



A articulação SEDVAN-IDENE: perspectivas e potencialidades socioambientais na região do Alto Vale do Jequitinhonha/MG: o caso do Programa de Turismo Solidário

The articulate SEDVAN-IDENE and the prospects and potential socio-environmental in the region of the Upper Valley of Jequitinhonha, MG: the case of Tourism Program

Rafael Ângelo Fortunato¹

Elza Maria Neffa Vieira²

RESUMO

Neste artigo, investiga-se o nível de percepção das comunidades de quatro localidades situadas no Alto Vale do Jequitinhonha/MG em relação às propostas do Sistema SEDVAN/IDENE e identifica-se, ainda, como essas comunidades sinalizam para o modelo de governança democrática que propõe a descentralização do poder do estado por meio de associativismo e cooperativismo. Este conhecimento revela-se importante, pois contribui para uma efetiva aproximação do estado à população local. Para a análise pretendida, optou-se pela metodologia qualitativa com coleta de dados via observação participante e entrevistas semiestruturadas com representantes e membros de organizações da sociedade civil e com seis participantes do Programa de Turismo Solidário, foco do estudo. Como fundamentação

¹ Bacharel em Turismo pela Universidade de Marília (UNIMAR); Especialista em Educação Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP); Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela UNIARA e Doutorando em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Exerce atividades como Docente do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC – Rio de Janeiro).

² Graduação em Pedagogia pelo Centro de Ensino Superior de Valença (CESVA); Mestrado em Filosofia da Educação pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas (IESAE/FGV) e Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Atua como professora/pesquisadora e Coordenadora do Núcleo de Referência em Educação Ambiental da Faculdade de Educação e Coordenadora-adjunta do Programa de Pós- Graduação em Meio Ambiente da UERJ.

da ideia de descentralização e governança, na pesquisa, utilizam-se as referências bibliográficas referentes ao movimento socioambientalista e o material institucional do Sistema SEDVAN/IDENE para esclarecer as propostas de governo. Um resultado parcial aponta que poucas pessoas conhecem com detalhes o modelo proposto pelo governo de Minas Gerais e que as comunidades locais atentam para a importância da formação de uma rede social para propagação de alternativas sustentáveis de geração de renda sob a forma de associativismo e cooperativismo.

Palavras-chave: socioambientalismo, governança democrática, políticas públicas, turismo solidário

ABSTRACT

This paper investigates the level of awareness of communities in four sites situated in the Upper Valley of MG on the proposals SEDVAN system / IDENE and identifies how these communities point to the democratic governance model that proposes the decentralization of state power through associations and cooperatives. This knowledge proved important as it contributes to an effective approximation of the state with the local population. For the intended analysis, research methodology opted for qualitative data collection via participant observation and semi-structured interviews with representatives and members of civil society organizations and with six participants in the Outreach Program of Tourism, the focus of study. In support of the idea of decentralization and governance, the research uses the references for the institutional and material movement socioenvironmentalist system SEDVAN / IDENE to clarify the government proposals. A partial result suggests that few people know in detail the model proposed by the government of Minas Gerais and local communities to pay attention to the importance of forming a social network for the propagation of alternative sustainable income generation in the form of associations and cooperatives.

Key words: socioenvironmentalism, democratic governance, public policies, solidarity tourism

1. INTRODUÇÃO

Antiga região de exploração de minérios de ferro e extração de ouro e diamante, no Vale do Jequitinhonha, iniciou-se o povoamento com o ciclo do ouro, no século XVII, consolidando-se, no século XVIII, durante o ciclo do diamante. Durante séculos, o Vale foi submetido a formas agudas de degradação ambiental que atingiram seu ápice graças à mecanização do garimpo e às operações de empresas mineradoras nacionais e estrangeiras que ali atuaram. Somente a partir de 1989, quando o IBAMA interditou as atividades mineradoras na região, com base na Lei Federal n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, e nas suas regulamentações, a mineração passou a ser realizada sob a vigilância crescente da opinião pública, de órgãos governamentais e de Organizações Não Governamentais.

Diante desse cenário, o que era visto como um problema ambiental, em sentido restrito relacionado com a degradação da natureza, passa a ser identificado como uma problemática socioambiental, em decorrência da produção de desempregos com o fim do garimpo.

Para minimizar esse problema, criaram-se o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) e a Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, e do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDVAN), em 2002/2003, respectivamente. A articulação entre essas duas instituições busca promover e fortalecer a relação entre a população regional e o governo estadual, por meio da aplicação da ideia de governança democrática. A concretização dessa articulação depende de a população conhecer e incorporar as propostas do sistema SEDVAN-IDENE. Nesse contexto, parte-se da premissa de que o conhecimento do sistema e de suas propostas é elemento central para a concretização do objetivo da referida articulação.

Neste artigo, propõe-se a investigação do nível de conhecimento dos atores sociais que habitam as localidades de Diamantina, São Gonçalo do Rio das Pedras, Mendanha e Capivari, todas no Alto Vale do Jequitinhonha/MG, em relação à existência dessa articulação governamental de descentralização e de governança democrática e como ela se incorpora ao imaginário dessas comunidades.

Entre os vários programas criados pelo sistema, o Programa de Turismo Solidário do Vale do Jequitinhonha foi o escolhido neste estudo para demonstração do panorama geral dessa articulação SEDVAN/IDENE.

Pelo estudo em tela, pretende-se, ainda, identificar a existência de experiências que indiquem a concretização da ideia de governança democrática local para além das propostas governamentais. Nesse caso, parte-se do pressuposto de que os significados incorporados pelos atores sociais nas experiências da vida social fornecem elementos importantes para pensar-se como a questão da governança pode lhes ser traduzida. Por

essa análise, busca-se também contribuir para subsidiar a aproximação do estado e da sociedade civil e a implementação de políticas públicas, de modo a que sejam vistas como parte de um processo contínuo do desenvolvimento local.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo, adota-se a pesquisa qualitativa por percebê-la como uma forma de maior aproximação com a realidade. Entre as várias técnicas utilizadas, considera-se a observação participante, as entrevistas semiestruturadas e a história oral como os procedimentos mais adequados à compreensão do objeto do estudo e ao estreitamento da teoria com a prática.

A aplicação de entrevistas semiestruturadas direcionou-se aos atores sociais das localidades do Alto Vale do Jequitinhonha, mencionadas anteriormente, que foram escolhidos com base em um roteiro geográfico que parte de Diamantina (com 44.259 habitantes e sede regional da Secretaria do Sistema SEDVAN-IDENE), segue para dois distritos menores — Mendanha (com 2.500 habitantes) e São Gonçalo do Rio das Pedras (com 1.522 habitantes) — e depois para Capivari (um distrito do município de Serro com 490 habitantes). De acordo com a proposta de descentralização, esse distanciamento gradual do centro do governo (Diamantina) é um recorte que possibilita a análise sobre as potencialidades e as perspectivas das propostas em ambientes de maior ou menor densidade populacional.

Foram entrevistadas 23 pessoas relacionadas com organizações comunitárias a fim de se perceber os níveis de conhecimento sobre o sistema SEDVAN-IDENE e a capilaridade das propostas entre os entrevistados. Nesses atores, aplicaram-se as seguintes questões estruturantes: Você já ouviu falar do sistema SEDVAN-IDENE? Sabe onde se localiza a sede? Quais são suas propostas? Dos 23 entrevistados, seis eram participantes do Programa de Turismo Solidário que responderam, também, a uma outra questão referente ao andamento do Grupo Gestor desse programa.

Além da análise dos dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas, que permitem a adequação do roteiro de perguntas às características dos diferentes informantes, e na história oral, a observação participante foi integrada ao processo investigatório com vistas a favorecer a análise qualitativa de cunho fenomenológico que é capaz de exprimir as unidades de significado presentes no convívio social/comunitário. Essa abordagem revela-se importante para que órgãos governamentais conheçam o perfil da organização sociopolítica com a qual pretendem dialogar rumo à ideia de governança democrática.

A coleta de dados secundários foi realizada em livros, panfletos e outras publicações oficiais e em documentos institucionais que reúnem as principais perspectivas do estado de Minas Gerais para o Vale do Jequitinhonha por meio da articulação SEDVAN-IDENE.

Com base nesses procedimentos metodológicos e no referencial teórico adotado, que incorpora os conceitos de socioambientalismo e de governança democrática, pretende-se identificar se as diretrizes dessa articulação influenciam as experiências do convívio social e a criação de estratégias para a superação dos problemas socioambientais locais.

3. SOBRE O VALE DO JEQUITINHONHA/MG

A região conhecida como Vale do Jequitinhonha, situada no nordeste do estado de Minas Gerais, Brasil, ocupa uma extensão territorial de aproximadamente 85 mil quilômetros quadrados, equivalente a 14,5% da área desse estado brasileiro. Segundo dados do IBGE (2003), a mesorregião do Jequitinhonha é uma das 12 mesorregiões do estado de Minas Gerais e é formada pela união de 51 municípios agrupados em cinco microrregiões, das quais uma é o Alto Vale do Jequitinhonha, na qual se inserem as quatro localidades cenários desse estudo.

Figura 1 — Localização do Vale do Jequitinhonha



Fonte: <http://www.idene.mg.gov.br>

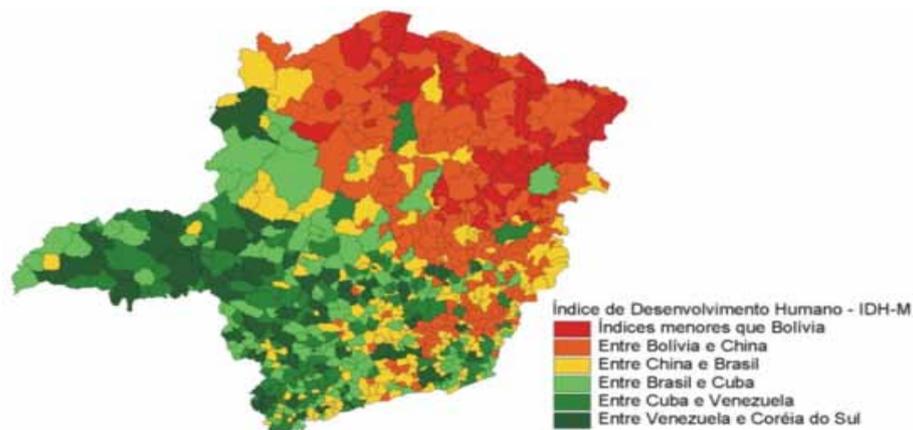
Ainda hoje, moradores relembram momentos históricos vivenciados nas localidades desse vale como “uma época de sofrimento”. A esse respeito, um dos trabalhadores do garimpo ressalta que ele “só sofria para fazer a retirada dos diamantes, depois não ganhava dinheiro nenhum” e completa com o comentário “comeram do meu suor”.

Outro relata:

[...] o Vale do Jequitinhonha é famoso pela pobreza, é uma das regiões mais pobres do estado de Minas. É uma contradição porque foi uma região rica em ouro e diamante mas, como sempre, nosso ouro e nosso diamante foram para o exterior, e a gente ficou com os buracos, estragou tudo e a gente ficou com os problemas.

Uma análise da Figura 2, que retrata o Índice de Desenvolvimento Humano do estado de Minas Gerais/Brasil em comparação à Bolívia, China, Cuba, Venezuela e Coreia do Sul, confirma o empobrecimento do Vale, cuja região incorpora inúmeras localidades com baixos Índices de Desenvolvimento Humano, caracterizados nas cores vermelho e abóbora, em relação à Bolívia e entre este país e a China.

Figura 2 — Problemas sociais



Fonte: <http://www.idene.mg.gov.br/>.

Indubitavelmente, esse empobrecimento relaciona-se com as altas taxas de desemprego. Porém, apesar da degradação ambiental ocasionada pelo garimpo, até hoje se constata um sentimento de esperança diante de novos investimentos relacionados com a mineração no estado, pois, ao mesmo tempo em que eles provocam degeneração dos recursos naturais, também acarretam novas condições de empregabilidade. Em Diamantina, por exemplo, sede regional do sistema SEDVAN/IDENE, uma conversa entreouvida entre dois homens, na rodoviária, deixa transparecer esse fenômeno com base no comentário: “a mineração está chegando, a firma já está terraplanando, vai ficar bom demais”. Percebe-se, nessa fala, que o desemprego traz dificuldades e estimula a esperança no empreendimento prestes a instalar-se próximo ao município de Serro.

Com a proibição da extração de minério percebida pelos atores sociais sob diferentes prismas, positiva ou negativamente, restou então o cultivo da terra. Contudo a dificuldade para gerar renda com base nessa prática produtiva manifesta-se na fala de alguns moradores quando dizem que “uns arriscam ir para São Paulo, outros para Belo Horizonte, porque não adianta plantar porque não dá nada”. Com base nessa percepção e na perspectiva de criar alternativas de trabalho e renda, profissionais da UFMG ensinaram técnicas novas para o plantio em larga escala que ainda não garantiram a permanência do ser humano no campo, pois o êxodo rural ainda é uma realidade.

Novas formas de superação do problema demandam reflexões teóricas que apontem para a associação da questão do socioambientalismo a ações vinculadas às políticas públicas que apostam na ideia de descentralização por meio de estratégias de governança democrática.

4. A QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL, A DESCENTRALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 1986, foi fundada a ONG SOS Mata Atlântica, uma das Organizações Não Governamentais mais atuantes do País, fortalecendo o ambientalismo com base em lutas dos movimentos sociais.

No final do regime militar (1984), com a redemocratização do Brasil, surge a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, considerada pilar da descentralização dos poderes no País e conhecida como “a lei cidadã”. Nesse cenário, Santilli (2005) destaca a “Aliança dos Povos da Floresta” que, na década de 1980, defendia o modo de vida (cultura) das populações tradicionais amazônicas (índios e seringueiros), como um marco para o socioambientalismo brasileiro, que nasceu

baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais. Trata-se de entender as traduções locais para a ideia de proteção dos recursos naturais (SANTILLI, 2005, p. 35).

Para essa autora, de alguma forma, as hierarquias entre os diferentes “saberes ambientais”, até então considerados somente na percepção da classe social dominante, desestabilizam-se, pois se intensifica a busca por outras percepções que sejam capazes de revelar usos sustentáveis dos recursos naturais. Nesse sentido, percebe-se uma aproximação do estado, da ciência e do poder ao saber local.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), da qual participaram vários chefes de estado, foi considerada um marco do ambientalismo nacional e do internacional, e os documentos assinados e os compromissos assumidos tornaram-se referências para o Direito Ambiental Internacional, pautando a formulação de políticas públicas socioambientais em todas as partes do mundo. Dois dos princípios que contribuíram para a formulação de políticas públicas e que se relacionam com a ideia do socioambientalismo referem-se à participação social na gestão e no acesso às informações ambientais e à convenção sobre a diversidade biológica. Esta última tem como um de seus objetivos a conservação da natureza por meio do uso sustentável e de dispositivos regulatórios, entre eles, aqueles que garantem o consentimento dos habitantes

da localidade sobre a utilização dos recursos biológicos, reservando-se parte da renda e a sua comercialização para a população local. A convenção foi ratificada pelo Congresso Nacional em maio de 1994 (SANTILLI, 2005).

O lançamento da Agenda 21, na Rio-92, com um Plano de Ação que visa a contribuir para a solução dos problemas ambientais, apresenta uma vertente socioambiental ao enfatizar o desenvolvimento sustentável voltado para a diminuição da pobreza. O socioambientalismo pode contribuir com as discussões ambientais no Brasil, visto que alia conceitos e práticas de biodiversidade e sociodiversidade, além de prever interpretações sistêmicas e integradas de proteção jurídico-constitucional.

Nesse contexto, Buarque (2002) destaca a questão da endogenia como sustentação para a qualidade de vida de populações fixadas em uma localidade específica e ressalta que a multiplicidade e as sinergias existentes em determinados ambientes são potencialidades que podem contribuir para a formação do capital social. O desenvolvimento endógeno, na perspectiva de Amaral (s/d, p. 2), é aquele que auxilia o crescimento econômico de determinada região, agregando valor à produção local que movimentada sua economia. Esse autor destaca que a produção depende de aspectos políticos, socioculturais e tecnológicos. Nesse sentido, Buarque ressalta que o

desenvolvimento local depende da capacidade de os atores e as sociedades locais se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades e na sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades (2002, p. 30).

O processo de desenvolvimento local expresso pelo socioambientalismo tem, na ideia de descentralização do Poder Público, possibilidades de organizar a sociedade para contribuir para a construção de sociedades sustentáveis com base em decisões autônomas. Em síntese, a descentralização do Poder Público é o repasse de parte do poder decisório por meio de uma aproximação dos gestores públicos à população local e da criação de espaços estimuladores à formulação de decisões autônomas dos atores sociais (BERNARDO, 2001). Essa descentralização pode contribuir para maior eficácia e eficiência da gestão local e pode, também, gerar conhecimentos e informações capazes de aumentar o grau de emancipação da comunidade local.

Vale lembrar que, para Buarque (2002), o desenvolvimento local se dá por meio de uma reflexão crítica sobre os processos externos que permitem inovação e colocam a localidade em um ambiente de aprendizado contínuo. Nessa perspectiva, Buarque (2002, p. 32) afirma:

o processo de aprendizado tende a ser crescente com a diversidade sociocultural do local, confrontando múltiplas e diferenciadas visões de mundo e percepções da realidade, de cuja troca e interação se forma o ambiente de inovação e conhecimento.

Tal perspectiva dialoga com as ideias de Zooual (2006), presentes em sua teoria dos sítios, as quais ressaltam que os sujeitos constroem modos específicos de relacionar-se com o ambiente. Nesse contexto, todo novo conhecimento ancora-se em imaginários específicos e promove uma reinterpretação das propostas externas. Conhecer esse processo é importante para revelar as diferentes potencialidades das cadeias produtivas locais a serem abordadas pelas políticas públicas.

Nesse sentido, os processos de descentralização revelam uma capacidade de transferência do poder de escolha e de decisão para as comunidades e os municípios, o que, segundo Buarque (2002), contribui para a educação política dos cidadãos. Acselrad e Leroy (1999) destacam a necessidade de um desenvolvimento voltado para as questões relacionadas com a qualidade em vez de com a quantidade, pois quantidade não é indicador de melhoria da qualidade de vida dos habitantes de um espaço. Visto isso, visualiza-se a importância da construção de projetos de economia solidária, que podem ser apoiados pelas potencialidades trazidas pela questão da descentralização e do incentivo a cadeias produtivas.

Para esses autores, novas possibilidades para além de uma ideologia do desenvolvimento a qualquer preço devem ser estimuladas na perspectiva de submeter a razão economicista aos sujeitos sociais, a seus valores e a suas aspirações.

Para isso, o debate sobre questões relacionadas com a democracia participativa é relevante, pois coloca os interesses de grande parte da população nas agendas locais, nacionais e internacionais e insere a sustentabilidade em um campo complexo de conflito e de cooperação local, visando à erradicação da pobreza, respeito aos direitos humanos e acesso e manutenção dos recursos naturais. Nesse sentido, a

apropriação democrática do debate ambiental implica subtrair-lo à lógica simplista que procura expandir a eficiência econômica a todas as esferas da existência social no planeta. Dessa maneira, a questão ambiental não será parte do processo de economização do planeta, mas uma ampliação do ideal de justiça (ACSELRAD e LEROY, 1999, p. 37).

Confirmando a ideia de aprendizagem política de Buarque (2002), na perspectiva de Bursztyn (2001), o espaço público é importante para o desenvolvimento da cidadania por meio de manifestações políticas. Do encontro entre gestores públicos e atores sociais locais podem emergir novas concepções sobre certos fenômenos, visto que o espaço público abre possibilidades para a troca de interpretações e para a articulação democrática das diferenças (BERNARDO, 2001, p. 41).

Neste artigo, refletir sobre as potencialidades das políticas públicas torna-se elemento indispensável, pois são elas que delimitam a aplicação dos recursos públicos no âmbito local. As políticas públicas podem ser vistas como a instância do Poder Público capaz de promover a tomada de decisão compartilhada e, por isso, relaciona-se com a governança democrática.

5. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Neste estudo, comunga-se com a definição de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p.19) que entendem por governança democrática

os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente, promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais. Assim, as diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais podem, em grande medida, ser explicadas pelas diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas, que incidem sobre as possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal n.º 10.257/2001, em seus artigos 182 e 183, é o principal instrumento de ordenamento do uso e da ocupação do solo que regulamenta a prática da descentralização tendo como um de seus principais instrumentos o Plano Diretor. Em vários artigos do Estatuto é possível encontrar referência à participação popular, como é o caso do art. 4.º, § 3.º, cuja proposição delimita que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação da comunidade, de movimentos e entidades da sociedade civil”.

Bernardo (2001) discute as diferenças entre políticas públicas e políticas de governo e expõe que as políticas públicas atuam em contexto mais amplo e são pensadas em tempos longínquos, independentes das políticas de governo, que podem mudar com certa regularidade. Vale ressaltar que a participação da sociedade civil e o maior peso dado à questão ambiental, na atualidade, passam pela mudança de perfil das políticas públicas que pretendem acessar recursos financeiros internacionais. Tais exigências referem-se à necessidade de garantirem-se efetividade e continuidade das propostas implementadas pelas políticas públicas. Sendo assim, Bernardo (2001) destaca a importância da governança na construção de políticas públicas como um processo pedagógico permeado pelo espaço público onde ocorrem negociações e formações de consensos, diminuindo o comando unilateral.

Sobre a questão do consenso, vale destacar a posição adotada por Carneiro (2005) sobre a possibilidade de atores passíveis de atuação na arena política (criada pela articulação SEDVAN/IDENE, por exemplo) serem sujeitos credenciados a realizar, por meio do “diálogo” e do “entendimento”, a compatibilização entre preservação ambiental e desenvolvimento, preconizada pela ideologia do desenvolvimento sustentável. Esse

“entendimento”, evocado nos momentos em que os conflitos geram impasses, traduz-se na aproximação dos adversários-cúmplices, cujo consenso legitima e reforça os limites do campo de poder que, ao ser ampliado, apresenta maior possibilidade para extensão do capital específico ambiental dos atores, via incorporação e domínio das normas (técnicas e jurídicas, formais e informais) reguladoras do jogo do poder, o que aumenta suas chances de obtenção de sucesso nas disputas do campo.

Não obstante, Bernardo (2001) apresenta algumas tendências para um processo de aprendizagem pública que, apesar das possibilidades de relativização de múltiplos significados, seguem permitindo maior permeabilidade dos núcleos de poder; mais tolerância e aceitação das diferenças; novas realidades de negociação e de atuação inter-setorial; criação de redes setoriais; maior importância ao nível local do desenvolvimento e à capacitação técnica. Respeitando esses critérios e, ao mesmo tempo, relativizando-os e pensando em novas tendências de acordo com as especificidades de cada local, racionalidades alternativas podem revelar-se como capazes de auxiliar o processo de construção de sociedades sustentáveis.

Tais considerações acerca dos possíveis caminhos que contribuam com soluções para os problemas socioambientais foram apreciadas no processo de descentralização governamental expresso pela criação do sistema SEDVAN/IDENE. O Programa de Turismo Solidário, foco deste estudo, também adere à ideia de descentralização proposta pelo Plano Nacional de Turismo e lança, como princípio básico, a formação de grupos locais responsáveis pela gestão do turismo.

A seguir, aspectos relacionados com a estrutura administrativa e com as práticas teórico-metodológicas da articulação SEDVAN/IDENE são destacados com base nas publicações oficiais do referido sistema.

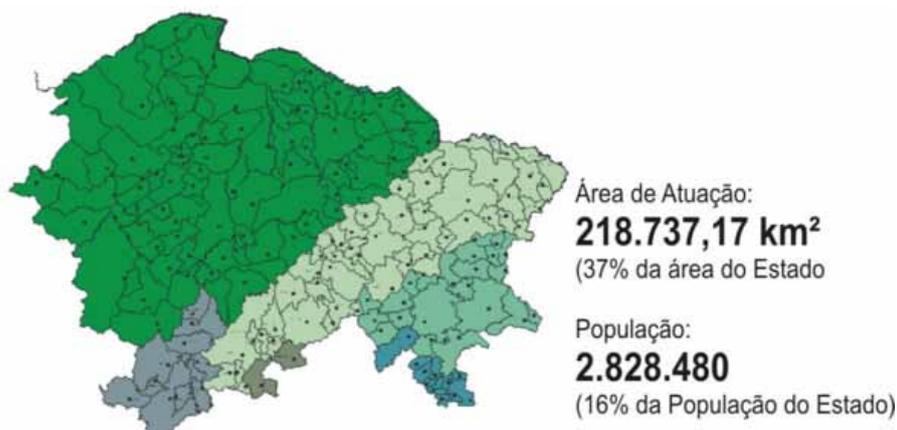
6. A ARTICULAÇÃO SEDVAN/IDENE, A REGIÃO ADMINISTRATIVA E OS ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Em 2002, foi criado, sob forma de autarquia, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas — IDENE — que dispõe de certa autonomia em relação ao poder do estado, apesar de respeitar toda legislação do ente que o criou. A Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (SEDVAN), à qual o IDENE está vinculado, foi criada pela Lei Delegada n.º 49, de 2 de janeiro de 2003. Segundo o documento oficial, essa lei fez com que Minas Gerais se tornasse uma referência nacional e internacional na geração, adequação e utilização de um modelo de governança social com tecnologias sociais e metodologias emancipatórias pensando na construção de sociedades sustentáveis em comunidades de baixa renda.

De acordo com o documento oficial, a constituição de uma política de governança democrática, de diálogo social, são os princípios norteadores expressos pelo sistema SEDVAN-IDENE, que é considerado essencial para o formato de administração das políticas públicas pelas pessoas das localidades. Sua ação é fruto de uma integração coordenada de diversos órgãos e entidades administrativas (BRANDÃO, 2009).

O sistema abrange 188 municípios (Figura 3) e tem como um de seus objetivos “dar poder aos ‘sem voz’, de forma a combater a desigualdade e eliminar a pobreza em todas as suas manifestações” (BRANDÃO, 2009). No contexto deste estudo, destaca-se somente a área do Alto Vale do Jequitinhonha.

Figura 3 — Área de atuação e população atingida



Fonte: <http://www.idene.mg.gov.br/>.

Juntas, essas instituições promovem diversos programas e projetos, entre eles o Programa Cidadão Nota 10 — indicado como representante do Brasil ao prêmio da UNESCO — que promove a “inclusão social”, “a gestão participativa” e o “protagonismo

social” por meio da alfabetização de jovens e adultos.

E mais: Programa Artesanato em Movimento, Programa Leite pela Vida, Pró-Jovem Trabalhador, Sorriso no Campo, Ovinos Gerais, Cozinhas Comunitárias Sertanejas, Cidadão.Net, Apicultura e Desenvolvimento, Cisternas no Semiárido Mineiro, Projeto de Combate à Pobreza Rural e Programa de Turismo Solidário que ajuda a promover a inclusão social da população carente e a melhoria da economia dos municípios por meio do desenvolvimento do turismo e do uso sustentável das riquezas ambientais e patrimoniais das cidades onde foi implantado.

Na apresentação do programa, disponibilizado no *site* do IDENE, encontra-se a seguinte expressão: “os grupos gestores passaram por quatro capacitações fortalecendo, assim, a gestão participativa do programa”. Tendo em vista essa afirmação, procura-se investigar o modelo de gestão do programa proposto pelo sistema SEDVAN/IDENE, levando-se em consideração críticas formuladas em relação à participação. A re-significação do conceito na ótica neoliberal permite visualizar que a apropriação discursiva a que esse termo vem sendo submetido tem contribuído para sua imprecisão, tendo em vista que a retórica da participação social tem proporcionado o desenvolvimento de estratégias que garantem a reprodução das relações de poder (PARAÍSO, 2005, p. 145). Na mesma linha interpretativa, Rahnema (2000, *apud* PARAÍSO, 2005, p. 147) afirma que as ações chanceladas como “participativas” apresentam-se como inquestionáveis e, ainda que tragam elementos do caráter emancipatório no imaginário social, seguem pautadas por relações de tutela e de controle, com legitimação de propostas que estabelecem limites à atuação dos atores sociais locais, sendo redirecionadas para direções opostas às previstas inicialmente nos projetos políticos. Segundo Dagnino (2004), é preciso analisar as ideologias subjacentes aos projetos que orientam a elaboração das ações socioambientais denominadas de “participativas”, a fim de elucidar os entraves vivenciados nas práticas dos processos decisórios, com vistas a torná-las efetivamente democráticas.

7. O NÍVEL DE CONHECIMENTO DO SISTEMA SEDVAN/IDENE E A FORMA DE APROPRIAÇÃO LOCAL DO PROGRAMA DE TURISMO SOLIDÁRIO

Quatro pessoas foram entrevistadas em Diamantina, duas da Associação Arte da Terra e duas da Associação Circuitos dos Diamantes, que se caracteriza como uma instituição de cunho público/privado. As representantes da associação Arte da Terra não tinham ouvido falar do sistema SEDVAN-IDENE, e uma das entrevistadas era a vice-presidente da Associação.

No Circuito dos Diamantes, os dois entrevistados conheciam o sistema e afirmaram trabalhar em parceria com o Programa de Turismo Solidário destacando no mapa dos circuitos os chamados “receptivos familiares”.

Em São Gonçalo do Rio das Pedras, uma das entrevistadas, presidente da Associação Grupo de Mulheres, conhecia o sistema, mas não sabia a localização de sua sede e desconhecia as propostas, apesar de fazer parte do Programa de Turismo Solidário. Participantes da mesma Associação também já haviam tomado conhecimento do referido sistema, mas, do mesmo modo que a presidente, não dispunham de outras informações relevantes. Tendo em vista que algumas mulheres do grupo já haviam escutado o nome do programa, decidiu-se questioná-las sobre alguns dos projetos propostos pela instituição. O Programa Cidadão Nota 10 era conhecido, assim como os Programas Artesanato em Movimento e o Pró-Jovem.

Na Associação do Clube de Mães, uma entrevistada trabalhara como alfabetizadora do Programa Cidadão Nota 10, mas, quando questionada sobre a efetividade das propostas, informou que “são esporádicas e não abrangem a comunidade como um todo”. Outra associada também ouvira falar das propostas, mas não soube dizer a localização da sede do sistema ou dar quaisquer outras informações solicitadas. Outras duas representantes do Clube de Mães não conheciam a sigla do sistema.

O presidente do Clube de Mães disse ter conhecimento do sistema e saber onde se localizava, mas relatou o município de Belo Horizonte como sendo a sede. Disse conhecer as propostas, porém falou amplamente sobre o desenvolvimento da região e destacou o Programa de Turismo Solidário do qual é membro do Grupo Gestor.

Em Capivari, uma das representantes do Grupo Gestor de turismo não detinha qualquer conhecimento além da existência do sistema. Da mesma forma, outro entrevistado se manifestou quando foram citados os nomes dos programas; o Pró-Jovem foi reconhecido, sem maiores esclarecimentos.

Outro conhecia a sigla do IDENE, desconhecendo a sigla SEDVAN, sem saber detalhar como eram aplicados e se os julgava efetivos.

Ainda em Capivari, um dos associados que trabalha para o sistema relatou conhecer o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos. Quando questionado em relação à efetividade das propostas, disse que “as pessoas precisam participar mais”.

Por fim, em Mendanha, uma das associadas da AMA-ME disse não ter conhecimento da sigla, apesar de fazer parte do Programa de Turismo Solidário.

Outra representante do Grupo Gestor de Turismo disse ter conhecimento do sistema, mas não sabia a localização da sede, indicando Belo Horizonte. Destacou a proposta de Cozinha Sertaneja, realizada em conjunto com o SEBRAE, revelando que sabia os conteúdos de algumas propostas e como elas eram executadas. No entanto, quando questionada sobre a efetividade das propostas, ressaltou que pretendiam “editar um livro com as receitas, mas até hoje não mandaram”.

O presidente da Associação AMA-ME demonstrou ter conhecimento sobre o sistema e explicou que as propostas estão direcionadas para o desenvolvimento das comunidades e que as ações passam, por exemplo, pela qualificação do Grupo Gestor do Programa de Turismo Solidário. Outro associado conhecia a sigla do IDENE e desconhecia os conteúdos das propostas e como são executadas. Mais um associado disse conhecer apenas a sigla do IDENE e as ações implementadas por meio de outras entidades, mostrando-se preocupado com o desenvolvimento econômico da região. Destacou, ainda, o Programa de Cozinha Sertaneja e ressaltou que a efetividade das propostas ainda não é muito boa, pois “a resposta da comunidade ainda não veio”.

Ainda em Mendanha, foi entrevistado um dos representantes da Associação local que é funcionário do governo e trabalha em conjunto com o sistema. Suas informações foram muito importantes, pois, à medida que ele comentava sobre o sistema e sobre a proposta de descentralização e governança democrática, fazia um panorama sobre as dificuldades de seu trabalho ressaltando que precisam despersonalizar o estado como fomentador de discussões, na mesma perspectiva de Bernardo (2001) que destaca a personalização no trato com a coisa pública. Entretanto, embora visualize a competência do estado para levar as propostas adiante, percebe que ele apresenta dificuldades para trabalhar a autonomia dos envolvidos no processo, de modo a que continuem trabalhando por conta própria. Tal fato indica uma das dificuldades centrais da ideia de governança via descentralização do poder de decisão.

O funcionário, membro da Associação, destaca também que o órgão público trabalha de forma muito pontual e que tem de apresentar resultado em um curto espaço de tempo, pois existe um peso muito elevado no produto a ser criado, sem focalização no processo. Segundo ele, precisam mostrar números para o próximo processo eleitoral e são poucos os técnicos do governo que trabalham no campo. Reforça que “não dá para exigir qualidade”. Nesse ponto, destacam-se as questões trabalhadas por Acselrad e Leroy (1999) que revelam o foco das políticas públicas na quantidade em vez de na qualidade.

De modo geral, percebe-se que, em todas as localidades pesquisadas, havia pessoas que conheciam as propostas e outras que as desconheciam, mas a grande maioria dispunha

de um conhecimento generalizado sobre elas e nenhum dos entrevistados tocou no tema descentralização e governança democrática, características dos documentos oficiais do sistema SEDVAN/IDENE.

Aqueles que nunca ouviram falar, quando perguntados especificamente sobre os projetos, reconheciam um ou outro, destacando-se o Programa Cidadão Nota 10 e o Pró-Jovem; mas, como nos outros casos, os comentários foram feitos de forma generalizada.

Não foi possível realizar uma análise comparativa entre os quatro municípios, dada a irregularidade do número de entrevistados em cada um deles, sendo quatro em Diamantina, nove em São Gonçalo, cinco em Capivari e mais cinco em Mendanha. Pode-se dizer que, em São Gonçalo do Rio das Pedras, se encontra o maior número daqueles que nunca ouviram falar (quatro dos sete que ignoram), sendo os outros três, dois de Diamantina e um de Mendanha. Capivari, distrito de Serro e o mais distante de Diamantina, caracterizou-se como a localidade onde todos os entrevistados ouviram falar, mas somente três sabiam comentar.

7.1 O caso do Programa de Turismo Solidário

De maneira geral, o Programa de Turismo Solidário é visto como uma das esperanças dos envolvidos no processo. Alguns dos participantes relatam que estão apostando na atividade para minimizar as dificuldades locais, embora ainda aconteça de forma incipiente. Os sujeitos envolvidos no programa participaram de vários projetos de capacitação que sinalizam para a criação do Grupo Gestor de turismo local responsável pelo planejamento da atividade.

Formado o Grupo Gestor, esses atores passaram a receber orientação do corpo técnico do programa, cuja frequência das visitas se atrela à liberação de recursos financeiros, o que não estava ocorrendo na ocasião deste levantamento.

Visto este cenário, os grupos gestores não se têm reunido com muita frequência para pensar a promoção da atividade pois, segundo eles, “para que se reunir se os turistas não chegam?” Tal cenário revela as dificuldades da incorporação das questões relacionadas com a autonomia e com a governança de programas implementados pelo estado.

As técnicas do programa buscam promover as atividades nos destinos preparando produtos e fazendo contatos com universidades e agências, mas ressaltam que a população deve tomar posse do programa. O próximo passo será ensinar a comercializar os produtos, pois é preciso ter autonomia em relação ao estado que, em um determinado momento, deverá afastar-se de suas atividades intervencionistas.

8. POTENCIALIDADES DA CULTURA LOCAL NAS ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA: CAMINHOS PARA APROXIMAÇÃO DO ESTADO À SOCIEDADE CIVIL

A região do Vale do Jequitinhonha apresenta várias potencialidades que revelam o imaginário em que se ancoram as propostas de descentralização. As formas de relações sociais presentes entre os moradores da região refletem a realidade do Vale marcado pela pobreza e estereotipado como o “vale da miséria”.

A seguir, as unidades de significados expressas nos depoimentos dos moradores locais e frequentadores assíduos revelam traduções relacionadas com a governança democrática e com o Vale do Jequitinhonha para além do estereótipo de pobreza aguda.

8.1 O Vale solidário e a sobrevivência com ajuda mútua

Para Morin (2006, p. 93), a força da solidariedade e da ajuda mútua contribui para que a suposta liberdade delegada com a descentralização não desintegre a organização local, pois com liberdade e “muito pouca ordem uma organização se desintegraria, a não ser que houvesse como complemento a essa liberdade uma profunda solidariedade entre seus membros”. Nesse sentido, Bernardo (2001) ressalta a tolerância e a aceitação das diferenças como fundamentais para a prática da governança, bem como para a articulação democrática das diferenças. Tal imaginário simbólico contribui com ações voltadas à organização comunitária.

Uma moradora de Mendanha destaca que as pessoas do Vale são muito solidárias e humanas. Justifica tais atitudes com a carência existente na região destacando que a fonte de renda da maioria das famílias é muito precária. Lembra que, se eles ficarem “apenas de braços cruzados esperando o governo, é muito complicado” e destaca que a população local sempre trabalhou junta para melhorar as condições dos habitantes.

Na esteira dessa reflexão, Bernardo (2001, p. 41) ressalta a fala de um morador de São Gonçalo do Rio das Pedras que, há mais de trinta anos, referiu-se à riqueza das pessoas em sua forma de relacionamento ao “articular democraticamente suas diferenças” comentando que “a primeira vez foi no carnaval de 1975 e a partir desse momento eu estava perdidamente apaixonado pelo Vale e descobri, a cada momento, a riqueza na pobreza ou a pobreza na riqueza”.

8.2 O Vale das trocas de experiências

Em São Gonçalo do Rio das Pedras, uma moradora ressalta que aprendeu o artesanato no capim com dois de seus amigos que, por sua vez, tinham apreendido a arte com o pai. A moradora revela que incentivou uma amiga a trabalhar com esse material e que se sente feliz ao saber que a sua arte tem desdobramentos na vida de outras pessoas. A

artesã sente-se disposta a ensinar sua técnica e a transmiti-la àqueles que visitam a sua casa. A troca de experiência é fundamental, pois contribui para o aumento da diversidade cultural que, na visão de Santilli (2005), está diretamente relacionada com a proteção dos recursos naturais e com a potencialização do modo local de produção de conhecimento e de geração de renda.

8.3 O Vale da generosidade

Uma artesã em São Gonçalo do Rio das Pedras disse intermediar as relações comerciais de suas amigas que também fazem o mesmo trabalho. Ressalta que as amigas pedem para ela tirar uma porcentagem, mas ela se nega e diz “ter prazer em estar vendendo” e completa: “isso para mim não faz diferença”.

Uma moradora de Mendanha, ao referir-se à associação da qual faz parte, disse que os valores dela perpassavam “pelo amor à natureza, amor aos seres humanos, amor a tudo que temos e a tudo que somos”. Segundo essa mesma moradora, a criação da associação foi motivada pelo seguinte questionamento: “quem daqui tem um sonho?”

Nesse cenário, fica claro que questões de cunho emocional são de extrema importância para a mobilização de grupos e que a provocação pode resultar em uma maior aproximação entre os membros de uma comunidade. Tem-se que a ideia da governança democrática pode começar em forma de sonho.

8.4 O Vale das organizações comunitárias

Segundo uma moradora de São Gonçalo do Rio das Pedras, o grupo no qual participam 32 mulheres é muito bem estruturado. Para ela, “a gente trabalha superunida, não tem conflito nenhum... permanecemos fortes em qualquer situação, a gente não faz nada sem tomar opinião com as outras... sempre as trinta juntas, tem que resolver qualquer coisa, são as trinta e duas mulheres que resolvem”. Tal situação remete à ideia da cogestão em empreendimentos populares e sinaliza para as concepções voltadas à economia solidária, pois revelam um desenvolvimento pautado pela qualidade em vez de pela quantidade, como preconiza Acselrad e Leroy (1999).

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretende demonstrar que, apesar de os atores sociais investigados apresentarem certo conhecimento sobre os programas do sistema SEDVAN/IDENE, a percepção é limitada, senão superficial, tendo em vista a desinformação e a pouca participação da população nas atividades turísticas propostas. Uma das condições para o desenvolvimento do aprendizado das práticas classificadas como participativas refere-se à disponibilização de informações que possibilite a todos os membros uma atuação consciente nas tomadas de decisão.

O Programa de Turismo Solidário é tido como uma das potencialidades da região. Contudo o Grupo Gestor responsável por essas atividades ainda não demonstra um nível de organização capaz de estabelecer as diretrizes para o seu desenvolvimento por meio da ideia de governança democrática. Percebe-se que existe um movimento associativista na região com os conflitos inerentes às atividades sociais, políticas e econômicas. Alguns integrantes desses grupos acreditam que, no processo de gestão democrática, se encontram as soluções para os problemas socioambientais. A fala do vice-presidente da AMA-ME reflete tal percepção:

Até hoje eu insisto com o povo que a gente só consegue alguma coisa de maneira organizada. A gente tem que chegar nos políticos principalmente em ano eleitoral, duas ou três pessoas e dizer: olha aqui, nós estamos representando cem, duzentas, trezentas pessoas... mas infelizmente a maioria do povo não entende essas coisas tanto que eles não entram para associação [...] falo com todo mundo, gente é por aqui, o caminho é por aqui.

Ressalte-se que o processo de associativismo revela um potencial de instauração do conhecimento que possibilita a implementação de iniciativas criadoras e incentivadoras da participação da sociedade na construção de políticas públicas emancipatórias em que o Grupo Gestor de turismo tenha condições de manter-se com funcionamento independente das visitas técnicas do programa. Segundo Machado (2006), por meio do fortalecimento do associativismo, incentivado pelos significados dados à convivência comunitária, torna-se possível a articulação entre estado e sociedade civil em que as políticas públicas são definidas respeitando-se os saberes oriundos da cultura local por meio de negociações sociotécnicas. Nesse contexto, a sociedade civil pode assumir as diretrizes de um desenvolvimento sustentável e caminhar na busca da emancipação social da cidadania pela ampliação da esfera pública.

Nessa perspectiva, conclui-se que o sistema SEDVAN/IDENE, em suas premissas teórico-metodológicas, apresenta caminhos para solucionar os problemas socioambientais do Vale do Jequitinhonha. Entretanto, a cultura que preserva, entre outras estratégias,

o envolvimento da “sociedade civil” em práticas participativas, parcerias e capacitações para empoderamento dos atores sociais, pode ter como objetivo torná-los peças-chave na validação da ideologia desenvolvimentista e na legitimação dos processos democráticos via instrumentalização em uma ordem discursiva neoliberal, com vistas a participarem de “negociações” com os agentes governamentais e a contribuírem para a criação de um novo sistema de regulação que tem a finalidade de estabelecer um “consenso” em torno dos interesses dominantes. Nessa ótica, as análises empreendidas nesta pesquisa ressaltam que as práticas participativas dos representantes da “sociedade civil” integrantes da articulação SEDVAN/IDENE não estão sendo capazes de promover a superação dos desequilíbrios e das desigualdades sinalizadas nas falas desses atores sociais. Na medida em que as práticas participativas desenvolvidas no âmbito dessa articulação ainda não evidenciam significativas mudanças nas posturas, ideologias e propostas contra-hegemônicas que deem conta de promover práticas sociais emancipatórias na ótica da justiça ambiental, há demanda por um aprofundamento do debate em torno dos processos sociais que são desencadeados sob a premissa da participação.

10. REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.; LEROY, J. P. **Novas premissas da sustentabilidade democrática**. Rio de Janeiro: FASE, 1999.
- BERNARDO, M. Políticas públicas e sociedade civil. In: BURSZTYN, M. (Org.) **Difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, pp. 107-122.
- BRANDÃO, E. **Redução das desigualdades: uma das faces do choque de gestão**. Belo Horizonte: SEDVAN/IDENE; Crisálida, 2009.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- BURSZTYN, M. (Org.) **Difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da política ambiental mineira. In.: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 65-88.
- DAGNINO, E. (Org.) **Anos noventa: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- MACHADO, C. J. S. O mundo da administração pública das águas do Rio de Janeiro

- segundo o olhar de um antropólogo. **Horizontes Antropológicos**, ano 12, n.º 25, p. 171-190, jan./jun. 2006.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. Secretaria de Estado Extraordinária para desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, do Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas — SEDVAN, Secretaria de Estado de Minas Gerais, Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais — IDENE, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas — SEBRAE /MG. Turismo solidário: na bagagem, a cidadania. Série IDENE n.º 11, 2009. In: DIÁLOGOS SOCIAIS: reflexões e experiências para a sustentabilidade do desenvolvimento do norte e nordeste de Minas Gerais.
- MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.
- _____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. II. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- PARÁISO, L. B. Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação: a experiência do projeto Doces Matas na RPPN Mata do Sossego. In.: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 143-168.
- SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Orgs). **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 19.
- ZAOUAL, Hassan. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**, 2006. Disponível em: <<http://www.idene.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2009.