiva funciona como órgão gerencial do CONVALES, composta pelo secretário-executivo, pelos quadros administrativos e pelos Comitês Técnicos, esses são criados conforme a necessidade, portanto não existe limite da quantidade. Fica a critério do Presidente do CONVALES a nomeação ou exoneração do secretário executivo.

Art. 29 - Cabe à Assembleia Geral, por meio de Deliberação, estipular normas adicionais relativas às competências e ao funcionamento dos Órgãos Temáticos.

Art. 38 - Caberá aos Vice-Presidentes Temáticos atuar nas suas respectivas áreas, propondo medidas a elas inerentes e auxiliando o Presidente e o Vice-Presidente no planejamento e nas ações de natureza setorial e intersetorial (CONVALES, 2012, p. 15-17).

Nesse sentido, o organograma de funcionamento do CONVALES busca sinergia entre os consorciados e atores regionais; articula planejamento; realiza assembleias gerais (instância máxima de deliberação) em consonância com os objetivos propostos pelo conselho de prefeitos, secretaria executiva e conselho fiscal sendo que este último também fiscaliza as atividades no intuito de maior aproveitamento dos recursos investidos (Figura 4).

Figura 4 - Organograma com estrutura de funcionamento do CONVALES.



Fonte: Pesquisa direta. Elaborado pelo autor, 2019.

Quanto à filiação política dos ex-presidentes do CONVALES, desde 2003 até a 2019, predominou gestão de políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB, antes Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), no entanto pode ser considerada diversificada, composta por forças sócio-políticas de variado espectro político (Quadro 4).

Quadro 4 – Presidentes do CONVALES – período 2003-2019.

Data	Mandato	Município	Nome do Prefeito (Presidente)	Filiação Partidária
10/09/2003	2003	Buritis	José Vicente Damasceno	Partido Popular Socialista (PPS)
Não definida	2004	Buritis	José Vicente Damasceno	PPS
Não definida	2005/2006	Processo de adequação	Acompanhado pela ADISVRU	Não se aplica
09/09/2007	2007	Chapada Gaúcha	José Raimundo Ribeiro Gomes	PT
11/09/2008	2008	Chapada Gaúcha	José Raimundo Ribeiro Gomes	PT
15/09/2009	2009	Chapada Gaúcha	José Raimundo Ribeiro Gomes	PT
04/02/2010	2010	Arinos	Carlos Alberto Recch Filho	Partido da Frente Liberal (PFL)
28/12/2010	2011	Arinos	Carlos Alberto Recch Filho	Democratas (DEM)
16/01/2012	2012	Chapada Gaúcha	José Raimundo Ribeiro Gomes	PT
16/01/2013	2013	Arinos	Roberto Sales	MDB
16/01/2014	2014	Arinos	Roberto Sales	MDB
16/01/2015	2015	Chapada Gaúcha	Vicente Gonçalves de Almeida	MDB
16/01/2016	2016	Uruana de Minas	Tânia Menezes Lepeusquer	MDB
16/01/2017	2017	Brasilândia de Minas	Marden Teles Pereira da Costa	Partido Social Democrático (PSD)
16/01/2018	2018	Bonfinópolis de Minas	Donizete Antônio dos Santos	Partido Liberal (PL)
16/01/2019	2019	Arinos	Carlos Alberto Recch Filho	PSD

Fonte: CONVALES (2019). Elaborado e adaptado pelo autor, 2019.

Os dados evidenciam que na gestão do consórcio não há tendência de alinhamento ideológico. Os municípios Chapada Gaúcha e Arinos tiveram representação na presidência por mais tempo, cinco mandatos. Conforme as atas consultadas, até então, não ocorreu situação irregular que favorecesse troca de presidente, ou seja, os processos de eleições e gestão não apresentaram ações irregulares. Tal característica do CONVALES não anula as dificuldades na gestão de

cada presidente, especialmente, as discontinuidades de alguns projetos em andamento, a falta de recursos financeiros, a burocracia na efetivação das ações, entre outras.

No que tange aos profissionais que atuam no CONVALES é expressamente proibido a contratação por processo seletivo simplificado e ou nomeação via concurso de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

Art. 72 - Para a execução de suas atividades disporá o Consórcio do quadro de pessoal constante do Contrato de Consórcio público.

Art. 73 – A contratação de pessoal se dará por concurso público, excetuados os casos de funções de confiança claramente delimitados no Contrato de Consórcio Público e os de contratação temporária para atender o excepcional interesse público, e se regerá pelos ditames constantes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (CONVALES, 2012. p. 27).

Em relação ao valor da remuneração dos servidores, este é estabelecido pela Assembleia Geral, bem como os reajustes, em seu art. 74, *in verbis*:

Art. 74 - Compete à Assembleia Geral autorizar o reajustamento das remunerações, pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor ou outro índice que venha a substituí-lo, para a recomposição de eventuais perdas inflacionárias (CONVALES, 2012. p. 27).

Em relação aos direitos e deveres, bem como à admissão e exclusão do CONVALES, o Capítulo III do Estatuto apresenta a descrição. Sobre a admissão, estabelece que o CONVALES tem possibilidade de expandir, o que não significa necessariamente ser vantajoso, pois até então, são municípios com diferenças populacional, socioeconômica que implicam desafios, uma vez que o leque de abrangência é amplo.

Art. 8 - São considerados municípios consorciados aqueles que, por meio de seus representantes legais, subscreveram o Protocolo de Intenções para a constituição do Consórcio e o ratificaram por lei nas suas Câmaras Municipais.

Art. 9 - Além dos municípios signatários deste Estatuto, é facultado o ingresso de novos associados ao Consórcio a qualquer momento, a critério da Assembleia Geral, o que se decidirá em reunião ordinária ou extraordinária, observadas as formalidades legais e as disposições previstas no Contrato de Consórcio Público, neste Estatuto e em normas internas posteriores (CONVALES, 2012, p. 6).

Os deveres estão pautados em cumprimento de ações que podem prover o desenvolvimento aos consorciados. Os direitos deixam evidente a pretensão de promover a cooperação sem dar privilégios a um ou outro município.

O Estatuto apresenta dois artigos específicos sobre os direitos e deveres dos consorciados (Quadro 5).

Quadro 5 – Direitos e deveres dos consorciados do CONVALES

Deveres	Direitos
Art. 11 - São deveres do município consorciado, por meio de seu representante legal, dentre outros previstos neste Estatuto: I - aceitar e servir fielmente o cargo para o qual for eleito, nomeado ou designado; II - comparecer às Assembleias Gerais, nelas discutindo, votando e sendo votado; III - participar de reuniões, atos e eventos do Consórcio, de acordo com a programação estabelecida; IV - empenhar toda a dedicação para que o Consórcio cumpra fielmente os seus objetivos; V – efetuar regularmente os repasses financeiros necessários à manutenção do Consórcio e das suas atividades; VI - fiscalizar as atividades de qualquer natureza existentes no âmbito do Consórcio; VII - cumprir fielmente as disposições do Contrato de Consórcio Público, deste Estatuto, das Deliberações da Assembleia Geral e do Conselho de Prefeitos; VIII - fornecer, quando solicitado, os esclarecimentos necessários à manutenção dos serviços informativos do Consórcio; IX - proporcionar por todos os meios a seu alcance, a realização dos fins sociais; X - promover e divulgar os objetivos e finalidades do Consórcio; XI - zelar pelo patrimônio moral e material do Consórcio.	Art. 12 - São direitos de todo município consorciado, por meio de seu representante legal, dentre outros previstos neste Estatuto: I - votar e ser votado, desde que esteja em dia com as suas obrigações; II - ter acesso aos serviços e ações existentes no Consórcio; III - participar do planejamento e das decisões no âmbito do Consórcio; IV - comparecer às Assembleias Gerais e tomar parte de todas as discussões; V - solicitar a qualquer tempo, esclarecimentos e informações sobre as atividades do Consórcio; VI - propor medidas que julgue de interesse para o aperfeiçoamento e desenvolvimento do Consórcio; VII - convocar a Assembleia Geral e fazer-se nela representar, nos termos e nas condições previstas neste Estatuto.

Fonte: CONVALES, (2012 pp.8-9). Elaborado pelo autor, 2019.

As regras deixam claro a preocupação com um grave problema no Brasil que é o uso de cooperativa, associação político-partidário, em geral para prática de corrupção.

Quanto à exclusão de um município associado, o art. 13 evidencia:

Art. 13 - A exclusão do município associado, após procedimento em que terá direito a ampla defesa e a recurso à Assembleia Geral, se dará quando:

I – deixar o seu representante legal de comparecer a 3 (três) Assembleias Gerais consecutivas, sem justificção escrita dirigida ao Conselho de Prefeitos no prazo máximo de 30 (trinta) dias;

- II - deixar de incluir no orçamento de despesas a dotação devida ao Consórcio ou, se incluída, deixar de efetuar o crédito financeiro, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos através de ação legal própria que venha a ser movida pela associação, além das demais medidas legais vigentes, inclusive as previstas na Lei de Improbidade Administrativa;
- III – houver negativa de prestação de contas ao Conselho de Prefeitos quando encarregado da gestão de algum serviço ou ação;
- IV - praticar ato grave, de natureza moral ou material, que, a critério do Conselho de Prefeitos, ocasione, direta ou indiretamente, prejuízo aos interesses da associação;
- V - servir-se da associação para fins político-partidários ou estranhos aos seus objetivos (CONVALES, 2012, p. 8).

Quanto ao patrimônio do CONVALES o Estatuto estabelece que podem ser provenientes de doações ou adquiridos pelos consorciados.

- Art. 81 - O patrimônio do CONSÓRCIO será constituído:
- I – pelos bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título;
 - II – pelos bens e direitos que lhe forem doados por entes públicos ou por particulares.
- Art. 82 - Respeitadas as respectivas legislações municipais, cada consorciado pode colocar à disposição do Consórcio os bens de seu próprio patrimônio e os serviços de sua própria administração para uso comum.
- Art. 83 - Constituem recursos financeiros do Consórcio:
- I - os recursos transferidos mediante contrato de rateio;
 - II – a remuneração advinda da prestação de serviços;
 - III – os auxílios, subvenções e contribuições concedidas por entidades públicas ou particulares;
 - IV – as rendas provenientes de seu patrimônio;
 - V – os saldos apurados nos exercícios financeiros;
 - VI – as doações e legados;
 - VII – o produto da alienação dos seus bens;
 - VIII – o produto de operações de crédito;
 - IX – as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e de aplicações de capitais;
 - X – os recursos de convênios com entidades públicas e privadas e agências de desenvolvimento nacionais e internacionais, dentre outras;
 - XI – as cotas de contribuição dos municípios consorciados (CONVALES, 2012, p. 30-31).

Como mencionado nos arts. 81 a 83 do Estatuto, o CONVALES pode receber doações pública ou privada, como fonte de recursos para manutenção operacional, além da cota. Em relação às cotas, o art. 84 esclarece a obrigatoriedade de contribuição de cada município consorciado:

- Art. 84 – A cota de contribuição para funcionamento do Consórcio será fixada pela Assembleia Geral até o último dia do mês de junho de cada ano, para vigor no exercício seguinte e será paga em duodécimos, até o último dia de cada mês. Parágrafo único – Poderá ser fixada quota adicional de participação dos Municípios em função de programas e projetos específicos, aprovados pelo Conselho de Prefeitos, como contrapartida dos recursos e projetos captados, no prazo e vigência do parágrafo anterior, cujas condições de pagamento serão fixadas no próprio programa ou projeto (CONVALES, 2012, p. 31).

Os recursos do contrato de rateio ou contrato administrativo são utilizados para manter toda parte administrativa do consórcio. Todo consorciado paga mensalmente, independente de fazer uso ou não. Existe diferenciação de valores de contribuição entre os municípios, esses são calculados com base no número de habitantes de cada município: até 10 mil habitantes (R\$1.680,00); de 10 a 20 mil habitantes (R\$2.520,00); de 20 a 30 mil habitantes (R\$3.360,00) e acima de 50 mil habitantes (R\$5.040,00).

Assim, ao considerar a população recenseada em 2010 e o valor pago por município, identificou-se: até 10 mil habitantes os municípios de Uruana de Minas, Natalândia, Dom Bosco, Santa Fé de Minas, Bonfinópolis de Minas, Cabeceira Grande, Guarda-Mor, Riachinho, Formoso e Lagoa Grande (valor de R\$1.680,00); de 10 a 20 mil habitantes os municípios de Chapada Gaúcha, Urucuia, Brasilândia de Minas, Arinos e Vazante (valor de R\$ R\$2.520,00); de 20 a 30 mil habitantes apenas Buritis (valor de R\$3.360,00) e acima de 50 mil habitantes Unaí e Paracatu (valor de R\$5.040,00). O município de João Pinheiro, apresenta aproximadamente 50 mil habitantes, portanto foi enquadrado no valor de R\$5.040,00, com a devida concordância da gestão municipal.

No contexto da gestão orçamentária, administrativa e financeira, o Estatuto do CONVALES determina:

Art. 85 - A gestão orçamentária, administrativa e financeira do Consórcio obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- I – vinculação aos princípios da legalidade, da publicidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência;
- II – observância das normas de contabilidade pública, da Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III - submissão ao controle externo pelos Tribunais de Contas e à existência de um sistema interno de controle das suas atividades;
- IV – do encaminhamento dos seus relatórios e prestações de contas aos consorciados (CONVALES, 2012, p. 32).

Na operacionalização das ações o Estatuto do CONVALES rege que:

Art. 86 - O Consórcio poderá celebrar com os entes federativos contratos de programa para a execução de serviços públicos de comum interesse ou para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Art. 87 - Nos contratos de programa a serem celebrados serão obrigatoriamente observados:

- I – o atendimento à legislação da regulação dos serviços a serem prestados;

II – a previsão de procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

Art. 88 - O contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados (CONVALES, 2012, p. 32).

O contrato de programa pode envolver ações de grande abrangência, inclusive a capacitação de pessoas, execução de obras, entre outros.

Art. 89 - Poderão, ainda, ser objeto de contrato de programa:

I - representação e fortalecimento, em conjunto, em assuntos de interesse comum perante entes, entidades e órgãos públicos e organizações privadas, nacionais ou internacionais;

II - promoção da integração para a prestação de cooperação mútua nas áreas técnicas e administrativas;

III - instalação e operação de estruturas para o desenvolvimento de todas as suas atividades institucionais;

IV - prestação de assistência técnica e assessoria administrativa, contábil e jurídica no desenvolvimento de suas atividades, tais como:

a) elaboração de projetos e promoção de estudos de concepção;

b) implantação de processos contábeis, administrativos, gerenciais e operacionais;

c) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

d) intercâmbio com entidades afins, participação em cursos, seminários e eventos correlatos;

e) desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos destinados à conservação e melhoria das atividades do Consórcio.

V - prestação de serviços, na execução de obras e no fornecimento de bens relacionados aos objetivos do Consórcio;

VI - realização de licitações compartilhadas das quais decorram contratos aos municípios consorciados;

VII - aquisição e/ou administração de bens para o uso compartilhado dos municípios consorciados (CONVALES, 2012, p. 33).

Em vigor (2019), têm-se contratos de programa de saúde, consultas, exames de média e alta complexidade. Quanto ao valor o município paga o que utilizar, sendo estabelecido mesmo valor para cada dia de serviço, independentemente da localização da prestadora do serviço. As clínicas que tiverem interesse em prestar serviços ao CONVALES devem enviar documentação para análise e credenciamento. No que tange ao sistema de transporte em saúde, o custo mensal é R\$1.119,58, com variável de R\$1,46 por km/rodado.

O CONVALES, mediante gestão política e termo de compromisso assumidos pelos municípios junto ao MEC, teve participação na implantação do Campus, em Arinos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG) e do Campus em Paracatu do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM). O Campus do IFNMG em Arinos

tem grande relevância para o desenvolvimento regional, pois oferta ensino médio com cursos técnicos; graduação presencial e cursos de Educação a Distância (EAD).

Também fomenta projetos de ensino, pesquisa, extensão e inovação. Indivíduos que jamais teriam condições financeiras para se deslocar para outras cidades no intuito de cursar o nível superior, desde 2009, estão tendo a oportunidade de ingressar em uma instituição federal, ou seja, ampliar seu horizonte de oportunidades. São ofertados cinco cursos superiores: Bacharelado em Administração; Bacharelado em Engenharia Agrônoma; Bacharelado em Sistemas de Informação; Tecnologia em Gestão Ambiental e Tecnologia em Produção de Grãos. No que tange aos cursos técnicos são ofertados: Técnico em Agropecuária (Integrado); Técnico em Informática (Integrado); Técnico em Meio Ambiente (Integrado); Técnico em Administração (Concomitante/Subsequente) e o Técnico em Manutenção e Suporte de Informática (Concomitante/Subsequente).

O IFNMG – Campus Arinos, em parceria com as Prefeituras da região, oferta cursos técnicos do programa Mediotec e oferta própria, nos polos educacionais da região, e em especial no centro de referência de Buritis. Já nos polos da Universidade Aberta do Brasil – UAB de Buritis e Urucuia, são ofertados cursos, além de desenvolver projetos de pesquisa e extensão.

Em 2008, iniciaram as atividades do Campus Paracatu do IFTM, que também tem relevante importância regional, uma vez que desenvolve ações de ensino, pesquisa e extensão. Oferta ensino médio com cursos técnicos; graduação presencial e EAD. Os cursos de graduação presencial ofertados são: Engenharia Elétrica; Licenciatura em Matemática; Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas.

Os cursos técnicos concomitantes ao ensino médio presencial são: Administração; Eletrônica; Manutenção e Suporte em Informática. Também tem os cursos técnicos integrados ao ensino médio presencial de Administração, Eletrônica e Informática. O IFTM – Campus Paracatu, em parceria com a Prefeitura de João Pinheiro, oferta o curso técnico concomitante ao ensino médio presencial de Manutenção e Suporte em Informática.

A importância da compreensão da relação entre a educação e o mundo do trabalho para a consolidação dos institutos federais evidencia, por um lado, a questão do desenvolvimento e, por outro, a análise das políticas públicas para a

promoção humana e social. Assim, por intermédio do Decreto n. 5.154, de 23 de junho de 2004, a Educação Profissional Técnica de nível médio pode ser desenvolvida de forma integrada, articulada, concomitante ou subsequente ao ensino médio. A revolução técnica e científica não promove desenvolvimento, sem ampla e eficiente rede de educação.

Em relação ao compromisso com o desenvolvimento, a Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, regulamenta a criação e adesão aos institutos federais, em seu art. 6º, inc. I.

Art. 6º Os Institutos Federais têm por finalidades e características: [...] IV – orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal (BRASIL, 2008).

Vários municípios empreenderam esforços para implantação de institutos federais. Na área de atuação do CONVALES, os municípios de Arinos e Paracatu contaram com a parceria dos municípios consorciados, da Fundação Banco do Brasil (FBB), dentre outros parceiros. Em função da grande extensão territorial, a modalidade EAD, tem sido a melhor alternativa para atender a demanda, tanto com cursos técnicos como o Programa Mulheres Mil e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O CONVALES, também contribuiu no desenvolvimento dos projetos: Noroeste Empreendedor, Liderança para o Desenvolvimento Regional (LIDER); Caminhos do Sertão e Oficina de Criação Literária. O projeto Noroeste Empreendedor iniciou em 2015, por intermédio de ações da Gerência Regional de Saúde de Minas Gerais (GRS-MG), cujo objetivo consiste em promover processo que conduza a formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho. Assim, tem como perspectiva a conquista de autonomia para uma vida digna sustentável. Os principais parceiros são: Gerência Regional de Saúde de Unaí - MG, AMNOR, CONVALES, SEBRAE, e comitê gestor com várias representações institucionais.

O LIDER foi desenvolvido, em 2017, pelo SEBRAE, CONVALES e IFNMG – Campus Arinos, o programa visa estimular o alinhamento das demandas locais às políticas de fomento estadual e nacional, construindo assim, desenvolvimento regional sustentável e favorável aos pequenos negócios. Promoveu a mobilização, integração e a qualificação de lideranças dos setores público, privado e do terceiro

setor para a criação, formulação e implantação de ações de desenvolvimento regional.

O LIDER teve seus mecanismos de sustentação, com ênfase no estabelecimento de ambiente favorável aos negócios, com eixos estratégicos: Educação Empreendedora; Agronegócio Sustentável; Fortalecimento e integração dos Circuitos Turísticos e Governança Territorial. Os municípios do CONVALES beneficiados foram: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Chapada Gaúcha, Formoso, Riachinho, Uruana de Minas e Urucuia.

Em relação ao Projeto Oficina de Criação Literária, proposto pela ADISVRU, teve como objetivo valorizar a cultura regional, através da obra de Guimarães Rosa que retrata a vida no sertão brasileiro, em todos os aspectos. Em 2013, no município de Arinos o referido Projeto desenvolveu ações práticas envolvendo literatura, realidade do sertão, biodiversidade e gastronomia. Experiência que reconhece a relação cultura-territorialidade.

A importância do projeto Oficina de Criação Literária consistiu em parte, na necessidade de perceber e viver as manifestações culturais locais, em todas as suas formas, para reavivar a aproximação entre os sujeitos que ali vivem com os aspectos culturais, que não deveriam passar despercebidos diante da globalização. A cultura e suas dinâmicas tem peso fundamental na formação socioespacial da sociedade, conformando relação dialética com o território onde se desenvolve. Assim, faz-se importante valorizar e reafirmar a cultura local como resistência à tendência a homogeneização cultural, produzida pelo fenômeno da globalização.

O projeto Caminhos do Sertão idealizado pelo ativista Almir Paraca, tem por objetivo valorizar a riqueza e beleza do cerrado retratada na obra de Guimarães Rosa, oportuniza, anualmente, aos interessados percorrer a pé 160 km em sete dias nos vales dos rios Urucuia e Carinhanha. Assim, desde 2014, através de tal experiência muitas pessoas estão sendo sensibilizadas com as questões socioambientais do cerrado e a literatura Roseana.

Em relação à construção de estruturas de contenção de águas (barraginhas) e a implantação do SIM, ambos desenvolvidos pelo CONVALES, são descritos nas próximas seções. Finda a seção, pontuando que a aplicação dos princípios da governança territorial, ao permitir uma gestão dos recursos financeiro e pessoal de modo eficiente, pode ser compreendida como um aspecto fundamental para a

implementação de políticas públicas e projetos de abordagem territorial que podem ser visualizados como uma etapa fundamental ao desenvolvimento regional.

5.2 Sustentabilidade ambiental e construção de estruturas de contenção de águas – Barraginhas

A preocupação com as alternativas de desenvolvimento aliadas à sustentabilidade ambiental tem sido crescente nas pautas de movimentos sociais, Organizações Internacionais (OIs) e, como consequência das pressões advindas destes atores, nas agendas estatais. É inegável a resistência aos protocolos ambientais, bem como a persistência de articulações entre entes públicos e privados que asseguram a preponderância dos avanços industriais e tecnológicos em detrimento da produção sustentável, em conformidade com a dinâmica de consumo da sociedade.

Os danos socioambientais estão presentes em todas as sociedades, especialmente os impactos nos recursos hídricos, devido o crescimento da demanda por água no campo e nas cidades. Assim, se faz necessário adotar ações que aumentem a disponibilidade e qualidade da água. Nesta conjuntura se insere a construção de contenção da água de chuva através de barraginhas – caixas d'água naturais.

As barraginhas consistem na construção de mini barramentos dispersos nas pastagens e lavouras das propriedades, de modo a recuperar as áreas degradadas pelo escoamento das águas de chuvas sobre os solos compactados. Podem ser consideradas pequenos açudes que captam a água da chuva e mantém a água represada, forçando a infiltração no solo e, conseqüentemente, recarregando as reservas subterrâneas. Diminuem a força da água, evitando a erosão e reabastecendo o lençol freático, o que ajuda as plantações a sobreviverem durante os períodos de baixa pluviosidade.

No Brasil, na década de 1990, surgiu a iniciativa de construção de barraginhas por agrônomo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Conforme Landau et al. (2013, p. 10):

Em 1993, foi desenvolvida uma primeira experiência, em pequena escala, com a construção de 24 barraginhas em uma propriedade particular do município de Araçai/MG, construídas ao longo de três anos. Animado com os resultados, o autor da tecnologia, o agrônomo da EMBRAPA Luciano Cordoval de Barros, replicou a experiência em 1995 em outra propriedade no município Sete Lagoas/MG, com a construção de 28 barraginhas na Fazenda Paiol, na microbacia do Ribeirão Paiol.

Os resultados oportunizaram mais pesquisas, divulgação e ampliação do projeto em outros municípios. Em 1997, a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do MI e o Instituto Interamericano de Ciências Agrárias (IICA), patrocinaram a ampliação das barraginhas. Assim, em parceria com a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, foram construídas 960 barraginhas em 60 pequenas propriedades da bacia do Ribeirão Paiol, concretizando o I Projeto-Piloto do Ribeirão Paiol (LANDAU et al., 2013).

O projeto mostrou-se eficaz e serve de modelo em todo país. Em termos técnicos, as bacias de captação (barraginhas) são construídas no formato de meia lua, com diâmetro médio 16 metros ou 8 metros de raio, com profundidade no centro da bacia de 1,40 metros e capacidade de acumulação não inferior a 140m³. É necessário um trator – retroescavadeira – para realizar o trabalho, que dura, no máximo, duas horas.

Quando chove, geralmente os barramentos se enchem de água, que vai infiltrando aos poucos na terra. Em um único dia de chuva, é possível acumular a água equivalente a 10 a 15 caminhões pipa. Ao ser absorvida pelo solo, são criadas franjas úmidas – faixas de terra com elevado índice de umidade e fertilidade (LANDAU et al., 2013).

De acordo com Landau et al. (2013, p. 11), o I Projeto-Piloto do Ribeirão Paiol,

[...] foi um marco na difusão da tecnologia, pois os resultados obtidos de controle de erosão, umedecimento de baixadas, carregamento de mananciais e revitalização de nascentes nessa microbacia foram bastante evidentes, tornados e uma grande vitrine do Sistema Barraginhas. As experiências de mais de 100 reuniões, treinamentos e outros eventos em torno dessa vitrine foram tão ricas e intensas que levaram à geração de uma nova forma de mobilização das comunidades, para a implantação de barraginhas em todo o país [...].

No intuito de revitalização da bacia do Rio São Francisco, surgiu a iniciativa do Projeto Barraginhas do CONVALES. Antes de apresentá-lo, considera-se

importante abordagem sobre os recursos hídricos dos municípios do CONVALES, fundamentando assim a importância do mesmo.

Com base no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF, 2019), pode-se apontar três bacias hidrográficas importantes na área da abrangência do CONVALES: bacia do rio Paracatu, bacia do rio Urucuia e bacia dos Afluentes Mineiros do Médio São Francisco (com destaque para o rio Carinhanha), todas integram a bacia hidrográfica do rio São Francisco.

Conforme a CBHSF (2019), a área da bacia do rio Paracatu abarca 41.371,71 km², representando 17,64% do território da bacia do rio São Francisco.

A bacia hidrográfica do rio Paracatu localiza-se entre os paralelos 15°30' e 19°30' de latitude sul e os meridianos 45°10' e 47°30' de longitude oeste. Encontra-se quase totalmente dentro do estado de Minas Gerais (Região Noroeste), com pequenas áreas de topo adentrando no estado de Goiás e no Distrito Federal. A bacia limita-se, ao sul, com a bacia do rio Paranaíba; a oeste, com a bacia do rio São Marcos, afluente do rio Paranaíba; a leste, com as bacias dos rios Formoso e Jatobá, afluentes do rio São Francisco; e, a norte, com a bacia do rio Urucuia, também afluente do São Francisco (CBHSF, 2019, n. p.).

A bacia do rio Paracatu, compreende doze municípios com sede na bacia do total de dezesseis: Bonfinópolis de Minas; Brasilândia de Minas; Buritizeiro; Cabeceira Grande; Dom Bosco; Guarda-Mor; João Pinheiro; Lagoa Grande; Natalândia; Paracatu; Santa Fé de Minas; Unaí; Vazante, Patos de Minas; Lagamar; Presidente Olegário (apenas os três últimos não pertencem ao CONVALES).

De acordo com CBHSF (2019), a bacia do rio Urucuia abrange área de 25.032,53 km², representado 10,67% do território da bacia rio São Francisco. Engloba oito municípios com sede na bacia, do montante de doze, sendo: Arinos; Bonfinópolis de Minas; Buritis; Chapada Gaúcha; Formoso; Riachinho; Santa Fé de Minas; Unaí; Uruana de Minas; Urucuia, Pintópolis e São Romão (os dois últimos não pertencem ao CONVALES). Na bacia do Urucuia, pode-se identificar os rios Urucuia, São Domingos, Claro, Piratinga, Ribeirão Santa Cruz, Riacho do Mato, Ribeirão da Areia, Ribeirão São Miguel, Córrego Taquaril, Ribeirão do Pinduca, Ribeirão do Fetal e Córrego Tabocas.

Também se deve destacar o rio Carinhanha que integra a bacia hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Médio São Francisco. Essa bacia abrange área de 31.150,94 km², o que representa 13,28% do território da bacia do rio São Francisco. Os principais rios da bacia são Acari, Pardo, Pandeiros, Itacarambi, Cochá e

Carinhanha. A bacia hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Médio São Francisco “[...] está localizada em uma região semiárida e de fragilidade natural por causa dos solos arenosos das chapadas e do próprio bioma que recobre o solo” (CBHSF, 2019, n. p.).

Do total de vinte e quatro municípios, dezessete apresentam a sede na bacia. Integram o CONVALES: Urucuia; Formoso e Chapada Gaúcha, os demais municípios não fazem parte, sendo eles: Bonito de Minas; Pintópolis; Brasília de Minas; Cônego de Marinho; Ibiracatu; Itacarambi; Jaíba; Januária; Japonvar; Juvenília; Lontra; Luislândia; Manga; Matias Cardoso; Miravânia; Montalvânia; Pedras de Maria da Cruz; São Francisco; São João da Ponte; São João das Missões e Varzelândia (CBHSF, 2019).

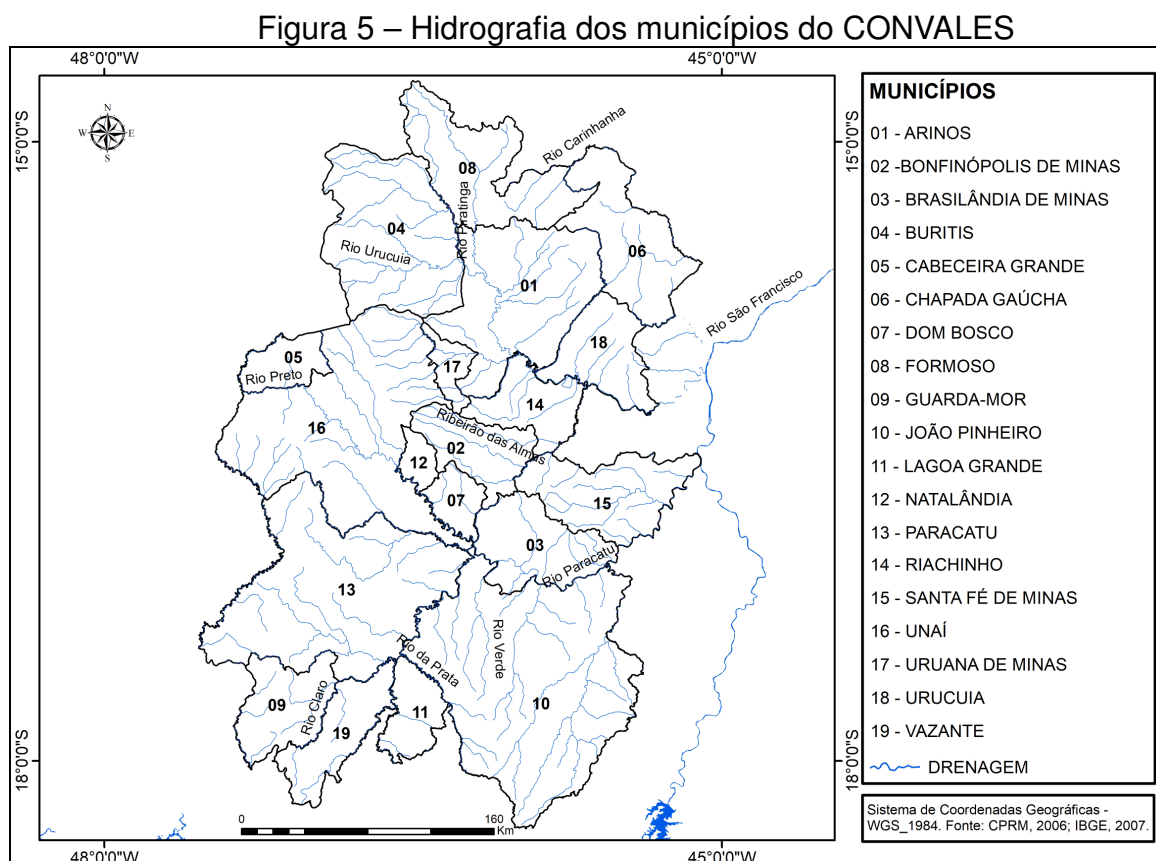
Quanto ao panorama da qualidade das águas superficiais na bacia hidrográfica do rio São Francisco apresenta importantes diferenciações regionais, quer pela distribuição das fontes poluentes, de diferentes tipologias, quer pelas condições naturais e intervenções antrópicas que implicam alterações de vazão e, conseqüentemente, das condições de diluição das cargas poluentes. Os recursos hídricos têm sido afetado em função do desmatamento, queimadas, aproveitamento exaustivo do solo, uso de defensivos agrícolas, entre outros.

De acordo com CBHSF (2018), no decorrer da década de 2000, foi possível verificar evolução global positiva nas bacias dos rios Urucuia, Paracatu e no rio São Francisco, entre as confluências dos rios Urucuia e Carinhanha. Em outros rios da bacia do rio São Francisco, não foi identificado a mesma tendência de evolução, apresentando condições naturais menos favoráveis à diluição de poluentes. Tal cenário, não minimiza os problemas referentes a acesso a água pela população, erosão que afeta os cursos dos rios, o desflorestamento que reduz a capacidade de recarga do lençol freático, entre outros.

Os municípios do CONVALES apresentam densa rede hidrografia, contudo devido a elevada produtividade agropecuária faz-se necessários projetos que provam melhorias nos cursos dos rios. Os recursos hídricos estão bem distribuídos nos municípios, no entanto, o desmatamento, o uso intensivo do solo para atividades agrícolas e pecuária comprometem o volume e a qualidade das águas. Em grande parte dos municípios existem grandes propriedades produtoras de grãos com irrigação além de pequenas e médias propriedades, característica que reforça a

importância das barraginhas, pois funcionam como uma das ações no enfrentamento de erosões, revitalização de nascentes, entre outros benefícios.

Dentre os vários rios dos municípios do CONVALES, pode-se destacar: Urucuia, Paracatu, Carinhanha, Claro, Piratinga, Prata, Verde, Preto, Ribeirão das Almas (Figura 5).



Fonte: CPRM, 2019 Cartografia e org: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019

Ao analisar o percentual da população em domicílios com água encanada, nos municípios do CONVALES, na escala temporal de 2000 e 2010, identificou-se evolução. No período avaliado, o pior percentual foi identificado em Santa Fé de Minas, mas com expressiva melhora de 2000 para 2010, por outro lado o município de Guarda-Mor apresentou queda no percentual.

Apesar do crescimento de 2000 para 2010, existe significativo número de pessoas sem acesso a água encanada nos municípios do CONVALES, além de diferença expressiva no percentual entre os municípios. Em nenhum município foi identificado 100% dos domicílios com água encanada.

Tanto em 2000 como em 2010, o maior percentual identificado foi em Vazante. Entretanto, considerando o número de habitantes de 2010, já apresentado, pode-se inferir que os municípios de Paracatu, Unaí e João Pinheiro, detentores de maior população, também apresentaram significativo percentual de população com acesso à água encanada (Tabela 12).

Tabela 12– Percentual da população em domicílios com água encanada, Brasil, Minas Gerais e municípios do CONVALES, 2000 e 2010.

Municípios, Minas Gerais e Brasil	% 2000	% 2010
Arinos	59,09	79,14
Bonfinópolis de Minas	73,40	81,72
Brasilândia de Minas	75,82	95,15
Buritiz	79,44	82,61
Cabeceira Grande	77,45	92,97
Chapada Gaúcha	39,47	70,01
Dom Bosco	71,51	75,32
Formoso	61,17	84,09
Guarda-Mor	82,07	81,22
João Pinheiro	80,60	90,69
Lagoa Grande	81,62	92,44
Natalândia	61,95	81,09
Paracatu	81,85	95,16
Riachinho	49,65	76,17
Santa Fé de Minas	34,02	71,09
Unaí	85,80	92,37
Uruana de Minas	57,92	76,74
Urucuia	36,76	69,30
Vazante	89,75	94,74
Minas Gerais	89,36	94,44
Brasil	81,79	92,72

Fonte: PNUD; IPEA, FJP (2013a). Elaborado pelo autor, 2019.

Em 2000, superaram a média nacional Vazante, Paracatu, Guarda-Mor e Unaí. Apenas Vazante superou a média estadual. Em 2010, os municípios de Cabeceira Grande, Vazante, Brasilândia de Minas e Paracatu superaram a média do Brasil, já a de Minas Gerais apenas Vazante, Brasilândia de Minas e Paracatu.

É importante salientar que o dado não indica a origem da água, pois representa:

Razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com água canalizada para um ou mais cômodos e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. A água pode ser proveniente de rede geral, de poço, de nascente ou de reservatório abastecido por água das chuvas ou carro-pipa (PNUD; IPEA; FJP, 2013a, n. p.).

O lançamento de esgoto em rios, valas e fossas sépticas é um grave problema. Dos 19 municípios do CONVALES, em quinze a concessão de captação e distribuição de água é da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA-MG), sendo eles: Arinos; Bonfinópolis de Minas; Brasilândia de Minas; Buritis; Chapada Gaúcha; Formoso; Guarda-Mor; João Pinheiro; Lagoa Grande; Paracatu; Natalândia; Riachinho; Santa Fé de Minas; Urucuia e Vazante. Desses apresentam coleta e tratamento de esgoto executados diretamente pela COPASA: Brasilândia de Minas, Buritis, Guarda-Mor, João Pinheiro e Paracatu.

Apresentam Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), João Pinheiro, Brasilândia de Minas, Arinos, Buritis e Paracatu; Guarda-Mor teve licença ambiental liberada para construção da ETE, em 2019. Sobre a ETE de Brasilândia de Minas, foi inaugurada em maio de 2017, “[...] tem capacidade para tratar cerca de 178 mil litros de esgoto por hora e foi projetada para atender o crescimento populacional da cidade pelos próximos 30 anos” (COPASA, 2019).

A ETE de Arinos é de responsabilidade da administração pública, sem custo financeiro para a população.

A COPASA assinou, em junho de 2004, a concessão dos serviços de água e esgoto de Brasilândia de Minas. Desde então, a empresa iniciou os processos de capacitação de pessoal para operação do sistema de esgotamento sanitário, bem como para as obras de adequação da estrutura existente, construção da ETE, construção de 59 quilômetros de redes coletoras e interceptoras e 2.300 ligações prediais (COPASA, 2019, n.p.).

O Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) atende Unaí com abastecimento de água, coleta e tratamento do esgoto, a ETE foi inaugurada em 2001.

Em 16 de setembro de 2001, foi inaugurada a Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, com capacidade para atender uma população de 65.000 habitantes. Sendo que hoje atende a 61.263 habitantes. [...]. O SAAE de Unaí é responsável em operar, manter, conservar e explorar, diretamente, os serviços de água, esgoto sanitário e drenagem pluvial urbana na sede, nos distritos e nos povoados, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais deste município (SAAE, 2017, n.p.).

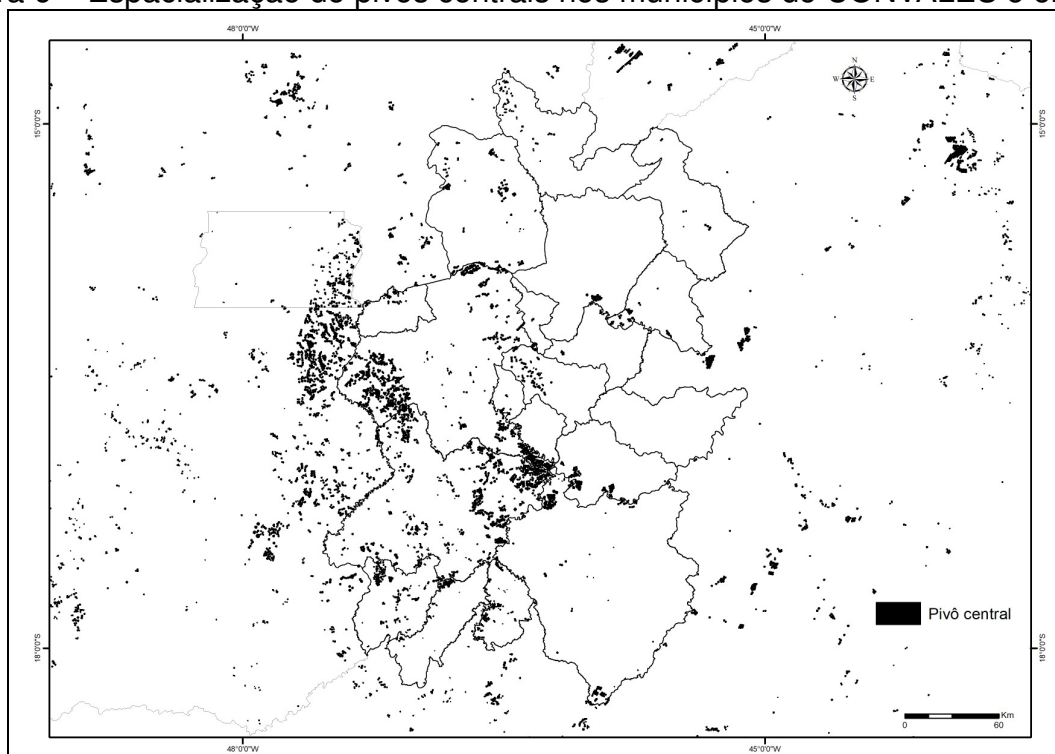
Nos demais municípios, ou seja, Cabeceira Grande, Dom Bosco, e Uruana de Minas, as prefeituras são responsáveis pela captação e distribuição de água para a população, também pelos serviços de coleta e tratamento parcial do esgoto.

Como mencionado a principal dinâmica econômica dos municípios do CONVALES está baseada na agropecuária, atividade que demanda muita água, especialmente nas áreas de irrigação. Em todo o Brasil, existem vários polos de irrigação, sendo que os municípios do CONVALES integram dezesseis dos principais polos de irrigação por pivô central. Conforme Brasil (2016), o último levantamento da distribuição dos pivôs centrais foi realizado em 2014.

Os polos de irrigação do São Marcos e do Alto Paracatu-Urucuia são vizinhos, envolvendo porções do território dos mesmos municípios principais: **Unaí/MG, Paracatu/MG e Cristalina/GO** – maiores irrigantes por pivôs do Brasil, além de **Guarda-Mor/MG**. Ou seja, nestes municípios os pivôs estão distribuídos entre os divisores de águas das Regiões Hidrográficas São Francisco (bacia do rio Paracatu) e Paraná (bacia do rio São Marcos, afluente do Paranaíba). No Alto São Marcos também possuem áreas expressivas de pivôs os municípios goianos de Campo Alegre de Goiás, Luziânia, Ipameri e Catalão; e no Alto Paracatu os municípios mineiros de **Brasilândia de Minas e Bonfinópolis de Minas**, além de Brasília/DF (BRASIL, 2016, p. 26, grifo nosso).

Ao espacializar por municípios do CONVALES e área entorno, tem-se dimensão do quanto a irrigação é grande (Figura 6). Aspecto que gera benefícios, mas também problemas que requer intervenção, por exemplo, a construção de barraginhas.

Figura 6 – Espacialização de pivôs centrais nos municípios do CONVALES e entorno



Fonte: Brasil (2016). Cartografia e org: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019.

Na área de abrangência do CONVALES, não foi identificado pivô central apenas em Santa Fé de Minas. Identificou-se 2.404 pivôs centrais, a maior quantidade concentra nos municípios de Paracatu (882) e Unaí, (663). Nos demais municípios têm-se: Uruana de Minas (quatro); Natalândia e Riachinho com seis cada; Dom Bosco (oito); Chapada Gaúcha (11); Arinos (15); Urucuia (38); Cabeceira Grande (39); Vazante (46); Formoso (56); Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas (61 cada); Lagoa Grande (93); Buritis (99); João Pinheiro (118) e 198 pivôs centrais em Guarda-Mor (BRASIL, 2016).

Diante do exposto, apresenta-se a área de intervenção do Projeto Barraginhas, o Vale do rio Urucuia, caracterizada por inúmeras riquezas naturais, terras férteis, recursos hídricos, grande potencial turístico, clima apropriado para o desenvolvimento da agricultura e pecuária, além de considerável localização geopolítica e mercadológica em virtude da proximidade da capital federal.

No entanto, a implantação de lavouras e pastagens resulta em graves danos ao meio ambiente, sobretudo, em relação a água e ao solo. A compactação do solo agrava o escoamento superficial de água de chuva (enxurradas), que carrega poluentes e sedimentos, acelerando assoreamento de rios e vazantes, diminuindo recarga do lençol freático e ocasionando enchentes à jusante.

Neste contexto, o Projeto Barraginhas teve por foco revitalização hídrica e promoção de desenvolvimento sustentável, pois, as barraginhas minimizam e até podem reverter degradação. Assim, em 2009, foi firmado convênio com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), no intuito da revitalização ambiental das principais nascentes da bacia do rio Urucuia. Conforme o CONVALES (2009, p. 5), o projeto foi orçado em

[...] R\$ 3.081.191,05 (três milhões, oitenta e um mil cento e noventa e um reais e cinco centavos), sendo R\$ 2.989.500,25 (dois milhões, novecentos e oitenta e nove mil quinhentos reais e vinte e cinco centavos) do concedente e R\$ 91.690,80 (noventa e um mil seiscientos e noventa reais e oitenta centavos) de contrapartida da proponente.

O recurso foi concedido pelo Governo Federal através do MI via CODEVASF, como já mencionado integra um projeto de revitalização da bacia do rio São Francisco, que dentre as várias ações eram construção de barraginhas e de ETE. Os objetivos propostos do Projeto Barraginhas foram: a) a criação de arranjos

produtivos aliados à educação e preservação do meio ambiente, através da proteção das nascentes e matas ciliares; b) a sensibilização dos moradores e/ou proprietários das terras localizadas nas microbacias do Rio Urucuia; c) a capacitação de técnicos e produtores na tecnologia de barraginhas; d) o aumento da taxa de infiltração do solo, a elevação do nível do lençol freático e o umedecimento das baixadas e do entorno de cada barraginha; e, e) a recuperação ambiental das principais nascentes da bacia do rio Urucuia (CONVALES, 2009).

O CONVALES e prefeituras consorciadas executaram os serviços para implantação de estruturas de contenção de águas das enxurradas – barraginhas – na região. O Projeto Barraginhas foi e continua sendo de extrema importância, uma vez que revitaliza nascentes dos rios, contribui para recarga das águas subterrâneas, reduz a velocidade de enxurrada, diminui erosão, enfim favorece os recursos hídricos, fundamentais para a sobrevivência da população. De acordo com CONVALES (2017a), a proposta previa 12.910 barraginhas, mas foram construídas 11.430 barraginhas distribuídas nos municípios de Arinos, Bonfinópolis de Minas, Chapada Gaúcha, Buritis, Formoso, Riachinho e Urucuia.

Como já mencionado, a bacia do rio Urucuia abrange áreas dos municípios de Arinos, Bonfinópolis de Minas, Chapada Gaúcha, Buritis, Formoso, Riachinho, Urucuia, Santa Fé de Minas, Unaí, Uruana de Minas, Pintópolis e São Romão. No caso dos municípios de São Romão e Pintópolis, não foram atendidos pelo projeto, uma vez que não fazem parte do CONVALES. Os municípios de Unaí e Santa Fé de Minas não pertenciam ao CONVALES, pois ingressaram em 2014. Assim, apenas Uruana de Minas ficou fora da abrangência do projeto, por não ter assinado o termo de cooperação.

Foram demarcadas as áreas para a construção das barraginhas, nos municípios que assinaram o termo de cooperação, com base nas premissas tecnicamente estabelecidas para o projeto, nos tipos de intervenções e nos quantitativos estimados. Os critérios técnicos consideraram áreas mais degradadas em termos de quantidade e déficit hídrico, da referida bacia. Assim a coleta de informações referentes às propriedades rurais, locais e a distribuição territorial das barraginhas atendeu aspectos socioambientais do sistema hidrográfico, portanto não teve influência política, beneficiou famílias, conforme objetivos descritos (Tabela 13). Cada barraginha tem extensão de 16 metros, sendo um total de 11.430 unidades, logo a área de abrangência foi 182,88 km em linha reta. Considerando a área de

abrangência das barraginhas, foram atendidas diretamente 3.780 famílias de diferente perfil socioeconômico (CONVALES, 2009).

Tabela 13 – Distribuição das barraginhas na bacia do rio Urucuia, por município.

Municípios	Pontos da bacia	Quantidade	Coordenadas UTM	
Arinos	Jaboticabas	445	346486,656	8245140,000
	Médio Ribeirão São Miguel	225	308584,862	8245063,515
	Nascentes da Ilha	125	343558,924	8209823,876
	Nascentes do Córrego Boi Preto	175	377888,985	8210036,763
	Nascentes do Córrego Extrema	225	429034,355	8277570,244
	Médio Ribeirão de Areia	225	419330,552	8254241,106
	Córrego Santa Maria	175	419330,552	8254241,106
	Rio Piratinga	225	338224,869	8372442,980
	Nascentes do Rio Claro e do Ribeirão Pacari	385	391533,063	8300780,500
Bonfinópolis de Minas			404654,056	8283752,997
	Nascentes do Ribeirão Alma	355	340865,896	8192816,928
	Nascentes do Ribeirão Santo André	457	339732,142	8195547,456
	Ribeirão Santa Cruz	308	340865,896	8192816,928
Buritis	Nascentes do Ribeirão Confins	310	375531,187	8195308,000
	Ribeirão Gado Bravo	329	305294,590	8311596,156
	Ribeirão São Vicente	279	305081,571	8295470,983
	Córrego Extrema	179	338281,656	8255552,000
	Ribeirão Barriguda	229	347490,121	8251290,298
	Ribeirão da Serra	179	321251,935	8256124,954
	Ribeirão Pasmado	229	313242,346	8256735,584
	Riacho Fundo	180	340282,381	8291311,781
Chapada Gaúcha	Rio São Domingos	231	307339,168	8336099,799
	Nascentes do Ribeirão Pacari	132	412765,108	8293667,739
	Ribeirão do Acari	332	456604,846	8280943,057
	Córrego São Félix	262	461173,527	8254697,448
	Nascentes do Rio Pardo	282	436694,503	8310151,907
	Córrego Aldeia	232	451036,692	8296872,476
	Alto Ribeirão de Areia	338	423890,372	8294419,190
Formoso	Córrego Marimbas	232	461783,919	8266479,160
	Nascentes do Rio Piratinga	607	338224,869	8372442,980
	Córrego Formoso	207	368384,120	8347738,817
	Nascentes do Rio Carinhanha	458	382857,270	8320175,858
Riachinho	Nascentes do Rio Preto	208	403906,725	8295174,441
	Ribeirão Confins	527	375531,187	8195308,000
	Ribeirão Marques	326	371211,697	8205110,154
Urucuia	Córrego Riacho Morto	377	401359,625	8192869,000
	Córrego Tabocas	238	443567,798	8250343,234
	Vereda Grande	238	449236,762	8221275,676
	Córrego Gameleiras	188	445038,729	8236436,881
	Córrego Mutuca	158	418230,863	8220766,791
	Córrego Judas	288	456182,726	8233816,725
Médio Ribeirão de Areia		330	420781,563	8241044,911
Total		11.430	-----	-----

Fonte: CONVALES, 2009 Org. e adapt.: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019.

Por se tratar de revitalização de bacia hidrográfica o número de beneficiados indiretamente é imensurável, pois os benefícios refletem na bacia, a partir do primeiro ponto de intervenção. Em Riachinho, foram 1.230 barraginhas, sendo distribuídas ao longo do curso do Ribeirão Confins, Ribeirão Marques e Córrego Riacho Morto.

No município de Bonfinópolis de Minas, o intuito foi revitalizar nascentes do Ribeirão Alma, Ribeirão Santo André, Ribeirão Confins, além de locais do Ribeirão Santa Cruz, sendo construídas 1.430 barraginhas. No município de Urucuaia, a revitalização priorizou a Vereda Grande, Córrego Tabocas, Córrego Gameleiras, Córrego Mutuca, Córrego Judas e Médio Ribeirão de Areia, totalizando 1.440 barraginhas.

Em Formoso, foram contruídas 1.480 barraginhas, distribuídas nas nascentes dos rios Piratinga, Carinhonha e Preto; também no curso do Córrego Formoso. No município de Chapada Gaúcha, a abrangência das barraginhas foi para revitalizar nascentes do Ribeirão Pacari e rio Pardo; áreas do Alto Ribeirão de Areia, Ribeirão do Acari, Córrego São Félix, Corrêgo Marimbas e Córrego Aldeia, totalizando 1.810 barraginhas.

Em Buritis, foram construídas 1.835 barraginhas para revitalizar o Ribeirão Gado Bravo, Ribeirão São Vicente, Ribeirão Barriguda, Ribeirão da Serra, Ribeirão Pasmado, Riacho Fundo, rio São Domingos e Córrego Extrema. Em Arinos foram construídas 2.205 barraginhas, para revitalizar rio Jaboticabas, Médio Ribeirão São Miguel, Médio Ribeirão de Areia, Córrego Santa Maria, Rio Piratinga; nascentes da Ilha, do rio Claro, Ribeirão Pacari, Córrego Boi Preto e do Córrego Extrema.

Pode-se apontar que o Projeto Barraginhas é importante exemplo para repensar alternativas de desenvolvimento regional. A construção das barraginhas revitalizou os recursos hídricos e aumentou as possibilidades de aproveitamento das potencialidades produtivas. A articulação entre o uso de tecnologias acessíveis ao local, às realidades geográficas e ambientais do território e o interesse socioeconômico da população, imprime caráter ecologicamente sustentável ao projeto. A ação do CONVALES, favoreceu a articulação de recursos para novos projetos estruturantes e parcerias para ampliar o número de barraginhas nos municípios, assim, cooperativas e prefeituras, independente do Consórcio, passaram a executar outros projetos de construção de barraginhas na região. Na imagem de

satélite, têm-se sete bacias de captação de água, executadas pelo CONVALES, na fazenda São Tiago Paraterra Astra em Arinos (Figura 7).

Figura 7 – Barraginhas, Fazenda São Tiago Paraterra Astra III, Arinos, Minas Gerais.



Fonte: Google Eart, 2019 e Pesquisa direta, 2019. Autor: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019.

As fotos representam as barragens um ($16^{\circ} 3'46.85''\text{S} // 46^{\circ} 5'32.84''\text{O}$); quatro ($16^{\circ} 3'46.94''\text{S} // 46^{\circ} 5'35.47''\text{O}$) e seis ($16^{\circ} 3'50.51''\text{S} // 46^{\circ} 5'30.37''\text{O}$). Devido ao período de estiagem não apresentam água retida. Na Figura 8, tem-se uma barraginha, executada pelo CONVALES, no período chuvoso com expressivo volume de água.

Figura 8 – Barraginhas no período chuvoso.



Fonte: CONVALES (2017a).

A partir da experiência do Projeto Barraginhas, é possível verificar a possibilidade de transformação positiva do meio ambiente. A promoção do desenvolvimento a partir da revitalização dos bens naturais, ou seja, a partir do aumento do capital natural, representa, sem dúvida, avanço em direção à superação da concepção de desenvolvimento meramente econômico.

O caráter ambientalmente sustentável do Projeto Barraginhas sobressai a dinâmica de funcionamento. Além da importância da cooperação municípios-instituições, é preciso ressaltar a articulação com a sociedade civil, portanto é primordial dar continuidade. O compromisso estabelecido com a CODEVASF foi importante para a viabilização das barraginhas, no entanto, faz-se necessário a manutenção das mesmas e a construção de outras, seja através de novos convênios ou com recursos próprios do CONVALES ou de cada município.

Finaliza-se a seção externando que quando realizadas seguindo as técnicas corretas as barraginhas favorecem a conservação do solo, recarregam o lençol freático entre outros aspectos. Na sequência caracteriza-se o SIM do CONVALES.

5.3 Desenvolvimento Regional: análise do Serviço de Inspeção Municipal (SIM)

De tempos em tempos faz-se importante repensar o modelo de desenvolvimento dos territórios, tendo em vista as crises econômicas, o domínio do capital e as desigualdades socioeconômicas. Assim, é preciso criar estratégias em busca de soluções para os mais diversos tipos de problemas. Em regiões agrícolas, o processo de diversificação pode representar alternativa viável para a redução da pobreza e vulnerabilidade social, bem como estratégia de adaptação, incluindo parcerias com o setor público.

Nesta perspectiva, no setor público, planejar implica adequar os recursos (financeiros, físicos e humanos), aos objetivos estabelecidos, o que envolve a formulação de plano, coordenação das ações a ele associadas, o acompanhamento da execução e a avaliação de seus resultados. Assim, as relações de cooperação surgem, no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, a fim de executar políticas públicas de interesse do cidadão.

Diante do exposto, ao analisar a atuação do SIM proposto pelo CONVALES, faz-se importante reconhecer que os municípios com realidades diferentes requerem políticas públicas específicas, uma vez que muitas demandas também são distintas. O SIM define os procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos de produção de itens de origem animal. Faz-se importante salientar que é expressamente proibido em todo território nacional a duplicidade de fiscalização industrial e sanitária em qualquer estabelecimento industrial ou entreposto de produtos de origem animal, conforme a Lei nº. 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal.

Assim, os serviços de inspeção têm abrangências comerciais, conforme o tipo de fiscalização: o SIM terá abrangência municipal; o Serviço de Inspeção Estadual (SIE), abarca o Estado e o Sistema de Inspeção Federal (SIF), compreende o território nacional. No comércio atacadista e varejista, a fiscalização de produtos de origem animal é realizada pela vigilância sanitária do município. Para o transporte de animais vivos faz-se necessária a emissão da Guia de Transporte de Animais (GTA).

Esta, no Estado de Minas Gerais, fica a cargo do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). O transporte de produtos de origem animal também é fiscalizado pelo IMA.

O SIM do CONVALES emite certificado (Figura 9) de qualidade a empresas, agricultores familiares e empreendimentos que se adequaram às exigências sanitárias vigentes em legislação específicas e que também possuem qualidade e higiene em seu processo de produção.

Figura 9 – Certificado de qualidade dos produtos de origem animal do CONVALES



Fonte: CONVALES (2017b).

A rotulagem deve atender os requisitos estabelecidos pela legislação vigente. E ainda, os produtos somente podem ser identificados mediante a colocação de um logotipo do SIM em seus rótulos.

O CONVALES se propôs administrar o SIM, com base nos ditames e nas regulamentações dos municípios consorciados (Quadro 6). Considerando os 19 municípios do CONVALES, apenas João Pinheiro, Buritis e Paracatu, contavam com SIM independentes da proposta do CONVALES. Os produtos com SIM, desses municípios não tem livre circulação nos demais municípios do CONVALES, ou seja, limita na área territorial de cada município. Os municípios de Riachinho e Urucuia já aprovaram a legislação, apesar disso falta o decreto (Quadro 6).

Os municípios de Lagoa Grande e Santa Fé de Minas, até o encerramento da pesquisa, estavam com Projetos de Leis (PLs) em tramitação nas Câmaras Municipais ou junto ao Poder Executivo. Os demais municípios foram aderindo gradualmente, conforme as ações foram sendo executadas e o projeto ganhando credibilidade.

Quadro 6 – Legislações sobre o Serviço de Inspeção Municipal na área de abrangência do CONVALES.

Municípios	Lei Municipal SIM	Decreto Municipal SIM
João Pinheiro*	SIM próprio	SIM próprio
Paracatu*	SIM próprio	SIM próprio
Buritis*	SIM próprio	SIM próprio
Natalândia	283, de 28 de maio de 2014	1.131, de 10 de novembro de 2016
Bonfinópolis de Minas	1.193, de 10 de dezembro de 2015	685, de 09 de novembro de 2016
Formoso	533, de 11 de dezembro de 2015	980, de 03 de novembro de 2016
Unaí	3.058, de 12 de setembro de 2016	4.648, de 18 de julho de 2016
Brasilândia de Minas	499, de 08 de julho de 2016	39, de 10 de outubro de 2016
Cabeceira Grande	507, de 05 de julho de 2016	2.056, de 28 de outubro de 2016
Chapada Gaúcha	728, de 04 de julho de 2016	36, de 03 de novembro de 2016
Guarda-Mor	1.163, de 27 de junho de 2016	838, de 1º de novembro de 2016
Uruana de Minas	477, de 1º de abril de 2016	138, de 1º de novembro de 2016
Arinos	1.496, de 31 de outubro de 2016	1.867, de 03 de fevereiro de 2017
Dom Bosco	370, 21 de fevereiro de 2018	1.300, de 29 de junho de 2018
Vazante	1.728, de 17 de abril de 2018	069, 28 de junho de 2018
Riachinho	599, de 10 de dezembro de 2015	Em tramitação
Urucuia	608, 29 de novembro de 2016	Em tramitação
Lagoa Grande	Em tramitação	Em tramitação
Santa Fé de Minas	Em tramitação	Em tramitação

Fonte: Pesquisa direta, 2019. Elaborado pelo autor, 2019. *Municípios com legislação do SIM própria, anterior ao sistema do Convaless.

Conforme relatório do CONVALES (2017a), a equipe do SIM do CONVALES, abarca um engenheiro de alimentos, um engenheiro de produção e uma médica veterinária. A referida veterinária é concursada pela Prefeitura de Bonfinópolis de Minas, cumpre 20 horas semanais. Os funcionários quando não estão no campo, utilizam a infraestrutura administrativa e jurídica do Consórcio em Arinos.

O processo de obtenção do SIM tem algumas etapas, o de regulamentação e o de certificação. Primeiro o produtor, deve procurar a Secretaria de Agricultura ou Agropecuária do seu município e preencher o requerimento próprio padronizado pelo CONVALES. O requerimento com todas as informações é repassada ao CONVALES, via internet para encurtar distâncias e agilizar o processo. É feito contato com o produtor para agendamento da primeira visita, sendo que para orientações são duas visitas técnicas, devido custo e longas distâncias. Um dos

dificultadores do Sim do CONVALES, tem sido a distancia territorial da sede em Arinos em relação às várias propriedades rurais.

Após 120 dias da primeira visita, caso o produtor não encaminhe os formulários o processo é encerrado. No caso do processo de registro não há o prazo de 120 dias, pois assim que é solicitado, faz-se a vistoria, estando tudo dentro do padrão sanitário, em média no prazo de 90 dias é liberado. Não existe padrão do que produzir, mas as exigências em relação à produção depende do produto, por exemplo, um entreposto de mel tem especificidades diferentes de um abatedouro de aves.

A pesquisa de campo permitiu identificar empreendimentos atendidos pelo SIM, sendo 17 empreendimentos certificados em Unaí (abatedouro de aves, laticínio, entreposto de ovos e produtos cárneos); dois em Arinos (entreposto de mel e usina produtos lácteos); dois em Vazante (abatedouro de bovinos e suínos e usina de leite); um de Bonfinópolis de Minas (entreposto de mel) e um em Cabeceira Grande (entreposto de ovos). Entre os cadastrados e com médios produtores agrícolas que buscam a certificação para ampliar as possibilidades de comercializar de seus produtos. O CONVALES, não tem em seus registros cadastro do perfil social dos produtores atendidos. Quanto, a área de abrangência, até então atendida pelo SIM, se refere aos municípios que aderiram ao SIM do CONVALES.

Em relação às ações da equipe do SIM do CONVALES, pode-se elucidar: visitas técnicas; reuniões com agricultores, produtores rurais e servidores públicos municipais (entre os quais, da vigilância sanitária); ministrar palestras e treinamento aos colaboradores das Secretarias Municipais de Agricultura; realizar vistorias de acompanhamento e orientação nas Secretarias; emissão de laudos de inspeção em estabelecimentos, assim como pareceres em processos do SIM e a participação audiências públicas municipais.

Em Unaí, a fazenda Inhumas depois das adequações recebeu certificação do SIM do CONVALES e diversificou a produção. Na Figura 10, é possível verificar a distribuição da estrutura construída na propriedade. A imagem representa parte da estrutura da fazenda, que dinamizou a produtividade com certificação do SIM do CONVALES, com perspectiva de ampliação nos próximos anos.

Figura 10 – Fazenda Inhumas, Unaí (MG), atendida pelo SIM do CONVALES.



Fonte: Google Eart, 2019. Autor: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019.

A fazenda Inhumas apresenta infraestrutura (Figura 11), com galpões bem amplos, arejados, entrepostos de ovos, fábrica de latícinios, galpão e abatedouro de aves, curral para ordenha.

Figura 11 – Infraestrutura da Fazenda Inhumas, Unaí (MG), atendida pelo SIM do CONVALES.



Autor: OLIVEIRA FILHO, E.R, 2019.

Quanto aos benefícios da adesão ao SIM, de acordo com o CONVALES (2017a), pode-se elencar: o fortalecimento da agricultura familiar e das pequenas

indústrias; agregar valor ao produto de origem animal; aumento da renda do agricultor familiar, empresário ou empreendedor; e, a promoção da segurança alimentar.

O SIM tem por norte aprimorar a qualidade dos produtos de origem animal, monitorar e inspecionar a sanidade do produto, o local e a higiene na industrialização, certificando com selo de garantia. Ao mesmo tempo, incentiva as pequenas empresas, os agricultores familiares e os empreendedores a saírem da clandestinidade, transformando-os em empresários da área urbana e rural, ofertando aos consumidores alimentos com qualidade e segurança garantida.

Neste contexto, deve-se considerar a importância das ações do SIM na formação e ou fortalecimento dos empreendimentos familiares. O desenvolvimento rural gera vantagens aos produtores e consumidores, possibilita agregar valor aos produtos, melhoria na qualidade e comercialização, além da participação de licitações de programas governamentais.

A educação sanitária é de fundamental importância para sensibilizar a população acerca da segurança alimentar e do serviço de inspeção de alimentos. Tal ação é sem dúvida um processo gradativo, contínuo, que deve envolver as Secretarias Municipais, a EMATER/MG, o IMA, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento agrário, entre outros parceiros.

As ações do SIM do CONVALES têm promovido avanços significativos, com tendência de fortalecimento, pois em março de 2019, foi elencado pela ministra da Agricultura como projeto piloto para o país. O intuito é estender para outros municípios com Sistema de Inspeção Consorcial, através de projeto de Lei. Até o encerramento da tese, a legislação sobre Sistema de Inspeção Consorcial, não havia sido publicada, razão pela qual, limita-se apenas a mencionar o fato, sem aprofundar a discussão.

Encerra-se essa seção, enfatizando que o SIM é um projeto operacional que abrange os Órgãos Temáticos do CONVALES ambiental, saúde, social e desenvolvimento regional. Configura-se em projeto com tendência de expansão nos próximos anos no contexto do Consórcio, regional e como piloto para outros municípios, associações ou consórcios. Na sequência têm-se os resultados das entrevistas.

5.4 Percepções dos atores regionais sobre o funcionamento e as repercussões do CONVALES na região

Com o intuito de compreender melhor a dinâmica da atuação do CONVALES, esta seção apresenta os resultados da pesquisa de campo, que foi realizada em julho e agosto de 2019. O roteiro de entrevistas (Apêndice A), foi disposto conforme a descrição das mesmas.

Foram entrevistados seis gestores municipais; seis profissionais de atuação técnica no CONVALES e ou na região; seis beneficiários / instituições sendo, três produtores rurais beneficiados pelas ações do CONVALES; dois representantes de cooperativas e o presidente da ADISVRU. As entrevistas foram transcritas na íntegra, sem relacionar respondente e respostas, com a devida autorização. Quanto a autorização para publicação das informações, todos os entrevistados assinaram o termo de consentimento (Anexo A).

Em relação à seleção dos prefeitos, adotaram-se critérios por município, densidade demográfica e períodos de consorciamento. O prefeito de Arinos por estar na presidência do Consórcio, além de ser município sede do CONVALES; o prefeito do município de Paracatu pela importância histórica e geográfica e por se tratar do município que teve território desmembrado dando origem à maioria dos municípios do CONVALES. Também pelo fato do prefeito estar na presidência da AMNOR.

O município de Dom Bosco, por ser um dos municípios do CONVALES mais novos em emancipação política, apresentar baixa densidade demográfica e o único da região que tem uma mulher na gestão. Bonfinópolis de Minas, por ser um dos municípios que iniciou a constituição do CONVALES e pelo fato do prefeito, ter sido o último ex-presidente do CONVALES. Buritis, por ser também um dos municípios que iniciou a constituição do CONVALES e o primeiro a ter representação como presidente do CONVALES; Unaí, pela importância econômica regional e a forte relação com Brasília-Distrito Federal, inclusive Buritis e Unaí foram os primeiros municípios de Minas Gerais a integrar a RIDE-DF.

Quanto aos profissionais técnicos, foram selecionados com base na atuação dos mesmos no CONVALES e ou na região. Assim, foram entrevistados a primeira secretária executiva do Consórcio, que atua como secretária executiva da ADISVRU. A opção se justifica pois a mesma conhece todo o processo de formação

do Consórcio, além de integrar a ADISVRU incubadora do CONVALES. Também foi entrevistada a atual secretária executiva, uma vez que a mesma tem informações de como se configura o desenvolvimento dos projetos em execução, assim como as perspectivas para os próximos anos.

Para maiores esclarecimentos sobre as barraginhas foram entrevistados o engenheiro civil que atuou no processo de construção e também o analista de desenvolvimento da CODEVASF. Optou-se em entrevistar o fiscal e coordenador regional do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) pois o mesmo atua diretamente na inspeção sanitária estadual regional e a veterinária coordenadora do SIM do quadro efetivo da prefeitura de Bonfinópolis de Minas remanejada para o CONVALES.

Dos membros das instituições beneficiadas e/ou parceiras foram selecionados representantes: da ADISVRU; Associação dos Produtores Rurais Vereda do Mel, União dos Micro e Pequenos Produtores Rurais (UMPRA), Associação dos Produtores Rurais da Região Sapato, Cooperativa Agropecuária de Unaí Ltda (CAPUL) e Cooperativa de Agricultura Familiar Sustentável com Base na Economia Solidária Ltda (COPABASE).

A entrevista com o presidente da ADISVRU pode ser justificada porque o mesmo é um dos idealizadores do que se tornou o CONVALES, além de ser um dos articuladores regionais que busca reduzir as desigualdades socioeconômicas fomentando a formação de cooperativas e associações, além de ser um ativista nas questões socioambientais.

Optou-se em entrevistar os produtores da UMPRA e da Associação dos Produtores Rurais da Região Sapato uma vez que os mesmos foram beneficiados pelas barraginhas e pelo SIM do CONVALES. Os representantes da CAPUL e da COPABASE foram selecionados para entrevistas para identificar a visão das cooperativas em relação a atuação do CONVALES além de que parte dos cooperados se beneficiaram com projetos do consórcio.

Para fins de análise mais detalhada os resultados estão dispostos em três subseções: a primeira intitulada de Discussões das entrevistas com gestores municipais; na sequência: Resultados das entrevistas com técnicos e por fim, Entrevistas com beneficiados e ou parceiros do CONVALES.

5.4.1 Discussões das entrevistas com gestores municipais

Para os gestores municipais foram feitos questionamentos referentes às dificuldades e possibilidades do CONVALES na implementação de projetos para a promoção de desenvolvimento regional. As entrevistas apresentam detalhes do panorama do CONVALES, no entanto, nem todos os entrevistados responderam as indagações, assim sendo apresenta-se sem padronizar ordem.

Na primeira questão foi solicitado aos prefeitos que descrevessem como foi criado o CONVALES, o que representou a criação de um consórcio intermunicipal para a região e se o mesmo tem aprimorado a relação de cooperação territorial. Os mesmos assim responderam:

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: Eu sempre que tenho oportunidade parablenizo os ex-prefeitos de Buritis, Bonfinópolis de Minas e Chapada Gaúcha pelo protagonismo na criação do Consórcio. Eles tiveram a visão regional e territorial em trazer mais desenvolvimento. Sempre fui favorável a buscar cooperativismo e desenvolver trabalho de forma mais integrada. O consórcio veio com o objetivo de buscar soluções para problemas comuns de cunho regional (SIC).

Prefeito de Arinos: Muitas vezes, nós vemos que não adianta somente um município apenas crescer dentro de uma região, é preciso desenvolver ações coletivas e beneficiar todos os municípios. Portanto, não adianta ser uma ilha de riqueza no meio do mar de pobreza, então um dos princípios foi esse para que os municípios da região, principalmente do Vale e Grande Sertão do Urucuia, buscassem em conjunto recursos para investimentos que facilitassem a melhoria da qualidade de vida da população, ações coletivas para o desenvolvimento regional (SIC).

Vice-prefeito/ prefeito de Buritis: O consórcio só veio fortalecer, a partir da criação de consórcios fortalece, tanto na saúde como as demais demandas dos municípios, melhorando a qualidade de vida de toda a população (SIC).

Prefeito de Unai: O CONVALES tem feito um trabalho muito bom, principalmente na área de saúde. Os municípios têm de vencer a burocracia porque são muito engessados. Tem também a questão da conservação, manutenção do sistema de iluminação pública. O peso é outro, se cada município tiver que fazer licitação, cada município tiver que fazer contratação de empresas de iluminação pública, o CONVALES abraçou e otimizou, então joga o preço lá em baixo (SIC).

Como mencionado, os protagonistas da criação do CONVALES, foram os gestores (em 2003) dos municípios de Buritis, Bonfinópolis de Minas e Chapada Gaúcha. O CONVALES teve dificuldade para se consolidar devido à falta de legislação que regulamentasse os consórcios públicos.

As respostas dos prefeitos deixam explícito que a criação do consórcio representou alternativa para ampliar a articulação dos prefeitos, também fortaleceu a autonomia dos municípios e a democracia, além de descentralizar ações de governo, aumentar a transparência e o controle das decisões públicas, entre outros.

A segunda questão tratou dos motivos e dificuldades do município em se integrar ao CONVALES. Ao que responderam:

Prefeita de Dom Bosco: Houve algumas dificuldades, na verdade foi mais receio, devido aos problemas na formação do consórcio, faltava credibilidade de que de fato promoveria melhorias. Hoje o CONVALES superou, tem muita credibilidade e tem se tornado referência para outros consórcios de várias regiões (SIC).

Vice-prefeito e prefeito de Buritis: Não tivemos dificuldades, inclusive já fui vereador e tudo que for para o bem da população a aprovação é certa, o consórcio foi para fortalecer.

Prefeito de Arinos: Não tivemos problemas, todas as leis autorizativas para que o município fizesse parte foram aprovadas, a formalização da participação do município foi tranquila. Mas o Consórcio necessitava de ações para dar credibilidade à finalidade, foi criado como multifinalitário, haja visto que os consórcios criados eram específicos na área de saúde. Inicialmente, o primeiro trabalho foi na área ambiental, através do convênio via Codesvasf para implantação de barraginhas, preservação ambiental, ação que deu mais credibilidade ao Consórcio, junto aos demais prefeitos. Mostrando serviço aumentou a adesão, a partir do trabalho na bacia do Urucuia na área ambiental, posteriormente, em paralelo iniciamos na área da saúde (SIC).

A concepção do CONVALES com característica multifinálitária, fez com que a abrangência dificultasse a construção da credibilidade, da identidade e finalidade, conforme relatos dos gestores de Dom Bosco e Arinos. Também pode-se inferir que parte das dificuldades se deve ao fato que o processo de formação do CONVALES, foi anterior a publicada da Lei n. 11.107/2005 que regulamenta consórcios públicos. A referida legislação ocupou o vácuo que os municípios ressentiam ao proporcionar segurança jurídica.

Considerando os programas e ações do CONVALES foi solicitada aos gestores a indicação de qual área mais interessou ao município, uma vez que o CONVALES é multifinalitário. E assim relataram:

Prefeito de Arinos: A área ambiental foi a oportunidade de projeto, mas a área de saúde era a de que mais precisávamos, até para viabilizarmos custos, e continuarmos necessitando ampliar o atendimento via Consórcio (SIC).

Prefeito de Paracatu: A área de saúde, devido à facilidade de adquirir medicamentos. Por exemplo, o CONVALES faz licitação e quando você não tem medicamentos recorre a ata do CONVALES e com essa ajuda o município sobressai nos momentos difíceis. Têm vantagens de consultas e vários outros programas que ajudam na gestão do município (SIC).

Prefeita de Dom Bosco: A área de saúde, sem dúvida nenhuma (SIC).

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: Avalio que não foi uma área específica e sim o desenvolvimento, pois Bonfinópolis de Minas foi um dos iniciantes. Bonfinópolis de Minas desde o início participa ativamente por entender que o consórcio é a solução para os problemas comuns dos municípios. Em 2003, o enfoque era mais a área ambiental, depois foi reformulado ampliando para área de saúde, evoluiu e hoje é bem mais abrangente, multifinalitário. Avalio que é a melhor forma dos consórcios atuarem, pois conseguem resolver vários problemas da população com um corpo técnico reduzido. Sempre fui apoiador de um consórcio na região, um consórcio que pudesse atuar nas diversas áreas do serviço público (SIC).

Prefeito de Unaí: Foi de saúde, devido à eficiência e deu certo, entrou na questão de iluminação pública e agora nós temos o trabalho da certificação das unidades produtivas, avançou muito e Unaí tem se destacado, temos só o acompanhamento da secretaria, o corpo a corpo, ou seja, o serviço tem sido prestado pelos técnicos do CONVALES (SIC).

As desigualdades sociais do Brasil fazem com que persista a dependência de assistência médico-hospitalar pública que nem sempre atende à demanda da população, além de ser utilizado por muitos políticos nas campanhas eleitorais como prioridade. Na área de abrangência do CONVALES, não existem hospitais com atendimento de alta complexidade, razão pela qual a área de saúde é apontada como prioridade pelos prefeitos de Arinos, Paracatu, Dom Bosco e Unaí.

O município de Paracatu apresenta melhor estrutura, inclusive com curso de medicina e hospital universitário. O prefeito de Unaí destacou também a demanda de manutenção da iluminação e a inspeção sanitária com certificação. Apenas o prefeito de Bonfinópolis de Minas, apontou que o interesse é solucionar os problemas comuns, aumentando assim as possibilidades de desenvolvimento. A cooperação intermunicipal, conforme Rocha; Faria (2004), fortalece a gestão quando os interesses comuns entre os consorciados são priorizados.

Também foi indagado aos prefeitos se a execução de novos projetos foi facilitada com a adequação do consórcio administrativo para consórcio público. Desta maneira discorreram:

Prefeito de Arinos: Sim, a área de saúde se consolidou com ações de atendimento de média e alta complexidade, tanto na área de exames como consultas. Foi implantado o sistema de transporte de pacientes para tratamento de câncer em Barretos (São Paulo) ou em Patos de Minas,

nossa referência regional de saúde, para tratamento cardiológico e ortopédico. Em Unaí, hemodiálise, enfim o transporte facilita acesso aos serviços de saúde público e privado. O objetivo agora é ampliar o atendimento, estivemos no hospital da Faculdade Atenas⁸ que se encontra em fase de conclusão de suas obras, para que possamos encaminhar através de convênios cirurgias eletivas, pois o sistema público de saúde não atende à demanda, então o hospital escola da Faculdade tem a proposta de prestação de serviços, haja visto que já fazem consultas e exames com baixo custo. A média de consultas é de R\$15,00 a R\$25,00 bem inferior ao preço de mercado. A nossa região não tem um hospital regional, só tem o Hospital Municipal de Unaí que atende parcialmente a demanda. Na região a área de saúde é deficitária. O consórcio tem sido uma forma de oferecer à população serviço de melhor qualidade.

Vice-prefeito e prefeito de Buritis: Com certeza e fortalece muito mais os consórcios. À medida que uniu os municípios o foco é melhorar a qualidade de vida de todos. Existe alinhamento entre os membros e também com as outras instituições como a AMNOR. O foco agora é o projeto de resíduos sólidos, enfim, representa um somatório em prol do desenvolvimento regional (SIC).

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: Acredito que sim, pois quando se fala com órgão público, tem que trabalhar com recurso público. Existem diversas dificuldades quando é um consórcio de iniciativa privada. A partir do momento que o consórcio passou a ser público, deu um grande salto, potencializou. Por outro lado, também teve os entraves, entre eles, um que foi resolvido recentemente, a regularidade fiscal que era exigido de todos os entes, aspecto limitador, pois dificilmente você conseguia ter concomitante os 19 municípios regulares, quando da assinatura de proposta de recurso. A sanção das leis, a Lei nº. 13.821/2019, que trata da regularidade fiscal que passa a ser apenas do Consórcio e a Lei nº. 13.822/2019, que autoriza o Consórcio a trabalhar com pessoal por processo seletivo ou Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, desburocratizou. Desta forma, vamos poder trabalhar com mais entusiasmo, solucionar problemas regionais através dos Consórcios (SIC).

A legislação de consórcios públicos oportunizou avanços, mais visibilidade e facilidade no desenvolvimento de ações nos consórcios. No caso do CONVALES, a mudança de consórcio administrativo para público, fortaleceu a credibilidade, contribuiu para a expansão do território de abrangência, dinamizou os setores de atuação, impulsionou novos projetos. Aspectos que não anulam os limitadores, pois não há cooperação intermunicipal sem obstáculos.

O caráter público do CONVALES, ampliou a concretização de ações para a cooperação e governança dos municípios membros, atende a população em geral, especialmente a mais carente em atendimento médico hospitalar gratuito, assistência técnica na regulamentação de serviços de inspeção, orientação para aumentar a produtividade da agricultura familiar, entre outros. Entretanto, nos municípios do CONVALES a participação do cidadão na gestão pública é incipiente,

⁸ A Faculdade de Atenas fica no município de Paracatu, conta com Hospital Universitário.

logo não há controle social expressivo na fiscalização e monitoramento das ações do CONVALES, caso houvesse poderia fortalecer a cidadania, o planejamento das estratégias para atender as demandas regionais.

Sobre a legislação citada pelo prefeito de Bonfinópolis de Minas, complementa a Lei nº. 11.107/2005 (consórcios públicos). A Lei nº. 13.822/2019, em seu art. 6º, § 2º, institui:

O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 2019b).

A Lei n. 13.821/2019, em seu art. 14, estabelece, *in verbis*: “Para a celebração dos convênios de que trata o *caput* deste artigo, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados” (BRASIL, 2019a).

Em relação a aprovação das contas do CONVALES e da prestação de contas a sociedade regional, pode-se pontuar que é uma das obrigações da Assembleia Geral, conforme previsto no art. 18 do Estatuto, § II, e ao Presidente do Conselho de Prefeitos, estabelecido no art. 36, § XI.

Art. 18 - Compete privativamente à Assembleia Geral: [...] II - apreciar e aprovar, na primeira reunião ordinária do ano, o Relatório Anual das Atividades do Consórcio e a Prestação de Contas Anual, elaborados pela Secretaria-Executiva, com parecer prévio do Conselho Fiscal;

Art. 36 - Compete ao Presidente do Conselho de Prefeitos: [...] XI - apresentar à Assembleia Geral a Prestação de Contas Anual, acompanhada do parecer do Conselho Fiscal e do Relatório Anual de Atividades, dentre outros documentos de gestão do Consórcio (CONVALES, 2012, p. 6-10).

Um aspecto preponderante para a constituição e sustentabilidade de um consórcio público intermunicipal é a governança pública. Conforme Brasil (2014, p. 46), são funções da governança:

[...] as ações de avaliar (ambiente, desempenho e resultados); direcionar (a articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre as partes interessadas) e monitorar (resultados, desempenho e metas); e para que essas funções sejam executadas a contento, indica como necessários os mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Os principais mecanismos de governança aplicáveis aos consórcios públicos se complementam, como aponta Brasil (2014), a liderança abarca natureza comportamental: pessoas íntegras, capacitadas, responsáveis e motivadas; a estratégia abrange escuta ativa das demandas, avaliação do ambiente, definição e alcance da estratégia e monitoramento dos resultados; o controle compreende a adoção de ações transparentes, prestação de contas e responsabilização pelos atos.

No contexto do SIM, foi indagado aos prefeitos, como tem ocorrido a execução do projeto e as possíveis contribuições para o desenvolvimento regional.

Prefeito de Arinos: O SIM, contribui significativamente para o desenvolvimento regional, especialmente pelo viés de saúde, que tem servido de modelo nacional. Se cada município fosse implementar teria custos fixos com veterinário, engenheiro de produção de alimentos, enfim dificultaria para que o município certificasse seus produtores. Através do SIM, via consórcio ocorre redução de custos, os profissionais atuam regionalmente, certificando e promovendo desenvolvimento regional. Temos produtores que estão se destacando e crescendo gerando empregos diretos e indiretos. Também estamos estimulando e fazendo estudos sobre a questão de licenciamento ambiental, uma nova oportunidade de atuação do CONVALES (SIC).

Prefeito de Dom Bosco: Quando foi enviado para Câmara de vereadores, teve polêmica, quanto à aprovação do SIM, mas com os devidos esclarecimentos, inclusive com participação em reuniões do CONVALES, foi aprovado na minha gestão. É um projeto de grande importância para a segurança alimentar, valoriza os pequenos proprietários, inclusive estamos comprando produtos para a merenda escolar. Acredito que seja de suma importância, vai melhorar a nutrição e a renda dos pequenos produtores (SIC).

Prefeito de Paracatu: Acho que o SIM é muito importante, trata da liberdade do pequeno produtor poder comercializar seu produto. O município de Paracatu investe muito na agricultura no pequeno produtor rural, a agricultura familiar, então, temos que ter e valorizar o SIM (SIC).

Vice-prefeito e prefeito de Buritis: No caso de Buritis já tinha o SIM implantado no município, agora o CONVALES com o projeto SIM, tem fortalecendo toda a agricultura familiar. Agora o produtor pode vender seus produtos dentro do município e em todo o território do CONVALES (SIC).

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: O SIM é uma das ações mais importantes que está sendo desenvolvida pelo Consórcio. Atua em vários setores, seja saúde pública, pois os produtos são regularizados, inspecionados, assim ao ofertar produtos de boa qualidade reduz o risco de doenças, atua na economia, uma vez que agrega valor aos produtos; atua na fixação do homem no campo, o que tem sido grande desafio nosso, pois cada vez mais as pessoas mudam para os grandes centros. Assim, são soluções que vamos encontrando que podem fazer a diferença nos nossos territórios.

Com o SIM, temos informações que muitos estabelecimentos foram regulamentados, algumas questões judicializadas pelo Ministério Público foram resolvidas. No entanto, nem todos os membros do Consórcio aderiram, uns por ter a equipe própria, outros estão em tramitação. Agora o SIM do CONVALES ganhou corpo, um pequeno passo, com certeza se for o espelho para o SIM regional e até nacional, posteriormente o passo será maior poder vender os produtos para todo o Estado e para o país, ultrapassar as fronteiras regionais. A equipe do SIM do CONVALES se encontra preparada para ofertar serviços de qualidade aos municípios e toda a população (SIC).

Prefeito de Unaí: Nós recebemos, graças ao trabalho do CONVALES e a gerência da secretaria de saúde, parceiros também técnicos do Estado de Rondônia, agora mais recente do Distrito Federal, vieram para conhecer. O interessante da história toda é que tudo que se falar de tecnologia na produção de grãos no Brasil, aqui em Unaí tem, na outra ponta temos também muitos agricultores familiares. João Pinheiro é maior que Unaí em extensão territorial com enorme prosperidade de cana- de-açúcar, eucalipto, já Unaí tem grandes propriedades e pequenos produtores. Razão de Unaí destacar nos empreendimentos regulamentos pelo SIM. Imagina se continuar crescendo, temos mercado consumidor de Brasília, de Goiás e até do Nordeste do Brasil (SIC).

As ponderações dos prefeitos confirmam a relevância do SIM, para diversos segmentos de atuação do CONVALES, a saber, meio ambiente, saúde, segurança alimentar, geração de empregos, entre outros. O SIM do CONVALES, é um projeto que tem contribuído para o desenvolvimento regional e ainda poderá fortalecer outras estratégias a ser desenvolvidas. É crescente a visitação aos empreendimentos regularizados de pessoas de Rondônia, Goiás, Mato Grosso, interessadas em conhecer as instalações e o modelo adotado.

No caso da prefeita de Dom Bosco, deixou evidente a resistência dos vereadores, aspecto que pode se referir a falta de conhecimento da importância do SIM. Se o legislativo tem dificuldade para compreender a necessidade, pode haver maiores problemas de aderência social, ou seja, desconfiança por parte dos produtores. Razão pela qual é necessário maior divulgação dos empreendimentos certificados.

O prefeito de Unaí, apontou que a produção regional tem potencial mercado consumidor no Distrito Federal, Goiás e até no Nordeste do Brasil, dividiu a história do desenvolvimento regional em três etapas. A primeira na década de 1960 a 1970, expansão em função da construção de Brasília, onde elevado número de pessoas de outros municípios de Minas Gerais, migraram para região impulsionando a economia e a perspectiva de atuação social.

A segunda etapa ocorreu a partir de 1975, com mudanças estruturais em função de projeto voltados para o potencial do cerrado, investimentos tecnológicos

nacional e internacional, em especial o japonês, período marcado pela fundação de colônias de japonês no Centro-Oeste do Brasil e em locais de Minas Gerais. E terceira etapa, em função da produção que consolida e da posição geográfica, que favorece mercado consumidor do Distrito Federal, do Estado de Goiás e de Estados nordestinos.

O desenvolvimento regional depende da ampliação da terceira etapa, para geração de empregos e renda. Para tanto, é preciso agregar valor a produtividade regional, a saber, produtos de laticínios e de grãos. Transformar a elevada produção de grãos em ração, trabalho que tem sido realizado por cooperativas. Em outra escala, transformar a ração em carne, expandir o processo de transformar a ração em carne, feito com bovinos para aves e suínos.

No que se refere ao Projeto Barraginhas, foi questionado se os resultados atenderam os objetivos nos contextos ambientais e econômicos, além da promoção de desenvolvimento regional. Os gestores apontaram pontos positivos sobre as barraginhas.

Vice-Prefeito/prefeito interino de Buritis: O Projeto Barraginhas é de grande importância para os pequenos produtores, tivemos uma crise hídrica a anos atrás, o produtor com barraginhas teve água com mais frequência. O projeto é de grande importância, tinha que fazer mais, fortalecer o sistema, principalmente nas áreas próximas de estradas vicinais, fazer a captação da água, proteger o solo, também questão de curvas de nível deveria ter mais parcerias para manter a umidade relativa do solo cada vez mais. Tamanha é a importância que aqui no município de Buritis, independente do Consórcio, nós temos parceria com o pequeno produtor, temos uma máquina (pá carregadeira), para atender a demanda (SIC).

Prefeito de Arinos: O projeto foi e é extremamente importante, haja vista que temos grande demanda aqui na prefeitura, onde estamos tentando atender os produtores com recursos próprios. Além da preservação ambiental, o reabastecimento do lençol freático, tem a importância de revitalizar a bacia e aumentar a capacidade de produção. O que percebemos é que o projeto mudou a consciência dos produtores, no sentido de armazenamento de água. O projeto teve dois viés: ambiental de conter erosões nas propriedades e nas estradas rurais, reter água; e o viés econômico que beneficiou os pequenos produtores. Muitas barraginhas serviram para dessedentação animal e ainda servem. Precisamos buscar novos recursos junto a CODEVASF para a construção de outras barraginhas, o governo federal tem falado da transposição do rio São Francisco, mas é preciso revitalizar todos os rios e a bacia do Urucuia é muito importante. As águas da bacia do rio Urucuia e da bacia do rio Paracatu, estão sendo utilizadas para irrigação de grandes áreas produtivas, o que aumenta a necessidade de revitalizar as bacias, “produzir” água, preservando evitando a degradação e armazenamento (SIC).

Prefeito de Paracatu: Acredito que o Projeto Barraginhas é a solução para nossa região, não só para a nossa. Eu sou do Estado do Paraná e a anos

em Londrina foi feito um projeto de curvas de nível abarcando várias pequenas propriedades, resolvendo muitos problemas. Então, eu vejo que a solução são barraginhas, cercamento de nascentes, mas também os municípios tem que se envolver, fazer parcerias. Acho que é o momento é da crítica, então as vezes tem projetos dos governos federal e estadual, grandiosos, e que nem sempre todo recursos que era para fazer isso é investido. Então, os recursos precisam ser melhores investidos, obras bem feitas e com custo barato, não existe dinheiro suficiente, se deixar uns tipos de administração que temos no governo federal, estadual continuar fazendo. É preciso os municípios com parcerias ficar responsável e mostrar que pode fazer (SIC).

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: O Projeto Barraginhas foi, na verdade, no meu entender, foi um divisor na forma de lidar com meio ambiente, com o armazenamento de água com os lençóis. Quando iniciou foi a “semente” do Consórcio, da necessidade de se organizar para conseguir fazer as barraginhas. Aqui em Bonfinópolis de Minas quando foi executado as barraginhas, o então prefeito, percebeu a necessidade de dar continuidade ao projeto que estava sendo executado pelo Consórcio com recurso do governo federal. O município então capacitou técnicos e adquiriu máquinas, expandiu a construção tanto na gestão do prefeito anterior, como na minha gestão. Os resultados têm surgido com as barraginhas e curvas de nível, no início, alguns produtores tiveram resistência quando as máquinas chegavam em suas propriedades. Hoje ocorre o contrário, todos compreendem os benefícios e mesmo a gente tendo equipe, não conseguimos atender a demanda, são muitos produtores requisitando barraginhas. Tal fato demonstra a consciência da necessidade criada nos produtores, para armazenamento e reabastecimento dos lençóis freáticos. Temos que pensar que estamos em área de grandes nascentes de veredas, em especial Bonfinópolis de Minas consideramos uma bacia de água de suma importância para a região (SIC).

O Projeto Barraginhas vai além das questões ambientais, pode-se pontuar que tamanha é a abrangência que impacta na territorialidade no âmbito socioeconômico ambiental. Socioeconômico pelos benefícios gerados a população e ambiental pela recarga dos lençóis freático, redução dos danos ao solo, armazenamento de água que pode criar micro clima diferenciado, devido a umidade, dentre outros.

Mesmo os municípios que não foram atendidos pelo projeto, reconhecem sua importância e procuram implantar a técnica social de barraginhas. Assim, como os que foram beneficiados desejam ampliar o número de barraginhas, dando mais dignidade e possibilidade de melhorias aos agricultores, as famílias que resistem e insistem em permanecer no campo com a agricultura familiar que gera muitas vezes, basicamente o sustento.

No município de Bonfinópolis de Minas, a tecnologia social barraginhas foi incorporada pelos gestores, que desenvolveram ações de recuperação de várias barraginhas, construíram curvas de nível, terraceamento e cercamento de

nascentes, em parceria com IFNMG – Campus Arinos – e com a Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) – Campus Unaí.

Como todo consórcio o CONVALES também tem limites, dificultadores na execução dos projetos. Assim foi solicitado aos prefeitos que estiveram (prefeito de Bonfinópolis de Minas) ou estão (prefeito de Arinos), na presidência do CONVALES que os elencassem.

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: Várias foram as dificuldades na minha gestão no CONVALES, pois foi o ano de 2018, onde tivemos os bloqueios de recursos por parte do Estado, especialmente do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. A gente sabe que neste momento, os prefeitos estavam com grandes dificuldades, então era até natural que o Consórcio tenha enfrentado dificuldades financeiras, pois um ou outro município deixava de fazer o pagamento. Não na ideologia da necessidade de existência do Consórcio, todos sempre estão unânimes que queriam continuar no Consórcio, tanto que não houve desfiliação na minha gestão. Atrasos sim, devido o momento econômico que o país e Minas Gerais estavam, mas todos foram renegociados. Dessa forma, fechamos com dinheiro em caixa apesar das dificuldades, os gestores já tem a consciência da importância do CONVALES. Outra dificuldade é que nem sempre é possível atender a todos, naturalmente tem um ou outro questionamento das pautas, mas administramos buscando o consenso (SIC).

Prefeito de Arinos: Temos várias demandas para implantação de novos projetos, haja visto na área ambiental, agora a maior demanda é de resíduos sólidos. A gestão dos aterros sanitários, estamos trabalhando em conjunto com AMNOR que está executando os planos de saneamento básicos, de resíduos sólidos, temos que avançar nos de resíduos de material de construção. Estamos sendo pressionados pelo Ministério Público, curador do meio ambiente, que tem também orientado para que possamos regularizar. Sabemos que a gestão de aterros sanitários é um problema sério, caro, estivemos reunidos no Ministério da Integração, Ministério do Meio Ambiente para buscar recursos. Sem recursos não tem como desenvolver novos projetos. Por exemplo reativamos o Circuito Turístico Urucuia Grande Sertão, que abrange os municípios de Arinos, Bonfinópolis de Minas, Chapada Gaúcha, Riachinho e Urucuia. O CONVALES tem muitos órgãos temáticos, e nem todos os presidentes são proativos em buscar novos recursos, deixando a cargo do presidente. Também ações do CONVALES tem sido limitadas em função da crise financeira do país e do Estado, demanda tem, falta recurso. Alguns prefeitos tem feito ações individuais, então tem faltado articulação política (SIC).

Para os prefeitos, o principal limitador do desenvolvimento dos projetos do CONVALES tem sido o capital, ou a falta dele. Para outros agentes pesquisados, os limitadores vão muito além do capital. Ainda sobre a carência de recursos financeiros, pode-se apontar que o governo estadual da gestão de 2015 a 2018, bloqueou recursos dos municípios. O Estado de Minas Gerais, que já ocupou destaque na economia nacional, apresenta déficit bilionário, assim, cabe aos

gestores dos municípios ajustarem as contas e fortalecer as articulações e cooperação intermunicipal.

Como apontado pelos prefeitos são várias demandas e em cada gestão juntamente com os representantes de cada município define as prioridades. Ao analisar as entrevistas e as atas do Consórcio, a área com maior destaque tem sido a saúde, portanto fortalecer o atendimento médico, viabilizar estratégias que atenda a segurança alimentar e sanitária são aspectos que estão interligados com a saúde da população.

Diante do exposto, foi indagado se nas últimas reuniões, discussões dos gestores e técnicos do CONVALES, tem sido pensado em planejamento estratégico para toda a região, através de parceria com outras instituições.

Prefeito de Arinos: Muita coisa tem sido pensada para ampliar a área de saúde, ambiental, o SIM está sendo reformulado para ampliar a prestação de serviços. Na verdade estamos formatando novos projetos, haja vista que já foi feito o levantamento das demandas do Consórcio, estamos sim buscando novos parceiros para desenvolver novos projetos (SIC).

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: Temos diversas propostas cadastradas, estou apostando muito na fruticultura na nossa região, apesar de estarmos em uma região considerada seca, temos muitos recursos hídricos com grande potenciais a ser aproveitado, clima, temos luminosidade e tem uma proposta no Ministério da Agricultura que espero muito ser aprovada. Temos proposta na área ambiental e mais recente a questão da energia fotovoltaica, uma grande oportunidade de aproveitamento, já tem municípios buscando a abordagem e acredito que trazendo para o Consórcio as possibilidades aumentam. No ano passado aqui em Bonfinópolis de Minas, tivemos a oportunidade de apresentar painel temático específico sobre as potencialidades da energia fotovoltaica na região. Depois dessa discussão, vários projetos já foram impulsionados. Aqui em Bonfinópolis de Minas são dois projetos já bem adiantados, na fase de licenciamento para pequenas usinas. Sei de Arinos também que tem propostas nesse sentido, Paracatu já se encontra com o parque instalado. Então, minha avaliação é que temos muita potencialidade, destaco as três propostas: fruticultura, energia fotovoltaica e parte ambiental, recurso para construção de outras barraginhas (SIC).

Com base nas respostas, pode-se apontar que falta planejamento estratégico a médio e longo prazo. As principais ações do CONVALES até o momento foram a construção de barraginhas; reorganização dos serviços da rede de saúde incluindo o sistema de transporte de pacientes; avanços na rede de iluminação pública e implantação do SIM. Definir prioridades, identificar potencialidades e também os obstáculos pode aumentar as possibilidades de promoção do desenvolvimento regional. Planejamento é fundamental na gestão seja pública ou privada, no caso dos consórcios é extremamente importante, uma vez que mandato de prefeito é

temporário, pode até ser renovado, só que para a sociedade o importante são projetos que independem da mudança de gestão.

Para finalizar, foi questionado se já tentaram elaborar algum projeto, uma agenda dez, vinte, trinta anos para toda região, que possa fortalecer os Órgãos Temáticos, conseguir recursos para corpo técnico, através de convênio ou outra parceira.

Prefeito de Arinos: Bom, precisamos avançar realmente, em 2017, eu e outros prefeitos da região estivemos no oeste do Paraná, via projeto do SEBRAE, visitando vários projetos exitosos de desenvolvimento e realmente estamos um tanto quanto ainda lenientes nestas ações. Precisamos articular, envolver parceiros ou instituições para que possamos fazer um plano de desenvolvimento integrado, precisamos ser mais proativos. Reconheço que como gestor do CONVALES hoje, não tenho disponibilizado muito tempo para articulações que estão sendo necessárias aqui para nossa região noroeste (SIC).

Prefeito de Bonfinópolis de Minas: Sem dúvida, inclusive em parceria com SEBRAE, elegemos quatro eixos temáticos: governança, educação empreendedora, turismo e agronegócio sustentável. Educação empreendedora já tem sido realidade da maioria dos municípios, institucionalizada através de leis. O turismo devido a região tem grande potencial para crescer, e, o agronegócio sustentável, uma vez que temos um celeiro de produção, especialmente de grãos e sementes. Temos o gargalo para a questão de escoamento, por exemplo, a rodovia de acesso a Pirapora, são praticamente 100km de estrada de chão, a pavimentação beneficiará toda a região, assim com a construção da ponte sobre o rio São Francisco, pavimentação do trecho em Urucuia a Pintópolis, de Chapada Gaúcha a Januária, outro eixo importante de escoamento de produção. Sempre temos buscado discussão e articulação para solução de tais questões (SIC).

As respostas indicam plano setorial que envolve alguns municípios, apesar da expansão territorial do CONVALES e do avanço em algumas áreas, as ações são executadas conforme demanda. Sem planejamento e definição de prioridades comuns a cooperação intermunicipal tende a fracassar ou apenas cumprir papel similar a gestão individual de cada município, o consorciamento perde o sentido.

As relações com os consórcios envolvem e determinam direcionamento na política institucional tanto no sentido horizontal quanto vertical. Assim, os consórcios públicos no bojo da governança pública é uma ferramenta associativa fundamental na gestão pública para a governança territorial regional.

Rocha e Faria (2004, p. 102) afirmam que:

[...] o desenho das instituições estatais não é algo que possa ser tomado exclusivamente a partir de um modelo pronto. A construção das instituições envolve experimentação criativa, referida às características e peculiaridades de cada caso específico. Como visto, o processo de descentralização no país trouxe resultados positivos, mas também gerou problemas como fragmentação das políticas e competição predatória entre os entes federados. Os fatos parecem demonstrar que o que deve haver é um equilíbrio entre autonomia municipal e coordenação centralizada. O grande problema, no entanto, é como implementar e sustentar a cooperação entre atores fortemente heterogêneos.

Ao encerrar essa subseção, pode-se ponderar que as entrevistas com os prefeitos reforçaram a visão de que o desenvolvimento regional é um processo longo, desafiador, depende de um conjunto de ações políticas, acadêmicas e da sociedade civil organizada.

Os prefeitos enaltecem as possibilidades do CONVALES, avanços, mas abordaram pouco ou nada dos obstáculos e dos projetos para os próximos anos, sinal de falta de planejamento a médio e longo prazo. Também é fato que faz-se necessário maior envolvimento da sociedade civil, visto que sem a participação efetiva ocorre redução da cooperação e avanços extensivos a sociedade.

5.4.2 Resultados das entrevistas com profissionais técnicos

Como mencionado, foram seis profissionais entrevistados, como mencionado a escolha teve como critério o papel que cada um desenvolve no Consórcio e ou na região. Inicia-se essa subseção apontando os resultados obtidos com a entrevista da primeira secretária do CONVALES, foram feitas indagações bem abrangentes, uma vez que a mesma conhece como se deu o processo de formação do CONVALES, assim como as principais ações. Além de estar como secretária executiva da ADISVRU, instituição parceira de grande importância para o desenvolvimento regional.

Primeiramente foi solicitado que descrevesse as fases preliminares de implantação e funcionamento do Consórcio.

Primeira secretária executiva do CONVALES: Quando pensou-se em criar o CONVALES foi inicialmente Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento das Bacias dos Rios Urucuia e Carinhonha, criado em 10 de outubro de 2003, no município de São Romão, na verdade dentro de um fórum de desenvolvimento de ações preliminares na assinatura do Protocolo de Intenções por três municípios, inicialmente Chapada Gaúcha, Buritis e

Bonfinópolis de Minas. Com a Lei 11.107/2005, iniciou o processo de readequação do Consórcio, que até então era só administrativo para ser consórcio público. Em 2007, reunimos os prefeitos e conseguimos fazer as adequações e, posteriormente conseguimos inserir mais municípios: Arinos, Formoso, Uruana de Minas e Urucuia (SIC).

Diante das colocações da entrevistada, questionou-se a razão do Protocolo de Intenções ter sido assinado no município de São Romão, e ter iniciado com três municípios.

Primeira secretária executiva do CONVALES: A partir de 2000, fazíamos fóruns de desenvolvimento com a criação da Agência Vale do rio Urucuia, que foi como uma incubadora na criação de vários entes, sendo um deles o consórcio. Como realizamos os fóruns de desenvolvimento de forma itinerante cada mês em um município, em 2003, aproveitando seminário de turismo e desenvolvimento em São Romão, convidamos outros municípios a assinar o Protocolo de Intenções, faltava pelo menos mais um para criação do Consórcio, uma vez que os representantes de Chapada Gaúcha e Buritis já havia assinado, então o representante de Bonfinópolis de Minas aderiu ao projeto (SIC).

Pode-se inferir que a ADISVRU, criada em 2000, foi a incubadora do CONVALES, sendo que o Consórcio foi constituído dentro de fóruns de discussões sobre estratégias de desenvolvimento, surge mais com caráter político do que da articulação de demandas da sociedade organizada.

Na sequência foi enaltecido a importância efetiva da entrevistada na participação de vários projetos no intuito de promover o desenvolvimento regional, inclusive o Projeto Barraginhas de captação de água, que faz parte do CONVALES, com destaque nesta pesquisa. Então, questionou-se como iniciou o referido Projeto e as fases de execução.

Primeira secretária executiva do CONVALES: Na verdade o consórcio iniciou suas ações com a implantação do Projeto Barraginhas, que fortaleceu o Consórcio. O Projeto Barraginhas é fruto da articulação do ex-prefeito Idelbrando com o Ministério da Integração Nacional, que na época tinha recurso para revitalização da bacia do rio São Francisco, contudo o mesmo só poderia ser utilizado via consórcio ou por outra instituição que não fosse ONG⁹. O consórcio entrou como ente para receber o recurso, porém no SIAFI¹⁰ não tinha a dotação para inserir o recurso, então foi refeito o projeto para a Prefeitura de Arinos e os consorciados. O município de Arinos captou o recurso e o consórcio foi interveniente. Como o município de Arinos não poderia receber o recurso e realizar as ações nos demais municípios fez pelo consórcio. Foi assinado termo de cooperação no consórcio para que os municípios repassassem a contrapartida que o município de Arinos teria de dar para poder executar as barraginhas nos

⁹ Organização Não Governamental (ONG).

¹⁰ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

outros municípios. Então, foi o projeto que ativou de fato o consórcio. Foram construídas mais de 11 mil barraginhas na época, sete municípios participaram: Arinos, Formoso, Urucuia, Chapada Gaúcha, Buritis, Riachinho e Bonfinópolis de Minas. (SIC).

A entrevistada deixa evidente que o Projeto Barraginhas não foi concebido somente pela articulação do CONVALES, que é fruto de um projeto maior, a revitalização da bacia do rio São Francisco. Para tanto, foram elencadas várias ações, dentre elas, a construção de barraginhas, implantação de ETE, cercamento de nascentes, reflorestar áreas degradadas com espécies nativas, entre outras. O recurso foi do MI, o articulador regional a época atuava na ADISVRU.

O Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco tem como objetivo recuperar, preservar e conservar a Bacia por meio de ações integradas e permanentes, que promovam o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais, o aumento da quantidade e a melhoria da qualidade da água para usos múltiplos (BRASIL, 2012, p. 15).

A articulação e envolvimento regional se deu após o município de Arinos captar o recurso e o Consórcio passar a ser o interveniente. Solicitou-se a entrevistada que detalhasse a escolha dos municípios e das áreas onde foram construídas as barraginhas, uma vez que inicialmente a ideia era ser extensiva aos municípios de toda bacia do rio Urucuia.

Primeira secretária executiva do CONVALES: No caso dos municípios só puderam participar os membros do consórcio, uma vez que tinham que assinar o termo de cooperação para repassar a contrapartida para o município de Arinos, assim apenas os consorciados poderiam fazer parte, sendo esse o critério. E dentro da bacia do rio Urucuia nos municípios consorciados, utilizou-se critérios técnicos selecionando as áreas mais críticas com erosão, cursos de rios secos, maior degradação, foram muitas micro bacias. O Projeto Barraginhas é muito bom, pois não beneficia diretamente a família, beneficia a bacia do rio, foram feitas as barraginhas em locais mais íngremes para conter a erosão abaixo, evitando que a areia chegue até o curso do rio. Projeto muito interessante, que as pessoas elogiam até hoje, pois abastece o lençol freático, favoreceu a produção de alimentos, criação de animais. Em locais que antes não tinha água, voltou a ter água, os depoimentos só elogiam o projeto, sensacional (SIC).

A resposta reafirma o que já foi pontuado, os critérios foram técnicos, sem intervenção política para beneficiar um ou outro produtor, uma vez que a proposta é revitalizar a bacia do rio Urucuia, importante rio afluente do rio São Francisco.

Após encerrar a abordagem do Projeto Barraginhas, solicitou-se a entrevistada que apontasse algum outro projeto que o CONVALES tenha participado

com interveniente, proponente ou executor, que contribuiu para o desenvolvimento da região noroeste ou para o Vale do rio Urucuia.

Primeira secretária executiva do CONVALES: O consórcio por ser de desenvolvimento regional tem a função de executar várias atividades, social, econômico, cultural, ambiental. Teve várias ações, foi bastante trabalhado questão do turismo, em 2012, o Consórcio participou diretamente da construção do inventário do potencial turístico da região. A parceria do CONVALES com os municípios favoreceu novamente a certificação de Circuito Turístico do Estado, que havia sido perdida. Também tem muitas ações como eletrificação rural, questão da saúde, parceria iniciada em 2012, que hoje pode-se dizer é o carro chefe do consórcio, com transporte de pessoas para consultas, exames, enfim, atendimento de média complexidade. Além desses, o Projeto Noroeste Empreendedor e o SIM. O SIM tem apresentado grandes resultados servindo de modelo para outros Estados que buscam saber mais sobre essa experiência, considero que seja, outro projeto de destaque no consórcio (SIC).

As ações elucidadas pela entrevistada para o turismo, ainda não promoveram novos arranjos produtivos. Assim como a maioria dos prefeitos, a entrevistada apontou a área de saúde como primordial no CONVALES, apesar do mesmo ser multifinalitário, ou seja, abarcar várias áreas. A impressão é que o CONVALES, desempenha mais ações no setor de saúde, do que em outros.

Foi questionado como surgiu o projeto Noroeste Empreendedor, projeto estruturante e se foi anterior ou posterior ao SIM, projeto operacional.

Primeira secretária executiva do CONVALES: Em 2010, iniciou a legislação para criação do SIM, sem grandes avanços. O Projeto Noroeste Empreendedor, foi posterior, sendo que depois de 2012, o projeto SIM foi resgatado e aprimorado para atender a todos os interessados (SIC).

Para finalizar solicitou-se a entrevistada que apontasse as limitações do Consórcio e o que pode melhorar para proporcionar o desenvolvimento regional. Também foi questionado sobre a participação da sociedade civil na governança do CONVALES.

Primeira secretária executiva do CONVALES: O consórcio é uma ferramenta de gestão pública que permite trabalhar todas as ações que um município ou região precisa, todas as dimensões de desenvolvimento educacional, cultural, econômica, ambiental, social, saúde. O que falta é mais gente, pessoas engajadas, técnicos que entendam o poder de governança que o consórcio tem. E poderia ser aproveitado mais, em grandes projetos, por exemplo, questão dos resíduos sólidos, que poderia ser trabalhado, muitas coisas, questão do turismo que muitas vezes fica patinando, patinando, o Consórcio poderia estar puxando, pois turismo é uma ferramenta de desenvolvimento, aproveitar melhor as potencialidades

turísticas, aqui tem muitas belezas naturais e de literatura que o Consórcio poderia estar trabalhando. É preciso mais pessoas para ajudar pensar enquanto ente de políticas públicas para trabalhar o desenvolvimento regional, o Consórcio fica desperdiçado sem mais envolvimento (SIC).

Diferente dos prefeitos que apontaram a deficiência de recursos como principal limitador, a entrevistada deixa evidente a falta de envolvimento de mais pessoas e o aproveitamento das potencialidades da região, com destaque para o turismo. A não valorização das potencialidades regionais, em especial do turismo é comum em vários lugares do Brasil, que tem elementos naturais e culturais, contudo falta infraestrutura básica: acesso, hotéis, pessoas capacitadas, serviços de emergência, segurança.

Cabe ao poder público e a sociedade local e ou regional envolvimento para implantação da infraestrutura, pois a indústria do turismo tem sido um dos segmentos econômicos que mais gera emprego e sustentabilidade, especialmente quando associa aspectos naturais aos culturais. No caso da área de atuação do CONVALES, parte da obra de Guimarães Rosa tem como cenário alguns dos municípios, além da geodiversidade que pode ser aproveitada, no sentido de gerar renda e melhor qualidade de vida a população.

No que se refere a falta de recursos humanos técnicos engajados na proposição de projetos de cunho regional, apontados pela entrevistada. É válido, enfatizar que o número de pessoas que atuam no CONVALES é reduzido, grande parte atuam sem remuneração via Consórcio, pois ocupam outros cargos nos municípios, como por exemplo, o presidente, o vice-presidente, os responsáveis pelos Órgãos Temáticos, membros do Conselho de Prefeitos. Por outro lado, os profissionais remunerados, como por exemplo, a veterinária responsável pelo SIM é concursada pela Prefeitura de Bonfinópolis de Minas. Não há gerente executivo no CONVALES, sendo tal função da secretária executiva que desempenha várias funções.

Para a atual secretária executiva do CONVALES, fez-se questionamentos da gestão administrativa, a mesma atua há seis anos no Consórcio. Graduada em Administração e Enfermagem, iniciou suas atividades no CONVALES na área de saúde, em 2013. Foi solicitado que descrevesse como é o funcionamento do Consórcio, quanto ao contrato de rateio e as reuniões ordinárias.

Secretária executiva do CONVALES: Hoje temos 19 municípios e para manter o funcionamento das atividades do Consórcio é preciso receita que é obtida pelo contrato de rateio, os municípios pagam por média populacional, onde a partir de 10 mil habitantes ocorre aumento do valor. O valor é pago em 12 parcelas, vamos dar um exemplo, um município com até 10 mil habitantes, ele paga R\$1.680,00, dividido. Nós da parte contabilidade temos que fazer a prestação de serviço mensalmente, o que recebeu e com que foi gasto, enviado até o quinto dia último do mês para os municípios referente ao contrato de rateio.

Os demais contratos, os municípios pagam conforme vai utilizando os serviços, temos o contrato de serviços de transporte de saúde, onde os municípios pagam por quilômetro rodado, não são todos os 19 municípios que utilizam. Contrato de serviços da saúde, consultas e exames de média e alta complexidade, o município paga só o que utilizar, dentro da demanda dele mensal. E o contrato do SIM que é *per capita*, conforme a quantidade da população para ter o serviço. Mas, o rateio independe de usar ou não, para participar do Consórcio tem que pagar mesmo se ficar sem utilizar nada três ou quatro meses (SIC).

Em relação às reuniões pontuou que:

Às reuniões do consórcio, temos em dois momentos, com o conselho de prefeitos e com o conselho fiscal composto por vereadores. O conselho fiscal que aprova a prestação de contas apresentada de quatro em quatro meses, aprovando tudo é passado para a assembleia de prefeitos, mesmo que a deliberação seja do conselho fiscal. A primeira reunião é extraordinária, normalmente em janeiro, quando inicia novo ciclo de gestão. Geralmente a eleição é feita em dezembro, por aclamação, os prefeitos se reúnem antes e conversam entre si, até então não tivemos problemas, pois sempre tivemos apenas uma chapa.

O prefeito que não compõe nenhum cargo da gestão, indica um vereador para que o município tenha representante na parte da diretoria. As reuniões acontecem quase sempre de quatro em quatro meses, caso seja necessária convoca para reunião extraordinária. Conforme a temática são convidados profissionais da área, por exemplo, de saúde, secretários da saúde, técnicos, enfim é sempre aberta (SIC).

Os recursos do contrato de rateio são essenciais e obrigatórios para a manutenção do CONVALES. Para os demais contratos a dinâmica é diferente, pois o município paga ao aderir a prestação do serviço, sendo proporcional ao que utiliza, como é o caso da saúde. Gastos com saúde oneram vários municípios, os gestores precisam planejar e direcionar recursos para saneamento básico, medicina preventiva, esporte e lazer, consequentemente haver redução com saúde curativa.

A entrevistada demonstra basicamente que os prefeitos e vereadores concentram as decisões. É importante salientar que por se tratar de municípios cuja economia centra no agronegócio com grandes produtores, inclusive alguns políticos, o baixo controle social desfavorece os micro, pequenos e médios produtores, além dos assentados.

Também foi solicitado à secretária que pontuasse sobre os principais projetos estruturantes e programas desenvolvidos pelo CONVALES.

Secretária executiva do CONVALES: Eu vejo que tudo foi um passo a passo, cada vez foi atingindo outras áreas, por mais que tenha outras áreas, o carro chefe do consórcio é a saúde, dos 19 municípios apenas o município de Lagoa Grande não utiliza os serviços de saúde, pois é mais viável fazer parte da área de saúde de outro Consórcio devido a proximidade com Patos de Minas. Em 2018, movimentamos mais de quatro milhões. Tal fato se deve a redução de custos, exemplo, Uruana de Minas que tem poucos habitantes, não consegue manter especialistas como pediatra e ginecologista, a parceira que fizemos com a Faculdade Atenas, a população tem acesso a especialistas de várias áreas, por um custo de R\$20,00 a consulta. O sistema de transporte é outra conquista, hoje temos frota de nove micro-ônibus, conseguimos mais quatro. O município paga taxa fixa de R\$1.119,00 para manter o veículo e R\$1,64 por quilômetro rodado. Os prefeitos no começo questionavam que não gasta tanto combustível, mas já entenderam que não é só combustível, tem manutenção, limpeza, seguro, viram a viabilidade do uso do transporte. O problema é que não temos veículos suficientes para atender à demanda. A frota é mais conservada do que se ficasse nas prefeituras. Outra importante ação foi assumir os passivos da iluminação pública, em 2015, pois antes o município pagava R\$18,00 para trocar uma lâmpada, na nossa primeira licitação chegamos a R\$6,91 e a dois anos com a nova licitação chegamos R\$3,91. Com a economia conseguimos fazer extensão de rede, trocar por lâmpadas de led (SIC).

O conjunto das informações evidencia o processo de consolidação do CONVALES, a necessidade de fortalecer o atendimento médico a população. Na sequência, solicitou-se à entrevistada que tecesse considerações sobre o projeto Noroeste Empreendedor e o SIM.

Secretária executiva do CONVALES: O Noroeste Empreendedor nasceu por demanda do SIM, após notificação de um município com multa por entrega de leite sem pasteurização para merenda escolar, leite adquirido dos pequenos produtores. O que impactou em cadeia, pois passou-se a comprar leite em caixinha, em vez daquele produzido na região, ocorreu aumento dos gastos, a demanda não foi atendida. Assim, foi identificado que havia legislação para equipe de inspeção, porem devido os custos poucos municípios tinham. Só para exemplificar, o médico veterinário tem que ser concursado, pois caso contrário não pode atuar, apenas três municípios tinham veterinário concursado. Com todos esses fatos, ao procurar a vigilância sanitária descobri que não tínhamos nenhum produto de origem animal legalizado. Unimos força para legalizar os produtos de origem vegetal e animal, surgindo assim o projeto Noroeste Empreendedor, pois gera demanda das prefeituras que não conseguiam comprar 30% dos produtos para merenda escolar, os recursos foram reduzindo por não cumprimento da legislação. O produto de origem vegetal também tinha um peso grande. Criamos então, o projeto Noroeste Empreendedor com alguns parceiros, o foco é fomentar a parte da produção, legalização e comercialização dos produtos (SIC).

Em relação ao SIM, a entrevistada foi bastante otimista relatando:

O SIM vai ser Sistema de Inspeção Consorcial, só falta a publicação da portaria pelo governo federal. A mudança se deve ao fato de que a Lei 11.107/2005, estabelece que o perímetro de abrangência do consórcio, a área territorial é a limitação, ou seja, o consórcio só pode atuar nos 19 municípios membros. Quando começamos a comercializar os produtos, dentro da legislação do consórcio público, nos deparamos com MAPA, IMA que fizeram várias proibições. Sendo que já existia receio de alguns municípios em implementar a inspeção de um ou dois empreendimentos no município, pois não é barato para legalizar a inspeção de agroindústria de origem animal. A adesão aumentou quando informamos as possibilidades de comercialização (SIC).

O consórcio é uma ferramenta de gestão territorial e a atuação do SIM tem contribuído para o fortalecimento da organização. Em relação às outras áreas foi questionado se existe previsão para alavancar projetos, por exemplo, na área de educação, turismo.

Secretária executiva do CONVALES: Então, são seis anos que estou aqui, seis gestões diferentes, cada presidente tem olhos para alguma coisa. A questão de resíduos sólidos, a AMNOR ficou com a parte dos planos, quando chegar a vez de executar o consórcio assume. Devido a grande extensão territorial, não é fácil trabalhar com a questão de resíduos. Também não tem equipe técnica para cada área temática (SIC).

Diante da dificuldade apontada pela entrevista foi solicitado que diferenciasse, na sua concepção, a função da AMNOR e do CONVALES, assim como os entraves para aprimoramento do Consórcio.

Secretária executiva do CONVALES: O Consórcio tem a função executiva e a AMNOR é política. No Consórcio não se fala em política, só em planejar e executar. É de extrema importância o trabalho conjunto, pois o objetivo é o mesmo desenvolvimento regional. Quanto aos entraves, a parte financeira é uma dificuldade, a cinco anos temos a mesma receita, mas a parte técnica na minha concepção é maior, pois se tivéssemos uma pessoa responsável por área, agilizaria as ações, é necessário aumentar o corpo técnico da saúde e da inspeção (SIC).

Existe necessidade de descentralização dos serviços e maior envolvimento dos vice-presidentes das áreas temáticas para melhor desenvolvimento, uma vez que o Consórcio é multifinalitário. Foi questionado se existe conflitos entre os prefeitos, competição, a entrevistada apontou que não, pelo contrário existe muita cooperação, mas falta mais envolvimento de alguns, propostas. Muitas das responsabilidades concentram no cargo da presidência e da secretária executiva.

Em relação à veterinária do CONVALES, concluiu, em 2015, Medicina Veterinária pela Faculdade de Ciências da Saúde de Unaí, logo foi aprovada em concurso para o município de Bonfinópolis de Minas, passando a ser responsável técnica pelo serviço de inspeção do Consórcio, cumpre 20 horas semanais. Desde 2016, assumiu toda a dinâmica de regulamentação e fiscalização do SIM do CONVALES.

Primeiramente solicitou-se à entrevistada que pontuasse como iniciaram suas atividades no CONVALES, apontado as dificuldades e também as suas recomendações para aprimoramento.

Veterinária do CONVALES: No início, fiquei muito perdida nas atividades, pois era um serviço novo, não tinha base, nem auxílio e orientação de outros órgãos para treinamento. Busquei orientação tanto do órgão estadual como federal, sem sucesso, então acabei voltando para pesquisa nas regulamentações e legislações publicadas e assim fomos moldando o regulamento. O serviço inspeção teve por base a legislação federal, estadual e municipal de Uberlândia para montar o nosso. Utilizamos a normativa do MAPA 16/2015 que trata da agroindústria de pequeno porte. Depois adaptamos conforme a normativa 05 /2017. Na região não tem muita agroindústria grande, mais de médio e pequeno porte temos bastante (SIC).

A dificuldade apontada foi a ausência de diálogo entre órgãos competentes, no sentido de instruir, capacitar, característica muito peculiar no Brasil, por vários fatores, reduzido corpo técnico, burocracia, falta de visão integrada para prover desenvolvimento.

Na sequência fez-se comentário sobre o trabalho das cooperativas da região que contam com o SIF para vários produtos, então questionou-se a inspeção do CONVALES tem impactado nas cooperativas e ainda se os produtores continuam cooperados com autonomia.

Veterinária do CONVALES: Acredito que as cooperativas que tem procurado como parceiras, temos fortalecido. Ontem mesmo estivemos com o pessoal da CAPUL, fazendo inspeção de terreno, eles tem intenção de montar um abatedor para atender os cooperados. Como sabem do custo de montar um abatedor buscaram parceria. Existem outras cooperativas que não utilizaram a inspeção desta forma, a gente estimula que os pequenos produtores que tem condições tenha autonomia, para não ficar dependendo só da cooperativa, sem que percam a vinculação que também é importante (SIC).

As parcerias entre cooperativas e consórcios, sem a sobreposição das funções, favorecem os produtores e a sociedade em geral. Também foi questionado sobre a atuação junto aos micro produtores e aos assentados da reforma agrária.

Veterinária do CONVALES: Os micros produtores e os assentados não são atendidos, pois o custo para implantação e para rodar uma agroindústria é caro, inclusive nos municípios que antedemos tem muitas agroindústrias parada, sucateadas, as associações e cooperativas não encontram um meio de utilizá-las (SIC).

Seguindo a lógica do mercado, muitos produtores são excluídos, pois tem dificuldades financeiras para viabilizar adequações as normas de inspeção e certificação. A veterinária enfatizou que os micro produtores não tem como fazer parte do grupo atendido pelo SIM do CONVALES, uma vez que não tem recursos para as devidas adequações sanitárias. Assim, buscam reutilizar espaços que possa atender o maior número de micro produtores, porém nem sempre é possível.

Veterinária do CONVALES: O que o serviço de inspeção, faz é tentar dar assistência através de palestras e visitas para que as agroindústrias sejam reutilizadas. No município de Bonfinópolis de Minas, por exemplo, tem uma agroindústria de cana que nunca produziu. O que o serviço de inspeção fez foi tentar utilizar aquela estrutura e montar um projeto para que possa atender produtores do município. Em Chapada Gaúcha apresentamos um projeto de reestruturação de uma casa de carne, transformar em abatedouro de aves, (SIC).

A entrevistada apontou ainda que em várias situações a condição financeira, ou mesmo grau de entendimento do produtor dificulta as ações, apesar de buscar orientar o máximo possível. Neste contexto, pode apontar que nem todos os micro produtores e os assentados fazem parte do grupo atendido pelo SIM do Consórcio. Diante do exposto, no que se refere ao SIM, o modelo de desenvolvimento regional, até então implementado pelo CONVALES não se estende a todos. A função primordial do Consórcio público deveria buscar atender a demanda da sociedade civil, como os micro produtores e os assentados da reforma agrária. Cabe a gestão do CONVALES planejar outras ações que agreguem valor aos produtos.

Foi indagado à veterinária como se dão os processos de regulamentação e certificação.

Veterinária do CONVALES: São processos separados, o de regulamentação e certificação. Existe o processo de início de relacionamento e o de registro. O processo de início de relacionamento qualquer produtor consegue solicitar através da Secretaria de Agricultura ou Agropecuária dos municípios, sendo que foi feito treinamento com todas as secretarias, então em todas tem um funcionário capacitado para fazer o pedido que é enviado através de um sistema padrão no consórcio. Feito o pedido, o atendimento é na propriedade. O produtor tem direito a duas visitas de orientação. A segunda visita só ocorre quando o produtor ficou com alguma dúvida. Caso não faça contato, após 120 dias o processo é

encerrado totalmente. O processo de registro é diferente, o produtor pode ir na secretaria e protocolar o pedido de registro, ou ele se dá do processo de relacionamento. O processo de registro rege outros prazos, não tem o prazo de 120 dias. A gente orienta sobre a documentação que toda vez que for entregue, é feito parecer documental. Tem caso de produtor que dentro de 60 dias resolve e em média 90 dias obtém o número de registro final. Liberada depois da vistoria avalia se atende o que foi descrito. Com são muitos municípios tentamos agilizar para não causar transtornos para o produtor e nem no Consórcio (SIC).

Apesar da grande extensão territorial da área de abrangência do CONVALES, o número de habitantes não é grande, além disso, nem todos os municípios do CONVALES aderiram ao SIM. Diante do exposto, foi perguntado sobre o número de empreendimentos registrados e em processo de registro.

Veterinária do CONVALES: Com registro temos 19 em Unaí, dois em Vazante, dois em Arinos, um em Cabeceira Grande e um em Bonfinópolis de Minas. Em processo de registro temos mais quatro em Unaí e um em Cabeceira Grande, todos estão dependendo de reforma de adequação (SIC).

A veterinária teceu consideração muito importante, um empreendimento com o SIM do CONVALES pode comercializar seus produtos em todos os municípios do consórcio. Enquanto os municípios que tem SIM, independente do consórcio, não tem autorização para comercializar em toda área de abrangência do CONVALES. Para finalizar foi questionado sobre as perspectivas do SIM do CONVALES passar a ser Sistema Inspeção Consorcial, proposta do MAPA.

Veterinária do CONVALES: Primeiro temos que parabenizar a secretária executiva pelo mérito da equipe e dos produtores. Ficamos felizes e apreensivos pela responsabilidade que temos pela frente (SIC).

A entrevistada enalteceu o trabalho da secretária executiva, dos colegas e dos produtores, finalizou apontado que os resultados têm sido exitosos, claro que ainda tem longo processo de aprimoramento, enfatizou que a relação com os produtores tem sido de parceria, confiança, dedicação. A concretização é conjunta, pois ao ver o produto final, de qualidade, sendo comercializado, a alegria é de todos que sabem o processo, esforço e trabalho dedicado.

Optou-se em entrevistar o engenheiro civil da Prefeitura de Arinos por atuar na assessoria de projetos do CONVALES, especialmente do Projeto Barraginhas, enquanto responsável técnico. Feito as considerações preliminares sobre o referido

Projeto, solicitou que descrevesse como se dá o processo efetivo de construção das barraginhas.

Engenheiro: Primeiramente é feito levantamento topográfico simples, simplificado para verificação da área de abrangência, dos possíveis escoamentos da água pluvial. Feito localizado os locais ideais, utiliza-se máquinas pá mecânica, retro escavadeira, e até de trator de esteira, em locais rochosos, para remover o cascalho, o direcionamento é de oito metros, em média, podendo variar um pouco, depende da topografia do terreno (SIC).

Em relação a função socioambiental das barraginhas, foi averiguado a opinião do entrevistado, pois conhece bem a região, uma vez que já atuou em assessoria técnica, fiscalização de obras, monitoramento, projetos estruturais, assentamento rurais, em outros. Executou atividades em Arinos, Bonfinópolis de Minas, Buritis, Chapada Gaúcha, Unaí e Urucuia,

Engenheiro: As barraginhas são importantes não só com captação de água, mas principalmente para conter as erosões, deteiorização dos terrenos, inclusive com a recuperação de áreas degradadas. Quanto a captação de água foi muito positivo em algumas áreas, depende da impermeabilização do solo, pois quando o solo é muito permeável o armazenamento não ficava muito a contento, mas com o tempo foi corrigindo, na verdade houve resultado muito satisfatório. A barraginha vai reter a água e vai melhorar a umidade do terreno, do solo e vai repercutir na produção (SIC).

A opinião de um profissional da área de engenharia civil é importante, pois envolve técnica em suas análises. Também foi solicitado ao entrevistado que apontasse sua visão sobre os resultados dos demais projetos desenvolvidos pelo CONVALES.

Engenheiro: A parceria dos municípios com o Consórcio e outras instituições tem somando soluções, antes os prefeitos ficavam perdidos sem saber que caminhos tomar, o Consórcio só soma e ajuda no desenvolvimento regional (SIC).

O entrevistado, concluiu que prima para o desenvolvimento regional e sempre se dispõe em contribuir no que for possível, uma vez que as parcerias podem prover mais desenvolvimento regional.

Quanto ao entrevistado do IMA, ocupa cargo de fiscal agropecuário, veterinário e coordenador, optou-se em entrevistá-lo, uma vez que anterior ao SIM, era o órgão responsável por inspeções sanitárias. Inicialmente foi indagado se já foi

convidado para alguma reunião no CONVALES, tendo a pauta o SIM ou outra discussão.

Coordenador do IMA: Até o momento ainda não, até com a vigilância sanitária, eu já procurei o responsável lá, mas a gente tem um pouco de dificuldade de fazer trabalho conjunto, um dar cobertura ao outro (SIC).

Conforme relato do coordenador do IMA, não existe parceria entre o CONVALES e o órgão, nem diálogo que possa favorecer atividades conjuntas, aspecto que pode ser considerado inadequado, pois a cooperação poderia gerar benefícios a sociedade. Questionou-se ao entrevistado se conhece os projetos desenvolvidos pelo CONVALES.

Coordenador do IMA: O projeto de inspeção eu conheço, por que os laticínios não são mais inspecionados pelo IMA, passou para o CONVALES, lembro também das barraginhas (SIC).

Apesar de não ter participação ativa nas reuniões e não ser beneficiado pelas ações do CONVALES, o entrevistado tem conhecimento dos projetos de barraginhas e do SIM. Assim, indagou-se ao entrevistado se considera que as ações de inspeção do CONVALES podem contribuir para desenvolvimento regional.

Coordenador do IMA: Acredito que sim, até esse da pasteurização do leite, eles conseguiram, no IMA as exigências são muito grandes e eles já tinham tentado, desde a época que começou, tentaram acho que foi quatro ou cinco vezes e nada de conseguir. Achei que com eles foi rápido a liberação (SIC).

Conforme o entrevistado, a dificuldade de regulamentação pelo órgão estadual, ocorre em função da burocracia. Elevada carga tributária e a burocracia, travam desenvolvimento de arranjos produtivos.

Como fiscal agropecuário e veterinário, o coordenador do IMA, conhece muita a geografia regional, portanto foi solicitado que tecesse comentário sobre os resultados das barraginhas.

Coordenador do IMA: As barraginhas são importantes para preservar mais umidade na propriedade, mas se o governo não fizer a parcela dele, igual as prefeituras, em fornecer maquinário para fazer para outros, fica difícil. Eu acho uma grande desvantagem nos municípios assim eles preocupam demais com os pequeninhos produtores, já para o médio nada, os bancos atendem os grandes. Então os médios produtores estão sendo massacrados (SIC).

A visão do coordenador do IMA, reflete as desigualdades sociais existentes no país, de fato os grandes proprietários são beneficiados por políticas governamentais, inclusive existe a bancada ruralista que tem grande poder político.

Por outro lado, existem programas de financiamentos tanto para pequenos e médios produtores, nem todos se enquadram, além do que por maiores que sejam os avanços, ainda não atendem a demanda do país, que é enorme. Entre os programas de financiamento pode-se destacar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP).

Em 1996, o governo federal (Fernando Henrique Cardoso), criou o PRONAF, com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, já o Pronamp, foi criado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), objetiva promover o desenvolvimento das atividades rurais dos médios produtores rurais, proporcionando o aumento da renda e a geração de empregos no campo.

De fato, como já foram identificadas na entrevista com a veterinária existem limitações no contexto do CONVALES para atender a todos os pequenos produtores inclusive os micros produtores e os assentados que não conseguem viabilizar recursos para se adequar as normas do SIM. No caso do Projeto Barraginhas do CONVALES, a abrangência é diferente tendo em vista que o foco foi a revitalização da bacia do rio Urucuia, cujos critérios mencionados foram técnicos. Também como citado, todas as ações do CONVALES estão vinculadas à contrapartida dos municípios.

Para finalizar a entrevista, solicitou ao representante do IMA, que apontasse o que recomendaria para melhorar a comunicação com o Consórcio.

Coordenador do IMA: Eu acho que deveria haver aproximação maior entre CONVALES, IMA e vigilância sanitária, para fazer um trabalho melhor. Por exemplo, nós só podemos trabalhar no trânsito, não podemos trabalhar em estabelecimento comercial, só no trânsito e a vigilância sanitária fica mais localizada, então os dois juntos seria melhor (SIC).

A aproximação pode ser mediada por qualquer uma das instituições, contudo para o Consórcio os ganhos podem ser maiores, uma vez que pode fortalecer suas ações de cooperação e governança territorial. As entrevistas deixam evidente que a

comunicação entre CONVALES e a sociedade civil é restrita, aspecto que centraliza as decisões do Consórcio.

No que se refere ao analista de desenvolvimento regional entrevistado, atua na CODEVASF, empresa pública nacional, que tem por objetivo fomentar o desenvolvimento das áreas ribeirinhas dos rios São Francisco e Parnaíba, assim como de seus afluentes. No caso da área desta pesquisa, os municípios integram a bacia do rio São Francisco, não tendo, porém, curso do referido rio em seus territórios.

Foi indagado ao entrevistado como se deu o processo preliminar da construção das barraginhas, bem como a execução e os resultados.

Analista da CODEVASF: Foi feito um instrumento administrativo com a prefeitura de Arinos, mais precisamente com o consórcio, onde foi feito um projeto inicialmente e localizaram-se micros bacias nos municípios que havia necessidade de fazer intervenção de revitalização. A CODEVASF, como tem o foco em diversas áreas, dentre elas, a de revitalização. Foram 11.430 bacias de captação implantadas que até hoje estão lá infiltrando água, reabastecendo o lençol freático. O resultado na região do Vale do Urucuia, foi muito positivo, apesar de ser solo arenoso, de textura de desprendimento fácil, suscetível a erosão. Enfim, o resultado pode ser confirmar com o pessoal da ponta. Na época foi identificada a quantidade de sedimentos que foi segurado pelas bacias, caso contrário teriam ido para o curso dos rios, além da quantidade de água infiltrada (SIC).

As inferências do entrevistado reafirmaram a discussão apresentada sobre a importância das bacias de contenção de águas. Áreas como o Vale do rio Urucuia tiveram elevado processo de desmatamento, uso intensivo do solo, que fica muito suscetível a erosões, além das barraginhas outras ações devem ser executadas, contribuindo para reduzir o impacto socioambiental. Além dos benefícios ambientais pontuados, o representante da CODEVASF enalteceu que as barraginhas têm grande valor social, na formação de arranjos produtivos, uma vez que a população tem maior volume de água disponível.

Em relação a metodologia utilizada, o analista apontou que é definida conforme o projeto técnico, depende de vários parâmetros. Dentro do processo de revitalização da bacia do rio São Francisco, o entrevistado apontou que é preciso que os municípios enviem projetos para análise, se for o caso adequação e consequentemente captação de recurso para execução. Findou, assegurando que o objetivo da CODEVASF é desenvolver com sustentabilidade, portanto a entidade mantém de portas aberta para parcerias e auxiliar no que seja possível.

Termina-se essa subseção, pontuando que foram de extrema importância as informações obtidas, uma vez que podem instigar outras pesquisas, no contexto da cooperação e governança territorial. A próxima subseção apresenta discussão das entrevistas de produtores beneficiados pela atuação do CONVALES. Além do representante da ADISVRU e das cooperativas, CAPUL e COPABASE.

5.4.3 Entrevistas com beneficiários e/ou parceiros do CONVALES

O CONVALES apesar do pouco tempo de constituição apresenta elevado número de parceiros e de beneficiados em vários segmentos. Dentro do contexto desta pesquisa, selecionou um parceiro, dois representantes de cooperativa, dois produtores beneficiados pelo SIM e um produtor pelo Projeto Barraginhas.

Os beneficiados, como mencionado, são produtores rurais integrantes da Associação dos Produtores Rurais da Região do Córrego Sapato e da UMPRA. A escolha de entrevistar representantes da CAPUL e COPABASE, se deve ao fato que alguns cooperados também são atendidos pelo Consórcio e também para buscar posicionamentos das cooperativas em relação a atuação do mesmo.

Em relação ao parceiro foi entrevistado o presidente da ADISVRU, um dos mentores do CONVALES e de outras instituições que atuam no desenvolvimento regional. Atuou e atua como um dos impulsionadores da região, na luta pelo meio ambiente, pela liberdade democrática, valorização do território, pelo desenvolvimento regional e demais direitos sociais básicos, a saber: saúde e educação. Dedicou a organização territorial regional, com participação direta na criação de instituições: ADISVRU, CONVALES, COPABASE e UMPRA, dentre outras.

Atualmente (2019), na condição de presidente da ADISVRU, atua na articulação de uma Rede de organizações que se encontra em processo de construção, a Rede de Espaços Dialógicos de Empoderamento da Sociedade, articulada em Núcleos de Observadores, Organizações e Empreendedores da Sustentabilidade (Rede NOES). A Rede NOES, tem por perspectiva fazer articulação entre as pessoas e as organizações do que mais se aproxima do imaginário cultural Grande Sertão Vereda, chamado de Territórios de Águas emendadas, rios Urucuia, Paracatu e Carinhanha.

Diante do exposto, solicitou-se ao entrevistado que contextualizasse o momento regional quando surgiu a ideia de criar um consórcio de abrangência regional.

Presidente da ADISVRU: Geograficamente os municípios de Buritis e Arinos limitam, o que facilitou para que tivéssemos muito contato e articulação, além das ideias de melhorias em várias áreas como educação, além da participação em eventos, reuniões que tivesse ligado a educação, meio ambiente, entre outros. A partir de 1998, ocorreu maior aproximação também com o prefeito de Paracatu, em função que o governador de Brasília, então Cristóvão Buarque estava liderando no entorno de Brasília para criação de Consórcio de Águas emedadas, no nosso caso os rios Urucuia e Carinhanha, envolvendo municípios das bacias do São Francisco e Tocantins.

Enfim, tínhamos uma certa proximidade e facilidade de articular mais pelas ideias do que seria prioridade para a região, ou inversão de prioridade, em vez de pensar em obras que desse votos, pensava em obras que fazia mudanças efetivas da região. Por exemplo, priorizar a rede de esgoto, sabendo que não dá voto, mas tratar o esgoto, mesmo que não dê voto. Foi um período bastante fértil de gestão, lógico que teve muita dificuldade, mas foi muito interessante, onde não se pensava só Arinos, mas em toda a região, assim nasce por aí as primeiras iniciativas de criar consórcios, pensava o tempo todo em criar mecanismos que pudesse facilitar a cooperação intermunicipal da região, sobretudo do Vale do Urucuia, integrando com o Vale do Paracatu (SIC).

As ponderações do entrevistado remetem ao grave problema da gestão pública no Brasil, edificação de obras que geram votos, construções faraônicas, obras inacabadas, enfim, a corrupção. Toda descrição do entrevistado denota a importância da cooperação, boa governança, ações coletivas pautadas na seriedade, eficiência.

Teceram-se considerações sobre a criação do consórcio, em 2003, época que o entrevistado não ocupava mais o cargo de prefeito de Arinos. Então questionou-se sua participação nas fases preliminares da formação do consórcio.

Presidente da ADISVRU: A ADISVRU foi criada como instrumento para funcionar como incubadora de novas institucionalidades da região. Sabíamos da necessidade dos prefeitos terem um instrumento para fortalecer a cooperação intermunicipal, pois já tínhamos a AMNOR. Fizemos reuniões, tentativas que permitiram articulação em Brasília com técnicos e políticos. Através da ADISVRU, tivemos maior participação dos gestores de Buritis, Chapada Gaúcha, inicialmente(SIC).

Sem iniciativa não há cooperação, a articulação dentro da ADISVRU foi o embrião do CONVALES que com o tempo, expandiu a área de abrangência, aumentou a credibilidade e passou a desenvolver ações que beneficiam a população.

Pontuou-se para o entrevistado que as atas do consórcio indicam os municípios de Buritis, Chapada Gaúcha e Bonfinópolis de Minas como os pioneiros. Indagou-se, como ocorriam as reuniões, planejamento entre os gestores e a comunidade, assim como a escolha do primeiro presidente do consórcio.

Presidente da ADISVRU: Naquela época a ADISVRU contribuiu para o processo de criação e acabou funcionando, embora informalmente, como espécie de secretaria executiva do consórcio, e todos os eventos que se faziam passaram a se fazer a partir em conjunto. Criar um consórcio, foi um esforço para viabilizar a participação dos prefeitos, porque até então, não tinha participação efetiva. A gente via na criação do consórcio um instrumento adequado capaz de mobilizar, envolver todos os prefeitos dos Vales do Urucuia e Carinhanha. As reuniões e manutenção eram conjuntas, pois o Consórcio estava sendo criado e não tinha recurso. Foi criado como multifuncional, exatamente para otimizar recursos e fazer todas as políticas públicas, em vez de criar um consórcio para cada política pública, pois assim teria dez ou mais. Embora naquele momento em Minas Gerais estava muito em foco consórcios de saúde, mas a decisão foi multifuncional, por saber dos problemas de resíduos sólidos, entre outros. A perspectiva era que fosse forte em todas as políticas públicas, a saúde que norteou a criação, embora tem se destacado na questão ambiental (SIC).

As considerações do entrevistado deixam evidentes que são muitos problemas a serem solucionado nos municípios, também que o CONVALES atua com viés prioritário a determinado órgão temático. Diante das considerações do entrevistado, indagou-se como avalia as ações do consórcio tem contribuído para o desenvolvimento regional.

Presidente da ADISVRU: A ideia é um projeto de cooperação, a intencionalidade de fortalecer a cooperação intermunicipal. Esse projeto, embora não seja tangível, a gente percebe que alcançou resultado, a cooperação, depois do Consórcio público, o setor público aumentou significativamente. Especificamente na área de saúde, até então consórcio privado, não tinha uma lei de consórcio público, o consórcio ficou fazendo o trabalho junto com a ADISVRU nas articulações, várias foram as articulações, criar um Conselho de Segurança Alimentar de Desenvolvimento Local, que é outra abordagem que o Ministério de Desenvolvimento Social, trabalha na região. O primeiro projeto foi na área ambiental, as barraginhas, depois começou a implantar ações de saúde. Na minha opinião é que o consórcio é um ente fantástico para o desenvolvimento regional sustentável, mas não está sendo aproveitado em toda a sua potencialidade, ainda não é multifuncional, alguma ou outra funcionalidade de fato funciona, como a saúde, o SIM, também é interessante, é da área de segurança alimentar, saúde, qualidade dos alimentos.

A gente precisa resolver a questão dos resíduos sólidos, foi criado também para essa finalidade, até então não conseguimos implementar. O consórcio trouxe muitas conquistas, lógico que poderia ser muito mais. Teria que cada prefeito ou vice-presidente dos Órgãos Temáticos entender que ele deve desenvolver ações como se fosse um consórcio, mas ainda não chegamos lá. O consórcio é um braço institucional, entender isso seria interessante,

pois às vezes percebe que às vezes AMNOR faz o mesmo trabalho que o consórcio, ainda não conseguimos alinhar. A AMNOR que é o grande capital político e o consórcio multifuncional efetivamente para desenvolver as políticas públicas. O consórcio não pode se prefeiturizado, embora o presidente seja um prefeito, mas tem que ter um programa estratégico, que tem que perpassar mais do que uma administração, às vezes a gente percebe essa falta de visão de ter um projeto estratégico. O consórcio precisa cuidar de planejamento estratégico a médio e longo prazo, pensar a região em 2030, o consórcio tem que cuidar e cabe a AMNOR ser mais de governo, conjunto de prefeitos que tem um capital mais afinado com o governador, pois enfim, a gente ainda não conseguiu e precisa continuar conversando (SIC).

Na percepção do entrevistado, a sobreposição de ações da AMNOR e do CONVALES se deve a falta de direcionamento, ausência de projeto de desenvolvimento estratégico, missão, valores que a sociedade regional necessita. Falta maior integração da AMNOR com o CONVALES, definição de funções. Existe excessivo poder e participação dos prefeitos, opinião que não é apenas do entrevistado, como já foi apresentado. Aspectos que podem ser considerados, limitadores da atuação do CONVALES.

O entrevistado deixa muito explícito, as dificuldades nas ações multifuncionais do CONVALES, considera inclusive que ainda não se consolidou como multifinalitário, uma vez que não há pleno funcionamento dos Órgãos Temáticos. No entender do entrevistado, o excesso de intervenção do poder político tem prejudicado o desenvolvimento de planejamento a médio e longo prazo.

O presidente da ADISVRU não só apresenta críticas ou problemas, mas também aponta caminhos que possam solucionar tais questões. Assim, indagou-se se é possível planejar diante das dificuldades e fragilidades regionais.

Presidente da ADISVRU: Sem dúvida que nos inspira, a política nacional, que tinha os Objetivos do Milênio para nortear as ações, agora a Agenda 20/30 e os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Mas é preciso criar os mecanismos, metodologicamente, fortalecer o capital social regional, que até em alguns momentos foi bem. Criar projetos mais inovadores, potencializar as organizações de ensino boas, nós temos, o IFNMG, mas não conseguimos potencializar, utilizar, falta dar uma sacudida nas lideranças, especialmente no segmento educacional e nos agentes políticos, para eleger o conhecimento, científico tecnológico, como o motor central para desenvolvimento da nossa região. Se não eleger a educação, podemos trazer carretas, programas e sempre vai faltar capital social, fortalecido. É possível, reinventar constantemente, aproveitar as potencialidades (SIC).

O entrevistado entende que cabe a todas as institucionalidades públicas e privadas contribuir no esforço de fazer a integração. Para reinventar a região é

preciso parcerias das instituições de ensino detentoras do conhecimento e tecnologia com a gestão pública e privada. Também pontuou que é preciso abandonar a autopromoção (“os feudos”), característica de muitas instituições, especialmente quando envolve políticos. Enfrentar os obstáculos, sem esperar apoio das esferas superiores, governo federal e estadual.

É pretensão da ADISVRU fortalecer o capital social, na perspectiva de práticas sociais, normas e relações de confiança entre os cidadãos, assim como promover melhorias na vida das pessoas. Metodologicamente é difícil mensurar o capital social da sociedade, mas confiança e cooperação são atributos essenciais.

Os estoques de capital social, como confiança, normas e redes, exigem auto reforço e são cumulativos. Colaboração bem sucedida de um esforço constrói conexões e confiança sociais que facilitam a futura colaboração em outras tarefas não relacionadas. Tal como acontece com capital convencional, aqueles que têm capital social tendem a acumular mais – eles como têm, recebem. O capital social é o que o filósofo social Albert O. Hirschman chama de “recursos morais”, isto é, um recurso cuja oferta aumenta e não diminui através da utilização e que (ao contrário de capital físico) se esgota se não for utilizado (PUTNAM, 1993, p. 3).

Também é importante pontuar que o crescimento econômico não é suficiente para resolver os problemas sociais, podendo até mesmo ocasionar mais desigualdades na distribuição da renda e graves problemas ambientais. No caso da área da pesquisa, é preciso ampliar a renda de muitas famílias, reduzir as disparidades e vulnerabilidade social, as diferenças socioeconômicas intermunicipais. A confiança mútua reforça a cooperação e colabora para a eficiência das instituições, por outro lado a ausência de confiança interpessoal ocasiona descrédito, pouca ou nenhuma possibilidade de cooperação.

O fortalecimento do capital social, pode resultar em mais interações entre pessoas, comunidades, instituições públicas e privadas, poderes públicos (federal, estadual e municipal), fundamentais em uma proposta de desenvolvimento regional. Por se tratar de um consórcio intermunicipal, cabe ao CONVALES desenvolver de fato uma associação com interesses comuns, que favoreça cada vez mais o capital social regional e automaticamente melhorias a toda a população.

No contexto das barraginhas, solicitou-se ao entrevistado que descrevesse sua visão e participação no projeto, inclusive se cumpriu os objetivos propostos.

Presidente da ADISVRU: Naquele ano havia um programa de revitalização de bacia do rio São Francisco liderado pelo Ministério da Integração sendo a CODESVASF uma das executoras. E a região estava articulando para a revitalização e construções de Estações de Tratamento de Esgoto, mas conseguimos só as barraginhas. A intenção era aumentar a infiltração da água no solo, uma vez que as enxurradas levavam terra para o curso dos rios. A função das barraginhas é conter as erosões. A ideia era fazer até 2015 na chamada década da água 2005 a 2015 eleita pela Organização das Nações Unidas. Buscamos recursos para fazer 50 mil barraginhas nos municípios do Vale do Urucuia até 2015. Pode parecer muito, mas estamos falando de um território 27 mil km² maior que o Estado de Alagoas. Se fossem distribuídas entre os municípios seriam cinco mil para cada. Lógico que a questão das barraginhas é um processo, uma metodologia, cujo produtor escolhia onde ia colocar as barraginhas, pois ele que sabe onde que passa as enxurradas quando tá chovendo. Então, o técnico ia junto com o produtor verificar a área, às vezes erros que aconteceu, pois foi preciso fazer a montante do que o produtor queria. Temos entrevistas que muitas nascentes voltaram a ficar perenes, muito bom e hoje imaginamos outros projetos complementares as barraginhas, terraços, curvas de nível, cercamento de nascentes, e outras ações, tecnologias, que é preciso associar às barraginhas. Sobretudo, descobrir onde está o problema e evitar de fazer onde não precisa. Enfim, em relação aos objetivos considero que cumpriu do ponto de vista ambiental, social e econômico. (SIC).

Um dos aspectos apresentados pelo entrevistado reflete mesmo erro das gestões municipais, ou seja, quando ocorre alternância na gestão pública, muitos políticos por questões meramente partidárias, interrompem as articulações, projetos em andamento. Para uma boa governança todos os projetos da gestão anterior que não foram finalizados e são importantes devem ter continuidade.

Indagou-se ao entrevistado, sua visão em relação ao SIM, que poderá se tornar Sistema de Inspeção Consorcial.

Presidente da ADISVRU: Naquela época, bem no início, uma das áreas temáticas do consórcio era trabalhar com a segurança alimentar com certificação. Eu estive no MAPA pegando as normativas para implantar, mas só veio a se concretizar recentemente. Faz tempo que é um dos gargalos da região, a barreira de fiscalização sanitária, alguns produtos não conseguiam sair da região, uma preocupação de anos. O que tenho ouvido é que o consórcio tem feito bom trabalho, muitos elogios. Agora o governo federal lançou um Decreto Selo Arte, basta que alguns produtos tenham autorização do governo estadual, no caso de Minas Gerais, do IMA, e pode circular interestadual. Juntamente com o trabalho do consórcio, acho que foi e vai ser muito bom (SIC).

Sobre o Decreto supramencionado, trata-se do Decreto n. 9.918, de 18 de julho de 2019, que modifica legislação de 1950, cuja abordagem é inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Tal ditame permite a venda interestadual de produtos alimentícios artesanais, como queijos, mel e embutidos.

O presidente da ADISVRU completou a entrevista, afirmando que falta mobilização para que o Consórcio alcance de fato a sua finalidade, atuar na multifuncionalidade ao foi concebido. É preciso mais reuniões, debates para elaborar planejamento estratégico, projetos e programas, para evitar meramente a conjuntura da gestão dos municípios.

O Consórcio tem que ser um mecanismo de Estado, pois governos são passageiros, já o Consórcio é permanente, priorizar o que não é questão de um mandato. O Consórcio não pode ser administrado pelo pensamento de um ou outro prefeito, caso o gestor não tenha tempo ou condições de planejar, deve deliberar ações, pode envolver o âmbito acadêmico e outras instituições que tenha profissionais capacitados, para tal.

No que tange a COPABASE, inserida no município de Arinos, no decorrer da pesquisa de campo investigou-se sobre seu papel econômico e social no município e na região. Assim, identificou-se que a COPABASE foi criada em 2008, com apoio da ADISVRU, do IFNMG – Campus Arinos, Universidade de Brasília (UnB) e da Fundação Banco do Brasil (FBB). O objetivo da COPABASE é fortalecer, beneficiar e comercializar produtos da agricultura familiar dos municípios do Vale do Urucuia.

A COPABASE destaca por ser o único empreendimento de agricultura familiar e economia solidária, do norte e noroeste de Minas Gerais que obteve o SIF para produção de mel e polpas de frutas. O SIF permite a comercialização do produto para redes de supermercados, farmácias, indústrias alimentícias, e atesta que o produto atende aos padrões de qualidade, normas e orientações de higiene e padronização.

A COPABASE gera empregos diretos e indiretos, promove melhorias na qualidade de vida dos cooperados - agricultores familiares e extrativistas, entre outros indivíduos. Além do mel de abelhas, podem-se destacar polpas de frutas típicas do cerrado, rapadura, óleo de pequi, castanha de baru, farinha de mandioca, entre outros produtos.

Em relação à entrevistada da COPABASE, é graduada em Administração com especialização na área, participou desde a idealização da cooperativa. Desde a fundação em 2008, passou a ocupar o cargo de diretora administrativa e estratégias no âmbito de produção, comercialização e assistência técnica as famílias.

Indagou-se a entrevistada, como se deu o processo de formação da COPABASE.

Diretora da COPABASE: O diferencial para justificar a fundação da COPABASE foi atenção especial para os pequenos produtores rurais, os extrativistas e os assentados. Aquelas famílias que tinham a mercê deles, principalmente no extrativismo na parte ambiental, tinham uma oportunidade de renda e que essa era subutilizada, por falta de incentivo, organização, capacitação e orientação técnica. Então em 2008, a cooperativa nasce com intuito de organizar cadeias produtivas voltadas e impulsionadas por grupos familiares pequenos agricultores familiares com DAP¹¹, iniciávamos com 43 famílias, atualmente temos 110 famílias (SIC).

A iniciativa de atender pequenos produtores, extrativista e os assentados representa inclusão social, prover os indivíduos de oportunidades que em vários casos são suprimidas pelo sistema produtivo, altamente competitivo e desigual.

Neste contexto, questionou-se sobre os parceiros da COPABASE.

Diretora da COPABASE: A Cooperativa foi impulsionada pela ADISVRU e pelo SEBRAE. Através da ADISVRU foram estruturadas as cadeias produtivas, consequentemente um braço institucional que daria viabilidade para os negócios. O Campus do IFNMG se tornou o braço direito estruturante da cooperativa, inclusive no compartilhamento do espaço e a Fundação do Banco do Brasil que colocou recursos financeiros na capacitação da equipe e das famílias nos equipamentos. Em 2010, por convite da Fundação do Banco do Brasil a Universidade Brasília também participou do processo de incubação que resultou como produto final no plano de negócios e um planejamento estratégico que nos norteia até os dias de hoje (SIC).

Pode-se identificar a importância dos parceiros que contribuíram e contribuem para a formação da COPABASE, não há desenvolvimento socioeconômico sem a cooperação entre entidades públicas, privadas e a sociedade civil.

Solicitou-se a diretora que indicasse quais os principais produtos da COPABASE.

Diretora da COPABASE: Produtos da agricultura familiar, temos uma unidade beneficiamento das frutas, principalmente polpas de frutas naturais, in natura, sem conservantes, carro chefe da cooperativa. Também temos entreposto de mel com capacidade ampla do processamento. Tanto as polpas das frutas como o mel são regulamentados pelo MAPA, amplas com SIF. Temos uma unidade de beneficiamento de baru, que é uma castanha nativa da região. A COPABASE se tornou referência na questão do baru, na linha do slow food, somos considerados a Fortaleza do Baru. Também trabalhamos a comercialização do açafrão, óleo de pequi, açúcar mascavo, farinha de mandioca e outros produtos. Além desses produtos, temos um leque grande de trabalho com mulheres por meio do artesanato e toda a comercialização fica a cargo da COPABASE (SIC).

¹¹ Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

A castanha do baru, fruto do cerrado mais uma vez foi citado como potencial para promover desenvolvimento regional. O prefeito de Bonfinópolis de Minas apontou a possibilidade de criar a Rota do Baru, potencialidade turística e automaticamente econômica.

No tocante, ao CONVALES e COPABASE, indagou-se sobre os cooperados da COPABASE beneficiados por projetos do consórcio.

Diretora da COPABASE: Para falar a verdade acho que nunca foi convidada para reunião deles, participamos de alguns eventos do IFNMG, SEBRAE e da ADISVRU que também tem representantes do CONVALES. No Projeto Barraginhas tenho conhecimento e a maioria dos beneficiados que vieram a se tornar cooperados são desse projeto. O Noroeste Empreendedor, participamos de várias reuniões e debates. O projeto de Inspeção Municipal temos conhecimento e é muito importante para a região (SIC).

A parceria, articulação, cooperação, fortalece as instituições e benefícios a população regional, ou seja, a COPABASE e o CONVALES podem desenvolver ações conjuntas. A entrevistada manifesta que não há participação efetiva da COPABASE nas ações do CONVALES. Logicamente, no contexto das ações de saúde alguns cooperados da COPABASE foram beneficiados.

A COPABASE atende os pequenos agricultores, extrativistas e os assentados, perfil socioeconômico menor do que os beneficiados pelas ações do CONVALES, assim pode-se questionar a governabilidade do Consórcio na perspectiva de desenvolver envolvendo a sociedade.

Sobre as barraginhas executadas nos municípios via CONVALES, que parte dos cooperados da COPABASE foi beneficiada, indagou-se que se acredita na sustentabilidade ambiental e social das barraginhas.

Diretora da COPABASE: Acredita tanto que a COPABASE também foi proponente de um projeto de 200 mil reais, foram mais de 300 barraginhas que implantamos em 2015. Embora tantos projetos foram executados, a demanda é gigante, não só no modelo padrão, mas em outros formatos de curvas, de barragens maiores para geração de renda, pequenos criatórios de peixes, ou mesmo para bebida do gado. É uma estratégia importantíssima para a área ambiental. O projeto do consórcio foi mais direcionado para micro bacias, a parte pluvial e aí muitas propriedades não eram diretamente beneficiadas. A COPABASE priorizou os cooperados e as áreas produtivas degradadas (SIC).

A entrevistada fez crítica à distribuição das barraginhas do CONVALES, enaltecendo aquelas construídas pela COPABASE, que melhor atenderam aos

cooperados. No entanto, as barraginhas do CONVALES foram executadas dentro dos critérios técnicos, inclusive a escolha dos pontos de construção. Os recursos destinavam atender áreas da bacia do rio Urucuia, foram selecionadas áreas de nascentes e locais de maior degradação ambiental ao longo do curso de rios, córregos e ribeirões.

O desmatamento da vegetação natural, cerrado, correção do solo devido a acidez, uso intensivo seja para produção agrícola ou pecuária, resultam em erosão, formação de voçorocas, enfim, degradação e improdutividade do solo. Assim a alta produtividade regional gera maior degradação ambiental, logo requer elevada necessidade de barraginhas.

O relato da entrevista evidencia que o Projeto Barraginhas tem ocorrido paralelamente por diferentes instituições, ou seja, falta articulação e planejamento na execução de políticas públicas no território. Aspecto, que mais uma vez reflete a atuação das forças políticas, pois é quase impossível desenvolvimento socioeconômico em uma determinada região com ações isoladas. Sobre as barraginhas construídas pela COPABASE, foi questionado se terceirizaram o serviço ou executaram.

Diretora da COPABASE: Foram executadas pela COPABASE, o que garantiu fazer muito mais com menos recurso. Os próprios técnicos da cooperativa acompanharam o processo (SIC).

Nas associações, cooperativas e consórcios públicos existe grande necessidade de economizar, administrar os recursos de forma a maximizar as ações. Nem sempre a melhor escolha é a terceirização do serviço, assim o ideal é fazer planejamento e orçamento do que é mais viável. A entrevistada dá entender que com pouco recurso, conseguiram construir quantidade significativa de barraginhas, graças ao planejamento e boa gestão.

Teceram-se considerações sobre o SIM do CONVALES, inclusive tem perspectiva de se transformar em Sistema de Inspeção Consorcial. Indagou-se à diretora da COPABASE se tem ocorrido sobreposição do SIM do CONVALES e o SIF da cooperativa. É válido pontuar que a COPABASE já obteve SIF do mel e de polpas de frutas.

Diretora da COPABASE: A princípio soma aos esforços e entendemos ser um trabalho muito importante em todos os sentidos. A única coisa que enquanto cooperativa eu tenho percebido é que alguns agricultores até sócios da cooperativa, quando recebem as orientações de implantação do SIM, falta um pouco mais de esclarecimento no âmbito de mercado; porque de fato a inspeção vai viabilizar o acesso ao mercado, mas a cooperativa nasce justamente para atender muitos pequenos produzindo pouco ao se juntarem garantem um volume maior para se pôr no mercado. A COPABASE prioriza a política pública como o PNAE¹², sendo que tem prioridade em relação ao agricultor. Eu vejo a necessidade de caminharmos juntos para que não haja atritos, que daqui a pouco os agricultores vão ver a cooperativa como concorrente e não há viabilidade econômica. O que me preocupa é a necessidade urgente de debatermos o assunto. Teve situação que foi solicitado que a cooperativa abrisse mão para o agricultor, sendo que não é possível abrir mão para um porque a cooperativa representa dez ou mais. Temos casos de cooperados que assim que recebeu a certificação do CONVALES para produção de mel deixou a cooperativa (SIC).

No Brasil, a legislação favorece os atritos com certificações, selos federal, estadual e municipal, sendo que no final a função é a mesma, ou seja, existe muita burocracia que poderia ser evitada. As colocações da entrevistada, indicam graves problemas que necessitam de diálogo entre as lideranças da COPABASE e do CONVALES, uma vez que a inspeção deve fortalecer as áreas de saúde, meio ambiente, dinâmica econômica local e regional, prover melhorias sanitária e de segurança alimentar. As ponderações da entrevistada evidenciam dificuldade da articulação do CONVALES com as demais organizações sociais e econômicas da região.

Para finalizar solicitou-se que apontasse as dificuldades em relação ao SIM e se tinha mais algum projeto da COPABASE a descrever.

Diretora da COPABASE: Então eu não acho que a gente tenha dificuldade com o selo municipal. Para ser bem sincera eu vejo que soma aos esforços de desenvolvimento territorial, então ele é muito importante. O que acho importante agora é que a gente a partir do momento que vai percebendo os surgimentos dos conflitos é tomar medidas necessárias para solucionar. Outro projeto que acho importante frisar é que a Cooperativa, ao pensar em desenvolvimento territorial, além da parte comercial e de produção, tem um fundo internacional de sistemas críticos CEPF¹³ Cerrado. O primeiro que a região capitou, foram mais de 150 mil dólares, onde desenvolvemos trabalho voltado para assistência técnica, manejo sustentável, palestras e visitas sobre educação ambiental, sobre o lixo rural. Tem muito lixo na área rural do Consórcio

Como apontado pela entrevistada, o cerrado é um geossistema em estado crítico que requer ações urgentes. Quanto ao destino do lixo na área rural é de fato

¹² Programa Nacional de Alimentação Escolar.

¹³ Fundo de Parcerias para Ecossistemas Críticos.

preocupante, uma vez que falta à sociedade sensibilização para os danos, assim muitos indivíduos tem o hábito de queimar, jogar em buracos, até em locais com grande erosão, depositar às margens das estradas e de rios.

Estabelecer estratégias para solucionar o aumento da produção e destino do lixo deve ser de todos, pois são vários prejuízos que pode causar, a saber, doenças, contaminação do solo, das águas, dentre outros. O CONVALES, por ser consorciamento multifinalitário, deve desenvolver ações como educação ambiental, reciclagem, compostagem, enfim, destino correto do lixo, evitando assim maiores perdas a natureza e a população. Nas entrevistas com os prefeitos, alguns mencionaram que tem sido tema de discussão a política de resíduos sólidos.

A secretária do CONVALES, apontou que a elaboração dos planos de resíduos sólidos é de responsabilidade da AMNOR, já a execução ficará a cargo do CONVALES. É evidente que não se trata de um processo simples, pelo contrário tem elevados custos, exige, organização, planejamento e muita articulação com todos os grupos sociais, participação efetiva da sociedade.

A questão envolvendo o lixo requer mudança de comportamento, atitudes, mais um desafio a ser enfrentado pelo CONVALES, que até então não apresenta articulação forte com a população. A entrevistada da COPABASE, concluiu com um apelo e ao mesmo tempo deixando evidente a necessidade de parceiras para viabilizar e contribuir no e para o desenvolvimento regional.

No que tange a Cooperativa Agropecuária de Unaí Ltda (CAPUL), fundada em 1964, por oitenta associados, pode-se apontar que no decorrer do tempo passou por mudanças estruturais que fortaleceram suas ações. Assim, aumentou número de cooperados e parceiros. Além, da Fábrica de Laticínios, criada em 1985, conta com rede de Supermercados, lojas de produtos Veterinários, de Produtos Agropecuários, Rações e Insumos. Em 2009, foi inaugurada a Fábrica de Ração e Suplementos Minerais.

A Cooperativa tem diversidade produtiva, gera benefícios aos cooperados, vários empregos diretos e indiretos na região, enfim pode ser citada como exemplo de cooperativismo que promove impactos positivos na territorialidade regional nas proximidades e inclusive fora do Estado de Minas Gerais.

O entrevistado representante da CAPUL tem formação de Técnico Agropecuária, tem cinco anos de experiência na EMATER, é proprietário de empresa de projetos e ocupa cargo de Conselheiro administrativo na CAPUL. Foi

solicitado ao entrevistado que descrevesse a área de atuação da CAPUL e quais benefícios e produtos fornecem aos associados.

Conselheiro administrativo da CAPUL: A cooperativa é a balizadora de preços do Noroeste de Minas onde os associados têm os benefícios de participação de sobras e de capitalização de cotas. São mais de quatro mil associados ativos. Temos o quadro de clientes que compram na cooperativa, mas em termos de presença da cooperativa as cidades em torno de Unaí que balizam os preços agropecuários das revendas (SIC).

O número de cooperados da CAPUL, em relação a COPABASE é muito elevado, além de ter perfil diferenciado, os associados da COPABASE são pequenos agricultores, extrativistas e assentados, enquanto a CAPUL abarca pequenos, médios e grandes produtores.

Indagou-se sobre a área de abrangência da cooperativa.

Conselheiro administrativo da CAPUL: Nós estamos hoje em Arinos, Buritis, Bonfinópolis de Minas, Buritis, Riachinho, Cabeceira Grande, Cabeceira de Goiás, Dom Bosco, Unaí, Uruana e Natalândia. E já está no pleito de abrir agora, em 2019, de Urucuaia, e já está em pauta até março do ano que vem a de Chapada Gaúcha (SIC).

A abrangência territorial da CAPUL, transcende as fronteiras de Minas Gerais, uma vez que o município de Cabeceira (mencionado como Cabeceira de Goiás), fica em Goiás, os demais municípios citados são de Minas Gerais e integram ao CONVALES.

Em relação ao CONVALES, questionou-se ao entrevistado sobre a participação das reuniões e projetos desenvolvidos.

Conselheiro administrativo da CAPUL: Eu nunca fui convidado, acho que os conselheiros não devem ser convidados, pode ser que o presidente ou vice-presidente da CAPUL tenham sido. Eu não conheço nenhum projeto específico do consórcio, a gente vê essa parte da legalização dos produtos da agricultura familiar. O que nós precisamos primeiro não é chegar e tirar o produto da prateleira e dizer não pode vender por que não tá legalizado. É ater as políticas públicas, para poder ir e sustentar, que seja mil ou dois mil reais com projetinho básico para melhorar o estabelecimento, acho que é assim que deve acontecer (SIC).

O relato do entrevistado mostra visão diferenciada sobre a atuação do SIM do CONVALES junto às comunidades rurais. As informações demonstram problema sobre a aderência social do projeto SIM do CONVALES, os impactos negativos tanto sociais como econômicos, ou seja, o oposto do que deve representar o SIM. A

inspeção sanitária em nenhum momento pode ter caráter de impedir a produção, pelo contrário serve para impulsionar, agregar valor ao produto, garantir a segurança alimentar, contribuir para melhorar a qualidade de vida da população no âmbito de saúde e renda.

Diante do exposto, fica o alerta ao Consórcio para que reveja a forma de prestar informações à população rural sobre a inspeção e certificação. É válido lembrar que a veterinária responsável pelo SIM, deixou evidente que iniciado o processo de relacionamento com o preenchimento do formulário padronizado pelo CONVALES, é agendado a primeira visita técnica a propriedade.

Caso o produtor não dê prosseguimento no processo em 120 dias, o mesmo é encerrado. Pode ocorrer de muitos produtores não assimilarem bem e desistir. Uma estratégia viável pode ser parceria com os sindicatos rurais dos municípios membros ao CONVALES, podendo aumentar a aderência social ao SIM e outros projetos, ministrar palestras informativas, ouvir os produtores e assim ampliar a relação com a comunidade.

Indagou-se ao entrevistado se acredita que poderá gerar transtornos para a Cooperativa, caso ocorra a legalização do Sistema de Inspeção Consorcial, uma vez que a CAPUL tem o SIF de alguns produtos.

Conselheiro administrativo da CAPUL: Não atrapalha em nada, hoje eu te falo uma coisa assim, quanto mais gente tiver melhor. Hoje a história é assim, o Brasil não produz leite suficiente, por isso que importa o soro em pó, pode aumentar a produção que não dá, com essa abertura para China agora que não dá mesmo. Não atrapalha em nada (SIC).

A atuação do CONVALES na inspeção dos arranjos produtivos do leite para o conselheiro não interfere nas atividades da CAPUL, já que independe do selo ser federal, estadual ou municipal, a Cooperativa tem interesse na compra do leite.

Em relação ao Projeto Barraginha, questionou-se ao entrevistado, se já viu alguma barraginha executada pelo CONVALES.

Conselheiro administrativo da CAPUL: Já vi, esse projeto barraginhas, ajudou e muito na contenção de água, uma pena que não tem uma sequência, pois todas aquelas que foram feitas, hoje deveriam ter manutenção, corre o risco de perder todo o empreendimento por falta de manutenção. As barraginhas foram feitas às margens das estradas, onde já estava tendo assoreamento das veredas, nos mananciais. O que acontece, essas barraginhas já estão quase todas assoreadas precisando de manutenção (SIC).

A crítica é importante, pois serve de alerta para que as políticas públicas sejam consolidadas em sua totalidade, no caso das barraginhas, é fato que falta continuidade das ações do CONVALES, como apontado por vários entrevistados. Após a construção das barraginhas faz-se necessário a manutenção, no período seco deve ser removido os sedimentos acumulados dentro da bacia da infiltração.

Esses podem ser colocados na borda externa (talude), ou depositados em outros locais apropriados. Também é essencial atenção ao canal condutor da enxurrada, ou seja, deixar limpo e com menor nível de erosão. Com relação a localização das barraginhas, a prioridade eram áreas de nascentes e algumas às margens das estradas, portanto não atendeu a todos que necessitam. Além dos critérios técnicos, também se deve considerar a adesão e a contrapartida de cada município.

Na sequência apresentam-se as entrevistas com os produtores. O entrevistado do município de Bonfinópolis de Minas, é produtor rural e integra a Associação dos Produtores Rurais da Comunidade Sapato, o nome da Comunidade se refere ao curso de um córrego. Em vários municípios da região é comum nomes dos recursos hídricos serem também das comunidades rurais.

Primeiramente foi solicitado que descrevesse as atividades que executa e sua avaliação do CONVALES.

Produtor rural: Sou pequeno produtor, filho de pequeno produtor, trabalhamos na produção de leite, temos muitas dificuldades para desenvolver nosso trabalho. O que mais nos ajudou na Comunidade por parte do CONVALES foram as barraginhas, sem elas ficava mais difícil. Por exemplo, na propriedade do meu pai (78 hectares) conseguimos fazer 18 com recurso próprio, com as barraginhas do CONVALES completou 46 barraginhas, dando um reforço nas outras 18 (SIC).

Não foi questionado sobre a inspeção do leite do produtor, uma vez que é feita diretamente pela Empresa Itambé, logo não foi beneficiado pelo SIM do CONVALES. Considerando as colocações do produtor sobre as barraginhas foi indagado quais benéficos geraram na propriedade.

Produtor rural: Tem a mais ou menos seis a oito anos que foram feitas as primeiras, a pastagem abaixo de onde foi feito as barraginhas, já vê a diferença, a pastagem sai mais cedo e na época da seca demora mais a secar. Deveria conseguir mais barraginhas, pois são muito eficientes. Tem uns locais que tinha anos que não segurava a umidade, agora segura até por volta do mês de setembro (SIC).

As barraginhas oportunizam as chamadas “manchas verdes”, ou seja, locais que se mantém mais úmido permitindo a formação de nichos vegetais, contribuindo assim para a fauna e gerando um micro clima diferenciado das áreas devastadas.

Questionou-se ao entrevistado se tem conhecimento de outros projetos do CONVALES.

Produtor rural: Aqui no município conheço muita gente que já usou o sistema de saúde, com consultas, exames. Também já participei de reuniões do CONVALES para legalizar a venda de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, que é de 30%. Acho que deveria ter mais ações com curvas de nível, barraginhas para melhorar cada vez mais e fiscalização do uso de agrotóxico (SIC).

Na resposta do produtor há importantes aspectos: o relato de já ter participado de reuniões do CONVALES, assim como o uso da Comunidade para ter acesso a atendimento médico hospitalar. Fatos que reforçam que a participação da população ocorre somente quando há necessidade individual.

E por fim, o produtor pontua que há uso excessivo de agrotóxico em muitas propriedades da região, situação que afeta a saúde humana e ambiental com poluição dos recursos hídricos, do solo. O produtor rural dá indicativo de mais uma demanda, a ser incorporada pelo Consórcio, fiscalização do uso de agrotóxico.

Ao entrevistar um produtor rural do município de Arinos, membro da UMPRA cooperado da CAPUL, identificou-se característica comum aos pequenos municípios mineiros, muitos indivíduos migram para médios e grandes centros, se estabelecem, exercem trabalho remunerado, entretanto não perdem a identidade regional.

Assim, ficam entre idas e vindas, eternos migrantes, ao se aposentar ou em períodos que ficam desempregados retornam ao município de naturalidade e passam a exercer alguma atividade ligada ao campo. Trajetória descrita pelo produtor de leite.

Produtor rural: Sempre fui ligado a atividade rural, embora vivesse a maior parte do tempo em São Paulo, aqui em Arinos continuo fornecendo leite para CAPUL depois que aposentei, passei a dedicar mais aqui a atividade leiteira (SIC).

Esse produtor foi beneficiado pelo SIM do CONVALES, com a regulamentação da produção de leite pasteurizado. Questionou-se já participou de reuniões do CONVALES e como se deu o processo da regulamentação da pasteurização do leite, relatou:

Produtor rural: Inicialmente a gente teve a ideia de produzir queijo, a minha irmã que já forneceu para o Instituto através da COPABASE, a gente pensou em aproveitar a estrutura daqui, gastando o mínimo possível para produzir queijo, só que não foi inviável. Mesmo com dificuldades fomos para o CONVALES para pasteurizar o leite. Aceitei partir do zero e construí as instalações de acordo as exigências. (SIC).

O relato do produtor deixa clara a importância da cooperação e da persistência mesmo diante das dificuldades. Dentro da cadeia produtiva de leite, o preço para o produtor é baixo considerando o custo e o preço do leite para o consumidor final. Outro aspecto importante pontuado pelo produtor é a preocupação com a pasteurização do leite, uma vez que sem ela o risco de doenças é muito grande.

Em seguida, indagou-se o número de vezes que foram feitas vistorias na agroindústria do produtor pelos profissionais do SIM, via CONVALES até conseguir a certificação e quais produtos têm na agroindústria para comercialização.

Produtor rural: Eu não lembro direito, por que eu fiquei um período em São Paulo, dez a quinze dias em São Paulo. Minha irmã que recebeu os técnicos, inclusive ela é minha sócia. Aqui por enquanto só leite pasteurizado que eles chamam vulgarmente de barriga mole, agora estamos dando andamento na documentação para produzir iogurte na mesma linha (SIC).

Relembrando que a equipe do SIM, realiza apenas duas visitas iniciais para liberar o início das atividades, posteriormente faz outras para acompanhar os resultados. A possibilidade de diversificar a produção com assistência técnica é sem dúvida uma ótima opção para os produtores.

Nesse contexto, questionou-se acredita que o sistema de inspeção pode contribuir para o desenvolvimento regional, aprimorar os atendimentos aos empreendimentos regionais.

Produtor rural: Acredito e muito, sem a assessoria não teria como tocar, o produto ganha segurança alimentar, saúde, é um trabalho sério. Estiveram aqui o secretário de saúde com uma comitiva grande, pessoal que veio de Rondônia, o pessoal ficou realmente encantado com o laticínio. Visitaram um empreendimento pequeno, mas recém-construído, com equipamentos novos em inox, onde é possível perceber que no empreendimento pequeno consegue produzir, não precisa de uma estrutura grande (SIC).

Como foi apontado pelo produtor o estabelecimento foi visitado por pessoas de outro Estado, servindo de exemplo pelo trabalho desenvolvido pelo produtor e da equipe do SIM, ou seja, resultado da eficiência.

Sobre a comercialização do produto e da relação com outros produtores que ainda não estão legalizados, questionou-se tem tido algum transtorno.

Produtor rural: Na realidade tive que ir na vigilância sanitária e até no Ministério Público, mas já amenizou bastante, eu diria que a maioria entendeu que é um produto legalizado e que eu investi e que não poderia ficar no prejuízo o leite vencia e não vendia. Eles vendiam o leite mais barato, só que sem segurança alimentar, aqui nós temos o pasteurizador que o leite chega a 70 a 80 graus e volta a cinco graus em segundo, o choque térmico que dá segurança ao produto. Acredito que como eu fiz, muitos poderão fazer (SIC).

Os conflitos existem sempre entre os produtores legalizados e os não legalizados, cabe, portanto aos profissionais do CONVALES, Sindicatos e cooperativas buscar solucionar tais questões.

Como pode ser observado nas palavras do produtor os benefícios são para todos, pois os serviços prestados fornecem segurança alimentar, ou seja, saúde a população. O produtor encerrou a entrevista, afirmando que acredita no trabalho desenvolvido pelo CONVALES, em especial no SIM.

Outro representante dos produtores rurais entrevistado foi da Associação dos Produtores Rurais da Vereda do Mel-Apicultura, ocupa o cargo de tesoureiro da Associação, graduado em Zootecnia pela Universidade Federal de Lavras. Inicialmente solicitou-se ao produtor que comentasse como se deu o processo de inserção na produção de mel.

Produtor rural: Logo depois da graduação, em 1992, iniciei com pequena produção de mel, embalava e comercializava nos mercados, só que era complicado pela falta de certificação. Uns três anos atrás eu tirava nota de produtor rural, só que depois não consegui mais tirar nota, ou seja, não poderia vender nos mercados, que só comprava com nota, tinha que vender no atacado. Um amigo falou do sistema de inspeção, eu fui na prefeitura buscar informações, iniciei o processo de relacionamento que foi encaminhando para o CONVALES (SIC).

O relato das dificuldades de comercialização do produtor, se deve a mudança de comportamento dos comerciantes e consumidores que passaram a valorizar produtos inspecionados. No caso dos comerciantes, foi efeito do trabalho de

fiscalização, já os consumidores passam a comparar os produtos em termos de qualidade e preço, assim muitos optam por produtos certificados.

Indagou-se ao produtor, sobre o processo de certificação do mel, via CONVALES.

Produtor rural: No CONVALES fui muito bem atendido, lá prontificaram de fazer a vistoria, marcamos a data, como já tinha uma estrutura, fiz as adaptações solicitadas no decorrer do tempo. Acho que foram umas cinco vistorias, como eu já tinha dois cômodos e a centrífuga elétrica e decantador, tive que fazer uma área externa, colocar cerâmica, forro, comprar mesa desapeculadora em aço inox, um decantador maior (SIC).

Para conseguir a certificação foi preciso fazer pequenas alterações, para tanto, o produtor necessita ter condições financeiras, caso não seja feito as adequações das normas sanitárias, o processo pode ser encerrado, destarte, não se obtém o registro e certificação. Apesar de inicialmente o produtor ter que investir, ou seja, ter mais gastos, futuramente o retorno pode ser maior, pois agrega valor ao produto, possibilita aumento da produção, evita transtornos e o mais importante contribui para a saúde de todos.

Com as devidas adequações, o registro e a certificação, foi questionado se pretende diversificar a produção.

Produtor rural: O empreendimento tá liberado para comercializar o mel envasado nas embalagens de 280 gramas, 500 gramas e quilo, eu estou adequando a estrutura para trabalhar com própolis, e provavelmente agrião. As reformas melhoraram a qualidade do mel, antes a água utilizada não era clorada, agora é. Hoje posso comercializar nos 19 municípios e com certeza vai melhorar muito, aumentar a produção, meu apiário (SIC).

As expectativas do produtor são de crescimento, aumento do trabalho, diversificação da produção, melhorias que refletem em outros arranjos produtivos. Diante dos resultados das entrevistas e com base em Santos; Silveira (2003), sobre os espaços de rapidez, intermediário e lentidão, pode-se inferir que os municípios do CONVALES, não se enquadram em espaços de rapidez. Assim, alguns podem ser classificados em espaços intermediários, devido a dinâmica do agronegócio altamente tecnicista e integrada ao mercado econômico.

A maioria dos municípios se configura com espaços de lentidão, por apresentar baixo número de consumidores, precárias vias de circulação, reduzida atividade econômica, especialmente, Santa Fé de Minas, Urucuia, Riachinho, Dom

Bosco e Natalândia. Tais características, podem ser consideradas preocupantes dentro do contexto do CONVALES, uma vez que são limitadoras ao fortalecimento da cooperação, que deve primar por estratégias que atenda interesses comuns.

Conclui-se o capítulo, destacando que a atuação do CONVALES junto ao SIM, é recente, mas com possibilidade crescente de regularidade dos empreendimentos rurais informais para os formais. Bem como, a melhoria da fonte de renda das famílias que regularmente aderirem ao serviço, com base no constante monitoramento e acompanhamento dos produtores inspecionados sob a melhoria das práticas adotadas e constante capacitação em inspeção sanitária.

Destaca-se também a importância do Projeto Barraginhas para a interação sociedade / natureza, pois favoreceu o reabastecimento do lençol freático, contribuiu para melhoria no micro clima local, revitalizou cursos de rios, reduziu erosões, entre outros. E por fim as entrevistas favoreceram para compreender melhor a dinâmica do funcionamento e dos projetos de abordagem regional do CONVALES, assim como ampliar a visão da abrangência das ações, a função socioeconômica e socioambiental na territorialidade regional.

6 CONCLUSÃO

O desenvolvimento regional depende de um conjunto de fatores como: posição geográfica, recursos naturais, formação socioespacial, governança territorial, estruturas sociais de cooperação, aproveitamento das potencialidades, entre outros. O território com sua própria configuração abre interessantes possibilidades de desenvolvimento, uma vez que em determinadas áreas territoriais a geografia física (relevo, clima, hidrografia, vegetação, recursos minerais), por exemplo, é fator decisivo na dinâmica socioeconômica.

Cabe, portanto, ao poder público desenvolver políticas que diminuam as diferenças sociais. Especificamente no Brasil, apesar de ser uma nação rica de recursos naturais, elevado número de habitantes e grande extensão territorial, diversidade cultural e de arranjos produtivos, sempre houve enormes disparidades regionais. O processo de formação socioespacial já iniciou com desigualdades socioeconômicas que ao longo do tempo se acentuaram.

Apesar de avanços, os modelos de gestão têm se mostrado ineficazes na redução à pobreza e às disparidades regionais. Os efeitos da corrupção, instabilidade política econômica, interferência do mercado externo, entre outros, geram incertezas que comprometem diretamente as condições de vida da população em todas as Unidades da Federação.

Entre os entes federados, Minas Gerais pode ser analisado como síntese do contexto político, econômico e social do país: extenso território, segunda maior população do país, diversidade natural e produtiva, enormes disparidades regionais. Regiões densamente ocupadas com grau de desenvolvimento socioeconômico expressivo e outras com precárias infraestruturas e baixa densidade demográfica. Em busca de reduzir as disparidades regionais e fortalecer a cooperação e governança territorial, muitos municípios optaram pelo consorciamento público – alternativa viável para a implantação de importantes projetos. A partir de 2005, a legislação fortaleceu os consórcios públicos intermunicipais.

Diante do exposto, a presente pesquisa buscou compreender como as ações de cooperação e governança do CONVALES têm incidido no processo de desenvolvimento regional no noroeste de Minas Gerais, onde a cooperação esteve no centro das atenções, desde a ideia inicial até a consolidação do Consórcio em questão.

A entidade impulsionadora do CONVALES foi a ADISVRU, agência que iniciou suas atividades em 2000, com intuito de desenvolver melhorias para a população, fortalecer o capital social, apoiar associações, cooperativas e outras institucionalidades. Nesta perceptiva também deve-se destacar o papel da AMNOR, que apresenta grande importância regional, inclusive no fortalecimento de parceria com o CONVALES nos processos de readequações e em alguns projetos de planejamento e abordagem territorial.

Assim, em 2003, o CONVALES foi constituído pelos municípios de Bonfinópolis de Minas, Buritis e Chapada Gaúcha, com sede administrativa em Arinos, noroeste de Minas Gerais. Em 2008, a adesão foi dos municípios de Arinos, Formoso, Riachinho, Uruana de Minas e Urucuia. Em 2012, ingressaram os municípios de Paracatu, Dom Bosco, Brasilândia de Minas e Cabeceira Grande. E, por fim, em 2014, os municípios de Natalândia, Santa Fé de Minas, João Pinheiro, Unaí, Vazante, Guarda-Mor e Lagoa Grande.

A formação socioespacial de grande parte dos municípios do CONVALES teve influência do capital agrícola, sem a participação efetiva dos diferentes grupos sociais. Apesar de a base econômica concentrar na agropecuária, cada município apresenta características particulares, ou seja, têm-se ali municípios com forte dinâmica no agronegócio – grandes propriedades de produção de grãos, leite e derivados – e municípios com predomínio de micro, pequenos e médios produtores – agropecuária de subsistência.

Ao analisar o PIB, a renda, os índices de desenvolvimento humano e o número de habitantes dos municípios do CONVALES; é possível identificar forte heterogeneidade entre os mesmos. Santa Fé de Minas, Riachinho, Uruana de Minas e Urucuia, por exemplo, apresentaram menores indicadores socioeconômicos do que os demais municípios, em especial, Paracatu, Unaí, João Pinheiro, Vazante e Buritis. Em geral, o capital do agronegócio é vinculado à política nos municípios do CONVALES, característica que pode dificultar a definição de interesses comuns.

Em relação à modalidade do CONVALES, pode-se apontar que foi constituído como consorciamento multifinalitário, ao contrário de outros consórcios públicos de Minas Gerais, que priorizam a rede de atenção na área de saúde ou ações quanto à disposição de resíduos sólidos. No caso do CONVALES, o consorciamento multifinalitário, abrange vários segmentos como: saúde, meio ambiente, desenvolvimento regional, segurança alimentar, educação, turismo, disposição de

resíduos sólidos, inspeção sanitária, dentre outros.

Assim, as motivações ou demandas que nortearam a formação e a expansão do referido consórcio foram primeiramente ampliar a cooperação entre os municípios de forma a atender a população regional nos segmentos supracitados, ou seja, atendimento médico hospitalar de média e alta complexidade; implementar programas que ocasionaram melhorias no setor educacional; de turismo, revitalizar áreas degradadas (especialmente pelo fato de que os municípios consorciados detêm extensa área irrigada); assim como solucionar problemas em relação a produção e disposição de resíduos sólidos, entre outros.

Quanto às ações estratégicas, até então implementadas, pode-se apontar que já incidem de forma positiva no desenvolvimento regional, uma vez que atendem demandas das áreas de saúde, iluminação pública, ambiental e sistema de inspeção sanitária. O CONVALES, que iniciou com três municípios ganhou credibilidade regional expandindo a área de abrangência e com o desenvolvimento de projetos e ações vem gradualmente oportunizando desenvolvimento regional.

A área de saúde tem muita força no consórcio, sobretudo, em função da carência de infraestrutura médico-hospitalar regional, além de que os recursos para a gestão da saúde dos municípios são insuficientes. Através do CONVALES, a população dos municípios passaram a ter acesso a consultas, exames, tratamento de câncer, cardiológico, ortopédico, entre outros. A aquisição de veículos para o transporte de pacientes ampliou as possibilidades de tratamento da população, além do que o consórcio reduz custos junto às clínicas, hospitais e laboratórios. No decorrer das entrevistas a área de saúde foi apontada como uma das mais importantes ações do consórcio, tanto por prefeitos, como por outros entrevistados.

Na área ambiental, a construção de estruturas de contenção de águas (barraginhas) atendeu aos critérios técnicos de preservação ambiental, atendendo vários produtores rurais, potencializando muitos benefícios socioeconômicos. As barraginhas foram construídas em áreas de nascentes e ao longo de cursos de rios da bacia do rio Urucuia, locais com elevado número de pivôs devido às atividades produtivas que demandam irrigação. No processo de estabelecer os pontos da construção das barraginhas, adotaram-se critérios técnicos priorizando locais de maior degradação e déficit hídrico, atendendo ao maior número de famílias. O Projeto Barraginhas pode ser considerado um marco no sentido dar credibilidade ao CONVALES, pois tem repercussão no desenvolvimento regional, uma vez que sua

importância vai além do cumprimento dos objetivos propostos, inúmeras nascentes foram revitalizadas, as estruturas reduziram a força das enxurradas das chuvas, evitando assim o carreamento de sedimentos, além de possibilitar a infiltração da água no solo, ou seja, recarga do lençol freático e fortalecer os arranjos produtivos, pois quanto mais água disponível maior produtividade.

Por se tratar de ação de revitalização de bacia os benefícios transcendem o contexto regional, pois estendem à bacia do rio São Francisco. O rio São Francisco ocupa lugar de destaque entre as bacias hidrográficas do país pelo potencial hidrelétrico, de irrigação, cultural e de subsistência de milhares de famílias. Toda e qualquer ação em prol da revitalização das bacias que integram o rio São Francisco tem valor incalculável.

Os resultados obtidos com as entrevistas sobre as barraginhas reforçam que as metas foram atingidas e que os efeitos positivos são imensuráveis. Tamanha importância que identificou-se a necessidade de ampliação das barraginhas nas bacias dos rios Urucuia, Paracatu e Carinhanha - todas essenciais para o desenvolvimento regional e pertencentes à bacia do rio São Francisco - demanda que poderá fazer parte das próximas ações do CONVALES.

No que tange ao SIM, implementado pelo CONVALES, os resultados são tão notáveis que existe possibilidade de ser transformado em projeto-piloto para outros municípios de Minas Gerais e demais UFs. Inclusive, os empreendimentos atendidos pelo serviço de inspeção tem recebido constante visitação de pessoas de vários estados, no intuito de compreender como tem sido executado o programa. O CONVALES aguarda aprovação para o SIM transpor as fronteiras da área de abrangência do consórcio com perspectiva de se tornar um Sistema de Inspeção Consorcial.

Entre os membros do CONVALES a maioria já aderiu ao SIM, apenas três municípios contam com o SIM próprio (Buritis, João Pinheiro e Paracatu); os municípios Santa Fé de Minas, Lagoa Grande, Riachinho e Urucuia, até o encerramento da pesquisa, não aderiram ao SIM, uma vez que o processo se encontra em tramitação. Quanto às vantagens da inspeção sanitária e certificação dos produtos, podem-se elencar aspectos de saúde, segurança alimentar, ambiental, aumento da renda, diversificação dos arranjos produtivos, agregar valor aos produtos, ou seja, melhorias socioeconômica e socioambiental.

É importante destacar que as entrevistas permitiram compreender a dinâmica

desde o início, o funcionamento e também atritos quanto ao registro, à certificação e à comercialização de produtos entre associados de cooperativas e produtor rural com certificação pelo SIM do CONVALES. Tal fato tem ocorrido em função das cooperativas possuírem o SIF de alguns produtos, sendo que em caso de licitações, pela legislação, as cooperativas têm prioridade. Outro aspecto apontado foi a dificuldade financeira de micros produtores e assentados em adequar às exigências, ficando portanto sem oportunidade de obter o registro e certificação dos produtos, o que dificulta a comercialização dos seus produtos.

Enfim, são melhorias contínuas, mas o CONVALES ainda tem muito a aprimorar e contribuir para o desenvolvimento regional, uma vez que é um consorciamento multifinalitário. Para tanto, identificou-se no decorrer da pesquisa que faz-se necessário o desenvolvimento de planejamento sistematizado, ou seja, um plano regional alinhado com os governos de Minas Gerais e federal, além dos parceiros como ADISVRU, AMNOR, SEBRAE, IFNMG, IFMT, UFVJM, UFTM, entre outros; especialmente para fortalecer as ações e projetos dos órgãos temáticos.

Neste contexto, ao realizar o planejamento deve-se considerar as limitações para maior aprimoramento de suas ações visando o desenvolvimento regional, dentre elas, podem-se elencar: falta de recursos financeiros; reduzido número de corpo técnico; distâncias geográficas entre os municípios membros; as disparidades estruturais e socioeconômicas intermunicipais; a sobreposição de funções do CONVALES e da AMNOR; a alternância na gestão dos municípios (disputas político-partidárias) culminando na interrupção de projetos; os conflitos de agenda entre as áreas; os entraves burocráticos; a relação intergovernamental; e a crise econômica do Estado de Minas Gerais.

Apesar das dificuldades-limites, o CONVALES, assim como outros consórcios públicos, tem como principal característica a cooperação intermunicipal, governança territorial e executar projetos de desenvolvimento. Os projetos, até então, propostos pelo CONVALES, tratam de diversos eixos temáticos, com perspectivas de aproveitamento das potencialidades regionais – aspecto que fortalece a cooperação intermunicipal e a governança territorial dos municípios consorciados. Assim, pode-se concluir que o território do CONVALES tem capacidade para moldar novas dinâmicas de desenvolvimento regional, mas dependerá do planejamento a ser implementado nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *Bases para a formação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 1998.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP, 2018, p. 23-57.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO VALE DO RIO URUCUIA – ADISVRU. *Dados da ADISVRU*. 2008. Disponível em: <<https://www.valedoriourucua.org.br>>. Acesso em: 09 out. 2019.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO NOROESTE DE MINAS – AMNOR. *AMNOR*. 2019. Disponível em: <<https://AMNOR.org.br/AMNOR>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

BALÁN, J. (Org.) *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Difel, 1974.

BAPTISTA, N. Q.; CAMPOS, C. H. A convivência com o Semiárido e suas potencialidades. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Orgs.). *Convivência com o Semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social*. Brasília: IABS, 2013, p. 51-58.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia - mundo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BENKO, G. *A ciência regional*. Oeiras: Celta, 1999.

BEZZI, M. L. Região como foco de identidade cultural. *Geografia*, v. 27, nº 1, p. 5-19, 2002.

BIANCHI, A. M. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 2 (30), p. 131-50, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n2/a01v16n2>>. Acesso em: 14 maio 2017.

BOITO JÚNIOR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. *Anais...* São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2019.

BOISIER, S. Desarrollo (Local): ¿ de qué estamos hablando. In: MADOERY, O.; BARQUERO, A. V. (Eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

BRANDÃO, C. A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/carlos_brandao.pdf>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas, SP: Alínea, 2007.

BRANDÃO, C. A. SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. *Levantamento da agricultura irrigada por pivôs centrais no Brasil – 2014*: relatório síntese. Brasília: ANA, 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Lei n. 1.283, de 18 de dezembro de 1950*. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1283.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a

promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. *Lei n. 13.821, de 03 de maio de 2019*. Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. *Lei n. 13.822, de 03 de maio de 2019*. Altera o § 2º do art. 6º da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. *Lei Complementar n. 129, de 08 de janeiro de 2009*. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp129.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Ministério da Integração Nacional. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas. Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação. *Nova delimitação do Semiárido*. Brasília, 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento*

Regional. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs*. 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides>. Acesso em: 1º out. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs*. 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides>. Acesso em: 1º out. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015: Relatório Anual de Avaliação: Ano Base 2012*. Brasília: MP/SPI, 2013. v. 1 – Dimensão Estratégica.

_____. Tribunal de Contas da União. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. *Programa de revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2012.

CALDAS, E. L. *Formação de agendas governamentais local: o caso dos consórcios intermunicipais*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAMAGNI, R. Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red. In: SUBIRATS, Joan (Coord.). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002.

CAMARANO, A. A.; BELTRAO, K. I. *Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CARDOSO, J. M. A. A região Norte de Minas Gerais: um estudo da dinâmica de suas transformações espaciais. In: OLIVEIRA, M. F. M.; RODRIGUES, L. (Orgs.). *Formação social e econômica do norte de Minas*. Montes Claros: UNIMONTES, 2000, p. 173-346.

CARGNIN, A. P. A dimensão territorial do planejamento governamental brasileiro: efeitos das Políticas de Desenvolvimento Regional no Estado Rio Grande do Sul. *Inc. Soc.*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 13-32, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1690/1896>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 10, n. 18, 2010.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO – CBHSF. *Dados das bacias hidrografias dos rios Urucuia, Paracatu e Carinhanha*. 2019. Disponível em: <<https://cbhsaofrancisco.org.br/>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

_____. *Plano de Recursos Hídricos da bacia do Rio São Francisco (2016-2025)*. 2018. Disponível em: <<http://cbhsaofrancisco.org.br/planoderecursoshidricos/>>. Acesso em: 1º out. 2017.

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO NOROESTE DE MINAS – CONVALES. *Cartilha de Serviço de Inspeção Municipal*. Arinos, MG: CONVALES/SIM, 2017b.

_____. *Estatuto do CONVALES*. Arinos, MG: CONVALES, 2012.

_____. *Plano de Trabalho do CONVALES*. Arinos, MG: CONVALES, 2009.

_____. *Protocolo de intenções/Contrato de consórcio público*. Arinos, MG: CONVALES/SIM, 2014.

_____. *Relação dos Presidentes da CONVALES – Período 2003-2019*. Arinos, MG: CONVALES/SIM, 2019.

_____. *Relatórios técnicos*. Arinos, MG: CONVALES, 2017a.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA. *Municípios atendidos*. 2019. Disponível em: <<http://www.COPASA.com.br/wps/portal/internet/a-COPASA/area-de-atuacao>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

COSTA, J. B. A. *Mineiros e baianos: englobamento, exclusão e resistência*. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2003. Disponível em: <http://dan.unb.br/images/doc/Tese_051.pdf>. Acesso em: 09 out. 2019.

CREMONESE, D. A difícil construção da cidadania no Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, a. 5, n. 9, p. 59-84, jan./jun. 2007.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2002, p. 1-12. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2019.

CRUZ, M. C. M. T. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. São Paulo: Pólis, 2001.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XI, n. 245(20), ago. 2007.

DIEGUES, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/231/213>>. Acesso em: 09 out. 2019.

DINIZ, A. M. A.; BATELLA, W. B. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalizações. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, v. 17, n. 33, p. 59-77, dez. 2005.

DOLHNIKOFF, M. Elites regionais e a construção do Estado Nacional. In: JANCSÓ, I. (Org). *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec/UNIJUÍ/FAESP, 2003. (Estudos Históricos, 50)

DUPAS, G. O mito do progresso. *Novos Estudos*, n. 77, p. 73-89, mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n77/a05n77.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

ENDLICH, A. M. *Cooperações intermunicipais: alguns aportes*. Massoni, 2017.

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento Regional: a diversidade regional como potencialidade. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 85-94, abr. 2013. Disponível em: http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649/pdf_9>. Acesso em: 05 maio 2017.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FAVARETO, A.; et al. *Quinze anos de desenvolvimento territorial rural – A experiência dos programas e planos do Estado da Bahia/Brasil*. RIMISP Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural. São Paulo, Santiago, dez. 2015. Disponível em: https://favaretoufabr.files.wordpress.com/2013/06/2015_favareto_et_al_15_anosdtr_bahia_versaodezembro.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – FIEMG. *Perspectivas de desenvolvimento socioeconômico do Alto Paranaíba e Noroeste de Minas Gerais*. Belo Horizonte: FJP, 2017.

FERREIRA, F. P. M.; et al. População e políticas públicas: tendências e cenários para Minas Gerais. *Cadernos BDMG*, Belo Horizonte, n. 21, p. 55-85, out. 2012. Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Cadernos-BDMG-Ed.-21-Outubro-2012.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Regiões administrativas*. Belo Horizonte: FJP, 1996.

_____. Diretoria de Estatística e Informações. *Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais*: 2016. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em: <<http://www.wejconsultoria.com.br/site/wp-content/uploads/2015/04/Introdu%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-Pesquisa-qualitativa-e-suas-possibilidades.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

GOMES, M. P. C. Os consórcios públicos na Lei 11.107/05. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 752, 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7062/os-consorcios-publicos-na-lei-n-11-107-05>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

GUIMARÃES NETO, L.; BRANDÃO, C. A. *A formação econômica do Brasil e a questão regional*. 2009.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”. In: *Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia*, Curitiba, AGB, p. 206-214, 1994.

HARGER, M. *Consórcios públicos na Lei 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HENRICHES, J. A. *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Brasília (DF): Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. *Percentual de municípios com Consórcios Públicos, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho de população – período 2011-2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. *Atlas Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. *Divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. *Estimativas demográficas de 2019 de Minas Gerais*. 2019a. Disponível em << www.cidades.ibge.gov.br>> Acessado 31/03/2019.

_____. *História de municípios de Minas Gerais*. 2019b. Disponível em << www.cidades.ibge.gov.br>> Acessado 01/04/2014.

KAZEPOV, Y. *Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*. New Jersey: Blackwell Publishing, 2005.

LACZYNSKI, P.; ABRUCIO, F. L. *Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios*. Projetos para o Brasil: Consórcios Públicos e as Agendas do Estado brasileiro. Fundação Perseu Abramo. 2013.

LANDAU, E. C. et al. *Abrangência geográfica do Projeto Barraginhas no Brasil*. Sete Lagoas, MG: EMBRAPA Milho e Sorgo, 2013.

LINCZUK, L. M. W. *Governança aplicada à Administração Pública – A contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais*. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGPGP_M_Linczuk%2C%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz_2012.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

LINS, C. R. G. *A gestão estratégica baseada na Governança Corporativa: um estudo sobre os órgãos de governo das empresas mineiras*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Departamento de Ciências Administrativas, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais. In: *Congresso Internacional CLAD*, 13. Montevideo: CLAD, 2013.

MERTON, R. K. *A ambivalência sociológica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Saúde. *Plano Diretor de Regionalização de Minas Gerais*. 2003. Disponível em: <http://www.saude.mg.gov.br/politicas_de_saude>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Suga, 1965.

MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014, p. 21-60.

MORAES, A. C. R. *Geografia: pequena história crítica*. 9. ed. São Paulo: Hucitec 1999.

MORAES, F. B. De arraiais, vilas e caminhos: a rede urbana das Minas coloniais. In: RESENDE, M. E. L.; VILLALTA, L. C. *História de Minas Gerais: as minas setecentistas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

MORAES, J. L. A. Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. *Revista Ciências Administrativas*, v. 14, n. 2, p. 196-204, 2008.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Ser. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a04n110.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2019.

NELLES, J. *Civic capital and the dynamics of intermunicipal cooperation for regional economic development*. 2009. 340 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Department of Political Science, University of Toronto, Canada. Disponível em: <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/17808/1/Nelles_Jennifer_200906_PhD_thesis.pdf>. Acesso em: 1º out. 2017.

NOVAIS, F. A. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, C. G. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1969.

OSTROM, E. Coping with tragedies of commons. *Annual Review of Political Science*, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.2.1.493>>. Acesso em: 1º out. 2017.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 79-105, abr. 2009.

PEREIRA, M. Governança territorial multinível: fratura (s) entre teoria e prática (s). *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Canoinhas, Santa Catarina, v. 4, n. 2, p. 4-20, 2014.

PIRES, E. L. S.; et al. *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro, SP: UNESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2013*. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013a.

_____. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro*. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013b.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1957.

PUTNAM, R. The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect*, n. 13, p. 35-42, 1993.

QUEIROZ, B. L. *Diferenciais de salários nas microrregiões mineiras*. Belo Horizonte. 2001. 191 f. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

REIS, J. Uma epistemologia do território. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/41759/1/Uma%20epistemologia%20do%20territ%C3%B3rio.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, Londres, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x/epdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

RIBEIRO, A. C.; ANDRADE, M. T. S. A rede Mercocidades: a participação dos atores locais na integração regional sul-americana. In: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 29. 2013, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago de Chile: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2013.

RIBEIRO, M. T. F.; LOIOLA, E. Gestão do território e desenvolvimento: um convite à reflexão e ao exercício do diálogo entre saberes. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2009.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, n. 11, p. 73-105, 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8815/6536>>. Acesso em: 09 out. 2019.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*. São Paulo Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. *Espaço e sociedade: ensaios*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SINGER, P. *Desenvolvimento e crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SCHNEIDER, S. Apresentação. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, PPGS/UFRGS, a. 13, n. 27, p. 14-23, maio/ago. 2011.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, R. C. E. Consórcios públicos de resíduos sólidos no Brasil: uma análise do perfil da gestão compartilhada no território. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 4, n. 2, p. 49-77, 2016. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5866/pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

TAVARES, A. F.; FEYOCK, R. C. Intermunicipal cooperation and regional governance in Europe: an institutional collective action framework. In: *European Consortium for Political Research*, Glasgow, Escócia, 03 a 06 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/9ea06ff7-cb78-4a31-a397-f84cd9edf915.pdf>>. Acesso em: 1º out. 2017.

TORRES, L. A. G. *Consórcio Intermunicipal: estudos, pareceres e legislação básica*. Informativo Jurídico do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) n. 11. São Paulo: CEPAM/Fundação Prefeito Faria Lima, 1995.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNAÍ. Serviço de Saneamento Básico de Unaí – SAAE. *Dados sobre o abastecimento de água de Unaí-Minas Gerais*. 2019. Disponível em: <<http://saaeunai.mg.gov.br/2018/historia/>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

VERGOLINO, J. R. O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: MONTEIRO NETO, A. (org). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-117.

VIEIRA, D. J. A guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In: MONTEIRO NETO, A. (org). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014, p. 145-179.

WOOD, E. M. *Capitalismo e democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

ANEXO

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa “Cooperação, governança e desenvolvimento regional: análise do consorciamento no noroeste do Estado de Minas Gerais – Brasil”, sob a responsabilidade do pesquisador Elias Rodrigues de Oliveira Filho, e sob a orientação do Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, que pretende compreender como as ações de cooperação e governança do CONVALES têm incidido no processo de desenvolvimento regional no noroeste do Estado de Minas Gerais. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista gravada ou transcrita. Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador no endereço Av. Independência, 2293, UNISC, Bloco 10, Sala 1023, Bairro Universitário, Santa Cruz do Sul, RS, pelo telefone 51- 3717-7392.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ____/____/____

Contando com a sua colaboração, desde já, agradeço!

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Prefeitos

- 1) A) Como foi criado o CONVALES?
- 1) B) O que representou a criação de um consórcio intermunicipal para a região?
- 1) C) O mesmo tem aprimorado a relação de cooperação territorial?
- 2) Aponte os motivos e dificuldades do município em integrar ao CONVALES.
- 3) Qual área mais interessou ao município, uma vez que o CONVALES é multifinalitário?
- 4) A execução de novos projetos foi facilitada com a adequação do consórcio administrativo para consórcio público?
- 5) Como o SIM tem e pode contribuir para o desenvolvimento regional?
- 6) Os resultados das barraginhas atenderam os objetivos?
- 7) Elenquem os limites e dificultadores maiores e ou piores na execução dos projetos no CONVALES?
- 8) Tem sido pensado em planejamento estratégico para toda a região, através do CONVALES? E em parceria com outras instituições?
- 9) Ocorreu elaboração de algum projeto que possa fortalecer os Órgãos Temáticos?

Profissionais Técnicos

Primeira secretária executiva do CONVALES

- 1) Descreva as fases preliminares de implantação e funcionamento do Consórcio.
- 2) A) Explique a razão do Protocolo de Intenções ter sido assinado no município de São Romão.
- 2) B) E o Consórcio ter iniciado com apenas três municípios.
- 3) Como iniciou o projeto Barraginhas? Se possível descreva as fases de execução.
- 4) Aponte como foram escolhidos os municípios e as áreas para a construção das barraginhas.
- 5) Indique outro projeto que o CONVALES tenha participado com interveniente, proponente ou executor, que contribuiu para o desenvolvimento da região noroeste ou para o Vale do rio Urucuia.
- 6) Como surgiu o projeto Noroeste Empreendedor?
- 7) A) Aponte as limitações do Consórcio.

- 7) B) E o que pode melhorar para proporcionar o desenvolvimento regional?
- 7) C) Qual a participação da sociedade civil na governança do CONVALES?

Atual secretária executiva do CONVALES

- 1) Descreva como é o funcionamento do Consórcio, quanto ao contrato de rateio e as reuniões ordinárias.
- 2) Pontue sobre os principais projetos estruturantes e programas desenvolvidos pelo CONVALES.
- 3) Como avalia os projetos Noroeste Empreendedor e o SIM?
- 4) A) O SIM tem contribuído para o fortalecimento da organização?
- 4) B) Existe previsão para alavancar outros projetos?
- 5) Diferencie a função da AMNOR e do CONVALES, assim como os entraves para aprimoramento do Consórcio.

Veterinária do CONVALES

- 1) A) Como iniciou suas atividades no CONVALES?
- 1) B) Teve dificuldades?
- 1) C) E quais suas recomendações para aprimoramento?
- 2) A) A inspeção do CONVALES tem impactado nas cooperativas?
- 2) B) Os produtores continuam cooperados com autonomia?
- 3) O SIM atende também os micro produtores e os assentados da reforma agrária?
- 4) A) Como se dá os processos de regulamentação e certificação?
- 4) B) E a quem o produtor deve procurar?
- 5) Indique o número de empreendimentos registrados e em processo de registro.
- 6) Quais as perspectivas do SIM do CONVALES passar a ser Sistema de Inpeção Consorcial?

Engenheiro civil da prefeitura de Arinos que assessora projetos do CONVALES

- 1) Como se deu o processo efetivo de construção das barraginhas?
- 2) Descreva a importância do projeto Barraginhas.
- 3) Tem conhecimento dos demais projetos desenvolvidos pelo CONVALES? Caso tenha descreva-os.

Fiscal agropecuário, veterinário e coordenador do IMA

- 1) Já foi convidado para alguma reunião no CONVALES, tendo a pauta o SIM ou outra discussão?
- 2) Conhece os projetos desenvolvidos pelo CONVALES?
- 3) Considera que as ações de inspeção do CONVALES podem contribuir para desenvolvimento regional?
- 4) Comente sobre os resultados das barraginhas, construídas via CONVALES.
- 5) O que recomendaria para melhorar a comunicação com o Consórcio?

Representante da CODEVASF

- 1) Como se deu o processo preliminar da construção das barraginhas? E a execução?
- 2) Como a CODEVASF avalia os resultados obtidos?

Beneficiados e/ou Parceiros do CONVALES

Presidente da ADISVRU

- 1) Contextualize o momento regional quando surgiu a ideia de criar um consórcio de abrangência regional.
- 2) Participou das fases preliminares da formação do Consórcio?
- 3) Como ocorriam as reuniões, o planejamento entre os gestores e a comunidade?
- 4) Considera que as ações do Consórcio têm contribuído para o desenvolvimento da região?
- 5) Avalia que as ações do Consórcio têm contribuído para o desenvolvimento da região?
- 6) Acredita que é possível fazer planejamento a médio e longo prazo diante das dificuldades e fragilidades regionais e da crise financeira?
- 7) Descreva sua visão e participação no projeto Barraginhas. Considera que cumpriu os objetivos propostos?
- 8) Em relação ao SIM, qual sua avaliação?

Diretora da COPABASE

- 1) Como se deu o processo de formação da COPABASE?
- 2) Quais são os parceiros da COPABASE?
- 3) Quais os principais produtos da COPABASE?
- 4) Os cooperados da COPABASE já foram beneficiados por projetos do CONVALES?
- 5) Acredita na sustentabilidade ambiental e social das barraginhas?

- 6) Sobre as barraginhas construídas pela COPABASE, foi questionado se terceirizaram o serviço ou executaram?
- 7) Considera que tem ocorrido sobreposição do SIM do CONVALES e o SIF da cooperativa?
- 8) A) Aponte as dificuldades em relação ao SIM?
- 8) B) Tem mais algum projeto da COPABASE que tenha interesse em descrever?

Conselheiro administrativo da CAPUL

- 1) A) Descreva a área de atuação da CAPUL?
- 1) B) Quais benefícios e produtos fornecem aos associados?
- 2) Caso ocorra a legalização do SIC, acredita que poderá gerar transtornos para a Cooperativa?
- 3) Conhece alguma barraginha executada pelo CONVALES?

Produtor rural da Associação dos Produtores Rurais da Comunidade Sapato

- 1) Descreva as atividades que executa e sua avaliação do CONVALES.
- 2) Quais benéficos as barraginhas geraram na propriedade?
- 3) Tem conhecimento de outros projetos do CONVALES? Se sim, quais?

Produtor rural, cooperado da CAPUL

- 1) Que atividade desenvolve na sua propriedade?
- 2) A) O senhor já participou de reuniões do CONVALES?
- 2) B) Como se deu o processo da regulamentação da pasteurização do leite?
- 3) A) Quantas vistorias foram feitas na agroindústria pelos profissionais do SIM?
- 3) B) Quais produtos têm na agroindústria para comercialização?
- 4) O senhor acredita que o sistema de inspeção pode ajudar no desenvolvimento regional, melhorar os empreendimentos regionais?
- 5) Tem tido transtorno com outros produtores que ainda não estão legalizados pelo SIM?

Produtor rural da Associação dos Produtores Rurais da Vereda do Mel-Apicultura

- 1) O que levou à produção de mel?
- 2) Como foi o processo de certificação do mel via CONVALES?
- 3) Pretende diversificar a produção?

APÊNDICE B – LISTAGEM DE ENTREVISTADOS, INSTITUIÇÃO, CARGO E DATA DE ENTREVISTA

Listagem de entrevistados, instituição, cargo, data de entrevista.

Segmentos	Instituições	Cargo	Data
Parceiros, beneficiados	ADISVRU	Presidente	22/07/2019
	CAPUL/UMPRA	Produtor rural	24/07/2019
	Associação Produtores Rurais da Vereda do Mel	Produtor rural/Tesoureiro	24/07/2019
	Associação Produtores Rurais da Região do Sapato	Presidente/Produtor rural	26/07/2019
	CAPUL	Conselheiro administrativo	29/07/2019
	COPABASE	Diretora administrativa	05/08/2019
Técnicos	ADISVRU/CONVALES	Primeira secretária executiva do CONVALES	22/07/2019
	CONVALES/Prefeitura de Arinos, Minas Gerais	Engenheiro civil	23/07/2019
	CONVALES	Secretária executiva	23/07/2019
	CONVALES	Veterinária e coordenadora do SIM	02/08/2019
	CODEVASF	Engenheiro ambiental e coordenador do projeto Barraginhas	07/08/2019
	IMA	Fiscal agropecuário/veterinário e coordenador	29/07/2019
Prefeitos(a)	Prefeitura de Arinos, Minas Gerais/CONVALES	Prefeito/Presidente do CONVALES	23/07/2019
	Prefeitura de Bonfinópolis de Minas, Minas Gerais/CONVALES	Prefeito	26/07/2019
	Prefeitura de Unaí, Minas Gerais/CONVALES	Prefeito	26/07/2019
	Prefeitura de Dom Bosco, Minas Gerais/CONVALES	Prefeita	26/07/2019
	Prefeitura de Buritis, Minas Gerais/CONVALES	Prefeito/Vice-prefeito	31/07/2019
	Prefeitura de Paracatu, Minas Gerais/AMNOR/CONVALES	Prefeito e presidente da AMNOR	07/08/2019

Fonte: Pesquisa direta, 2019. Elaborado pelo autor, 2019.