



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**DOCTORADO EM ECONOMIA**

**CLESIO MARCELINO DE JESUS**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE  
COMPARADA ENTRE OS TERRITÓRIOS CONSTITUÍDOS  
AUTONOMAMENTE E OS INDUZIDOS PELAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS NO BRASIL E NA ESPANHA**

**UBERLÂNDIA**

**2013**

CLESIO MARCELINO DE JESUS

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE COMPARADA ENTRE  
OS TERRITÓRIOS CONSTITUÍDOS AUTONOMAMENTE E OS INDUZIDOS  
PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NA ESPANHA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia – Doutorado – do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

**Área de Concentração:** Desenvolvimento Econômico.

**Orientador:** Prof. Dr. Antonio César Ortega.

UBERLÂNDIA

2013

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.**

---

J58d  
2013

Jesus, Clesio Marcelino de, 1975-  
Desenvolvimento territorial rural : análise comparada entre os territórios  
constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no  
Brasil e na Espanha / Clesio Marcelino de Jesus. - 2013.

289 p. : il.

Orientador: Antonio César Ortega.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de  
Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Desenvolvimento rural - Brasil - Teses. 3.  
Desenvolvimento regional - Brasil - Teses. 4. Políticas públicas - Brasil -  
Teses. I. Ortega, Antonio César. II. Universidade Federal de Uberlândia.  
Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

---

CDU: 330

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE COMPARADA ENTRE  
OS TERRITÓRIOS CONSTITUÍDOS AUTONOMAMENTE E OS INDUZIDOS  
PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NA ESPANHA**

**Clesio Marcelino de Jesus**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia – Doutorado – do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

**Área de Concentração:** Desenvolvimento Econômico.

**Orientador:** Prof. Dr. Antonio César Ortega.

**Tese defendida e aprovada em 12 de Agosto de 2013.**

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Antonio César Ortega  
Orientador – IE/UFU

---

Prof. Dr. Áureo Eduardo Magalhães Ribeiro – ICA/UFMG

---

Prof. Dr. Tiago Farias Sobel – DE/UFPB

---

Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento – IE/UFU

---

Prof. Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins – IE/UFU

---

Prof. Dr. Aderbal Oliveira Damasceno  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia – IE/UFU

*A Isabelle*

## **Agradecimentos**

Agradecer é complicado, quando se nominam pessoas e instituições ao longo de uma longa jornada, pois sempre se corre o risco de esquecer alguém. Contudo, vou correr o risco, pois a caminhada para chegar ao fim desta tese de doutoramento foi longa e com grandes sacrifícios, especialmente para quem desde cedo precisou conciliar trabalho e estudos.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Antonio César Ortega, aliás, foi muito mais que um professor, foi um amigo, um exemplo de mestre e de pesquisador que convivo há mais de dez anos, em uma relação com muitos frutos acadêmicos e de crescimento pessoal.

Agradeço à instituição “Universidade Federal de Uberlândia”, que oferece um ensino público, gratuito e de qualidade, o que possibilitou a minha formação. Ao mesmo tempo, agradeço a todos os meus professores que guiaram o meu caminho de aprendizado. Em especial, agradeço ao Professor José Flôres, companheiro de pesquisas e a Paulo Gomes, que possibilitou o meu retorno a essa academia, ainda na Graduação, em um momento de dificuldades. Também agradeço todo o suporte técnico recebido da UFU, em especial, Tatiana, nossa secretária no PPGE.

Agradeço ao Prof. Dr. Eduardo Moyano Estrada e ao IESA (Instituto de Estudios Sociales Avanzados), por possibilitarem o intercâmbio com o desenvolvimento Territorial na Europa, especialmente na Espanha, e também por outras contribuições valiosas na elaboração da tese.

Agradeço às instituições CAPES, CNPq e FAPEMIG, pelo apoio em diversas pesquisas contribuindo para a elaboração da tese. Em conjunto, agradeço à SDT/MDA o apoio na pesquisa junto ao Território Noroeste de Minas, incluindo a concessão de bolsa de pesquisador.

Aos professores da Banca de Qualificação, Prof. João Cleps, Prof. Carlos e Prof. Humberto, muito obrigado pelas contribuições, pelas sugestões e pelas observações críticas que foram incorporadas à tese. Também agradeço a Professora Selva pelas indicações de referências para o procedimento metodológico.

Aos professores Eduardo, Tiago, Carlos e Humberto que aceitaram participar da banca de defesa e contribuir para com o trabalho apresentado, o meu muito obrigado.

A todos aqueles que gentilmente me concederam entrevistas, material e dados, viabilizando este trabalho de pesquisa, o meu sincero agradecimento.

Aos atores sociais envolvidos com o desenvolvimento territorial rural, agradeço pelas valiosas informações que contribuíram significativamente para a elaboração da tese.

Agradeço a algumas pessoas que estão longe da academia, todavia, contribuíram de forma significativa para o término dessa jornada: Geraldo Magela, Elmiro, Francisco Assis, Pedro Marcos, Luiz verdureiro, Sr. Donizete e Tonin.

Agradeço às Faculdades Cidade de Coromandel e ao Centro Universitário de Patrocínio, aos colegas de trabalho e, em especial, aos meus alunos, por contribuições significativas nesta caminhada.

Agradeço aos colegas de Mestrado e de Doutorado, pelo convívio acadêmico, pelo companheirismo e pela amizade, especialmente ao Marcelo e Daniel.

Agradeço a toda a minha família, pelo incentivo, pelo carinho, pela paciência e pela compreensão em vários momentos nos quais não pude estar presente, em função dos deveres exigidos pelas atividades do Doutorado, em particular à minha mãe.

Agradeço à minha namorada Camila, pelo incentivo, pelo carinho, pela paciência e pela compreensão ao longo deste período.

Agradeço a Deus, que sempre me deu força para concluir esta importante etapa da minha vida.

Enfim, a todos o meu muito obrigado.

*“Nessas horas da noite, em que eu restava acordado, minha cabeça estava cheia de ideias. Eu pensava, como pensava, como o quem-quem remexe no esterco das vacas. Tudo o que me vinha, era só entreter um planejado. Feito um Traslo copiado de sonho, eu preparava os distritos daquilo, que, no começo achei que era fantasia; mas que, com o seguido dos dias, se encorpava, e ia tomando conta do meu juízo: aquele projeto queria ser e ação”. [...] – João Guimarães Rosa. Grande Sertão: Veredas, p. 418.*



## Resumo

Nas duas últimas décadas, a abordagem territorial tem sido utilizada como instrumento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, sobretudo, o desenvolvimento rural, em toda a América Latina e, em particular, no Brasil. A elaboração dessa tese tem como o objetivo geral identificar e demonstrar em que condições o desenvolvimento territorial é possível. Para tanto, foi realizada revisão sobre a mudança de perspectiva desde o crescimento até o desenvolvimento econômico, ressaltando-se a mudança da ênfase do papel do Estado na condução de políticas públicas. Posteriormente, como desdobramento da crise dos anos de 1970 e 1980 e do processo de redemocratização do País, observa-se a incorporação de propostas de descentralização da gestão pública. Ganha ênfase, inclusive, as políticas cujo referencial teórico e ideológico é o chamado neoliberalismo, o que levou a utilização da abordagem local/territorial na condução de políticas de desenvolvimento no país numa perspectiva de incentivo ao desenvolvimento endógeno. A partir dessas condições, foi realizado estudo comparativo de distintas experiências territoriais no Brasil e na Espanha divididos em dois grupos. No primeiro grupo, formado pelos territórios constituídos autonomamente, no caso do Brasil, analisamos a experiência do Território Café do Cerrado Mineiro e, no caso espanhol, o Território Los Pedroches. No segundo grupo, formado pelos territórios induzidos por políticas públicas, no caso brasileiro, analisamos o Território Noroeste de Minas, induzido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, posteriormente, transformado em Território da Cidadania, e, no caso espanhol, os Territórios Medio Guadalquivir e Guadajoz y Campiña Este de Córdoba, induzidos pelos Programas Leader e Proder da União Europeia. Desse modo, a metodologia de trabalho teve como procedimentos: revisão teórica e histórica, estudo de caso com análise comparada, levantamento de informações primárias e secundárias utilizando dados qualitativos e quantitativos bem como o processamento e análise dos resultados. Nossos estudos permitiram concluir que uma política de indução ao desenvolvimento territorial rural é um importante instrumento de promoção de comunidades de economias deprimidas (desfavorecidas na terminologia europeia). Porém, a simples indução para a constituição de arranjos socioprodutivos, com a responsabilidade em realizar um diagnóstico da realidade territorial, elaborar um projeto que viabilize a construção de um pacto territorial e a sua gestão é insuficiente naquelas condições. Ademais das condições sociais e políticas, não sempre encontrada no território brasileiro induzido, tomando os territórios europeus, induzidos e

autônomos, verificamos, ainda, a necessidade de uma série de condições infraestruturais (física e humana) para o sucesso dessa experiência nacional. Nesse sentido, apesar de reconhecermos a mudança de orientação do papel do Estado nesse processo com a criação dos Territórios da Cidadania, concluimos ser necessária a reformulação da política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo no Brasil, desde um desenho mais adequado do território induzido, até uma melhor articulação dos diferentes entes públicos nas ações territoriais.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento territorial rural. Políticas públicas de indução ao desenvolvimento rural. Territórios autônomos e territórios induzidos.

## **Abstract**

In the last two decades territorial approach has been used as an instrument from public policies to improve development, especially, rural development in all Latin America and particularly in Brazil. This thesis aims to identify and demonstrate in which conditions territorial development is possible. For that, it was done a revision on the change of perspective from the growth to economic development highlighting the changing emphasis of the role of the state in the conduct of public policies. Afterwards, as unfolding of the crisis of the 1970s and 1980s and the process of democratization in the country we observe the incorporation of decentralizing proposals of public management. The policies whose theoretical and ideological reference is the neoliberalism earn emphasis, which led to use the local or territorial approach in conducting development policies in the country in order to encourage endogenous development. From these conditions, we carried out a comparative study on distinct territorial experiences in Brazil and in Spain, divided in two groups. In the first one, formed by the autonomously-conducted territories, in Brazil, we analyzed the experience of Cerrado Mineiro Coffee Territory and, in Spain, the Los Pedroches territory. In the second group, formed by the public policies induced territories, in Brazil, we analyzed the Noroeste de Minas territory, induced by the Secretary of Territorial Development of Agrarian Development Ministry, further modified to Citizen Territory. In Spain, the Medio Guadalquivir e Guadajoz y Campiña Este de Córdoba territories, induced by European Union Programs LEADER and PRODER. Therefore, the search methodology used as proceedings: theoretical and historical revision, case study with compared analysis, survey of primary and secondary information using qualitative and quantitative data as well processing and analysis of the results. Our study allowed us to conclude that a policy of rural territorial development induction is an important instrument to promote communities of depressed economies (disadvantaged in European terminology). However, it is insufficient the mere induction to constitute social and productive arrangements with the responsibility to carry out a diagnosis of territorial reality and to elaborate a project in order to favor a territorial pact creation and management. Besides the social and political conditions, not always found in Brazil induced by taking European territories, induced and autonomous, we verified the need of various infrastructural conditions (physic and human) for this national experience succeeds. Although we recognize the orientation change of the State role in this process, with the Citizen Territories, we conclude that it is necessary a reformulation in the rural territorial

development policy in Brazil, form an adequate induced territory design till a better articulation of the different public organs in territorial actions.

**Keywords:** Rural territorial development. Rural development inducted public policies. Autonomous territories. Induced territories.

## Resumen

En las últimas dos décadas, el enfoque territorial ha sido utilizado como un instrumento de política pública para la promoción del desarrollo, el desarrollo rural, en particular en América Latina y particularmente en Brasil. Esta tesis es identificar el propósito general y demostrar las condiciones en que es posible el desarrollo territorial. Para ello, se realizó una revisión de cambio de perspectiva del crecimiento al desarrollo económico, destacando el cambio de énfasis del papel del Estado en la implementación de políticas públicas. Esa tesis tiene como objetivo general identificar y demostrar las condiciones en las que el desarrollo territorial es posible. Para ello, se realizó una revisión de cambio de perspectiva del crecimiento al desarrollo económico, destacando el cambio de énfasis del papel del Estado en la implementación de políticas públicas. Más tarde, ya que la crisis en curso de los años 1970 y 1980 y el proceso de democratización del país, está la incorporación de descentralización propuesta de la gestión pública. Gana énfasis, incluidas las políticas que se llama neoliberalismo teórica e ideológica, que ha llevado a la utilización del enfoque de las políticas locales / territoriales para impulsar el desarrollo en el país, con miras a fomentar el desarrollo endógeno. A partir de estas condiciones, se realizó un estudio comparativo de las diferentes experiencias territoriales de Brasil y España dividieron en dos grupos. En el primer grupo, formado por los territorios constituía autónoma, en el caso de Brasil, se analiza la experiencia del Territorio y Café do Cerrado Mineiro, en el caso español, el Territorio de Los Pedroches. En el segundo grupo, formado por los territorios inducidos por las políticas públicas en el caso de Brasil, se analizan los Territorios del Noroeste Minería inducida por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario, y posteriormente transformados en Ciudadanía territorio y, en el caso español, Territorios y Guadajoz y Campiña Este Medio Guadalquivir Córdoba, inducida Líder del Programa Proder y la Unión Europea. Por lo tanto, la metodología de trabajo fue el siguiente: revisión histórica y teórica, el estudio de caso de análisis comparativo, la recopilación de información a partir de datos cualitativos y cuantitativos de primaria y secundaria así como el tratamiento y análisis de los resultados. Nuestros estudios muestran que una política de inducción del desarrollo rural territorial es un instrumento importante para promover comunidades de economías deprimidas (desventaja en la terminología europea). Sin embargo, una simple inducción para formar arreglos socioproductivos, con la responsabilidad de llevar a cabo un diagnóstico de la situación territorial, el desarrollo de un proyecto que permite la construcción de un pacto

territorial y su gestión es insuficiente en esas condiciones. Además de las condiciones sociales y políticas, no siempre se encuentra en Brasil inducida mediante la adopción de los territorios europeos, inducida y autónoma, encontramos también la necesidad de una serie de condiciones de infraestructura (física y humana) para el éxito de la experiencia nacional. En consecuencia, si bien reconocemos que el cambio en la orientación del papel del Estado en este proceso con la creación de los Territorios de la Ciudadanía, se concluye que la remodelación necesaria de la política de desarrollo territorial rural llevado a cabo en Brasil, a partir de un diseño de un territorio más adecuado inducida a una mejor coordinación de las diversas entidades públicas en acciones territoriales.

**Palabras clave:** Desarrollo territorial rural. Políticas de inducción para el desarrollo rural. Territorios autónomos y territorios inducidos.

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ACA	Associação dos Cafeicultores de Araguari
ACANOR	Associação dos Cafeicultores do Noroeste Mineiro
ACARPA	Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio
ACASA	Associação dos Cafeicultores de Sacramento
ACCAR	Associação dos Cafeicultores de Campos Altos e Região
ADEGUA	Associação para o Desenvolvimento do Território <i>Guadajoz y Campiña Este de Córdoba</i>
ADESA	Agência para o Desenvolvimento Econômico e Social de Arinos
AMOCA	Associação dos Cafeicultores da região de Monte Carmelo
APADE	<i>Asociación de Agentes de Apoyo al Desarrollo</i>
ASSOCAFÉ	Associação dos Cafeicultores da região de Carmo do Paranaíba
ASSOCORÓ	Associação dos Cafeicultores de Coromandel
ASSOGOTARDO	Associação de Apoio aos Produtores Rurais da Região de São Gotardo
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACCRER	Conselho das Associações de Cafeicultores do Cerrado
CAI	Célula de Acompanhamento e Informação
CAPAL	Cooperativa Agropecuária de Araxá
CAPECA	Cooperativa Agropecuária de Campos Altos
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CEC	Centro de Excelência do Café do Cerrado
CECAFÉ	Conselho dos Exportadores de Café Verde do Brasil
CEDESC	Centro de Educação e Desenvolvimento Sustentável do Cerrado
CEE	Comunidade Econômica Europeia

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIT	Centro de Iniciativas Turísticas
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSADS	Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COVAP	<i>Cooperativa del Valle de Los Pedroches</i>
CTD	Contratos Territoriais de Desenvolvimento
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DO	Denominação de Origem
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
EUA	Estados Unidos da América
EXPOCACCER	Cooperativas dos Cafeicultores do Cerrado
FAO	Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
FCA	Ferrovia Centro Atlântica
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FENICAFÉ	Feira Nacional de Irrigação em Cafeicultura
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado de Minas Gerais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
FUNDACCER	Fundação de Desenvolvimento do Café do Cerrado
GAL	Grupos de Ação Local



GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GDR	Grupo de Desenvolvimento Rural
GERCA	Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IESA	Instituto de Estudios Sociales Avanzados
IFOP	Fundo Europeu para Ordenação Pesqueira
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
IG	Indicação Geográfica
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IGP	Indicação Geográfica de Procedência
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
<i>IRYDA</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario</i>
KM	Quilômetros
LEADER	Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Trabalhadores Rurais Sem-Terra
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional do Café
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
ORNAS	Ocupações rurais não agrícolas
PAC	Política Agrícola Comum
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PADAP	Programa de Assentamento Dirigido ao Alto Paranaíba
PDSTR	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento do Polo Centro
PRODECER	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PRODER	Programa de Desenvolvimento Regional
PROINF	Projetos de Infraestrutura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais
PRRC	Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SCAA	Associação Americana de Cafés Especiais
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas
SEI/BA	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SESAN	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
SICONV	Sistema de Convênios do Governo Federal
SIMA	<i>Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía</i>
SIT	Sistema de Informações Territoriais
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STR	Sindicatos de Trabalhadores Rurais
SUDAN	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TC	Território da Cidadania
TMAP	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
TR	Território Rural
UE	União Europeia
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## Lista de Gráficos

GRÁFICO 3.1 Distribuição dos sócios por categoria na Associação Adroches.....	124
GRÁFICO 3.2 Distribuição dos sócios por categorias que compõem a Junta diretiva.....	125
GRÁFICO 3.3 Composição dos sócios da ADR <i>Medio Guadalquivir</i> por setor de representatividade .....	140
GRÁFICO 3.4 Destinos dos projetos financiados pelo GDR no período 2000-2006.....	142
GRÁFICO 3.5 Composição dos membros que participam da Adegua (2012) .....	151
GRÁFICO 3.6 Divisão dos membros por cidade que compõe a Adegua (2012).....	151
GRÁFICO 4.1 Composição das instituições por segmentos que integram o Colegiado Territorial Noroeste de Minas.....	190
GRÁFICO 4.2 Participação dos atores sociais nas vinte reuniões realizadas no Território Noroeste de Minas entre 2008 e 2010.....	193

## Lista de Mapas

MAPA 3.1 Mapa Político da Espanha.....	112
MAPA 3.2 Mapa político da comunidade autônoma de Andalucia e suas províncias.....	113
MAPA 3.3 Territórios da província de <i>Córdoba</i> .....	113
MAPA 3.4 Localização do Território <i>Médio Guadalquivir</i> .....	132
MAPA 4.1 Municípios que compõem o Território Noroeste de Minas .....	168
MAPA 4.2 O Território Noroeste de Minas e as microrregiões do IBGE .....	174
MAPA 5.1 Localização das associações dos cafeicultores na região do Cerrado Mineiro....	226

## Lista de Organogramas

ORGANOGRAMA 3.1 As sete características essenciais de LEADER .....	106
ORGANOGRAMA 3.2 A abordagem por zona do Programa LEADER. ....	107
ORGANOGRAMA 3.3 Constituição de um Grupo de ação local .....	109
ORGANOGRAMA 3.4 Estrutura de funcionamento do GDR <i>Medio Guadalquivir</i> .....	139
ORGANOGRAMA 3.5 Estrutura organizativa do GDR Guadajoz e Campiña Este de Córdoba.....	150
ORGANOGRAMA 4.1 Estrutura de funcionamento do colegiado territorial. ....	164

## Lista de tabelas e quadros

TABELA 1.1 Evolução do PIB <i>per capita</i> 1913 – 1998 (US\$).....	50
TABELA 3.1 Dados populacionais do Território <i>Los Pedroches</i> .....	116
TABELA 3.2 Fazendas agropecuárias por tamanho de exploração.....	118
TABELA 3.3 Solicitação de recursos financeiros nos programas PRODER e LEADER (2000-2009). .....	127
TABELA 3.4 Distribuição dos projetos e dos recursos apoiados pelo PRODER (2000- 2009). .....	128
TABELA 3.5 Distribuição dos projetos e dos recursos apoiados pelo LEADER (2000- 2009). .....	129
TABELA 3.6 Dados populacionais do Território <i>Medio Guadalquivir</i> .....	133
TABELA 3.7 Exploração do solo no Território <i>Medio Guadalquivir</i> . .....	135
TABELA 3.8 Recursos financeiros subvencionados pelo GDR <i>Medio Guadalquivir</i> (2000-2006). .....	141
TABELA 3.9 Dados populacionais do Território <i>Medio Guadalquivir</i> .....	145
TABELA 3.10 Ocupação do solo no Território <i>Guadajoz e Campiña Este de Córdoba</i> . ....	147
TABELA 3.11 Distribuição dos projetos e dos recursos apoiados pelo PRODER (2000- 2006) GDR Guadajz-Campina Este de <i>Córdoba</i> .....	154
TABELA 4.1 Área, densidade demográfica, distância de Paracatu e estradas Rurais nos municípios do Território Noroeste de Minas. ....	172
TABELA 4.2 Comportamento da população nos municípios do Território Noroeste de Minas entre 2000 e 2010.....	176
TABELA 4.3 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nos municípios do Território Noroeste de Minas em 1991 e 2000.....	182
TABELA 4.4 Dados gerais de renda nos municípios do Território Noroeste de Minas.....	183
QUADRO 4.1 Dimensão Política Institucional do Território Noroeste de Minas.....	187
TABELA 4.5 Localização das sedes e área de atuação das instituições que constitui o Colegiado Território Noroeste de Minas .....	192
QUADRO 4.2 Indicadores gerais dos projetos pesquisados no Território Noroeste de Minas. ....	201
TABELA 5.1 Lavouras permanentes no estado de Minas Gerais e nos municípios do CACCER em hectares. ....	214

TABELA 5.2 Estabelecimentos com mais de 50 pés existentes em 31.12.06 de café arábica em grão (verde) e café canephora (robusta, conilon) em 2006. ....	215
TABELA 5.3 Área total, número e área média* dos estabelecimentos agropecuários por tipo de utilização. ....	217
TABELA 5.4 Participação percentual da agricultura familiar. ....	218
TABELA 5.5 Caracterização das propriedades dos cafeicultores no Cerrado Mineiro. ....	219
TABELA 9.1 Total de estabelecimentos e produção em lavouras no Território Noroeste de Minas. ....	281
TABELA 9.2 Número de estabelecimentos com pastagens e sistemas agroflorestais no Território Noroeste de Minas. ....	282
TABELA 9.3 Dados sobre os Assentamentos, Bancos da Terra e Para Terra, Acampamentos e Quilombos no Território Noroeste de Minas. ....	283
TABELA 9.4 Comportamento da população, densidade demográfica e índice de desenvolvimento humano – IDH, nos municípios que compõem o Território Café do Cerrado Mineiro. ....	284
QUADRO 9.1 Síntese da Análise comparativa dos territórios selecionados. ....	286

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Do desenvolvimento econômico ao Desenvolvimento Territorial .....</b>	<b>37</b>
1.1 Introdução .....	37
1.2 O desenvolvimento econômico centralizado no século XX .....	38
1.3 Alguns conceitos teóricos: Crescimento e Desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento .....	43
1.4 O desenvolvimento/crescimento desigual no Brasil no século XX (1900-1980). Ou seria o caminho do subdesenvolvimento?.....	46
1.5 Da crise no modelo de crescimento planejado à descentralização: as políticas públicas de desenvolvimento territorial.....	57
<b>2. A abordagem territorial como ferramenta para promoção do desenvolvimento rural 66</b>	
2.1 Introdução .....	66
2.2 A abordagem territorial do desenvolvimento .....	67
2.3 As transformações recentes para promoção do desenvolvimento rural pela via Territorial.....	72
2.3.1 Territórios induzidos por políticas públicas ou autonomamente constituídos .....	78
2.4 O papel do capital social no desenvolvimento territorial .....	80
2.5 O território no contexto do desenvolvimento territorial rural no Brasil .....	85
2.6 Breve consideração sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil ...	91
<b>3. Territórios autônomos e induzidos na Europa. Três experiências territoriais no Sul da Espanha .....</b>	<b>95</b>
3.1 Introdução .....	95
3.2 A abordagem territorial na Europa para promoção do desenvolvimento rural.....	96
3.3 O funcionamento do Programa LEADER em âmbito local/territorial .....	105
3.4 Análise dos três territórios espanhóis selecionados .....	112
3.4.1 Introdução .....	112
3.4.2 Território <i>Los Pedroches</i> .....	114
3.4.2.1 Caracterização geral .....	114
3.4.2.2 A consolidação de uma articulação territorial em <i>Los Pedroches</i> : o capital social constituído desde baixo .....	119

3.4.2.3	Estrutura organizativa do território: O Grupo de Desarrollo Rural <i>Los Pedroches</i> .....	122
3.4.2.4	Principais resultados com a gestão territorial .....	126
3.4.3	Território <i>Medio Guadalquivir</i> .....	131
3.4.3.1	Caracterização geral .....	131
3.4.3.2	Estrutura organizativa do território.....	137
3.4.3.3	Principais resultados da gestão territorial.....	141
3.4.4	Território Guadajoz-Campiña Este de Córdoba.....	144
3.4.4.1	Caracterização geral .....	144
3.4.4.2	Estrutura organizativa do território.....	148
3.4.4.3	Principais resultados com a gestão territorial .....	152
<b>4.</b>	<b>O território induzido por políticas públicas: o caso do Território Noroeste de Minas</b> .....	<b>156</b>
4.1	Introdução .....	156
4.2	As políticas de desenvolvimento territorial rural do Governo Federal presentes no Território Noroeste de Minas .....	157
4.2.1	O funcionamento local do Programa Territórios Rurais .....	163
4.3	Caracterização geral do Território Noroeste de Minas .....	167
4.3.1	Dimensões geográfica e histórica do Território Noroeste de Minas .....	167
4.3.2	Dimensões demográficas e de infraestrutura do Território Noroeste de Minas.....	171
4.3.3	Dimensão econômica do Território Noroeste de Minas .....	177
4.3.3.1	Dimensão socioeconômica do Território Noroeste de Minas .....	181
4.3.4	Dimensão cultural do Território Noroeste de Minas.....	185
4.3.5	Dimensão político institucional do Território Noroeste de Minas .....	186
4.4	Estrutura organizativa do Território Noroeste de Minas: um Território induzido a partir de um baixo capital social .....	187
4.5	Principais resultados com a gestão territorial .....	194
<b>5.</b>	<b>O território do Café do Cerrado Mineiro</b> .....	<b>202</b>
5.1	Introdução .....	202
5.2	Caracterização geral.....	204
5.2.1	O Cerrado preparado para receber o café.....	204
5.2.2	O território café do Cerrado Mineiro .....	209
4.3	A consolidação de uma articulação territorial no território Café do Cerrado Mineiro: o capital social constituído desde baixo .....	220



4.4 Principais resultados obtidos pela articulação social consolidada no território Café do Cerrado Mineiro .....	228
<b>6. Análise comparativa dentre os territórios selecionados. ....</b>	<b>232</b>
6.1 Introdução .....	232
6.2 Análise das variáveis de comparação dos territórios .....	233
6.2.1 Forma de delimitação territorial .....	233
6.2.2 Estrutura física e infraestrutura territorial e consolidação do território .....	235
6.2.3 Estrutura institucional .....	238
6.2.4 Arranjos horizontais e a participação social.....	239
6.2.5 Participação do poder público .....	241
6.2.6 A interação entre poder público e sociedade local .....	243
6.2.7 Programas de desenvolvimento territorial (Planejamento) .....	245
6.2.8 Financiamento para a gestão social .....	247
6.2.9 Financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial .....	249
6.2.10 Existência de cadeias produtivas ligadas a Ideia Guia .....	252
6.2.11 Projetos apoiados/resultados .....	254
6.2.12 Capacidade dos projetos em superar a ênfase exclusivamente agrária do desenvolvimento territorial.....	257
<b>7. Conclusões .....</b>	<b>260</b>
<b>8. Referências bibliográficas.....</b>	<b>268</b>
<b>9. Anexos.....</b>	<b>281</b>

## Introdução

O Brasil experimentou vigoroso processo de crescimento econômico na maior parte do século XX, registrando uma das maiores taxas de incremento do Produto Interno Bruto no mundo, comparável a taxas de nações desenvolvidas como os Estados Unidos e o Japão. Entretanto, quando se analisa esse processo, fica evidente um saldo desigual desse crescimento, ou seja, um resultado díspar em termos de distribuição de renda, de riqueza, de produção e de qualidade de vida para a população, que contou com momentos distintos de atuação das políticas públicas na condução do processo de crescimento econômico. Em outras palavras, ocorreu um processo de crescimento econômico desigual, que foi concentrado e centralizador dentro da nação e se repetiu pela América Latina afora. É nesse contexto que o debate em torno do desenvolvimento econômico ganhou novos elementos, iniciados no País, na década de 1980 e que se acentuaram na década de 1990.

Autores como Celso Furtado (2002) e Veiga (2002 e 2005), por linhas de pensamento diferentes, apontam que é necessário aprofundar uma série de ações e políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico no Brasil. Existe certo consenso de que a execução de programas para a promoção do desenvolvimento econômico é fundamental para a superação de vários problemas presentes no interior do Brasil. Ainda se faz necessário, neste início de novo século, acelerar programas e políticas capazes de promover a redução das elevadas desigualdades socioeconômicas regionais presentes em todo o território nacional, para propiciar maior conforto e o bem-estar material e social à população brasileira.

Assim sendo, pesquisas, estudos, ações e políticas, em um caráter interdisciplinar, têm sido promovidos para entender, gerar e implementar estratégias e programas de desenvolvimento econômico capazes de incluir os espaços “poucos privilegiados”. Isso possibilitou a inserção de economistas de diferentes correntes teóricas e pesquisadores de diferentes áreas, especialmente, das ciências sociais e sociais aplicadas, como a Economia, com contribuições sobre uma “nova” configuração para a promoção do desenvolvimento, remodelando conceitos e incorporando-os ao processo metodológico, às teorias, ao papel do Estado, ao mercado e à sociedade, o que tem resultado em práticas complementares de desenvolvimento, como o regional, o local, o territorial e o econômico sustentável.

O resultado prático dessa nova configuração para a promoção do desenvolvimento econômico tem sido uma série de programas, ações, políticas e experiências levadas a cabo em diversos países. Nesta tese, utilizamos o aporte territorial, que tem sido aplicado

recentemente como instrumento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, especialmente, o desenvolvimento rural. Há que se ressaltar que esse novo instrumento de desenvolvimento, fomentando a criação de territórios, tem como origem a perspectiva de descentralização das políticas públicas.

Nessa perspectiva, e discordando dos “arautos” da globalização que, no final do século passado, apregoaram que o mundo estaria se “desterritorializando”, o que significaria o fim dos territórios, partimos do princípio de que a própria organização em sociedade leva a uma “especialização, ou em um sentido mais restrito, à sua territorialização”. Consequentemente, “Não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo tempo inseri-los em um determinado contexto geográfico, ‘territorial’” (HAESBAERT, 2006, p. 20).

Portanto, “o fim da história” não significou o fim dos territórios, pois as heterogeneidades se mantêm e não impera a homogeneidade do mundo (REIS, 2002). O grande dilema nesse contexto, não é desterritorialização, mas a multiterritorialidade, multiterritórios convivendo ou conflitando entre si (HAESBAERT, 2006).

De acordo com Sepúlveda *et al.* (2003), territórios são espaços delimitados nos quais se praticam diferentes tipos de intercâmbio no seu interior (inclusive de poder) e com o exterior (outros territórios, localidades, regiões e países). Portanto, território é o espaço que se estrutura em virtude de uma ação social e que compreende os aspectos econômico, social, ambiental e político. Em uma análise socioeconômica sobre o território, é necessário considerar a sua utilização, estudar e pensar juntamente com os atores sociais que dele fazem parte (SANTOS, 2000). Assim, “o território é, sobretudo, um projeto político, resultado da aglutinação de interesses de determinados segmentos da sociedade” (SEI, 2003, p.114).

Nos anos recentes, a abordagem territorial para promover o desenvolvimento rural está presente em várias políticas públicas para os países da América Latina, com destaque para o Brasil. Essas políticas foram inspiradas tanto em políticas públicas que induzem a constituição de arranjos socioprodutivos territoriais, como aqueles que se constituem autonomamente. Experiências de desenvolvimento territorial autônomo, particularmente da Terceira Itália, foram experiências que incentivaram políticas públicas de indução para a constituição de arranjos territoriais. De outro lado, foi o Programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) na UE - União Europeia grande inspirador dos programas governamentais incentivados pelos organismos multilaterais e adotados pelos países para a constituição daqueles arranjos.

Conforme aponta Ortega (2008), o foco na construção de pactos territoriais parece ser o caminho para a promoção do desenvolvimento rural de regiões com baixos indicadores

socioeconômicos, como o realizado na União Europeia pelo Programa LEADER, que desde 1991, vem obtendo bons resultados na promoção de desenvolvimento de territórios de zonas desfavorecidas ou deprimidas.

Também de acordo com Jesus e Ortega (2012), nos últimos anos, no Brasil, “emergiram” arranjos socioprodutivos territoriais induzidos por políticas públicas com objetivos distintos, como o combate à pobreza rural, promoção do turismo e aumento de produção. Destaque especial, entretanto, merecem as propostas territoriais dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social (MDS) e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania, que articulam ações de 22 ministérios.

Ainda de acordo com os autores, tem ocorrido a consolidação de estruturas de governança privadas, também de base territorial, que foram constituídas de forma autônoma e endógena, principalmente as ligados à esfera produtiva, como é o caso da Indicação Geográfica de Procedência (IGP). Assim sendo, vimos emergir nas últimas décadas, no Brasil, territórios autônomos que vêm coordenando cadeias produtivas com vistas à melhoria da competitividade territorial. Essas estratégias competitivas propiciam a ampliação da escala, a partir de ações coordenadas que conferem marcas referenciadas aos produtos e maior inserção nos mais dinâmicos mercados nacionais e internacionais.

É nesse universo fecundo para a promoção do desenvolvimento rural que foi elaborada a tese de Doutorado, cuja problemática busca compreender quais são as condições para que arranjos socioprodutivos de base territorial construam trajetórias bem sucedidas de desenvolvimento. Logo, pretende-se verificar as possibilidades para que tais arranjos/articulações (territórios induzidos e autônomos) acendam a centelha do desenvolvimento e incorporem uma ampla base social local.

Entretanto, a constituição de um território não é algo simples. Nossa hipótese é a de que, em determinadas condições, é possível construir um pacto territorial que viabilize a construção de um projeto de desenvolvimento territorial virtuoso<sup>1</sup>. Somente nessas condições, quase sempre muito particulares e não replicáveis (estudos italianos chamam a atenção para isso: BECATTINI, 1999). Por isso, o estudo de territórios consolidados de forma autônoma, ajuda a entender quais são os requisitos necessários para a consolidação de territórios induzido por políticas públicas.

---

<sup>1</sup> O desenvolvimento de um território é ponto fundamental para abarcar milhares de pessoas excluídas do processo de desenvolvimento socioeconômico nacional, o que pode propiciar ou incrementar para a população local o acesso a uma série de medidas de direito humano, como alimentação, saúde, educação, saneamento básico, energia, produção e geração de renda entre outras, bem como, o acesso ao mercado consumidor.

Assim sendo, o objetivo geral deste estudo foi o de identificar e demonstrar em que condições o desenvolvimento territorial é possível, discutindo os potenciais e limites do desenvolvimento territorial para atenuar parte do processo de crescimento econômico desigual no País.

Para tanto, foi realizado estudo teórico/histórico que partiu do desenvolvimento econômico até alcançar o desenvolvimento territorial rural aliado a uma análise comparativa abarcando cinco territórios, dois deles no Brasil e três na Espanha. Esses territórios estão divididos em dois grupos. No primeiro grupo, estão os territórios constituídos autonomamente, no caso do Brasil, o Território “Café do Cerrado Mineiro” e, no caso espanhol, o Território “*Los Pedroches*”. No segundo grupo, estão os territórios induzidos por políticas públicas, no caso brasileiro, o Território Noroeste de Minas e, no caso espanhol, os Territórios “*Medio Guadalquivir*” e “*Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*”.

A seleção dos três territórios Espanhóis para realizar uma análise comparada com os territórios estudados no Brasil se deu a partir de motivos como a influência da experiência europeia do Programa LEADER sobre a política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo pelo Governo Brasileiro; dos resultados de transformação socioeconômica que o Programa LEADER e outras iniciativas/políticas de abordagem territorial propiciaram para as regiões rurais de *Andaluzia* nos últimos vinte anos, do protagonismo de certas experiências locais de arranjos socioprodutivos já consolidados e, particularmente, do convênio firmado entre o Instituto de Economia da UFU e o IESA<sup>2</sup>, financiado pelo CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, no âmbito de um acordo bilateral entre os governos brasileiro e espanhol.

Já a seleção dos territórios brasileiros se deu, no caso do Território Noroeste de Minas pelo fato de representar um exemplo particular (*sui generis*) da política de indução do desenvolvimento territorial rural, pois nesse espaço foram implementadas três experiências territoriais do Governo Federal, ocorrendo uma sobreposição de políticas. Ao mesmo tempo, outro fato que influenciou a escolha desse Território como objeto de análise para a elaboração da tese foi o envolvimento direto do pesquisador com o território, o que possibilitou utilizar o método de pesquisa-ação. Esse envolvimento se dá por meio do Projeto de Pesquisa e Extensão Tecnológica para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica - SGE do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR do MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário.

---

<sup>2</sup> O *Instituto de Estudios Sociales Avanzados* (IESA) é um centro de pesquisas sociológicas financiado pelo *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (CSIC) do Governo Espanhol e pela Junta de Andaluzia.

Por sua vez, o Território Café do Cerrado Mineiro foi selecionado pela importância econômica desse território que reúne 55 municípios, constituindo-se como referência de organização de agricultores no Brasil. Sua constituição, classificada por nós como de caráter autônomo, pelo propalado sucesso, pode servir de referência para os territórios induzidos por políticas públicas. Além de sua relevância para os objetivos propostos, há que se destacar nosso envolvimento com pesquisas e publicações desenvolvidas por nós sobre o território ao longo da última década.

Ao investigar duas formas empíricas distintas de concepção do desenvolvimento territorial que reúne um conjunto de informações comuns, pretendemos demonstrar, de forma comparativa, um conjunto de elementos presentes na constituição/consolidação de um território, explorando o potencial e os limites do desenvolvimento territorial efetivado nas experiências estudadas, bem como as diferenças, semelhanças e os resultados que podem gerar para o conjunto da sociedade inserida nesse espaço. Especialmente os territórios induzidos por políticas públicas. Essa análise comparativa visa a trazer novos elementos que possam aprimorar e corrigir rotas da política de desenvolvimento territorial executada no Brasil, para a promoção do desenvolvimento territorial rural.

A construção da tese envolveu várias fases; a natureza da pesquisa metodológica adotada foi o da pesquisa aplicada analisando cinco experiências concretas de desenvolvimento territorial rural. Para Vergara (1997, p. 47), a pesquisa aplicada “é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não”; a abordagem da tese contou com análise mista, qualitativa e quantitativa. Na pesquisa qualitativa busca-se descrever, compreender e explicar comportamentos, discursos e situações, enquanto na pesquisa quantitativa, procura-se mensurar, medir, ou quantificar variáveis (MARTINS; THEOPHILO, 2009).

Em relação ao tipo de pesquisa, foi utilizada a pesquisa descritiva, especificando e descrevendo propriedades importantes dos territórios e, ao mesmo tempo, explicativa, com análise dos fenômenos internos e externos aos territórios. Segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007, p. 61) a pesquisa descritiva ocorre quando “[...] observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características”. Por sua vez, a pesquisa explicativa “tem como principal objetivo esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno” (VERGARA, 1997, p. 45).

Em conjunto com a pesquisa descritiva e explicativa, foi utilizada a pesquisa comparativa entre dois tipos distintos de territórios (autônomos e induzidos) presentes em dois países (Brasil e Espanha) e que permite “[...] descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais” (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 01). Nesse sentido, Franco (2000, p. 03) acrescenta que “do ponto de vista metodológico, não iniciamos nossa reflexão pelas semelhanças, mas pelas diferenças”. Prática utilizada nesta tese.

Para Sartori (1994), a utilização do método comparativo permite identificar regularidades a partir da comparação, o que possibilita o aprendizado de outras experiências, de outros países, e permite compreender melhor o que acontece dentro do próprio país, além do melhor entendimento do contexto político, econômico e social. Marques (2010, p. 03) considera que “as comparações, além de possibilitar uma descrição mais detalhada das entidades, fornecem dados para a formulação de uma teoria explicativa”; e que a base da metodologia comparativa é o estudo de caso, pois permite identificar os aspectos comparáveis para verificar padrões de comportamento.

Assim sendo, o procedimento para realização da tese partiu da revisão bibliográfica que, de acordo com Cervo, Bervian e da Silva (2007, p. 60), “procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses”. Foram explorados conteúdos da temática do desenvolvimento e do desenvolvimento territorial abordados por outros autores nacionais e internacionais, além de se utilizar análise de outras pesquisas de importantes órgãos nacionais e internacionais sobre a temática. Esse procedimento propiciou incorporar conceitos como desenvolvimento, territórios, organização social, capital social, arranjos produtivos e institucionais e políticas públicas de desenvolvimento, entre outros.

Também lançamos mão da pesquisa documental, cuja “fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, podendo ser feita no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (LAKATOS; MARCONI 2003, p. 174). Foram utilizados documentos produzidos pelas instituições participantes dos territórios estudados, de governos e órgãos nacionais e internacionais, o que possibilitou conhecer melhor a realidade vivenciada em cada experiência analisada, método que permitiu avançar na comparação ao descrever e conhecer usos e costumes, tendências, diferenças bem como outras características.

A pesquisa também utilizou o estudo de caso, ao trabalhar com cinco territórios. Considera-se que um estudo de caso é a pesquisa sobre determinado indivíduo, família, grupo

ou comunidade que seja representativo de seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007 p. 62). Nesse procedimento de estudo de caso, a prática da pesquisa-ação esteve presente nos estudos realizados no Território Noroeste de Minas, pois o trabalho de pesquisador esteve em associação com a realidade local do território nas atividades de pesquisa. Situação em que “os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” (JUNG, 2003).

Além dessas metodologias, utilizamos, ainda, a análise quantitativa que, de acordo com Lakatos (2005, p.189) são “investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave”. Constituem estudos que utilizam métodos formais, que se aproximam dos projetos experimentais, caracterizados pela precisão e pelo controle estatístico, cuja finalidade é fornecer dados para a verificação de hipóteses.

Dessa forma, esta pesquisa também é quantitativa, ao analisar dados secundários e primários sobre os cinco territórios. Para tanto, tomamos com fonte de pesquisa quantitativa os Censos Agropecuários e Populacionais do IBGE, a base de dados existentes nos sítios do MDA e MDS, a base de dados do “Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA)” para os territórios espanhóis e os documentos produzidos pelos territórios brasileiros e espanhóis analisados e das entidades ligadas a eles, bem como outras fontes de dados secundárias. Esses dados nos permitiram traçar um quadro descritivo e analítico de cada território, abarcando a sua realidade socioeconômica, levantando indicadores dos projetos financiados, bem como seus resultados.

Quanto aos dados primários, foram obtidos por meio entrevistas estruturadas e semiestruturadas que permitiram recolher dados para a pesquisa. Conforme CERVO; BERVIAN; DA SILVA (2007, p. 51): “Recorre-se à entrevista, a partir da necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais e que podem ser fornecidos por certas pessoas”.

Os questionários foram aplicados junto aos executores do Programa de desenvolvimento rural na Espanha e no Brasil, junto a lideranças representativas e também com atores sociais locais com conhecimentos gerais dos territórios analisados, o que possibilitou melhor confrontação entre os projetos e execuções e uma análise aprofundada.

Após a coleta de dados, o passo seguinte foi analisar e interpretar os resultados obtidos/coletados. Tomando como parâmetro Marconi e Lakatos (2002, p.35), a análise



consiste na “tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores”, já a interpretação “é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos”, o que resultou na elaboração final da tese e na construção de seis capítulos descritos aqui de forma breve.

Assim sendo, nos dois primeiros capítulos foram construídos o referencial teórico de implicação para a tese. No primeiro capítulo, foi realizada a revisão teórico-histórica sobre como se deu o processo geral de desenvolvimento econômico no século XX, bem como a apresentação de conceitos-chave como desenvolvimento econômico, crescimento econômico e as derivações do subdesenvolvimento. Em seguida, abordamos o processo de “desenvolvimento econômico” experimentado pelo Brasil até o início da década de 1980, demonstrando que houve um processo de intenso crescimento sem que tenha sido acompanhado de boa distribuição da riqueza alcançada, seguido dos desdobramentos pós-década 1980, considerada a década perdida, pelo seu baixo crescimento econômico com elevada inflação, com o neoliberalismo e suas políticas, com a descentralização e as novas propostas para promoção do desenvolvimento econômico, incluindo o uso do enfoque territorial como referencial para algumas políticas públicas.

No segundo, foi realizada a revisão sobre a emergência da abordagem territorial, como instrumento do desenvolvimento, a partir de uma perspectiva de descentralização das políticas públicas. Todavia, discordando dos “arautos” da globalização que apontaram para o fim dos territórios pós-queda do muro de Berlim, enaltecemos as possibilidades de uma reterritorialização do espaço (HAERSBAERT, 2006). Apostamos, portanto, na heterogeneidade territorial que permite o uso da abordagem territorial como instrumento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, especialmente, o desenvolvimento rural, que utiliza o recorte de território zona, ou seja, induz-se a constituição de espaços geográficos contínuos para realizar “esforços” comuns.

A revisão bibliográfica sobre abordagem territorial do desenvolvimento foi realizada com apoio das literaturas nacional e internacional, que deram suporte para o debate sobre a promoção do desenvolvimento rural pela via territorial, seja para os territórios induzidos por políticas públicas bem como os territórios autonomamente constituídos. Além de debater outros elementos presentes na abordagem territorial como o papel do capital social, a superação da dicotomia rural/urbano e o contexto do desenvolvimento territorial rural no Brasil.

Entre os capítulos três e cinco, foram realizados os estudos de casos por nós analisados. No terceiro capítulo, foi realizado o estudo de caso de três territórios selecionados

na Espanha. Essa análise foi realizada em face da referência que o Programa LEADER e outras experiências desenvolvimento territorial rural implantadas na Europa, que influenciaram as políticas e experiências de mesmo cunho realizadas no Brasil.

A escolha de territórios espanhóis para realizar uma análise comparada com os territórios estudados no Brasil se deve aos resultados de transformações socioeconômicas que o Programa LEADER e outras iniciativas/políticas de abordagem territorial propiciaram para as regiões rurais da comunidade de *Andaluzia* nos últimos vinte anos, pela influência da experiência europeia do Programa LEADER sobre a política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo pelo Governo Brasileiro e do protagonismo de certas experiências locais de arranjos socioprodutivos já consolidados em toda a comunidade. Também se deve ao convênio firmado entre o Instituto de Economia da UFU e o IESA, financiado pelo CNPq, o que possibilitou a visita do pesquisador a esses espaços. O IESA realiza várias investigações sobre o desenvolvimento rural em toda a Europa, com destaque para a Espanha, como os trabalhos de Garrido Fernández e Moyano Estrada (2002), Moyano Estrada (2010) e Foro Iesa (2011).

Para tanto, esse terceiro capítulo foi dividido em três grandes partes. Na primeira, foi apresentado o processo do desenvolvimento rural no âmbito da União Europeia, desde a Política Agrícola Comum até a consolidação da abordagem territorial do desenvolvimento rural por meio da implementação dos programas LEADER e PRODER (Programa de Desenvolvimento Regional). Na segunda parte, apresentamos o funcionamento operacional do Programa LEADER no âmbito territorial. Em seguida, na terceira parte, é feita a apresentação e análise dos três territórios que foram selecionados e visitados por nós na província de *Córdoba*<sup>3</sup>: Território *Los Pedroches*, Território *Medio Guadalquivir* e Território *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*.

No quarto capítulo, foi apresentado e analisado o caso do Território Noroeste de Minas Gerais, que foi induzido pelo Governo Federal, por meio das políticas públicas para promoção do desenvolvimento rural. Nesse território, encontram-se as três experiências de desenvolvimento rural colocadas em marcha pelo Governo Federal na última década, os CONSADs, os Territórios Rurais do MDA e os Territórios da Cidadania. Entretanto, para os fins desta tese, damos ênfase ao Território Rural implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Território da Cidadania sobre a responsabilidade da Casa Civil. Para tanto, o capítulo está estruturado em uma apresentação, ainda que de maneira

---

<sup>3</sup> A província de Córdoba está localizada na parte Sul da Espanha, pertencente à Comunidade Autônoma de Andaluzia.

sucinta, das políticas de desenvolvimento territorial rural encontradas no Território Noroeste de Minas. Em seguida, foi realizada uma análise caracterizando o território, com destaque para o período recente, quando se iniciou o processo de articulação para a constituição do Colegiado Territorial, em 2003, até a análise da estrutura de governança, ou seja, o processo de consolidação de uma articulação social induzida pelas políticas públicas desde cima, do Governo Federal com análise dos principais resultados conquistados pela articulação social induzida no território com suporte da política pública.

No quinto capítulo, foi apresentada e analisada a constituição do território Café do Cerrado Mineiro. Território constituído a partir da articulação social dos cafeicultores locais em função de interesses privados e de grande importância econômica e social, por ter-se constituído em uma referência de organização de agricultores no Brasil. Sua constituição, classificada por nós como de caráter autônomo, por ter sido feita sem que houvesse qualquer indução dos poderes públicos para a formação de sua estrutura de governança, serve de referência e fornece elementos para uma análise mais aprofundada dos territórios induzidos por políticas públicas.

Assim, foi realizada análise desde a constituição desse território, destacando o processo de chegada do café no Cerrado Mineiro e a sua consolidação nesse novo “território” fase que contou com forte apoio do poder público, passando pela criação da estrutura de governança, ou seja, foi realizada uma análise da consolidação de uma articulação social constituída desde baixo no território Café do Cerrado Mineiro, também denominada de capital social constituído de forma autônoma e endógena. Em seguida, analisaram-se os principais resultados conquistados pela articulação social consolidada no território, cujo processo de conexão de interesses culminou com a constituição da Federação dos Cafeicultores do Cerrado, entidade líder do território, que busca o selo da Indicação Geográfica mais completa, a Denominação de Origem para o produto Café.

Dessa forma, chegou-se ao sexto capítulo, no qual foi realizada uma análise comparativa entre os territórios selecionados no Brasil e na Espanha por meio da divisão em dois grupos. No primeiro grupo, estão os territórios constituídos autonomamente, no caso do Brasil, o Território Café do Cerrado Mineiro e, no caso espanhol, o Território *Los Pedroches*. No segundo grupo, estão os territórios induzidos por políticas públicas, no caso brasileiro, o Território Noroeste de Minas e, no caso espanhol, os Territórios *Medio Guadalquivir* e *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*. O intuito da análise comparativa foi o de apresentar novos elementos que possam aprimorar e corrigir rotas da política de desenvolvimento territorial executada no Brasil, para a promoção do desenvolvimento territorial rural.

Todo esse trabalho nos permitiu concluir que uma política de indução ao desenvolvimento territorial rural é um importante instrumento de promoção de comunidades que se encontram em situação de subdesenvolvimento. Entretanto, simplesmente induzir a constituição de arranjos socioprodutivos não é o suficiente para promover desenvolvimento. Tanto as experiências territoriais autônomas no Brasil como as experiências territoriais autônomas e induzidas na Espanha, guardadas algumas diferenças, possuem elementos que contribuem para melhorar a política de indução no Brasil. Neste sentido, embora reconhecermos mudanças de orientação do papel do Estado na promoção do programa Territórios da Cidadania, concluimos ser necessária a reformulação da política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo no Brasil, desde um desenho mais adequado do território induzido, até uma melhor articulação dos diferentes entes públicos nas ações territoriais.

## **1. Do desenvolvimento econômico ao Desenvolvimento Territorial**

É da alçada dos economistas a análise dos grandes desequilíbrios que estão na raiz dos graves problemas do mundo contemporâneo (FURTADO, 2002, p. 69).

### **1.1 Introdução**

A adoção de um modelo de desenvolvimento econômico incluyente é uma decisão importante para a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais de um país. Embora o Brasil tenha experimentado grande crescimento econômico ao longo do século XX, é necessário reconhecer que é preciso aprofundar ainda mais uma série de ações e de políticas capazes de promover um processo dessa natureza.

Assim sendo, neste primeiro capítulo, foi realizada uma revisão histórico-teórica do processo de busca por um modelo desenvolvimento econômico dessa natureza, de caráter centralizado, até as transformações em que se implementaram políticas de desenvolvimento territorial, de caráter descentralizado.

Para tanto, o capítulo foi dividido em seis seções, incluindo esta breve introdução. Na segunda seção, é apresentado o modo pelo qual se deu a implementação do desenvolvimento econômico de caráter centralizado no século XX por várias nações mundo. Logo a seguir, na terceira seção, apresentam-se os conceitos de desenvolvimento econômico, crescimento econômico e as derivações do subdesenvolvimento. Na quarta seção, é abordado o processo de “desenvolvimento” econômico experimentado pelo Brasil até o início da década de 1980, demonstrando que houve crescimento acompanhado de pouco desenvolvimento. Na quinta seção, apresentam-se os desdobramentos pós década perdida (década de baixo crescimento econômico com elevada inflação), como o neoliberalismo e suas políticas, a descentralização e as “novas propostas para promoção do desenvolvimento econômico”.

Assim, espera-se estabelecer com essa breve revisão um debate histórico e teórico que nos auxilie nas análises das experiências territoriais brasileiras e europeias, particularmente, do caso espanhol, que se constituíram tanto por indução a partir de políticas públicas como autonomamente.

## 1.2 O desenvolvimento econômico centralizado no século XX

O início do século XX marcou o fim da ideia de desenvolvimento ligado ao conceito de evolução<sup>4</sup> para a busca pelo crescimento em função das graves crises econômicas vivenciadas, principalmente, pelos países centrais. O ciclo histórico mostra que, no período entre 1914 e 1948, o mundo passou por graves crises e duas grandes guerras. Ocorreu a Primeira Guerra Mundial (1914-1917), além da Revolução Russa de cunho Comunista em 1917<sup>5</sup>, a crise econômica de 1929 e, por fim, a Segunda Guerra Mundial com a existência de governos de ditadores nazista/fascista. Hobsbawn (1995) chama a atenção para as grandes transformações ocorridas no período, especialmente, a emergência do comunismo, como outra forma de organização da sociedade, cujos primeiros resultados em termos econômicos e sociais colocaram em cheque o modelo capitalista calcado nos princípios liberais.

Foi com a grande depressão dos anos de 1930, cujo fenômeno mais evidente foi a queda da bolsa de Nova Iorque, que a crise econômica ganhou grande dimensão, provocando a elevação do desemprego e falência de empresas. Como consequência, temos uma mudança importante no papel do Estado, que assumiu uma postura mais intervencionista, com maior protagonismo para a superação dos problemas enfrentados pelas nações, especialmente o desemprego e o baixo crescimento econômico (SOUZA, 1997; ORTEGA, 2008). Um exemplo de mudança foi o intervencionismo na economia americana sob o Governo Roosevelt ao executar o *New Deal* (1933-1936) para desatolar os Estados Unidos da profunda crise pós-1930.

Ortega (2008, p. 24) aponta que “naquele momento, ganhava centralidade a necessidade da promoção de reformas econômicas que viabilizassem as taxas de crescimento mais elevadas”. Reformas que buscaram promover elevadas taxas de crescimento e gerar melhorias sociais para as populações atingidas pelas crises, com o objetivo de alcançar a geração de emprego, melhorar a distribuição da riqueza gerada e reduzir a exclusão social que assolava os países centrais do capitalismo.

A obra de Keynes (Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda), lançada em 1936, por um dos grandes economistas do século XX, ganhou projeção mundial ao apontar a

---

<sup>4</sup> A noção de evolução estava atrelada à Biologia por meio da teoria evolucionista das espécies do século XIX e também à visão dos filósofos positivistas da ideia de progresso (FAVARETO, 2007).

<sup>5</sup> Com a Revolução Comunista que a Rússia viveu a partir de 1917, o “Novo Governo” promoveu uma série de medidas/políticas para acabar com a pobreza e a miséria, assim, após a Segunda Guerra Mundial, o país era visto como uma importante nação no mundo nas áreas econômica, social, política e militar.

necessidade de maior intervencionismo do Estado na economia, especialmente nos momentos de crise. Essa obra critica os economistas liberais e sua posição em relação ao papel do Estado, para os quais deveria atuar para preservar as forças do livre mercado, atuando apenas em serviços básicos da sociedade, como a justiça, educação e segurança.

O economista inglês Keynes aponta que uma política fiscal e monetária expansionista, especialmente com o aumento nos gastos públicos, poderia estimular os empresários a investirem, elevando a geração de emprego e renda. Souza (1997, p.17) aponta que a aplicação da *Contabilidade Nacional*, originada da teoria keynesiana deixou a questão do desenvolvimento econômico mais evidente. “Com ela, passou-se a comparar a renda *per capita* dos diferentes países e classificá-los em ‘ricos’ e ‘pobres’, dependendo do valor da renda média”.

Existe certa convergência entre os diversos estudiosos de que o desenvolvimento econômico ganhou importância após a Segunda Guerra Mundial, especialmente o papel do Estado (SOUZA, 1997; FAVARETO, 2007; ORTEGA, 2008). Também é consenso que o medo de um novo conflito mundial levou as nações a se sentarem e proporem ações para superação dos problemas que levaram às duas Guerras Mundiais.

Assim, realizando conferências com presença das principais nações do mundo, organismos multilaterais internacionais foram constituídos para interceder em determinadas situações sobre os países-membros. Para tanto, foram criadas várias organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU) para promover a paz entre as nações, suas agências de apoio ao desenvolvimento, como (CEPAL, FAO, UNESCO, OMS, OIT, entre outras<sup>6</sup>); o Fundo Monetário Internacional (FMI) para socorrer os países em crises econômicas, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), reconhecido como Banco Mundial, criado inicialmente para financiar a reconstrução dos países, e, ainda hoje, atua no financiamento a infraestrutura<sup>7</sup>. E, por fim, teve início a implementação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), hoje Organização Mundial do Comércio (OMC), com a função de cuidar do livre comércio entre as nações.

---

<sup>6</sup> Segundo Oliveira (2002), a ONU foi criada, em 1945, na Conferência de São Francisco, na cidade de São Francisco (EUA), composta inicialmente por 51 países-membros. Hoje conta com 193 países-membros e 17 organismos ou agências multilaterais. Sobre a ONU e sua estrutura organizacional, ver <<http://www.un.org>>.

<sup>7</sup> O FMI e o BIRD foram criados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de Bretton Woods (New Hampshire, EUA) em junho de 1944, onde estiveram reunidos 44 países para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial (Dicionário de Economia, 1985).

Para Baldwin (1979, p. 01) a partir de 1945 “o desenvolvimento econômico tem-se tornado o maior problema social e político nos assuntos mundiais”. Uma série de motivos é apontada para essa guinada da busca estrita do crescimento econômico para um modelo de desenvolvimento econômico, considerada uma migração da busca de resultados meramente quantitativos para qualitativos, especialmente, a partir do conflito, denominado de Guerra Fria, entre as duas superpotências mundiais, Estados Unidos e União Soviética, que buscando ampliar sua área de influência, levou ambos os países a adotarem medidas para melhorar as condições de vida da população sob suas respectivas áreas de influência. Ao mesmo tempo, a independência política conquistada por muitas nações no contexto da guerra, especialmente no continente africano, livre do controle externo, tais nações buscaram medidas para se desenvolverem.

Conforme Ortega (2005, p.01), no contexto da Guerra Fria, a disputa entre as nações hegemônicas do mundo capitalista e comunista influenciou a busca do desenvolvimento de regiões consideradas subdesenvolvidas, “fosse para impedir o avanço de um sistema sobre o outro em regiões pobres, fosse para demonstrar a superioridade de um sobre o outro”. Para Brum (2008), o conflito da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) impactou profundamente a realidade mundial levando a mudanças rumo a novos desafios, compromissos e alianças. Desse conflito, emergiu nova estrutura para o poder mundial, por meio de nova ordem econômica e nova ordem política.

Assim sendo, ocorreu uma guinada rumo ao desenvolvimento, seja por motivação política, fim da guerra, na qual os países europeus saíram arrasados, pelas mudanças políticas com independências e a formação de governos que colocavam o desenvolvimento nacional como pauta principal. O fato é que, a partir desse conflito mundial, houve uma busca pelo desenvolvimento visando a um processo de transformação estrutural com o objetivo de superar o atraso histórico e alcançar níveis elevados de desenvolvimento.

Landes (2005) demonstra bem que após o fim da Segunda Guerra Mundial, os países envolvidos diretamente com a guerra saíram destruídos, com grandes perdas financeiras, populacionais e produtivas. Assim, foram colocadas em marcha políticas de recuperação econômica, com maior intervenção do Estado, que propiciaram crescimento acelerado nos anos de 1950 e 1960.

No período compreendido entre os anos de 1950 e 1970, o mundo viveu a chamada “Era de Ouro”. O crescimento/desenvolvimento econômico foi acelerado em várias nações espalhadas pelo globo, fossem elas capitalistas ou comunistas (FAVARETO, 2007). Nesse período, o que esteve presente em boa parte das nações foi o desenvolvimento como sinônimo



de crescimento econômico, um crescimento material que levaria, diretamente, à melhoria dos padrões sociais, uma posição defendida por muitos teóricos, para os quais o crescimento econômico leva ao progresso social.

Dessa maneira, os países centrais, logo conseguiram resultados significativos em termos de desenvolvimento, em parte, porque já possuíam uma base social relativamente avançada, aliado aos investimentos produtivos capitaneados pelo Estado e pela iniciativa privada que atingiu, logo, ampla camada social. Há que se ressaltar que parte desses investimentos do Estado estavam no bojo das políticas de *Welfare State* (Estado de bem-estar social), engendrada na maioria dos países capitalistas avançados.

Não obstante a esse avanço, estava evidente que as políticas/ações implantadas após a Segunda Guerra Mundial não geravam resultados iguais para todos. Ao contrário, em muitos países, acentuaram-se as diferenças sociais. Assim, de acordo com Souza (1997, p.18) a “macroeconomia keynesiana passou a ser aplicada em todas as partes. Em seguida, contudo, verificou-se sua inadequação para explicar o desenvolvimento, por ser esse um fenômeno de longo Prazo”.

Furtado (2009), na obra “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, buscou na história econômica elementos centrais para analisar o tema do desenvolvimento<sup>8</sup>. A tese principal abordada por ele, nessa obra, é a de que o subdesenvolvimento deriva do desenvolvimento, ou seja, deriva da expansão do capitalismo mundial em sua fase oligopolista.

Outras abordagens, apresentadas por Souza (1997) que realizaram diversos trabalhos críticos ao processo de desenvolvimento econômico, tais como a Teoria do Imperialismo, a Teoria da Dependência e outros trabalhos de correntes Marxistas, provocaram, de um modo geral, reações na corrente tradicional de economistas, que construíram modelos apontando para a escassez de capital que gera o subdesenvolvimento, recomendando como estratégia de crescimento o aumento da poupança interna, a captação de poupança externa e aumento das exportações, em uma lógica de continuidade da dependência econômica para os analistas mais críticos<sup>9</sup>.

Ainda segundo Souza (1997, p.19), a partir do fim dos anos de 1940 e início dos anos de 1950 “economistas dos países pobres começaram a elaborar diagnósticos da realidade de

---

<sup>8</sup> Outro importante autor que utiliza a perspectiva histórica e ao mesmo tempo faz uma crítica à teoria ortodoxa é Caio Prado Júnior (1972), na sua obra *História e Desenvolvimento*.

<sup>9</sup> Entre as críticas, podem ser apontadas a presença do caráter desigual nas trocas internacionais, ou as alianças entre o capital internacional e as classes dominantes internas mantendo o *status quo*, o que propicia uma posição subalterna dos países pobres na divisão internacional do trabalho, ao fornecer matérias-primas baratas e importar produtos elaborados com elevado valor agregado.

seus países, com o objetivo de captar recursos dos países desenvolvidos, sobretudo dos Estados Unidos, e a implementar planos de desenvolvimento”. Na América Latina, esse papel foi desempenhado por economistas da CEPAL, que criticaram a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo e buscaram apontar em seus estudos uma política de industrialização por substituição das importações. É nesse contexto geral que o debate sobre desenvolvimento regional ganha espaço nas formulações de políticas para superar as desigualdades registradas entre as nações (ORTEGA, 2008).

Entretanto, alguns autores já apontavam para os limites da busca para o crescimento econômico, que se mostrava insuficiente para gerar riqueza a toda a sociedade (FURTADO, 1983). Na verdade, estava aumentando a desigualdade entre nações ditas ricas e pobres e, mesmo entre as sociedades no interior de cada nação. Veiga (2005, p.19) afirma que o crescimento econômico por meio do processo de industrialização não só promoveu, diretamente, o maior acesso da população pobre aos bens materiais e culturais, como de fato ocasionou melhores condições para as populações dos países ditos desenvolvidos.

Arrighi (1997) ao analisar um conjunto de países que estão em uma zona semiperiférica, entre o “centro” e a “periferia”, como a Argentina, o Brasil e outros da América Latina, sul e Leste da Europa, aponta que:

[...] esses países viveram transformações sociais e econômicas de longo alcance, frequentemente associadas a convulsões políticas. Contudo, em aspectos importantes, eles não conseguiram ‘alcançar’ o seletivo grupo de Estados que, em algum momento, estabeleceram os padrões e riqueza do sistema mundial. Desse ponto de vista, e considerados como um grupo de Estados, sua posição hoje parece ser tão intermediária quanto era a 50 ou talvez 100 anos atrás (ARRIGHI, 1977, p. 137-138).

Ainda assim, esse modelo de crescimento econômico, entrou em crise em meados da década de 1970, resultado de fatores como os choques do petróleo em 1973 e 1979 e da elevação das taxas de juros internacionais no fim dos anos de 1970 que, no conjunto, promoveram problema nos balanços de pagamentos de vários países no mundo e levaram a crise da dívida externa em 1982 para países devedores, inclusive o Brasil, além de problemas internos em cada país. O fato é que a crise fiscal dos países provocou dificuldades para continuar atuando de maneira intervencionista, como Estado planejador. Para Benko (2002), o período de prosperidade chegou ao seu limite na década de 1980, quando o mundo mergulhou em uma crise inflacionista fruto da escassez de cereais e aumento do preço do petróleo acompanhado de desemprego. As consequências desse contexto para o Brasil será retomado

mais a frente no item 1.5. Agora, serão aprofundados um pouco mais alguns conceitos, fundamentais para o entendimento de capítulos seguintes.

### **1.3 Alguns conceitos teóricos: Crescimento e Desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento**

Ao longo do século XX, pode-se constatar um movimento histórico de construção de uma ideia e da busca de seu aparato científico: a de desenvolvimento. Sua construção, ainda que não linear, pode ser recuperada desde a noção de progresso, passando pelo de crescimento, até chegar à de desenvolvimento (FAVARETO, 2007). Para as principais nações do mundo, podem-se caracterizar dois momentos nesse processo, um primeiro até a Segunda Guerra Mundial, com ênfase na ideia de progresso e depois crescimento e, no pós-Segunda Guerra Mundial, em que o conceito de desenvolvimento ganha destaque (MARTINUSSEM, 1997).

Deve-se ressaltar que, ao analisar em maior profundidade o processo desenvolvimento das nações, percebe-se que ele não ocorreu e não ocorre de forma simétrica entre as nações do mundo ocidental, nem mesmo no interior de cada nação.

O crescimento econômico é um conceito de certa forma limitado, que está ligado a aspectos mais quantitativos, medido em termos físicos e monetários. No Dicionário de Economia da Coleção os Economistas (1985), é definido como o “aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica” (Dicionário de Economia, 1985, p.97-98).

Nessa perspectiva, o bem-estar geral ocorreria em função do aumento da produção, com impacto positivo sobre o Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB) do país e seu resultado *per capita*, o índice de incremento da força de trabalho, a acumulação de poupança em relação renda nacional, entre outros indicadores econômicos. Ou seja, a preocupação está centrada no aumento de renda ou da riqueza nacional, mas sem se preocupar em como se distribui pela população essa riqueza, e sem questionar se ocorre concentração em alguns grupos e a exclusão de muitos. Gómez e González (2005) ressaltam que esse tipo de crescimento, por si só, provoca diferenças entre pessoas, grupos ou classes de pessoas.

A insuficiência dessa perspectiva vai ficando evidente ao longo do século. Gómez e González (2005) afirmam que o conceito de desenvolvimento modificou-se ao longo do

século XX. No início do século, com o aporte teórico clássico se concentrava no econômico, ao longo do período veio incorporando questões sociais para fechar o século com debate de desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável. Os autores acrescentam que as diferentes formas de se entender o desenvolvimento entre as diferentes sociedades vem-se padronizando com o avanço dos meios de comunicação e o efeito demonstração, contudo, com constantes mudanças ao longo do tempo.

Nesse sentido o Dicionário de Economia (1985, p.111) conceitua desenvolvimento econômico como “crescimento econômico (aumento do Produto Nacional Bruto *per capita*) acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia”. Argumento compartilhado por Furtado (2002).

Apesar disso, Gómez e González (2005, p. 235) afirmam que “*El concepto de desarrollo tiene una componente cultural que lo convierte en una idea cambiante, con un elevado grado de subjetividad*”. Portanto, pode-se concluir que o termo desenvolvimento não possui um conceito acabado, mas há elementos centrais que precisam ser ressaltados, como o fato de que o desenvolvimento é algo que as sociedades em geral almejam e devem buscá-lo, está ligado a resultados positivos para as sociedades e nações, e que se traduz na busca por melhor qualidade de vida para a sociedade.

De acordo com Furtado (2002, p. 53), “o processo de mudança social que veio a ser conhecido como desenvolvimento econômico somente é aplicado em toda a sua complexidade quando o relacionamos com a ideia de criatividade”. O autor ainda acrescenta que é “a partir do conceito de desenvolvimento que se pode afirmar que o homem é um elemento de transformação, agindo tanto sobre o contexto social e ecológico como sobre si mesmo” (FURTADO, 2002, p.77).

Atualmente, para caracterizar um país segundo o seu grau de desenvolvimento, a ONU utiliza uma série de indicadores além da renda *per capita* média, como o índice de mortalidade infantil, a expectativa média de vida, o grau de alfabetização e instrução, as condições sanitárias, o grau de dependência econômica externa, o nível de industrialização, o potencial científico e tecnológico. Mais recentemente, para melhor caracterizar o desenvolvimento, têm sido incorporados alguns indicadores de direito humano, meio ambiente e sustentabilidade. E é por isso que Furtado (2002, p. 21), ao responder uma pergunta sobre o tema, afirma que “o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada”.

Entretanto, ainda é bastante arraigada a ideia de que o desenvolvimento econômico de um país se dá por um conjunto de mudanças como o aumento da atividade industrial em

relação à atividade agrícola, pela migração população que passa a concentrar nos centros urbanos em detrimento do meio rural, por modificações na balança comercial com redução da importação de produtos industrializados e de exportações de produtos primários e redução de ajuda externa (DICIONÁRIO DE ECONOMIA, 1985, p.112).

O fato é que ao longo da História do capitalismo, algumas nações, ou parte delas, conseguiram alcançar bons resultados em relação aos indicadores anteriormente mencionados, enquanto um grande conjunto de nações ou subpartes das nações não lograram êxito. Assim, esse trabalho tem seu foco na busca pelo desenvolvimento, que se constitui em um “processo histórico que as sociedades nacionais modernas buscam levar adiante por meio de estratégias nacionais” (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Por sua vez, as nações que não alcançam elevados níveis de desenvolvimento foram caracterizadas como subdesenvolvidas, situação que, de acordo com o Dicionário de Economia (1985) é inferior ao sistema econômico-social de um país, em relação aos padrões econômicos de nações industrializadas. Evidencia-se por indicadores como exportação concentrada em produtos primários, forte participação na pauta de importação de produtos industrializados, de tecnologias e capitais estrangeiros. Também registra elevadas taxas de desemprego, baixos salários, baixa produtividade, baixa renda *per capita*, mercado interno pouco expressivo, baixo nível de poupança, resultando em subconsumo acentuado da população (DICIONÁRIO DE ECONOMIA, 1985, p. 416).

Essas nações foram caracterizadas como sendo economias periféricas, que no período da chamada Guerra Fria recebiam a expressão Terceiro Mundo, e caracterizavam o conjunto de nações pobres da Ásia, África e América Latina que situavam entre o bloco formado pelas grandes nações capitalistas e bloco dos países socialistas formado pela extinta URSS e países da Europa ocidental. Hoje, a classificação principal é de países desenvolvidos e não desenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento, o que coloca no mesmo grupo desde países mais industrializados, como o Brasil e a Argentina, a países extremamente pobres da África, como o Congo.

#### **1.4 O desenvolvimento/crescimento desigual no Brasil no século XX (1900-1980). Ou seria o caminho do subdesenvolvimento?**

O objetivo desta seção é demonstrar como o processo de desenvolvimento/crescimento econômico engendrado no Brasil promoveu, de um lado, bons resultados em termos socioeconômicos e, por outro, os resultados não foram distribuídos para toda a sociedade, o que abre espaço para políticas de desenvolvimento territorial que almejam alcançar territórios de economias deprimidas.

Quando analisamos o processo de crescimento econômico experimentado pelo Brasil ao longo do século XX e início deste século XXI, fica evidente um saldo desigual de crescimento, ou seja, um resultado díspar em termos de distribuição de renda, riqueza, produção e qualidade de vida para a população, que contou com momentos distintos de atuação das políticas públicas na condução do processo de crescimento.

Não retornaremos nossa análise ao período colonial brasileiro, mas vale lembrar que esse período, em que foi imposto ao Brasil um modelo de colonização de exploração, cujo centro das atividades econômicas esteve voltado para os países colonizadores, contribuiu para que o país permanecesse por mais de três séculos à margem do crescimento econômico experimentado pelos países centrais. Na verdade, o papel que coube ao País na divisão internacional do trabalho foi o de fornecer produtos primários aos países centrais com base no trabalho escravo e, ao mesmo tempo, permanecendo como mercado consumidor de produtos manufaturados, abandonando por completo o direcionamento do seu desenvolvimento interno (PRADO JUNIOR, 1942).

Foi no século XX, particularmente pós-1930, que o Brasil, uma nação até então considerada pobre/periférica, ampliou seu crescimento econômico, promovendo o deslocamento do centro dinâmico de um conjunto de atividades dependentes do exterior (produção de produtos primários voltados para exportação) para o mercado interno, dando início ao processo de industrialização. Em uma primeira etapa, até meados dos anos de 1950, caracterizada como uma industrialização restringida, por concentrar-se na produção de bens de consumo; depois, concentrou-se na industrialização pesada (MELLO, 1982; CANO, 2007). Esse deslocamento de uma economia primário-exportadora para uma economia industrializada, como chamou a atenção Suzigan (1986), pode ser explicado por choques adversos (período em que os países centrais passaram por crises como a primeira guerra mundial, dificultando as nossas exportações, e por consequência, as importações, abrindo

espaço para o mercado interno), bem como nos períodos de expansão da produção cafeeira, que estimulou a produção interna em função do crescimento da renda (industrialização induzida pelas exportações).

Esse crescimento econômico avançou fortemente após 1930, quando se fez uma opção “desenvolvimentista” e industrializante, contando com o papel central do Estado como grande protagonista que ultrapassa os anos pós-Guerra, em uma ação cunhada de “processo de substituição de importações<sup>10</sup>” (TAVARES, 1972). Nesse momento, foi engendrado um processo de transformação para superar os entraves rumo ao desenvolvimento industrial, cuja base produtiva era agrícola, voltada para a exportação, a população predominantemente rural e território fragmentado, com grandes desigualdades territoriais, econômicas, políticas e sociais (JESUS, 2006).

É importante lembrar que o Brasil é um dos países de industrialização tardia e de economia periférica em relação às nações dinâmicas do capitalismo. Acrescente o fato de o país possuir, na época, outras debilidades como: burguesia incipiente e frágil, sociedade fragmentada, baixo nível de coesão social, baixo envolvimento cultural, forte tradição paternalista, uma consciência histórica limitada entre outros. Tudo isso, levou Brum (2008, p. 206) a considerar que “as condições objetivas (econômicas, sociais, políticas, culturais) exigiam a existência de um Estado forte, para tutelar o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro”.

Conforme já apresentado, foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a expressão desenvolvimento ganhou espaço nos debates econômicos e políticos em âmbito mundial, com especial destaque para o papel do Estado (ORTEGA, 2005, p. 01). Ainda segundo o autor, tomando como referência os postulados teóricos keynesianos, a participação do Estado no desenvolvimento das nações capitalistas assumiu novo papel, emergindo discussões em torno do desenvolvimento regional com tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades regionais das nações.

Como aponta Souza (1997), no Brasil, o debate em relação ao desenvolvimento econômico:

[...] tomou forma com os estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953) e do Grupo Misto BNDES-CEPAL (1953-1955), que forneceram elementos para os planos nacionais subsequentes. O relatório da

---

<sup>10</sup> Segundo a autora Maria da Conceição Tavares, a substituição de importações foi “um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, por meio de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.” (TAVARES, 1972, p. 41).

comissão Mista salientou que o ritmo de crescimento industrial, desde a década de 1940, era três vezes superior ao da agricultura e que o Brasil já possuía amplo setor de mercado interno, justificando a produção em larga escala (SOUZA, 1997, p.19).

Somem-se, ainda, nesse momento, as contribuições da Comissão Econômica para América Latina, a CEPAL, nesse debate, tendo como expoente Raul Prebisch, além das contribuições de Celso Furtado, Caio Prado Junior, entre outros. A concepção centro-periferia, formulada no campo cepalino, tornou-se um dos principais argumentos teóricos a favor da industrialização a partir de uma modelo de planejamento centralizado. Dessa maneira, de acordo com Prado Junior (1972, p. 24-25) a “teoria do desenvolvimento e sua extensão para a análise e interpretação do subdesenvolvimento se impregnarão assim da tese intervencionista. As inversões e suas vicissitudes serão colocadas em posição central da matéria”.

Assim, o Brasil viveu um período de grande planejamento da sua economia a partir da ação estatal para promoção do seu crescimento econômico<sup>11</sup>. De tal modo, a industrialização no País foi induzida pelo Estado. Por um lado, incentivando o empresariado nacional, protegendo o mercado para a indústria nascente, gerou estímulos, subsídios isenções e incentivos fiscais, além de crédito e outros incentivos para o mercado interno. Por outro lado, diante da fragilidade do empresariado nacional, atuou na forma direta como empresário, ao assumir o papel de construir parte da infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações...) fornecer insumos básicos a indústria (ferro, aço, petróleo, petroquímica, fertilizantes entre outros), o que levou a constituição de dezenas de empresas estatais (TAVARES, 1972).

Em um primeiro momento, o Estado contou com recursos próprios (incluindo a emissão monetária) e empréstimos externos, mas à medida que a internacionalização do capital avançou, muitas multinacionais chegaram ao País, ocupando os segmentos que o empresariado nacional não havia ocupado, como em grande parte do setor de bens de consumo duráveis, caso da indústria automotiva e de eletrodomésticos, ampliando a dependência externa do País.

Nesse contexto, quando analisamos o crescimento econômico experimentado pelo Brasil no século XX, fica evidente que o País obteve taxas expressivas, confirmadas pelos dados oficiais. Esse resultado, analisado por inúmeros pesquisadores, demonstra que o crescimento experimentado pelo Brasil até 1980 foi uma das maiores trajetórias mundiais,

---

<sup>11</sup> Para um resumo sobre os principais planos implantados pelo Governo brasileiro de 1950 a 1980 ver: Brum (2008) ou Vasconcellos, Gremaud e Toneto (2002).



especialmente a expansão do Produto Interno Bruto (PIB) e, em menor proporção, o PIB *per capita*, uma vez que, nesse período, o Brasil passou por elevado crescimento populacional.

Maddison (1989), ao analisar o crescimento econômico das dez principais nações no mundo, no período entre 1870 e 1987, demonstra que o Brasil experimentou um dos mais rápidos crescimentos econômico, média de 4,4% ao ano, talvez o maior do mundo após a revolução industrial. Nesse período, o PIB total País foi multiplicado 157 vezes, contra 84 vezes para o PIB do Japão e “apenas” 53 para o PIB dos Estados Unidos, as outras duas economias de maior dinamismo no período. Utilizando os dados apontados pelo autor, para o período de 1957, quando o país estava implantando a indústria de bens duráveis, a 1986, fim da análise temporal do autor, o *boom* do PIB brasileiro chegou a quase 600%, o que dá uma média próxima a 7% ao ano, contra um acréscimo acumulado de apenas 150,4% para o PIB dos EUA. Isso permitiu a Maddison (1989) demonstrar que a diferença entre as duas economias foi expressivamente encurtada: de mais de 44 vezes, para “apenas” dezesseis vezes mais no período.

Um dos grandes problemas é que o Brasil perdeu o ritmo do crescimento acelerado a partir da década de 1980. Almeida (2007, p. 06), analisando os dados das Contas Nacionais do IBGE com média de décadas, demonstra que o PIB do Brasil cresceu ao ano, 6,2% em 1960, 8,6% em 1970, caindo para, apenas, 1,6% em 1980 e 2,6% em 1990. Os dados para o período indicam fim de um ciclo de crescimento acelerado, no qual o Brasil que estava aproximando das nações desenvolvidas e volta a si distanciar, pois o ritmo de crescimento ficou bem menor. Por hora, para o desenvolvimento do trabalho da tese, foca-se o período até 1980.

O crescimento econômico acelerado propiciou ao País algumas melhorias estruturais e possibilitou internalizar importantes setores industriais, como alguns segmentos dos bens de capitais (D1), de insumos básicos e bens de consumo duráveis, entre outros, construindo uma vasta base industrial, com grande atuação de diversas empresas estatais e multinacionais e em menor escala, empresas privadas nacionais. Isso resultou em significativa modificação na estrutura dos setores econômicos, com crescimento do setor industrial e do setor de serviços sobre o setor primário, embora este último tenha crescido significativamente em termos de produtividade e produção<sup>12</sup>.

Entretanto, essa ação foi insuficiente para transformar o País em uma nação desenvolvida, na verdade, experimentamos um crescimento econômico expressivo no século

---

<sup>12</sup> Sobre o processo de modernização da agricultura no Brasil ver: Graziano da Silva (1996 e 1999).

XX, mas tal expansão não foi combinada com melhor distribuição de renda que propiciasse melhor ganho social, ou seja, desenvolvimento econômico. Ou seja, conforme apontam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2002), houve crescimento econômico, mas, ao considerar os aspectos distributivos, verifica-se que ficou a desejar.

Mesmo com relação aos aspectos quantitativos, há que se considerar que os dados analisados por Maddison (2001) já apontavam para um grave problema social, pois enquanto o crescimento do PIB estava acelerado (4,4% ao ano), o comportamento do PIB *per capita* ficou a desejar, 2,1% ao ano de crescimento (no período 1870-1987); já o Japonês cresceu 2,7% ao ano, isso se deve ao acelerado crescimento populacional que o Brasil experimentou. Também é importante ressaltar que o crescimento de 2,1% ao ano não deu conta de colocar o País no patamar de países desenvolvidos, nem mesmo com o da Coréia do Sul (Tabela 1), que tinha uma situação próxima à do Brasil no início do século. O que podemos perceber é que o Brasil conseguiu aproximar-se da média mundial, mas ainda estava distante dos países desenvolvidos, como é os Estados Unidos e o Japão, quando se toma como parâmetro o PIB *per capita*.

TABELA 1.1 Evolução do PIB *per capita* 1913 – 1998 (US\$)

<b>Países selecionados</b>	<b>1913</b>	<b>1950</b>	<b>1973</b>	<b>1998</b>
Argentina	3.797	4.987	7.973	9.219
Brasil	839	1.672	3.882	5.459
Coréia do Sul	893	770	2.841	12.152
EUA	5.301	9.561	16.689	27.331
Japão	1.385	1.926	11.439	20.084
<b>Mundo</b>	<b>1.510</b>	<b>2.114</b>	<b>4.104</b>	<b>5.709</b>

Fonte: Maddison (2001) com modificações realizadas pelo autor.

Além dos fatores limitantes já apontados, tal crescimento resultou em uma grande desigualdade entre as regiões, estados, ou mesmo no âmbito dos municípios brasileiros. Ou seja, alguns desses espaços cresceram economicamente e socialmente mais que outros. Perroux (1977, p. 146) apresenta um argumento essencial para compreendermos o que aconteceu no Brasil, na verdade, “o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia”.

Para tanto, Perroux (1977) apresenta argumentos para explicitar o processo de crescimento desigual. No primeiro, o autor expõe o desempenho de uma Indústria Motriz e o Crescimento, em que uma nova indústria induz o seu ambiente, gera outros entrantes no seu

entorno, entretanto, faz crítica à visão de que “o aparecimento de uma ou várias indústrias modifica a ‘atmosfera’ de uma época, cria um ‘clima’ favorável ao crescimento e ao progresso. Isso não passa de metáforas e palavras” (PERROUX 1977, p. 151). Assim, Perroux (1977) parte de estudos de J. Schumpeter para demonstrar que não existe um ambiente industrial de equilíbrio estacionário estável, mas sim, cheio de mudanças e de instabilidades, que leva ao estudo do complexo de indústrias.

No segundo argumento, Perroux (1977) explora o complexo de indústrias e crescimento analisando três elementos fundamentais na sua argumentação: a) a indústria-chave; b) o regime não-concorrencial do complexo e c) o fato da aglomeração territorial.

A indústria-chave, também denominada de motriz, é aquela que busca no seu crescimento aumentar as vendas com objetivo de utilizar melhor ou seu capital fixo, ou seja, promover redução de custos e, nesse processo de ampliação, aumenta também suas compras de outras indústrias, criando entrelaçamentos. Tais entrelaçamentos, denominados por Perroux de estrutura de uma economia articulada, fazem com que certas indústrias “constituam pontos privilegiados das forças ou dinamismo de crescimento. Quando essas forças provocarem aumento de vendas de uma indústria-chave, provocarão também, expansão e crescimento, de grande vulto, no conjunto mais amplo” (PERROUX 1977, p. 153).

Perroux (1977) acrescenta que, quase sempre, esses complexos industriais promovem ambientes de instabilidades, por gerarem entrelaçamentos de formas oligopólicas. Em muitos casos, em que as indústrias são fornecedoras e clientes umas das outras, geram muitas indeterminações e instabilidades dinâmicas sobre os preços de vendas, nas quantidades e na compra de serviços, o que pode levar a uma política regularizadora, por parte das grandes firmas, por grupos de firmas ou pelo Estado. Essa relação de conflitos ou de busca pela cooperação em certo espaço resulta na expansão e no crescimento do conjunto de indústrias motriz.

Tudo isso acarreta a aglomeração territorial, tendo como força motriz as indústrias-chave, cujo ambiente é pouco concorrencial dentro do complexo, mas com grande capacidade de promover intensificação das atividades econômicas pela aproximação e contatos humanos. Assim, amplia a demanda por diversos bens e serviços, “necessidades coletivas”, ao mesmo tempo, a produção, ou seja, promove um fortalecimento das relações entre empresários, trabalhadores, consumidores etc..

No entanto, Perroux (1977) já chamava a atenção para o seguinte fato: os efeitos de intensificação de um polo industrial complexo acentuam as disparidades inter-regionais. Tais polos modificam o seu meio e, se entrarem em contato com outros polos, ampliarão a

transformação no seu entorno. Isso nos leva a perceber que o ritmo de crescimento econômico a partir de polos indústrias não é por si só igualmente distribuído, pelo contrário, é gerador de enormes disparidades.

Quando olhamos para o Brasil sob essa ótica, verificamos que o crescimento econômico, acentuadamente o industrial, pode ser explicado a partir desse comportamento, pois, ao longo do século XX, o País cresceu de forma heterogênea, ou seja, surgiram grandes centros de produção e consumo espalhados pelo território, alguns com fortes correlações entre si, outros mais isolados.

Myrdal (1972), ao estudar os países subdesenvolvidos, também aponta para a importância a ser dada para a inter-relação entre as diferentes regiões dentro de um País, e critica a teoria convencional do equilíbrio quando se consideram os fatores econômicos, como a oferta e a demanda ou a lei do equilíbrio geral. Ao se analisar a realidade social no seu amplo conjunto de elementos, o sistema normalmente se afasta do equilíbrio, assim, uma mudança causa movimentos que não repousam no ponto inicial, denominados pelo autor de “causação circular” em que “o processo social tende a tornar-se acumulativo e, muitas vezes, a aumentar aceleradamente, sua velocidade” (MYRDAL, 1972, p.34).

Imediatamente o autor considera que em um sistema instável, o equilíbrio, como advogam muitos economistas, não é inerente ao sistema econômico, é necessária a atuação externa para que seja alcançado. Ou seja, em países subdesenvolvidos, no cenário de liberalismo econômico, em que as forças de livre mercado agem por si, o resultado é o aumento de desigualdades regionais, econômicas, sociais, setoriais e pessoais, o que exige atuação do Estado para evitar tantas desigualdades.

Se as forças de mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do País estagnado (MYRDAL, 1972, P.34).

Portanto, o autor considera que o destino de investimentos se dá pelas vantagens comparativas que uma localidade propicia ao capital em relação a outras, gerando situações distintas. As localidades receptoras do investimento terão suas rendas e demandas ampliadas, e nas regiões pouco ou não receptoras de investimentos, as mais pobres, podem apresentar tendência de queda na renda. Com efeitos cumulativos progressivos e regressivos, Myrdal

ressalta para a importância de o Estado em atuar para potencializar o progresso e, ao mesmo tempo, reduzir os efeitos regressivos, contribuindo para redução das desigualdades regionais.

Assim como fizeram Perroux e Myrdal, Hirschman (1977) mostra que o crescimento econômico, no sentido geográfico, é, necessariamente, desequilibrado, ou seja, ele não ocorre simultaneamente em todo o território. “O resultado é divisão do mundo, em países desenvolvidos e subdesenvolvidos e a de um País, em regiões progressistas e atrasadas”. Situações que levam o autor a apontar dois efeitos distintos do crescimento econômico em relação às desigualdades regionais. O primeiro é denominado de efeito de fluência, visto como o lado positivo e que gera efeitos favoráveis, como o aumento das compras e de investimentos dos desenvolvidos sob os subdesenvolvidos, ou de regiões progressistas sob as atrasadas em um caráter de complementaridade, o que pode reduzir o desemprego e aumentar a demanda.

Por outro lado, Hirschman (1977) aponta um segundo efeito, o da polarização, agora, visto como o lado negativo, em que o crescimento econômico concentra em certos países, ou em determinadas territórios dentro de um País, o que resulta em um movimento dos fatores produtivos, principalmente, capital e trabalho, em favor da parte desenvolvida, acentuando ainda mais as diferenças existentes entre os distintos territórios. Nesse contexto, o autor defende a ação estatal para reduzir os efeitos de polarização interferindo nas forças de mercado, com medidas para evitar a saída e atrair os fatores produtivos, inclusive com investimentos públicos para gerar atrativos nas regiões polarizadas.

O conceito de crescimento econômico desigual, apontado por Perroux, Myrdal e Hirschman, é elucidativo para se analisar o Brasil. Nesse sentido, podemos tomar como parâmetro os dados de Diniz (1999), que demonstram o crescimento desigual do Brasil entre as décadas de 1960 e 1990. Um crescimento que veio concentrando a atividade econômica em determinados estados, regiões metropolitanas ou mesmo em municípios mais dinâmicos. Nesse período, ganharam destaque as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte entre outras. Entre os anos de 1967 e 1970, o Estado de São Paulo pulou de uma participação na produção industrial no Brasil de 15,9% para 58,1% em 1970 (Tabela 1.2). Isso evidencia uma rápida concentração do crescimento econômico no Estado de São Paulo e, a perda de participação do restante do País nesse período.

Entretanto, a partir dos anos de 1970, nota-se certa inflexão no grau de concentração no estado de São Paulo, o auge da concentração da produção industrial, que passou de 58,1% para 49,3% em 1990, o que, de certa forma, indicou que há uma desconcentração industrial no País. Assim, Diniz (1999) apresenta diversos argumentos para tal processo de

desconcentração, como os incentivos fiscais realizados pelas Superintendências de Desenvolvimentos (SUDENE, SUDAN e SUFRAMA), os incentivos a produção na nova fronteira agrícola, o Cerrado Brasileiro, os investimentos das empresas estatais desconcentrados no País, a ação de cada Estado na atração de “novas” plantas industriais, além do que o autor denomina como “deseconomias” de aglomeração na expansão industrial da região metropolitana de São Paulo para as economias de aglomeração em outras cidades do interior do Estado ou para o eixo Belo Horizonte-Porto Alegre.

TABELA 1.2 Brasil: participação relativa das regiões na produção industrial

Regiões	1907	1939	1950	1970	1980	1990*
Norte	4,3	1,1	0,6	0,7	2,4	3,1
Nordeste	16,7	10,4	9,3	5,7	8,1	8,4
Leste**	42,3	28,9	28,9	22,7	19,2	20
Estado de São Paulo	15,9	45,4	46,6	58,1	53,4	49,3
Sul	19,9	13,8	14	12	15,8	17,4
Centro-Oeste	0,9	0,4	0,6	0,8	1,1	1,8
Brasil	100	100	100	100	100	100
Brasil – São Paulo	84,1	56,4	53,4	41,9	46,6	50,7

Fonte: Diniz (1999); IBGE - Censos Industriais.

\*1990 – Estimativas do autor (Diniz). \*\* Leste é o sudeste excluindo o Estado de São Paulo.

Mesmo quando esse autor demonstra que o crescimento econômico brasileiro começou a se desconcentrar, a partir da década de 1970, ele não se deu de forma homogênea pelo País, mas, sim, concentrado nas principais regiões metropolitanas e cidades médias do centro-sul do País, o que o autor denominou de polígono de aglomeração industrial. Ou seja, houve uma pequena desconcentração do PIB brasileiro, mas concentrado nos estados de São Paulo, Paraná, em parte do estado de Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (DINIZ, 1999).

Outros autores que analisam o crescimento econômico brasileiro à luz da economia regional, também chegam a resultados semelhantes, embora com metodologias diferentes. Destaca-se Matos (2005), ao tratar do Brasil desigual, parte de vários teóricos que demonstram um País dual ou dividido, entre territórios desenvolvidos e outros não desenvolvidos. Todavia, com críticas e uma análise transdisciplinar, o autor chegou a um Brasil tripartite, ou seja, do processo de crescimento econômico experimentado pelo País ao longo do século XX, resultou em três regiões distintas.

Nessas regiões Matos (2005) insere o debate do *core* (centro) paulista, “criando” a chamada região centro-sul, que abarca boa parte do Centro-Oeste e do sudeste – a região

concentrada – e o Sul. Ele modifica um pouco a divisão tradicional das regiões, no *core*, incorpora Brasília/Goiânia e a parte de Cerrado do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e todo o sul do País. Essa região, segundo o autor, é a mais desenvolvida do País, puxada por São Paulo. Uma segunda região abarca o nordeste tradicional, no qual é incorporada a parte nordeste de Minas Gerais e, por fim, a região Norte que abrange o território amazônico. Essas duas últimas regiões têm pouca dinâmica econômica em relação à primeira.

Ao trabalhar essas regiões, o conceito de território em redes é explorado pelo autor de forma que as redes expressam ligações entre e dentre essas três. Assim:

[...] expressam múltiplas dimensões, urbanas e não-urbanas, e traduzem muito bem as materialidades acopladas aos espaços em movimento. Indicam, por exemplo, lugares articulados por fluxos multivariados, como os de pessoas, capitais, informações, idéias e até culturas (MATOS, 2005, p. 40).

Matos (2005) conclui que o Brasil de 1940 a 2000 passou por um processo de urbanização que resultou em amplos espaços regionais, mas sem desmetropolizar, mas com novas cidades médias, e cidades pequenas pluriativas (diversificadas economicamente) além do debate do “novo rural” que leva parte da produção para o interior do País. Ou seja, o País passou por uma rápida urbanização acompanhada de desigualdades, que, por um lado consolidou um território em rede, ligando o fluxo de pessoas, mercadorias, serviços e capitais entre as cidades, com maior densidade na região Centro-Sul e em menor grau nas outras duas regiões, o que indicou uma forte presença de disparidades entre as três frações e, também, disparidades dentro de cada fração.

Embora os dados do autor demonstrem o crescimento acelerado das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza, Curitiba e Belém entre 1940 e 1980, todas essas cidades tornaram-se Regiões Metropolitanas, já nos anos 2000, havia uma tendência a descentralização espacial, redução no ritmo de crescimento das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e ampliação de outras, além de uma tendência de crescimento das cidades candidatas a Regiões Metropolitanas, como: Goiânia, Campinas, Santos, Brasília, e da consolidação do crescimento de cidades médias espalhadas na rede, acentuadamente na região Centro-Sul.

O fato é que o modelo de desenvolvimento brasileiro, especialmente, a partir de 1930, foi baseado em um Estado forte que ajudou o País a crescer economicamente, mas de forma bastante concentrada. Assim, quando analisamos o Brasil na década de 1990, continua fortemente concentrado, ou seja, o resultado foi um crescimento desigual que privilegiou as cidades, gerou territórios distintos dentro do espaço nacional e levou a classificações distintas

de territórios, entre dinâmicos e não dinâmicos, ou como denominou Ortega (2008) os não dinâmicos em “territórios deprimidos”.

As interpretações do crescimento econômico desigual apontadas por Perroux, Myrdal e Hirschman influenciaram, em grande medida, as experiências de planejamento engendradas nos países desenvolvidos e não desenvolvidos a partir dos anos de 1960. Assim, na América Latina, inclusive no Brasil, foram realizadas diversas ações de políticas econômicas de alcance nacional para enfrentar as desigualdades regionais.

Mesmo nesse contexto, no início dos anos de 1970, Celso Furtado alertava para os limites do processo de “desenvolvimento econômico” em curso no País, influenciado fundamentalmente pela dinâmica das economias centrais que resultou em um processo de crescimento econômico desvinculado das questões sociais. Analisando do ponto de vista do crescimento, o Brasil deixou de ser “apenas” uma economia agroexportadora e importadora de produtos manufaturados, passou a ser caracterizado como uma sociedade industrial moderna, com importantes cadeias industriais e uma importante classe de operários.

Mesmo assim, o desenvolvimento que esteve associado à industrialização, que de fato, esteve presente na América Latina e, em maior evidência no Brasil, não promoveu uma transformação do crescimento econômico em desenvolvimento significativo, ou seja, não foi capaz de promover ganhos sociais mais bem distribuídos para toda a sociedade (FURTADO, 2002).

Esse processo desenvolvimentista, impulsionado pelo Estado centralizador, promoveu a denominada *modernização conservadora* no País, ou seja, houve grande crescimento econômico com pouco desenvolvimento social. O crescimento industrial não colocou o País na condição de uma nação desenvolvida; ainda que toda a população tenha sido beneficiada com tal crescimento, houve ampliação da concentração de renda no País. Nesse sentido, podemos concluir que o Estado não realizou as reformas estruturais necessárias para a promoção de um desenvolvimento sustentável (aquele que é capaz de gerar ganhos socioeconômicos para toda sociedade, acompanhados de ações que minimizam seus efeitos sobre o meio ambiente) sofrendo modificações a partir das crises econômicas no fim do século XX.



### **1.5 Da crise no modelo de crescimento planejado à descentralização: as políticas públicas de desenvolvimento territorial**

Com os desdobramentos da crise da segunda metade da década de 1970 e início da década de 1980, o Estado não conseguiu atuar na mesma perspectiva intervencionista para continuar promovendo um elevado ritmo de crescimento econômico. Ou seja, o modelo de crescimento por meio da indução pelo Estado visando ao desenvolvimento, entrou em crise nos anos 1970 e não pôde repetir manter os chamados “anos gloriosos<sup>13</sup>” nos países centrais e periféricos (BENKO, 2002).

Com a crise desse modelo de desenvolvimento, o Estado intervencionista passou a ser atacado, a ser visto como obstáculo ao desenvolvimento econômico e, ainda, a ser considerado o responsável pela crise dos anos de 1980. Aliado à crise, ocorre também o desmantelamento da URSS no início dos anos de 1990. Nesse contexto, ganham força os teóricos liberais defendendo práticas do antigo liberalismo econômico, todavia, com uma “nova roupagem” que passou a ser denominada de neoliberalismo<sup>14</sup>. No Brasil, a reemergência dessa linha do pensamento econômico consolidou-se no início dos anos de 1990, ao promover a redução do modelo de intervenção do Estado na Economia. Para Ortega (2008, p. 29), “as políticas neoliberais ganham a hegemonia e passam a orientar a menor intervenção estatal na economia”.

Essa ideologia neoliberal está ligada às práticas do liberalismo econômico, exaltando o mercado com a prática da concorrência e da liberdade para a iniciativa privada, ou seja, renega de forma direta a intervenção do Estado economia. Para Boito Junior (1999, p. 45), a “ideologia de exaltação do mercado se expressa por meio de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal”.

Nesse contexto, para analisar o papel do Estado brasileiro, na década de 1980, deve-se levar em conta que as principais ações estiveram centradas no combate à crescente dívida

---

<sup>13</sup> Na literatura econômica, o elevado crescimento econômico obtido entre os anos de 1950 a 1970 ficou conhecido como anos gloriosos ou “Idade do Ouro” do capitalismo.

<sup>14</sup> Na prática, a aplicação e construção da hegemonia neoliberal começou a ser implantada no final dos anos de 1970, no Governo da Primeira-Ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher, em 1979 e pelo Governo dos EUA Ronald Reagan em 1981. Segundo Anderson (1995), o modelo inglês foi o primeiro e profundo, pois o Governo da Primeira-Ministra adotou uma política monetária restritiva, ao reduzir emissão monetária, elevar a taxa de juros, além de abaixar impostos, abolir controles sobre fluxos financeiros e reduzir gastos, com cortes em gastos sociais, entre outras medidas de cunho restritivo do papel do Estado.

externa, no combate à crônica inflação, na busca do crescimento econômico e geração de emprego e no processo de “democratização” do País. Tudo isso modificou completamente seu papel, que passou de um agente planejador do crescimento econômico para um agente “regulador” de crises. De tal modo, a década de 1980 foi cunhada de “década perdida” pelo baixo crescimento do PIB (1,6% ao ano) aceleração da inflação, aumento do desemprego e elevação da dívida externa, entre outros elementos de cunho econômico (ALMEIDA, 2007).

Por outro lado, tomando como pano de fundo as reportagens organizadas por Marangoni (2012), com a opinião/análise de importantes pensadores brasileiros<sup>15</sup>, eles vão argumentar que a década de 1980 não pode ser considerada de todo perdida, pois houve importantes ganhos políticos e sociais, especialmente na luta pela democratização. Foi uma década que contou com o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), com a ampliação das lutas populares, com surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e de várias outras entidades e partidos que influenciariam a elaboração da nova Constituição de 1988.

Há que se ressaltar que houve uma importante mudança no processo político com o retorno da sociedade civil ao Governo e o fim do regime militar em 1985, logo a democracia é vista com um ganho na década economicamente perdida (MALLMANN, 2008). Para Cano (2000), esse processo de democratização levou à promulgação da nova Constituição Federal, que a um só tempo fortaleceu as bases democráticas dentro do País, ampliando ou explicitando melhor os direitos sociais, além de promover um conjunto amplo de reformas.

De acordo com Buarque (2002), a pressão interna por meio da presença dos movimentos sociais influenciou a elaboração da Constituição de 1988, e, mesmo que de forma desordenada, garantiu importantes avanços no processo de descentralização das políticas públicas, tanto entre o Estado e a sociedade civil, como entre os diferentes níveis de Governo (federal, estaduais e municipais). Com a descentralização administrativa e de recursos, o poder público local ganhou maior autonomia na gestão de serviços e projetos públicos executados localmente.

Uma das reivindicações dos movimentos democráticos era a descentralização. E, conforme aponta Fiori (1995), o processo de descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados no caso dos países latino-americanos, tem-se dado por meio de um federalismo que pode ser denominado de “pragmático” ou “reativo”, transferindo poder às

---

<sup>15</sup> Entre as opiniões colhidas pela reportagem estão: Maria Izabel Mallmann, Plínio de Arruda Sampaio, Luiz Carlos Bresser-Pereira e João Pedro Stédile.

instâncias subnacionais. Essa transferência se deu junto com o discurso antiautoritário inscrito nos projetos de Governo ou nas reformas constitucionais cujo federalismo emergente pode ser interpretado como sinônimo de descentralização.

Aliado ao desfecho da nova configuração do Estado brasileiro, o Brasil “adotou”, de forma tardia, a política neoliberal (AMARAL, 2006; CARINHATO, 2008). Tardia em relação às nações do Chile<sup>16</sup> e Argentina, pois os acontecimentos/efervescência política e social dos anos de 1980 dificultaram a sua implantação. Com a eleição do Governo Collor (cuja posse ocorreu em 1990), as práticas neoliberais começaram a ser aplicadas no Brasil<sup>17</sup>, mas foi o Governo de Fernando Henrique Cardoso e o Plano de estabilização (Plano Real) que aprofundam tais práticas. Para Fiori (1997) o Governo de “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao Programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial” (FIORI, 1997, p.14).

Na década de 1990, tanto no Brasil, como na América Latina, foi imposta uma prioridade à política de estabilização monetária sobre as demais políticas públicas, com o argumento de que, alcançada a estabilidade, os fluxos financeiros internacionais retornariam para essas economias, permitindo honrar os compromissos com o pagamento das dívidas públicas e, ao mesmo tempo, promover o crescimento da economia (BELLUZZO; ALEMEIDA, 2002).

No geral, foram implantadas medidas patrocinadas pelo Banco Mundial e FMI para eliminar as ineficiências ligadas a imperfeições no funcionamento do mercado e buscar a competitividade. Assim, para aumentar a concorrência de mercado, situação ótima para o consumidor, foi-se retirando a atuação do Estado de diversos setores, o responsável pelas crises nessa visão, e, promovendo a abertura comercial e financeira, a desregulamentação em diversos mercados, especialmente o financeiro, quebrando o poder dos sindicatos, entre outros. Ao Estado devem restar funções mínimas, especialmente, prover os bens públicos, mas sem grande atuação, apenas regulação, o que significou adotar medidas para que o mercado aumentasse a sua participação em áreas como saúde e educação.

---

<sup>16</sup> O Chile foi a primeira nação latino-americana a adotar de forma austera as políticas neoliberais, ainda no Governo do ditador Pinochet (CARINHATO, 2008).

<sup>17</sup> É importante sinalizar que o neoliberalismo está inserido ou sendo inserido, num contexto de globalização, “num mundo sem fronteiras”, em que segundo a visão dominante, os mercados estariam todos integrados com aumento das relações entre os países no setor produtivo, como nos fluxos comercial e financeiro (CARCANHOLO, 2004).

Baumann (2000) sintetiza bem as medidas neoliberais patrocinadas pelos organismos multilaterais internacionais, que ficaram conhecidas como Consenso de Washington e que foram impostas aos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, em maior ou menor grau. São elas:

[...] disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades de gastos públicos para área da saúde, educação e infraestrutura, reforma fiscal (ampliando a base fiscal e reduzindo impostos marginais), estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira (BAUMANN, 2000, p.13).

Ainda no final da década de 1990, o modelo neoliberal predominante, começou a dar sinais de que não seria capaz de promover o tão esperado desenvolvimento das nações inseridas nesse modelo, nem foi capaz de minimizar as crises econômicas, pelo contrário, aumentou a instabilidade, o que levou os seus teóricos e as agências multilaterais a recomendarem alguns ajustes, em uma revisão que ficou cunhada como pós-Consenso de Washington. Na análise de Carcanholo (2004), o conteúdo das políticas continuou o mesmo, os Estados deveriam continuar o processo de abertura externa, comercial e financeira e atuar como regulador. “Que as experiências de abertura externa, como estratégia de desenvolvimento, venham se mostrando todas elas um rotundo fracasso não parece abalar as convicções do pensamento ortodoxo” (CARCANHOLO, 2004, p. 314).

O resultado para a maior parte das nações que seguiu tais orientações políticas tem sido baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades, desequilíbrios sociais, aumento da instabilidade financeira, o que não vem acontecendo com outras nações em desenvolvimento que não adotaram o receituário, como foi o caso dos países do leste asiático, que vêm obtendo elevados índices de crescimento econômico (RODRIK, 2004). Vista por outro prisma, a proposta neoliberal tem sido incapaz de resolver os problemas graves do mundo, recebendo inúmeras críticas, especialmente a de que a promoção do desenvolvimento tem foco no crescimento (VEIGA, 2005).

O desdobramento do período foi um processo de arrefecimento da intervenção estatal e planejamento da economia para a busca da lógica da eficiência de mercado. Entretanto, tais políticas não estavam sendo capazes de atacar o problema da desigualdade e da pobreza, o

que exigiu respostas dos países em desenvolvimento, muitas vezes orientadas pelos organismos multilaterais<sup>18</sup>, mas dentro da lógica referenciada por políticas neoliberais.

Ao mesmo tempo, ainda no início da década de 1990, o PNUD criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um indicador socioeconômico que passou a medir a (educação, saúde e longevidade), e não apenas indicadores econômicos como o PIB *per capita*. Esse novo indicador contribuiu para uma análise mais ampla acerca do desenvolvimento e, também, ajudou a distinguir o desenvolvimento do crescimento econômico (FAVARETO, 2006; ORTEGA, 2008).

Ao incorporar informações sociais ao indicador (IDH), que logo ganhou destaque, o debate em torno do desenvolvimento foi ampliado, inclusive com a incorporação pelos organismos multilaterais, por governos e instituições que promovem o desenvolvimento. Assim, para Veiga (2005) não é mais possível continuar utilizando apenas as análises de crescimento econômico<sup>19</sup>.

No contexto de transformações, “ocorreu” a descentralização de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento fomentado pelo debate entre acadêmicos e teóricos e pelas agências multilaterais, promovendo queda no planejamento centralizado de origem keynesiana para as políticas públicas. A proposta de descentralização ganhou espaço, adentrando o discurso pragmático dos partidos políticos, sem distinção de posição e de sua natureza político-ideológico (FIORI, 1995). Entre os debates de descentralização de políticas que promovam o desenvolvimento, o chamado desenvolvimento regional com enfoque territorial ganhou relevância.

Nesse contexto de descentralização, de acordo com Ortega (2008), surgem duas estratégias de planejamento para a adoção de políticas de desenvolvimento territorial. A primeira é uma orientação que vem de cima para baixo (*top-down*), cuja proposta de desenvolvimento local é planejada pelo Estado, especialmente na esfera federal. Nessa orientação, o foco está no crescimento econômico.

A segunda orientação congrega a proposta de descentralização, pois os planos de desenvolvimento são elaborados contando com a participação do poder público e sociedade civil (empresas e entidades representativas), ou seja, é uma orientação que vem de baixo para

---

<sup>18</sup> É notável a presença dos problemas com a desigualdade e pobreza nos relatórios do Banco Mundial, do FMI, e nas instituições da ONU, como a CEPAL, o PNUD, OIT e na FAO.

<sup>19</sup> Bonente e Almeida filho (2007) ao analisar o “desenvolvimento” no contexto das políticas neoliberais e do cenário de globalização, aponta que no substantivo desenvolvimento houve a incorporação de outros adjetivos além do econômico, assim, temos: desenvolvimento local e territorial, entre outros.

cima (*Bottom-up*). Nessa orientação, o foco na parceria poder público e sociedade civil apresenta um potencial maior para incorporar o desenvolvimento social (ORTEGA, 2008).

Dessa maneira, tanto o debate teórico como as ações em torno do desenvolvimento ganharam novos elementos. De um lado, a sociedade civil exigiu maior participação, cobrando melhores resultados econômicos e sociais junto ao Estado, o que para Fiori (1995) pode ser entendido como uma reivindicação do que o autor chama de “nova esquerda”, que emergiu no Brasil na luta pela democracia, que exigia ampliar sua participação nas decisões e gestão das políticas. Enquanto isso, de outro lado, a influência externa se deu por meio de novas propostas de desenvolvimento orientadas pelos organismos multilaterais internacionais e implantado pelos estados nacionais em toda a América Latina, especialmente, no Brasil. O Banco Mundial, em seus relatórios, recomendou a descentralização por meio da democracia e o estímulo a iniciativas locais com maior participação da população local para estimular o desenvolvimento (WORLD BANK, 2001).

Há que se considerar que a experiência europeia – com destaque para a “Terceira Itália<sup>20</sup>”, considerada uma experiência de desenvolvimento territorial de caráter autônomo e endógeno– tornou-se referência paradigmática na formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos países do mundo. O êxito dessa experiência levou os organismos multilaterais internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, a reformularem suas propostas sobre desenvolvimento, incorporando a noção de capital social e humano, território e sustentabilidade em suas concepções de políticas para o desenvolvimento (MENDONÇA; ORTEGA, 2005).

Outra referência foi o *Programa LEADER*, uma política de desenvolvimento territorial da União Europeia e seus Estados membros voltada para as zonas rurais por meio do apoio a projetos de espectro variado dentro de arranjos socioprodutivos. Essa é uma política que combina ações *top-down* (conta com o incentivo/intervenção de Governos nacionais, regionais e da União Europeia) junto com ações *Bottom-up* em que a sociedade civil local e poder público local se articulam para receber o apoio em projetos dentro de determinado arranjo socioprodutivo. Tal política foi fundamental para melhorar as condições infraestruturais e institucionais para os territórios selecionados, abarcando ampla camada da população inserida, ou seja, foram capazes de propiciar o desenvolvimento territorial ao prover a diversificação de atividades (produtivas e, também sociais e culturais) para amplas áreas rurais da Europa (IESA, 2009; MOYANO-ESTRADA, 2010).

---

<sup>20</sup> Para aprofundar sobre a “Terceira Itália”, ver Bagnasco (1999) e Becattini (1999).

Assim, os “modelos” de desenvolvimento que lograram êxito, especialmente, os de caráter endógeno e autônomo passaram a ser referenciados, especialmente pelos organismos multilaterais internacionais. O fato é que novas propostas organizacionais da gestão pública apoiadas na descentralização administrativa foram recomendadas para a promoção do desenvolvimento, e, “em linhas gerais, passaram a valorizar as estruturas de organização dos governos locais e a maior participação das sociedades na condução das políticas públicas” (MENDOÇA, 2005, p.7).

De todo modo, as duas versões de descentralização de participação nas políticas públicas ao incorporar a sociedade civil na sua execução, trouxe uma “nova” situação em relação ao desenvolvimento ao romper com o modelo exclusivo de planejamento calcado na lógica de cima para baixo (*top-down*), inserindo também a lógica de baixo para cima (*bottom-up*). Segundo Moyano-Estrada (1999), a combinação dessas duas estratégias, em um processo de planejamento, permite a atuação cooperada entre Estado e Sociedade Civil.

Como chamam a atenção Mendonça e Ortega (2005), na década de 1990, parece emergir um aparente consenso em torno da descentralização do planejamento e da execução das políticas públicas, situação que vem avançando nos anos 2000. Essa configuração de uma proposta de desenvolvimento ganhou novos elementos no debate ao incorporar academia, governos e sociedade civil.

De um lado, a sociedade civil exigia maior participação, melhores resultados sociais e econômicos junto ao Estado, caracterizadas como pressões do lado interno ou do lado de baixo; de outro lado, a influência ocorreu externamente, por meio de novas propostas de desenvolvimento para as regiões com baixo dinamismo econômico, os chamados territórios deprimidos, como denominou Ortega (2008).

O fato é que ocorreram mudanças institucionais, políticas, econômicas, e sociais no País que fortaleceram as experiências locais de organização em busca do desenvolvimento de regiões deprimidas, uma busca motivada pelos resultados desiguais do desenvolvimento realizado pelo Estado brasileiro ao longo do século XX, em um primeiro momento pela lógica do intervencionismo, e a partir dos anos de 1990 pela lógica neoliberal.

Foi nesse campo conflituoso de visões teóricas e de desdobramentos políticos que o desenvolvimento local ganhou destaque na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, como consequência de vários fatores, entre os quais destacamos: o crescimento de forças locais na luta pela redemocratização que propiciou à sociedade civil organizada lutar por mais espaço na formulação e gestão de políticas públicas (participação em conselhos locais, difusão de orçamentos participativos etc.); o incentivo institucional como resultado das

demandas desde baixo e do estímulo das agências multilaterais, levando as políticas governamentais a incentivar, em maior ou em menor intensidade, o avanço do processo de descentralização, com ampliação das responsabilidades de instâncias subnacionais na formulação e gestão de políticas públicas e, por fim, a desregulamentação da economia promovida pela onda neoliberalizante, na esteira do chamado Consenso de Washington, que levou a redução da participação do Estado na economia. Assim, a hegemonia neoliberal aponta para a descentralização, para o desenvolvimento autônomo e endógeno, para a autogestão.

Como alternativa ao espaço “deixado” pelo Estado, observa-se o surgimento de um conjunto de experiências autônomas ou induzidas por políticas de incentivo à constituição de arranjos socioprodutivos de concertação social (ORTEGA, 2008). Essas experiências podem ocorrer com a consolidação de projetos de desenvolvimento por meio dos arranjos produtivos locais com vistas à regulação de cadeias produtivas, ou a criação dos arranjos sociais locais (conselhos), alguns de caráter apenas consultivo, outros de caráter consultivo e deliberativo e que passam pela valorização dos espaços locais, reunindo um conjunto de atores sociais na busca de alternativas ao desenvolvimento do seu espaço e inserção.

Portanto, em um momento em que se amplia a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisão, é preciso compreender que as transformações econômicas, políticas e sociais latino-americanas fortaleceram experiências locais de organização em torno da busca de objetivos comuns. Dessa forma, nesses espaços locais, na maioria das vezes de caráter rural, são reconhecidas as ações dos atores sociais coletivos (organizações de caráter econômico ou político), na construção de novos arranjos institucionais para a formulação e gestão de políticas públicas concertadas, na busca de alternativas para o desenvolvimento territorial.

Assim, brotam no Brasil novas propostas/ações de desenvolvimento, sobretudo, para as áreas rurais mais deprimidas que não foram beneficiadas pelo crescimento econômico até então. Propostas e políticas que incorporaram o local como elemento central/promotor do seu progresso, ou seja, o “elemento local” reúne um conjunto de subsídios que lhe permitem atuar como protagonista do seu próprio desenvolvimento.

Na prática, podem ser apontados dois conjuntos de ações/políticas de desenvolvimento territorial. De um lado, o Governo Federal promoveu vários programas de desenvolvimento territorial no Brasil, com foco no combate à pobreza, visando à geração de renda, aumento da produção e combate a situação de insegurança alimentar por meio da promoção de um recorte intermunicipal. O objetivo, tanto dos CONSADs do MDS, como dos Territórios Rurais do



MDA e dos Territórios da Cidadania sob responsabilidade da Casa Civil, foi incentivar a constituição de consórcios, a partir de experiências de articulações intermunicipais e, quando isso não fosse possível, identificar municípios cujas especificidades comuns vislumbravam potenciais pactos pelo desenvolvimento. Em um momento posterior, apresentaremos melhor essas políticas.

Do outro lado, em um contexto de globalização, foi ocorrendo a consolidação de ações/experiências de desenvolvimento territorial com caráter relativamente autônomo e endógeno, como é o caso do Território Café do Cerrado em Minas Gerais (ORTEGA; JESUS, 2012) e o Território Vale dos Vinhedos no Rio Grande do Sul (ORTEGA; JERZIORNY, 2011). Esses espaços emergiram na ausência deixada pelo Estado em certos setores, o que estimulou o surgimento de experiências autônomas de concertação social local, com a construção de projetos de desenvolvimento, como arranjos produtivos locais com vistas à regulação de cadeias produtivas referenciadas territorialmente.

## **2. A abordagem territorial como ferramenta para promoção do desenvolvimento rural**

Mas numa economia como a brasileira, que tem imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados, abandonar a ideia de planejamento é renunciar à ideia de ter governo efetivo (FURTADO, 1999, p. 80)

### **2.1 Introdução**

O objetivo desse segundo capítulo é apresentar a emergência da abordagem territorial como instrumento do desenvolvimento, a partir de uma perspectiva de descentralização das políticas públicas. Todavia, discordando dos “arautos” da globalização em relação ao fim dos territórios, enaltece as possibilidades de uma reterritorialização do espaço (HAERSBAERT, 2006).

Nesse sentido, a abordagem territorial tem sido utilizada recentemente como instrumento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, especialmente, o desenvolvimento rural, que utiliza o recorte de território zona, ou seja, induz-se a constituição de espaços geográficos contínuos para realizar “esforços” comuns. Nesses espaços visa-se construir uma articulação entre a sociedade civil e poder público para agir em busca do desenvolvimento territorial rural.

Para tanto, a elaboração deste capítulo aponta os elementos constituintes desse processo de desenvolvimento por meio da abordagem territorial para facilitar o entendimento do tema e também preparar o referencial teórico analítico para os próximos capítulos.

Assim sendo, além dessa breve introdução, o capítulo foi organizado em outras cinco seções. A segunda seção visa a realizar uma revisão bibliográfica da abordagem territorial do desenvolvimento, buscando apoio nas literaturas nacional e internacional. A seguir, na terceira seção, buscou-se apresentar as transformações recentes para a promoção do desenvolvimento rural pela via territorial até uma subseção que qualifica as diferenças entre os territórios induzido por políticas públicas dos territórios autonomamente constituídos.

Na quarta seção foi realizada uma abordagem de outro elemento importante do enfoque territorial, que está relacionada com o papel do capital social nesse processo de desenvolvimento. Na quinta, foi apresentado o território no contexto do desenvolvimento territorial rural no Brasil. E, por fim, o capítulo é fechado com a sexta seção, que aponta, de forma breve, as diferentes propostas/iniciativas de desenvolvimento territorial existentes no Brasil, com destaque para as rurais.

## **2.2 A abordagem territorial do desenvolvimento**

Conforme foi destacado no capítulo anterior, o enfoque territorial ganhou importância no Brasil e em toda a América Latina, na década de 1990, no contexto da globalização e das políticas neoliberais, quando passou a ser recomendado por cientistas, por governos e por organismos multilaterais. Já a conceituação do “termo” território é uma tarefa relativamente complicada, pois, à medida que foi utilizado, assumiu mais de um significado, constituindo-se em um conceito de natureza “polissêmica”. Nesses termos, é fundamental, para os fins desta tese, uma explanação acerca do avanço da utilização dessa terminologia, o que exige recuperar brevemente seu emprego nas várias ciências que tratam do desenvolvimento.

Como apontam Saquet e Sposito (2008), a discussão sobre o território e a territorialidade, no contexto da abordagem do desenvolvimento, ganhou destaque em países Europeus nos anos de 1970, em diferentes meios acadêmicos de ciências como a Economia, a Geografia e a Sociologia. Para Benko (2002), o uso do enfoque territorial assume importância com a crise capitalista nas décadas de 1970/80 e no processo de avanço da globalização.

Saquet (2007) realiza uma sistematização dos principais grupos que utilizam o enfoque territorial para suas análises. Para o autor, são encontrados três grandes grupos/perspectivas de uso daquele enfoque e que, portanto, adotam distintos conceitos de território e de territorialidade. Esses três grupos, a partir dos anos 1970-80, influenciaram estudos da Geografia, da Economia, da Sociologia e da Filosofia, entre outras ciências.

O primeiro grupo parte dos estudos de J. Gottmann e R. Sack (1986). O segundo conta com trabalhos iniciais de G. Deleuze, F. Guattari, M. Foucault, H. Lefebvre e C. Raffestin, muito utilizada no Brasil, especialmente na promoção do desenvolvimento local. Já o terceiro grupo conta com as concepções de G. Dematteis, A. Bagnasco, G. Becattini, F. Indovina, A. Magnaghi e M. Quaini. Esse último grupo/perspectiva ganhou destaque na década de 1990 em

toda a América Latina, especialmente no Brasil, nos debates e estudos sobre o desenvolvimento territorial.

A primeira perspectiva está ligada à escola anglo-saxônica, a partir de Sack (1986) influenciou estudos em outros países, incluindo o Brasil, ao considerar as relações de poder na concepção de Geografia e de territorialidade humana. Nessa perspectiva, a territorialidade é compreendida como o “controle sobre uma área ou espaço; é uma estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significado ao lugar” (SAQUET; SPOSITO, 2008, p. 17).

Para Sack (1986), o território está vinculado a uma área de controle e ao exercício de poder. Essa é uma concepção em que existe uma “autoridade” que influencia/controla os resultados de uma delimitada área, ao passo que a territorialidade está relacionada com a capacidade de controle, com a coerção e com o exercício de poder. Nessa concepção, a sociedade local tem um papel passivo no território, o que leva alguns autores a classificá-lo como uma concepção conservadora.

Por outro lado, a segunda perspectiva tem em Claude Raffestin seu grande expoente. Suas obras têm repercutido em vários países. No Brasil, seu livro mais conhecido é “Por uma Geografia do poder”, cujo original é de 1980, publicado na França e, no Brasil, foi publicado em 1993.

De uma forma geral, Raffestin (1993) destaca o caráter político dos territórios, a questão econômica e simbólica de sua formação; ao mesmo tempo, aponta as relações de poder, as redes de circulação e canais de comunicação presentes na territorialidade. De acordo com Saquet e Sposito (2008, p. 18), na concepção de Raffestin “o território é objetivado por relações sociais concreta e abstratamente, relações de poder e dominação o que implica a cristalização de uma territorialidade ou de territorialidades no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas”.

A abordagem múltipla do território e da territorialidade analisando as relações sociais e a história de Raffestin (1993) influenciou pesquisadores de diversas áreas que analisam o tema no Brasil, bem como a política de desenvolvimento local.

O terceiro grupo identificado por Saquet e Sposito (2008, p. 19), tem suas origens em abordagens realizadas em países como a França e a Itália, a partir da década de 1970 e influenciou fortemente os estudos sobre desenvolvimento local ou regional no Brasil. Um dos expoentes do grupo é Giuseppe Dematteis, que aborda a noção de território na perspectiva de um espaço “construído historicamente por sujeitos sociais que se relacionam entre si”. Para

Saquet e Sposito (2008, p. 19), Dematteis detalha melhor sua análise sobre território em sua obra de 1985, na qual o território e a territorialidade são entendidos como resultados das ações entre “os sujeitos de cada lugar, desses sujeitos com o ambiente e desses sujeitos como os indivíduos de outros lugares, efetivando *tramas trans-seculares* entre diferentes *níveis territoriais*”. Portanto, o território é uma construção coletiva e de múltiplas dimensões que pode ser trabalhado para potencializar o desenvolvimento.

Aprofundando uma análise nesse grupo, que adota um aporte metodológico do território como um espaço construído, ou também de território utilizado, conceito trabalhado por Milton Santos, é possível realizar uma análise ampla de uma determinada realidade local que considera o valor do lugar e do território para a promoção de ações de desenvolvimento. Bagnasco (1977) utiliza a noção territorial do desenvolvimento econômico de forma abrangente, ou seja, o conceito de território ultrapassa os aspectos físicos e lança mão de “formas espaciais, conexão articulação, produto e condição da dinâmica socioespacial”.

O conceito de território, para Bagnasco (1977), envolve uma gama de elementos políticos e culturais e suas articulações, ademais das dimensões econômica e geográfica. Esse autor analisa o território como área, com características econômicas, políticas e culturais específicas, em que os atores sociais locais mantêm relações com outros atores, tanto interna como externamente. Dessa forma, o “território, além de área e formas espaciais, é conexão; resultado e condição da dinâmica socioespacial e é compreendido a partir de elementos das concepções teórico-metodológicas de A. Gramsci e M. Weber” (SAQUET, 2007, p. 68).

Outro motivo para destacar esse grupo está no fato de que a experiência da Terceira Itália impactou de maneira expressiva pesquisadores de diversas áreas e tornou-se um “modelo” a ser seguido, fortemente recomendado pelas agências multilaterais para os países em desenvolvimento, ainda que os estudiosos italianos sempre tenham chamado a atenção para a não-replicabilidade automática daquela experiência.

Para além da esfera do local e global, o estudo sobre desenvolvimento também está presente na esfera regional, influenciada por desdobramentos das políticas europeias desde a década de 1970. Assim, em um contexto de estagnação econômica, de fechamento de fábricas e de desemprego, ocasionado pela crise do padrão fordista de produção e das possibilidades que se abriu em virtude da produção flexível do processo produtivo (BENKO, 2002). Como resposta a essas mudanças é que em determinadas regiões aparecem os distritos industriais marshallianos<sup>21</sup>, com destaque para a Terceira Itália.

---

<sup>21</sup> Para ver o conceito original de distritos industriais, ver Marshall (1920).

Para os teóricos dos distritos industriais, em certas localidades, ocorreu um conjunto de condições específicas, econômicas, políticas, sociais e culturais que propiciaram a aglomeração locacional de um grupo de empresas responsáveis pelo desenvolvimento endógeno. Na visão desses teóricos, a aglomeração de pequenas e de médias empresas propiciou o surgimento de uma série de fatores, como uma rede de fornecedores e produtores, difusão da inovação tecnológica para um determinado conjunto de empresas e concentração de mão de obra qualificada, o que eleva a produtividade e promove redução de custos (BECATTINI, 1999).

Ainda de acordo com Becattini (1999), a concentração industrial de um conjunto de pequenas e de médias empresas gera externalidades positivas suficientes para que elas sobrevivam em relação às grandes, questionando a teoria tradicional das vantagens baseadas nas grandes empresas e sua Economia de escala. Assim, segundo Becattini (1999, p. 51) “podemos então concluir que, a proliferação de pequenas unidades e sua concentração em sistemas territoriais impulsionaram a industrialização do que denominamos a Terceira Itália”.

Outros autores também chamam a atenção para os resultados obtidos na Itália, como Putnam (1996), que, ao estudar a parte central da Itália, conclui que a região mais dinâmica pós-1970 não é nem o Norte desenvolvido, nem o Sul atrasado, mas sim o centro, denominado de “Terceira Itália”, que tem obtido elevadas taxas de crescimento em função do seu elevado capital social.

De uma forma geral, os estudiosos da Terceira Itália apontam para as vantagens da aglomeração das empresas, como já havia identificado Marshall (1920), que mostrou que não existem apenas efeitos perversos, mas também positivos para os concorrentes na aglomeração industrial. Assim, existem “economias internas ao ramo”, e os “efeitos de proximidade externas ao ramo”. Ou seja, essa atmosfera promove certa articulação entre as empresas capaz de colocar todas em um ritmo de produção. (BENKO, 2002).

O fato é que na Terceira Itália, por meio de análises e de estudos, foi tomada como o exemplo de desenvolvimento endógeno e de constituição de capital social a ser seguido, pois pequenas empresas presentes nessa atmosfera prosperaram e se inseriram nos mercados local, regional e global. Essa lógica entre o local e o global se deu pela presença de especificidades regionais, reforçando a ideia de que os territórios são heterogêneos, o que explica por que alguns territórios conseguem industrializar-se e outros não, e outros faliram. Como chama a atenção Bagnasco (1999), as pequenas empresas ganharam destaque nos novos distritos industriais e, também, nos centros tradicionais de grande indústria e Benko (2002) e destaca a importância do espírito empreendedor nesses espaços.

Os autores que estudaram os territórios da Terceira Itália, entretanto, apontam para uma série de fatores que propiciaram o ressurgimento das pequenas empresas e o seu crescimento, além do espírito empreendedor. Entre esses elementos destacam-se os fatores culturais, especialmente do consumo não padronizado, a radicalização (lutas) das relações capital-trabalho nas grandes fábricas e a busca por condições flexíveis de trabalho, a adoção de uma cultura de diferenciação e não de estandardização, implantação de processos tecnológicos que permitem produções em pequena escala, política econômica do Governo para estimular pequenas empresas etc. (BAGNASCO, 1999).

Segundo Bagnasco (1999, p. 38), esse conjunto de fatores constituiu um “tecido social muito complexo e específico, que não podemos observar em outro lugar quando faltam justamente certas condições prévias requeridas”. Ou autor ainda acrescenta que:

Essas condições locais não foram sempre reunidas, mas, juntas, criaram esse clima social, cultural e político particular que, em uma conjuntura histórica dada, permitiu importantes sinergias entre os parceiros sociais de certas regiões, sinergias particularmente direcionadas para o desenvolvimento da pequena empresa (BAGNASCO, 1999, p.39)

Mesmo havendo autores que apontam as especificidades, as dificuldades de replicação e de que as vias da industrialização, ou da urbanização, ou da modernização, não são as mesmas para todos os países nem mesmo entre as regiões no interior de um País (BECATTINI, 1999), a Terceira Itália se consolidou como exemplo de desenvolvimento endógeno a ser seguido.

Essa consolidação se deve, em grande medida, à atmosfera criada por forças em prol do desenvolvimento do território em que está inserido, o que levou Putnam (1996) a defender que, na verdade, seria o elevado grau de capital social presente em alguns territórios que atuaria como elemento central do desenvolvimento endógeno. Assim, um mesmo conjunto de políticas públicas voltadas para territórios similares, apresenta resultados diferenciados, o que é explicado pelo papel que as comunidades locais desempenham.

Nesse sentido, conforme argumenta Ortega (2008, p. 57), a capacidade organizativa da sociedade passou a ser um elo fundamental no processo de desenvolvimento, bem como a reorientação de políticas, “em que os mecanismos de transferência de recursos deveriam ser desenhados de forma a respeitar a autonomia das localidades, que criaria a responsabilidade em nível local”. Essa visão de desenvolvimento, utilizando a abordagem territorial passou a ser receitada como o modelo a ser seguido pelo mundo afora, especialmente, para a promoção do desenvolvimento de áreas rurais deprimidas em toda a América Latina.

### **2.3 As transformações recentes para promoção do desenvolvimento rural pela via Territorial**

O meio rural tem passado por transformações recentes em todo o mundo. A aplicação do pacote tecnológico da “revolução verde” possibilitou ampliar a especialização da atividade agropecuária em diversos setores, de forma que ela está cada vez mais integrada à indústria, constituindo os complexos agroindustriais. Essa especialização contribuiu para ampliar os períodos de “não trabalho” na agricultura e o fortalecimento da pluriatividade, por exemplo, combinando atividades rurais agropecuárias com as não-agropecuárias (GRAZIANO DA SILVA, 1999a). Essas atividades não-agropecuárias são consideradas, por vezes, como de caráter urbano e têm constituído um importante mercado de bens e serviços, gerando emprego e renda para o mundo rural. Assim, não é fácil traçar uma linha separando o que sejam atividades típicas do mundo rural daquelas desenvolvidas nas cidades.

Nesse contexto, de uma forma geral, existem várias pesquisas demonstrando um novo dinamismo para o meio rural, em que o meio rural não pode ser visto apenas como um setor econômico (agropecuário), mas que é preciso considerá-lo como espaço. Ou seja, o rural precisa ser analisado como algo maior que o setor agropecuário (ORTEGA, 2008).

Conforme foi demonstrado no capítulo primeiro, nos anos recentes, as agências multilaterais passaram a recomendar políticas de desenvolvimento territorial rural para promover o desenvolvimento socioeconômico para as populações locais, o que levou vários países da América Latina a seguirem tais orientações. Essas orientações, em conjunto com as transformações pelas quais vem passando o mundo rural, têm promovido importantes mudanças na política de desenvolvimento rural; exige-se um olhar atento a essa nova realidade, que caminha para a utilização conceitual do desenvolvimento territorial como instrumento para desenvolver o mundo rural.

Para compreender melhor esse processo de transformação de políticas e de ações para a promoção do desenvolvimento rural, é preciso ter como foco um conjunto de elementos analíticos. Assim, um dos primeiros elementos a ser considerado é a análise de superação da velha dicotomia rural-urbano, conforme recomendação dos organismos multilaterais.

Veiga, em diversos trabalhos, é um dos autores com grandes contribuições para o debate em torno do desenvolvimento rural no Brasil, utilizando como enfoque a questão territorial. E uma de suas principais contribuições está no debate de superação da dicotomia



rural/urbano. Em sua obra de 1999, o urbano não é, necessariamente, sinônimo de desenvolvimento, assim como o rural não é sinônimo de atraso.

Mais que isso, esse autor reivindica uma análise que demonstre que a relação rural-urbano mudou nos últimos anos do século XX. Para Veiga (2000) ficou deteriorada a separação que existia entre a produção (primária e secundária) e o chamado terceiro setor da Economia. Na obra “Cidades Imaginárias”, ao analisar o Brasil rural, o autor aponta que é necessário criar “um plano que contenha diretrizes, objetivos e metas que favoreçam sinergias entre a agricultura e os setores terciários e secundários das economias locais” (VEIGA, 2002, p. 47).

Um elemento importante que Veiga procura demonstrar, em diversos trabalhos, é que o rural está subestimado (econômica e populacionalmente) quando se adota o corte rural urbano oficial, do IBGE. Veiga (1999) toma como exemplo os países da OCDE, para mostrar que muitas das atividades consideradas como tipicamente urbanas estão-se deslocando para o meio rural, atividades industriais e de serviços, o que mostra que o meio rural de muitos países desenvolvidos não caminha para o seu fracasso. Pelo contrário, muitas regiões rurais estão-se desenvolvendo, alcançando melhores resultados com as políticas de desenvolvimento rural executadas.

Além disso, o autor busca evidenciar, utilizando critérios da OCDE, que a população rural de muitos países desenvolvidos não é tão inexpressiva como parece. Assim, um país como os EUA têm 36% da população em regiões essencialmente rurais, 34% em regiões relativamente rurais e 30% em regiões essencialmente urbanas. Quando um conceito próximo ao de países desenvolvidos é aplicado no Brasil, o nosso País deixa de ser tão urbano como alguns autores e os dados oficiais apresentam.

Assim, na proposta metodológica alternativa utilizada por Veiga (2001b), os resultados são diferentes daqueles apresentados pelo IBGE<sup>22</sup>. Na metodologia semelhante à adotada pela OCDE, a classificação da população rural leva em conta cortes de tamanho populacional e densidade demográfica. Nesse sentido, um município é considerado rural quando a sua população é inferior a 50.000 habitantes e sua densidade demográfica é inferior a 80 hab/km<sup>2</sup>; urbano, quando a sua população se situa entre 50 e 100.000 habitantes, ou com densidade demográfica superior a 80 hab/km<sup>2</sup>, caso a população seja inferior a 50.000 habitantes.

---

<sup>22</sup> A metodologia para cálculo do Censo no Brasil parte do fato de que toda sede de município independente do seu número de habitantes é uma cidade. Esse critério foi estabelecido no Estado Novo pelo Decreto 311/38 que define o perímetro urbano.

Com esse método de análise, o resultado encontrado é muito diferente dos dados oficiais, pelos quais a população que reside no meio urbano, com base no censo populacional de 2000, atingiu 81,2% e o rural ficou com 18,8%. O trabalho desse autor demonstra que a população urbana, em 2000, era bem menor, 69,6%, enquanto a rural ficou com 30,4%. E a distribuição, em 2000, dos 5507 municípios brasileiros, em relação a essa classificação, ficou do seguinte modo: 4.485 são rurais, 567 são rurbanos e 455 são tipicamente urbanos. Além disso, o trabalho mostrou que, tanto nos municípios rurais como nos rurbanos, existem municípios com crescimento populacional e econômico, enquanto em outros há um esvaziamento populacional e redução do crescimento econômico, e outros estagnados, o que exige uma política nacional de desenvolvimento para ambos.

Portanto, de acordo com Veiga (1999) na promoção do desenvolvimento rural a utilização do enfoque territorial para elaborar políticas públicas é uma boa solução para superar a dicotomia rural-urbano e promover o desenvolvimento local, territorial, ou mesmo regional.

Uma análise com base na dimensão territorial ou espacial deve ser utilizada com o propósito de identificar a trama de inter-relações que se estabelecem no plano local e/ou regional entre distintas organizações. Portanto,

[...] o essencial [...] é que se abandone a identificação automática entre rural e áreas destinadas ao esvaziamento social, cultural e demográfico. O importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno (ABRAMOVAY, 2001:51-52).

Nesse tipo de análise do desenvolvimento territorial para o mundo rural, é fundamental perceber que o rural é muito mais amplo do que é exposto nos dados oficiais, que as atividades campo-cidade estão entrelaçadas, que boa parte das famílias que vivem no campo são pluriativas, combinam atividades rurais agropecuárias com as não-agropecuárias (GRAZIANO DA SILVA, 1999a)

As ocupações rurais não agrícolas (ORNAS) contribuem de forma positiva para a geração de emprego no campo, como pode ser observado a partir dos resultados obtidos pelo Projeto RURBANO<sup>23</sup>. Os trabalhos do Projeto demonstraram uma nova face do meio rural destacando atividades que não podem ser classificadas como agrícolas ou pecuárias

<sup>23</sup> O Projeto RURBANO foi uma linha de pesquisa cujo projeto temático procurou a “caracterização do Novo Rural Brasileiro” e teve por objetivo estudar as transformações recentes no meio rural, presentes em onze unidades da federação com vários pesquisadores, coordenado pelo Prof. José Graziano da Silva do IE/UNICAMP. Esse projeto está localizado no site: <http://<http://www.eco.unicamp.br

tradicionais. Entre essas atividades, as ORNAS, que se destacam na geração de emprego no meio rural está o turismo, a indústria de produtos rurais (doces em conservas, artesanato, alambique de pinga, etc.), a prestação de serviços; os pesque pague; e mesmo o deslocamento de indústrias tipicamente das cidades para o meio rural. Deste modo, a agricultura vem perdendo o seu monopólio sobre o espaço rural.

Essa “nova face” da realidade rural tem impactado, inclusive, o comportamento populacional, pois estudos demonstram que, a partir de meados dos anos de 1990, o ritmo de queda da população no meio rural perdeu força (DEL GROSSI; GRAZIANO DA SILVA; CAMPANHOLA, 2001), que é explicado pela queda na capacidade dos centros urbanos para absorver a massa de trabalhadores pouco qualificada e também pelo crescimento do número de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas. Os dados do Projeto RURBANO reforçam esse argumento, no período 2001 a 2005 a taxa de crescimento das atividades não agrícolas foi e 4,2% ao ano, bem superior ao crescimento populacional brasileiro.

Então, o dinamismo daquilo que pode ser considerado rural é ampliado pelas cidades com atividades direcionadas para o meio rural e pelas novas atividades do campo junto com as já consideradas tradicionais, além da presença da pluriatividade<sup>24</sup> entre os produtores rurais. Não se deve, portanto, separar os dois mundos, e muito menos as políticas que são destinadas para o desenvolvimento de determinadas regiões.

Dessa forma, o mundo rural não pode ser visto apenas como um setor, tem-se que considerar o espaço, a ruralidade constitui um grande valor para as sociedades atuais (ABAMOVAY, 2003). Logo, as políticas para desenvolvimento de territórios rurais necessitam de tomar o rural como espaço, abandonando a visão de rural como sinônimo de agropecuário (GRAZIANO DA SILVA, 1999; VEIGA 1999, 2005; ABRAMOVAY, 2003).

Nessa lógica, a política de desenvolvimento rural para os territórios rurais deprimidos também envolve, no mínimo, as cidades rurais. Para Veiga (1999), o debate em torno do desenvolvimento territorial da OCDE abarca várias divisões, como: as questões urbanas, o desenvolvimento rural e o desenvolvimento regional, mais o Programa de ação e cooperação sobre iniciativas locais de criação de emprego.

Assim, as zonas urbanas, suburbanas e rurais são cada vez mais interdependentes, e os problemas de uma delas também interferem nas outras (VEIGA, 1999). Na escala local, os problemas de emprego, de harmonia social, de qualidade da vida são indissociáveis. Isso mostra que a estratégia de desenvolvimento local é válida como um complemento do

---

<sup>24</sup> Sobre a temática da Pluriatividade, ver Schneider (1999), Nunes (2003) e Nascimento (2008).

desenvolvimento regional no âmbito de uma estratégia maior, baseada no conceito de ‘desenvolvimento territorial’, combinando políticas governamentais descendentes com iniciativas de desenvolvimento endógeno (VEIGA, 2002).

Ao entender que a promoção do desenvolvimento rural necessita de uma perspectiva espacial, é preciso ficar claro que o foco das ações e políticas envolve toda a população de um recorte, o território, ou seja, no campo e na cidade de forma integrada. No caso brasileiro, a agricultura familiar merece destaque, seja pela sua heterogeneidade (de agricultores capitalizados a descapitalizados), pelo papel que desempenha no fornecimento de alimentos, pelos baixos indicadores socioeconômicos presente de forma expressiva nessa população<sup>25</sup>. O que não quer dizer que para promover tal população os projetos tenham que ser exclusivamente agraristas.

Ainda de acordo com Veiga (2001a), é difícil para uma prefeitura sozinha retirar o município de uma situação de depressão, principalmente o rural, mesmo com a descentralização do poder federal e a criação de vários conselhos municipais. Sozinhos, os conselhos municipais, especialmente os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, são incapazes diagnosticar e de planejar o desenvolvimento de um pequeno município. É preciso que haja uma articulação mais ampla, em que esses conselhos estejam também articulados microrregionalmente, envolvendo os municípios rurais, centros urbanos e os municípios “urbanos” que mais os influenciem, para que se possa realizar diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional desencadeando um processo de desenvolvimento do território.

É necessária uma articulação intermunicipal para uma política de desenvolvimento territorial envolvendo as três esferas de Governo junto com a sociedade civil regional. É imperioso formar “um arranjo institucional que ajude as iniciativas de articulação intermunicipal a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução” (VEIGA, 2001a:20).

Abramovay também enfatiza que a unidade municipal é insuficiente para dinamizar o desenvolvimento do território, pois, na verdade,

[...] a unidade municipal chega a ser um obstáculo à criação de uma verdadeira rede territorial de desenvolvimento, já que os prefeitos, muitas vezes, têm interesse em preservar a clientela que os elege e não recebem

---

<sup>25</sup> Para conhecer um pouco mais da realidade da Agricultura familiar no Brasil ver: FAO/INCRA (2000).

estímulos para uma ação que extrapole os limites dos municípios (ABRAMOVAY, 1998, p. 05).

Além disso, Veiga (2001a) esclarece que esse tipo de estratégia deve levar a uma nova configuração de desenvolvimento no País. Quanto mais articulada intermunicipalmente estiver o consórcio, permitindo vislumbrar tendências e prioridades, mais facilmente terá condições de elaborar planos e conseguir recursos dos programas governamentais. É nesse sentido que o autor propôs a criação de Contratos Territoriais de Desenvolvimento (CTD), firmados com articulações intermunicipais, e que envolvem as três esferas de Governo, e cujos planos microrregionais de desenvolvimento devem buscar potencialidades locais. Assim, nessa perspectiva, muitas das orientações de políticas públicas de corte territorial foram implementadas no Brasil, na expectativa de que a indução de arranjos socioprodutivos territoriais fossem capaz de promover o desenvolvimento.

De fato, nos anos recentes, a abordagem territorial para promover o desenvolvimento rural está presente em várias políticas para os países da América Latina, com destaque para o Brasil. Ortega (2008) sintetiza cinco pressupostos presentes nessas políticas descentralizadas que reforçam a busca pelo desenvolvimento do mundo rural.

- \* Elevada pobreza concentram-se nos ambientes rurais (meio rural e urbano de municípios de perfil rural);
- \* O rural é tomado como espaço e diferencia-se da abordagem que o identifica com o setor agropecuário;
- \* O processo de desenvolvimento deve ocorrer com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais)
- \* Introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, com a criação de novas estruturas de governança;
- \* Essa nova governança deve ser sustentada por uma concertação social, cujo resultado é um pacto territorial que tem como meta o desenvolvimento endógeno (ORTEGA, 2008, p. 82-83)

Portanto, conforme aponta Ortega (2008), o foco na construção de pactos territoriais parece ser o caminho para a promoção do desenvolvimento rural de regiões com baixos indicadores socioeconômicos, como está sendo realizado na União Europeia pelo Programa LEADER, que desde 1991, vem obtendo bons resultados na promoção de desenvolvimento de territórios que tem como recorte uma política para o espaço rural. Programa que também influenciou a política de desenvolvimento rural levada a cabo no Brasil.

### 2.3.1 Territórios induzidos por políticas públicas ou autonomamente constituídos

Para a melhor compreensão do desenvolvimento rural desde a abordagem territorial é importante separar dois processos distintos que, a depender da realidade, podem-se complementar em maior ou menor grau. Uma realidade são os territórios induzidos por políticas públicas, ao passo que outros são os que se constituem autonomamente.

Nos últimos anos, no Brasil, “emergiram” tanto arranjos socioprodutivos territoriais induzidos por políticas públicas com objetivos distintos, como o combate à pobreza rural, promoção do turismo e aumento de produção, bem como tem ocorrido a consolidação de estruturas de governança privadas, também de base territorial, e que tem coordenado cadeias produtivas para ampliação da escala, com vistas à maior capacidade de competitividade nos mais dinâmicos mercados nacionais e internacionais (ORTEGA; JESUS, 2012).

Os territórios induzidos são aqueles que se originam de um “empurrão”, de uma força exógena, por exemplo, são arranjos territoriais constituídos por indução de uma ação governamental, por uma política pública, como é o caso do Programa LEADER na União Europeia e das políticas adotadas pelo Governo Federal do Brasil, com a implementação de um modelo de desenvolvimento que leva em consideração projetos, reivindicado desde baixo para a superação de uma situação de subdesenvolvimento.

Nos territórios induzidos o elemento protagonista vem de fora, é exógeno na constituição inicial para formação do território. Entretanto isso é feito com o intuito de despertar as forças/articulações sociais endógenas. Esses são os casos dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), criados no âmbito do Programa Fome Zero, e os Territórios Rurais da Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que transformou, em 2008, 60 deles em Territórios da Cidadania, incorporando mais 60 nos anos seguintes. Outras experiências desse tipo têm sido estimuladas por vários ministérios do Governo brasileiro, como é o caso do Meio Ambiente, Turismo, Saúde, Trabalho, Planejamento e Integração Nacional.

Essas experiências, em última instância, buscam criar a centelha que detone o processo de desenvolvimento, desafio que está na base da maioria das políticas que utilizam o enfoque territorial (ORTEGA, 2008).

Por outro lado, estão os territórios considerados autônomos. O termo autônomo tem que ser relativizado, ele está sendo utilizado no sentido de que a consolidação de um arranjo socioprodutivo contou com um elemento protagonista, a articulação social interna, os atores

sociais locais buscaram um projeto comum, o que levam muitos autores a ressaltar a força de articulação endógena nesse tipo de consolidação de território, como é apontado no trabalho de (Putnam, 1996). O exemplo clássico de território autônomo são os que surgiram na Terceira Itália, já analisado no item 2.1.

As experiências autônomas surgem como estratégia competitiva dos produtores rurais no enfrentamento das exigentes condições de competitividade de mercados globalizados. Essas estratégias, como é o caso da cafeicultura do Cerrado Mineiro, foram ainda mais incentivadas em virtude da desregulamentação econômica por que passou o setor, em que políticas neoliberais foram implementadas no auge da hegemonia neoliberalizante do Governo brasileiro, no decorrer dos anos 1990 (ORTEGA; JESUS, 2012).

No Brasil, podem ser destacados territórios autônomos, aqueles que surgiram, especialmente, em torno de cadeias agroindustriais, com estruturas de governança organizadas autonomamente, que visam a enfrentar as duras realidades de mercados globalizados. De uma forma geral, são experiências de ações coletivas “que nos permitem constatar-se que, ao contrário do que muitos pensavam, os empresários não querem enfrentar os mercados livremente e possuem, portanto, uma racionalidade individual, mas não atomizada” (ORTEGA; JESUS, 2012, p. 95).

Essas experiências, como é o caso do Vale dos Vinhedos da Serra Gaúcha (ORTEGA; JEZIORNY, 2011) e do Café do Cerrado no Cerrado Mineiro (ORTEGA; JESUS, 2012) buscam consolidar uma marca para sua atividade, tomando como referência o território, utilizando o aporte das diferentes Indicações Geográficas, como a Indicação de Procedência, o que lhes permite ganhar escala e conquistar mercados mais amplos e competitivamente exigentes.

Além dessas duas experiências de conquistas de Indicação de Procedência de caráter autônomo, ainda podem ser citadas outras dez experiências espalhados pelo Brasil e duas Denominação de Origem (Litoral Norte Gaúcho com a produção de arroz e a Região da Costa Negra com a produção de Camarão). No total já são doze experiências de Indicações Geográficas Brasileiras registradas até o ano de 2011 e que têm consolidado a marca de um território articulado (GIESBRECHAT; SCHWANKE; MÜSSNICH, 2011).

## 2.4 O papel do capital social no desenvolvimento territorial

A expressão “capital social” vem sendo explorada mais intensamente à medida que aprofundaram os estudos e análises sobre determinadas localidades em que era necessário explicar as diferenças entre sociedades que, ao pertencerem ao mesmo contexto geográfico e utilizarem recursos econômicos, políticos e materiais próximos, obtiveram aproveitamento muito distinto. Ou seja, por que algumas sociedades prosperam e outras não, com características gerais similares? A resposta, para muitos, de acordo com Moyano-Estrada (1999), está na forma pela qual cada sociedade se articula em torno de um projeto de desenvolvimento.

De acordo com Moyano-Estrada (1999, p. 04), a importância do capital social pode ser verificada quando se constata que, próximas uma das outras, é possível encontrar sociedades que alcançaram melhor padrão de bem-estar econômico e social enquanto outras não lograram êxito com os recursos disponíveis semelhantes. Para o sociólogo espanhol, estudos apontam para elementos não econômicos, como “*la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad*”, como aspectos também importantes para o desenvolvimento .

Embora o termo Capital Social não seja novo, pois, de acordo com Moyano-Estrada (1999), ele já aparecia em Adam Smith e Alfred Marshall, há uma versão moderna do conceito. Para Trigilia (2003), embora o termo estivesse em evidência nos anos de 1980, foi o trabalho Robert Putnam na década de 1990, sobre o desenvolvimento econômico e institucional experimentado por certas regiões italianas que evidenciou o conceito, inserindo-o nos debates acadêmicos e em decisões políticas.

O capital social não está relacionado com o acúmulo de dinheiro, mas representa um “recurso” que pode ser acumulado. De acordo com Putnam (1996), ele está relacionado com as características da organização social como confiança, solidariedade, cooperação e reciprocidade entre os membros de um determinado grupo ou território que tem por objetivo a busca de resultados que seriam impossíveis de atingir se agissem individualmente. É dessa forma que o termo ‘capital’ aparece, permitindo o acúmulo de “recursos” individuais, que permite gerar ações coletivas para o aumento da produção da sociedade envolvida.

Tanto Putnam (1996) como Bagnasco (1999), ao analisarem o caso particular da Terceira Itália, apontam que, além das condições de infraestrutura local, algumas políticas



locais, a organização social e cultural da região foram essenciais para a inserção das pequenas indústrias locais no competitivo mercado mundial. Assim, Bagnasco (1999) aponta:

A formação do capital, as capacidades de gestão, as qualificações técnicas, a confiança recíproca e um bom clima social são recursos decisivos, qualquer que seja o tipo de desenvolvimento; sua disponibilidade de maneira difusa, com suas características próprias, é essencial para que se multipliquem as pequenas empresas que algumas sociedade regionais e locais souberam promover, enquanto outras não conseguiam (BAGNASCO, 1999, p. 39).

Nesse sentido, o capital social transforma-se na pedra de toque das políticas de desenvolvimento territorial recomendadas pelas agências multilaterais, especialmente, o Banco Mundial. Assim, medidas que estimulassem a elevação do capital social local passam a fazer parte daquelas recomendações, como é o caso da indução de arranjos socioprodutivos para construção de pactos territoriais pelo desenvolvimento. Essas ações visam, dessa maneira, lançar a centelha de um processo de desenvolvimento endógeno (ORTEGA, 2008).

O fato é que o termo capital social ganha dimensão, é incorporado por políticas governamentais em várias partes do mundo, especialmente, na América Latina nos anos de 1990, na promoção do desenvolvimento local, especialmente como pretense instrumento para combater a pobreza rural.

Nos estudos de Putnam (1996), entretanto, o capital social representa uma teia durável de relações mais ou menos institucionalizadas, que se solidificam, especialmente, por meio da confiança e opera por meio de redes de reciprocidade e das regras de participação da sociedade, e permitem superar a lógica das ações individuais ou de grupos que buscam o oportunismo em detrimento da cooperação. Assim, na consolidação do capital social, é importante agir cooperativamente para o desenvolvimento de um território.

Mas o que leva os agentes a cooperarem superando a lógica do individualismo? O próprio Putnam (1996) analisa tal situação. Para o autor, a superação da ação oportunista individual ou mesmo de um coletivo contrário depende do contexto social em que se está inserido. Quanto mais consolidado for o estoque de capital social com regras de reciprocidade e normas de participação social, mais facilmente será superada a ação do oportunista. Portanto, quanto mais fortalecidas forem as características da organização social, como confiança, normas e sistemas que estimulam maior participação social, melhor será o resultado coletivo.

Putnam (1996) acrescenta outras condições para facilitar a ação cooperativa, como um número limitado de participantes, a quantidade de informações em relação ao papel que cada participante desempenha e até mesmo a repetição das ações nas decisões. Tomando como

analogia um jogo, quanto menos jogadores, quanto mais vezes as jogadas forem repetidas e quando mais informações obtiverem sobre cada jogador, mais previsível é o comportamento de cada um, o que facilita construir consensos<sup>26</sup>.

A construção de capital social é, portanto, um processo, e quanto maior a sua presença em uma comunidade, mais ele tende a avançar (PUTNAM, 1996), uma vez que o seu resultado está embasado na cooperação e na reciprocidade que propicia a constituição de instituições mais sólidas e capazes de resolver problemas cada vez mais complexos, ao envolver a participação coletiva. Assim, ocorre à superação da lógica individual, em uma solução coletiva, que embora possua conflitos, elas são contornados para a construção de consensos e leva a resultados em que o somatório é diferente de zero. Logo a História é importante, pois à medida que um evento (positivo ou negativo) ocorrer, os indivíduos saberão como tomar decisões.

Pelo exposto até aqui, pode-se questionar, portanto, a capacidade de arranjos socioprodutivos constituídos por indução das políticas públicas, em realidades históricas de baixo capital social em transformar essa realidade.

De acordo com Abramovay (2000), o capital social também é produtivo, pois gera resultados que seriam impossíveis se não estivesse presente em certa realidade ou território. O autor ressalta, embasado em Putnam, que, para estimular a formação de contratos sociais que levem ao capital social, a cooperação é fundamental para a sua constituição, mas deve vir acompanhada de alguma forma de coação ou constrangimento frente ao grupo para a sua realização. Que a cooperação, junto com a própria confiança, deve estar vinculada a algum tipo de sanção, principalmente moral, caso o indivíduo não venha a contribuir com o coletivo. E que a reciprocidade é muito importante dentro das instituições democráticas formadas por meio do capital social.

No mesmo sentido, argumenta Moyano-Estrada (1999, p. 15) que:

Para que el capital social se convierta en un factor positivo en el desarrollo de una comunidad sería necesario, por tanto, que las relaciones sociales entre sus miembros estén impregnadas de esas dos dimensiones: “embeddedness” –enraizamiento en la propia comunidad- y “autonomy” –capacidad de los individuos para relacionarse con grupos más amplios, e independencia de las autoridades políticas locales respecto de las élites locales (MOYANO-ESTRADA, 1999, p. 15).

---

<sup>26</sup> A abordagem da Nova Sociologia Econômica aprofunda o tema, ao tratar de reciprocidades, expectativas, etc. Para tanto, ver: Marques (2003), Swedberg (2004) e Ortega e Matos (2012).

O autor ainda acrescenta que o capital social precisa ser visto além de um recurso que ajuda a superar os dilemas da ação coletiva, como ocorre ao resolver problemas decorrentes da cooperação entre os indivíduos e um projeto coletivo de desenvolvimento. Deve-se entender capital social de forma ampliada “*incorporando otras dimensiones que permitan resolver los llamados dilemas dinámicos del desarrollo, es decir, los que surgen cuando el éxito de una determinada acción colectiva*”. (MOYANO-ESTRADA, 1999, p. 19)

Nessa linha de raciocínio, o autor destaca o trabalho de M. Woolcock (1998), em que a análise de capital social de fato foi ampliada, passando de duas dimensões (*embeddedness* - enraizamento e “*autonomy*”) em uma perspectiva que visa a abarcar as instâncias micro e macro<sup>27</sup> para quatro dimensões. Assim, enraizamento compreende laços intracomunitários (*integration*), a cooperação entre instituições (*synergy*), a autonomia reúne laços extracomunitários (*linkage*) e credibilidade e, a eficácia institucional (*integridad*).

Woolcock (1998) ainda demonstra que é preciso analisar essas quatro dimensões combinadas com estratégias *bottom-up* (ascendentes) que incorpora a sociedade local a nível individual, com estratégias *top-down* (descendentes) em que é preciso considerar o Estado e outros grandes atores corporativos. Assim, ao combinar estratégias (ascendentes e descendentes) junto aos níveis (micro e macro) e todas as dimensões (*integration, synergy, linkage e integridad*) o autor demonstra várias formas de se analisar o processo de desenvolvimento com base no Capital Social.

De acordo com Matos (2009), pode ser encontrado capital social em dois tipos de estrutura: em redes sociais que funcionam em um espaço fechado, como um clube ou uma associação; ou em uma organização ou instituição com objetivos específicos como Governo, empresa, ONG ou partido político.

Para Abramovay (1998), é relevante avançar no debate do capital social, tendo como norte a seguinte pergunta: como formar capital social onde ele não existe? Putnam (1996) procura mostrar que, no local em que existe capital social, ele foi um elemento fundamental do desenvolvimento, o que pode levar à conclusão de que onde não se encontra uma organização social articulada, ela está condenada ao atraso.

É nesse sentido, que Abramovay afirma que o capital social “não é simplesmente um atributo cultural cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações”

---

<sup>27</sup> Vários autores separam o termo capital social em duas dimensões. No nível micro, na estrutura, estão as instituições locais/associações, as redes sociais, relacionadas com o pertencer; enquanto na estrutura cognitiva estão as normas locais, valores e confiança. Enquanto no nível macro, na estrutura estão as instituições do Estado, o Estado de direito e suas leis e na estrutura cognitiva o Governo. Para aprofundar nesse debate, ver GROOTAERT e BASTELAER (2001).

(ABRAMOVAY, 1998, p. 04). O capital social “pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos convencionais” (DURSTON, 1998 *apud* ABRAMOVAY, 1998, p. 04).

Ainda de acordo com Abramovay (1998), além da visão de Putnam, que pode ser chamada de culturalista, também existe a vertente neoinstitucionalista, que ressalta o papel das elites políticas na constituição de capital social. Essa corrente tem um papel importante na formação do capital social que pode levar ao desenvolvimento de um território. Assim, Evans, (1998 *apud* Abramovay 1998, p. 04-05) apresenta três visões básicas desta alternativa:

a) As agências estatais necessitam das comunidades: as comunidades são co-produtoras de seus resultados e não seus clientes;

b) As comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços, nas sociedades contemporâneas, podem ser organizados em um nível puramente local e sem o apoio dos conhecimentos e dos recursos que venham de Estados e da Federação;

c) Nesse sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Inserir o Estado no processo significa reconhecer que sozinha a organização social é limitada para dinamizar o desenvolvimento de um território. Essa organização social que leva à formação do capital social é, exponencialmente, fortalecida quando incorpora amplos segmentos da sociedade em torno de uma ação ou de um projeto coordenado. Nesse aspecto, “o capital social será tanto mais forte quanto mais ele permitir a ampliação do círculo de relações sociais em que vivem aqueles que participam de sua construção” (ABRAMOVAY, 1998, p. 06).

Até aqui, foi construído um argumento de que o capital social é importante para o desenvolvimento endógeno, como foi demonstrado em vários trabalhos sobre a Terceira Itália. Entretanto, muitos autores fazem uma análise crítica de seu uso (BAGNASCO, 1999; BECATTINI, 1999; TRIGLILIA, 2003). Como já observamos, a realidade italiana é específica. Ela não constitui um modelo [...]. O modelo apresentado pode, em compensação, servir a título de comparação ou como espelho onde distinguir semelhanças e diferenças (BAGNASCO, 1999, p. 42-43).

Porém há que se levar em consideração que um modelo que deu certo em uma região não pode simplesmente ser transplantado, pois o capital social da Terceira Itália é distinto do encontrado em um território rural no Brasil. E também, não há garantias de que a presença de um elevado capital social possa propiciar desenvolvimento, pois ele pode agir de forma negativa sobre o território (TRIGLILIA, 2003). Como exemplo, um grupo social dentro de

um território que se pode articular com toda a sociedade local, facilmente se enquadraria como bom capital social, entretanto, se buscar ganhos apenas para o grupo não gera o desenvolvimento territorial.

Moyano-Estrada (1999) aponta logo no início desse trabalho algumas debilidades teóricas e conceituais do termo Capital Social. A primeira é que o conceito tenta explicar coisas em demasia, é preciso tomar cuidado com a sua utilização. Na segunda, o autor aponta para o modo tão diverso com que os autores utilizam o termo para justificar políticas contraditórias no processo de desenvolvimento. E por fim, a disseminação em muitos trabalhos de que o capital social é um bem que pode maximizar os resultados, pois nem sempre maior nível de capital social significa o melhor para uma comunidade.

Portanto, capital social é importante para desenvolver um território, mas é preciso que ele atue em prol do desenvolvimento comunitário, que ele seja fortalecido com esse papel. O desenvolvimento territorial depende da articulação/organização do chamado tecido social, das teias possíveis de constituírem em busca da realização de um projeto comum. É necessário um comportamento coletivo mesmo que os atores sejam diferenciados, de um consenso, de um espaço de debate e concentração de ideias que seja endógeno a certa região, mas sem a lógica do individualismo entre eles.

## **2.5 O território no contexto do desenvolvimento territorial rural no Brasil**

Segundo Santos (2000) o estudo do território só se torna importante para uma análise socioeconômica quando consideramos a sua utilização, a partir do momento em que estudamos e pensamos juntamente com os atores sociais que dele fazem parte. Para Dias (2004, p. 70), “território usado foi a expressão criada por Milton Santos para formar uma nova ideia, que permitisse pensar o real como objeto de pesquisa e de intervenção: pensar o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço”.

Gaspar (2004, p. 182) reforça esse debate, pelo qual, “o conceito de território implica uma apropriação, um ordenamento, uma identificação por parte de um grupo social”. Também procura mostrar que, para ‘produzir’ o território, deve-se levar em consideração os atores envolvidos, desde o Estado até o indivíduo, passando pelas mais variadas organizações sociais. É preciso, portanto, identificar os atores sociais e seus interesses, para melhor

compreender o território, ou seja, buscar entender o papel do Capital Social (MOYANO-ESTRADA, 1999).

Abramovay ressalta um ponto importante, em que o território “possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações” (ABRAMOVAY, 2000, p. 6). Portanto, o território é formado por relações sociais, costumes e culturas, que representam uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel em evolução no debate do desenvolvimento econômico.

Assim, o território tomando como exemplo, a ‘Terceira Itália’, é “o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes historicamente, de construir” (ABRAMOVAY, 2000, p. 6-7).

Como Santos (2000) apresenta, a sociedade exerce, permanentemente, um diálogo com esse território usado, que inclui as coisas artificiais e naturais, a herança social e a própria sociedade em seu movimento atual. Ainda para o geógrafo, em um contexto de globalização, em que prevalece a lógica dos interesses individualistas e conflitantes das empresas, o território torna-se fragmentado. Ou seja, um projeto comum de desenvolvimento territorial pode ser eliminado, principalmente, se o Estado abandona a intervenção sob o processo de ordenação do uso do território. Então, é imperioso, pensar em um projeto para o desenvolvimento do território aproveitando os espaços que a globalização oferece e não apenas se subjugar à sua força.

Autores como José Reis e Rogério Haesbaert afirmam que a globalização não implica homogeneidade, como defendem alguns teóricos, mas, sim, possibilidades de diversidade que permitem a inserção dos territórios. O processo de globalização não implica a desterritorialização, uma das características apontadas por seus arautos, que ocorreria à medida que se alcançasse uma “cidadania universal” e as fronteiras perderiam sentido, seria, neste caso, o próprio “fim dos territórios”<sup>28</sup>. Haesbaert (2006), ao contrário, demonstra que o cenário da globalização não é o fim dos territórios, pelo contrário, o conceito de sociedade já implica uma espacialização, "num sentido mais restrito, sua territorialização. Sociedade e espaço social são dimensões gêmeas" (HAESBAERT, 2006, p.20).

---

<sup>28</sup> Sobre o tema, ver Haesbaert (2006).

Na visão de Reis (2002) e de Haesbaert (2006), a globalização não é homogeneidade, os autores não aceitam a tese da convergência, pois pode haver trajetórias inesperadas, o que abre espaço para os territórios, inclusive subnacionais.

O território é um processo político, econômico e social que envolve uma ação. Assim, é pertinente entender as relações de poder, questões simbólicas, culturais entre outras, o que leva à presença de diferentes territórios em uma mesma base territorial. O grande dilema não é a desterritorialização, mas, sim, a multiterritorialidade — vários territórios convivendo ou conflitando (HAESBAERT, 2006). Logo,

[...] defendemos a ideia de que muito do que os autores denominam desterritorialização é, na verdade, a intensificação da territorialização no sentido de uma ‘multiterritorialidade’<sup>29</sup>, um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os ‘territórios-zona’ e os ‘territórios-rede’), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial (HASBAERT, 2006, p.32).

Em um cenário de globalização, entretanto, não se deve ignorar as relações hierárquicas que estruturam a Economia mundial, mas, também não se pode esperar que esse cenário promova um desenvolvimento igualitário para todos os territórios. Brandão (2007) chama a atenção para o fato de que boa parte da literatura mundial adota de forma indiscriminada a visão de que bastaria seguir o conjunto de regras da globalização para que o local seja eleito, conquistando os investimentos dos agentes econômicos mais poderosos, levando ao crescimento econômico relegando por completo as escalas intermediárias entre o local e o global, o que minaria a ação de um Estado-nação atuar de forma específica.

Para os teóricos do desenvolvimento localista, o local deve inserir-se de forma individual na Economia mundial, pois ele reúne ou deve buscar as características necessárias; nesse sentido, o Estado teria um papel de regulador e não mais como um agente promotor do desenvolvimento nacional. Considerando assim, as políticas executadas pela visão localista ao privilegiar as forças de mercado podem ampliar ainda mais as desigualdades existentes dentro de uma nação, relegando por completo as articulações existentes entre as diferentes partes do

---

<sup>29</sup> Cassiolato e Szapiro (2003:40) *apud* Storper (2007) concebem que “a territorialidade está ligada a interdependências específicas da vida econômica e não pode ser definida meramente como localização da atividade econômica. É muito mais, no sentido de que está ligada à dependência da atividade econômica em relação a recursos territorialmente específicos. As relações de proximidade geográfica constituem-se, assim, em ativos específicos valiosos na medida em que são necessárias para a geração de *spillovers* e externalidades positivas num sistema econômico. Uma atividade é totalmente territorializada quando sua viabilidade econômica está enraizada em ativos (incluindo práticas e relações) que não estão disponíveis em outros lugares e que não podem ser facilmente ou rapidamente criadas ou imitadas em lugares que não as tem”.

território nacional e seus efeitos sobre o todo, visão defendida por autores como Hirschman e Myrdal.

As potencialidades são diferenciadas, logo, é preciso compreender quais são as possibilidades para o desenvolvimento endógeno de economias de dinâmicas territorializadas, assentadas na cooperação, em aprendizagem, conhecimentos tácitos e culturas técnicas específicas e em inter-relações sinérgicas (REIS, 2002, p.116).

Todavia, não se pode ignorar, além das dificuldades intrínsecas ao processo de desenvolvimento local, as assimetrias de poder nos territórios, tanto inter como extraclasses, que podem ser preservadas, ou mesmo ampliadas, em função dos modelos de governança induzidos pelas políticas públicas. Dessa maneira, para que se promova um processo de desenvolvimento menos desigual, é preciso reduzir essas assimetrias de poder econômico, político e social (ORTEGA, 2008), sempre em uma perspectiva em que o local [territorial] e o global são enxergados sob uma mesma lógica (BENKO, 2002).

Devemos ter em mente que a formação de um território é algo dinâmico, que inclui toda a vida socioeconômica regional, tanto as forças convergentes como as divergentes, como ocorre nos territórios do Programa LEADER na Europa e também nos Territórios Rurais do Programa da SDT/MDA. No caso dos Territórios Rurais, o processo de desenvolvimento territorial incorpora a organização social presente naquele espaço para a execução de um projeto comum, embora as forças ali presentes não sejam só convergentes, uma realidade também encontrada em territórios consolidados de forma autônoma, como o território Café do Cerrado.

Ressalta, ainda, que, aqui, estamos tratando de territórios contínuos, também denominados territórios-Zona, ou seja, onde ocorre o agrupamento de espaços contínuos de uma determinada superfície do território nacional. Para Schneider e Tartaruga (2004, p. 12), “um território contínuo é um conjunto de pontos em rede numa escala determinada, no qual cada ponto representa um território contínuo, com forma e estrutura próprias e numa escala de menor dimensão”. Como exemplo, podemos citar os CONSADs, os Territórios Rurais do MDA e os Territórios da Cidadania, que reúnem diversos municípios contíguos (JESUS, 2006).

Por outro lado, Schneider e Tartaruga, também chamam a atenção para a existência de territórios em Rede, ou territórios descontínuos, aqueles que não possuem uma proximidade. São pontos isolados com fortes ligações entre si, denominados de Redes. Como exemplo, temos a ação de uma grande empresa com filiais espalhadas pelo País. “Em termos gráficos,



os territórios contínuos poderiam ser caracterizados por superfícies e os descontínuos, por pontos” (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 12).

Para, além disso, é oportuno considerar alguns requisitos importantes que foram analisados por Casarotto Filho e Pires (1998) e Abramovay (2000), nos quais, a formação de um pacto de desenvolvimento territorial com diversas forças locais será dinamizada a partir do estabelecimento de uma “ideia-guia”, que sejam capazes de criar um objetivo comum, em torno da qual a sociedade ou parte dela se mobilize. Além da ideia-guia, os atores locais devem elaborar e executar o projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades do território, atuando em um tempo definido e contando com uma entidade gerenciadora criada no âmbito do próprio pacto.

Um território pode possuir mais de uma ideia-guia, mas deve sempre observar que ela precisa ser clara, congrega atores sociais locais e pode ser voltada para diversos setores, como um projeto de turismo local, cultural ou produtivo. Abramovay (1998) ressalta que a ideia-guia pode estar vinculada a certo tipo de produto com um padrão de qualidade e ligada a um território. Nesse propósito, a cooperação e organização dos produtores em torno da criação de uma marca que caracterize o território são fundamentais.

Essa articulação territorial abrangendo sociedade civil local e o poder público para desenvolver um determinado território exige a formação de um arranjo institucional que abarque uma complexidade de funções e ações necessárias ao desenvolvimento territorial. Reis (2002) deixa claro que um papel importante das instituições é dar certa estabilidade ao complexo conjunto de relações existentes. A institucionalização é um importante instrumento para reduzir as incertezas em um conjunto de relações com lógicas individuais. Nessa perspectiva, a institucionalização viabiliza um projeto coletivo.

Para Reis (2002), as instituições podem ser as regras formais e informais que definem as relações entre indivíduos, grupos e organizações. Tais instituições devem reconhecer a diversidade/heterogeneidade utilizando a boa governança, pois instituições podem ser *hard* (instituições que estabelecem normas, contratos, ações formais etc.) e *soft* (instituições estabelecidas a partir de hábitos, tradições, costumes etc.). Portanto, se, por um lado, é pertinente formar uma instituição para lidar com conflitos, por outro, elas são necessárias para agrupar consensos, o que gera um resultado ampliado no desenvolvimento territorial.

O estudo desenvolvido pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA) buscou meios para constituir territórios em todo o Estado; o órgão procurou identificar territórios potenciais para o desenvolvimento rural. No relatório desse trabalho, adotou-se a conceituação de que os projetos territoriais são iniciativas de caráter econômico,

politicamente fundamentadas, que têm a capacidade de combinar uma mobilização social significativa, sejam representantes do poder público bem como da sociedade civil, com viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, “O território é, sobretudo, um projeto político, resultado da aglutinação de interesses de determinados segmentos da sociedade” (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, 2003, p.114).

Portanto, território é o espaço que se estrutura em virtude de uma ação social e que compreende os aspectos econômico, social e político. Os empreendimentos tornam-se regionalmente significativos, porque criam território, no sentido de que determinam espaços sociais de ação, que se identificam com o município e com conjuntos de municípios. Esta tese leva a um projeto territorial que, normalmente:

[...] é guiado por uma ação/atividade dominante, quase sempre econômica, mas não exclusivamente, e, em torno dela, desenvolvem-se outras atividades, que beneficiam mais pessoas e novos ambientes. Para serem considerados territoriais, os projetos ultrapassam os limites municipais e não se restringem a uma única ação/atividade (SEI, 2003, p.117).

Assim sendo, este estudo faz um forte atrelamento entre os projetos existentes em uma determinada região e a sua capacidade de unificar ações positivas e organizar processos que levem ao desenvolvimento de um território. Normalmente, este projeto está vinculado a algum tipo de ação desenvolvida por uma organização/instituição, seja ela uma associação de produtores rurais, uma ONG, um Conselho de desenvolvimento rural etc., o que leva, em muitos casos, a uma identificação do projeto e até de certas organizações com o território.

Nesse sentido, o território é o ambiente em que se executa um projeto político de desenvolvimento territorial. É essencialmente político, pois envolve atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e ideias, mas atuam de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento.

Nessa mesma direção, tanto o Governo Federal como o Governo de vários estados brasileiro estão executando experiências de desenvolvimento territorial e, para tanto, têm utilizando os princípios dos consórcios territoriais de desenvolvimento levados a cabo, principalmente, pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e da Casa Civil, entre outros. Além de outros espaços territoriais constituídos de forma autônoma, mas que conta com a ação estatal.

Para o desenvolvimento rural, a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do MDA evidencia a importância que o Governo Federal deu ao tema. Esta secretaria tem trabalhado com a constituição de territórios-zonas (espaço contínuo),

como um resultado e não como um dado, ou, como analisa Milton Santos, o território usado, pois, ele é fruto de uma construção social, cultural, histórica ou institucional, envolvendo uma lógica coletiva dos atores presentes. Assim, território é:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a Economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT, 2010).

Assim sendo, esse é o cenário complexo do contexto do desenvolvimento territorial rural que está presente no Brasil, seja pela via dos territórios induzidos por políticas públicas, seja como os territórios constituídos de forma autônoma. Logo, a discussão em torno do território é algo fundamental quando se trata do desenvolvimento territorial e exige uma análise ampliada do “espaço socialmente construído”, que deve considerar o histórico de inter-relações sociais e econômicas localizadas geograficamente (ABRAMOVAY, 2004). Nesse sentido, território tem que ser compreendido para além de um estudo delimitado de um espaço geográfico que se limita a características do solo, do clima, de recursos hídricos, de relevos e de outras características ambientais semelhantes. Envolve, também, uma gama de variáveis como as atividades econômicas, as relações sociais, os costumes, a cultura, em um processo de engajamento dos atores sociais inseridos em um determinado espaço geográfico.

## **2.6 Breve consideração sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**

Por meio das políticas territoriais do Governo Federal foram constituídos arranjos socioprodutivos de caráter intermunicipal, que vislumbram promover pactos pelo desenvolvimento. Propõe-se a constituição de conselhos intermunicipais como instâncias máximas propositivas e deliberativas do sistema de desenvolvimento local que deverá refletir a pluralidade de representação dos conselhos municipais. Entre os objetivos da criação desses Arranjos/Consórcios está o de estimular a associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de trabalho e renda.

A ação consorciada parte da proposta de que a integração territorial é fundamental para melhorar as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na

dinâmica do território nacional, provendo essas localidades de melhores condições de competitividade, de solidariedade sistêmica e de maiores possibilidades para assegurarem o atendimento às necessidades básicas de seus munícipes. Por meio dos Consórcios, pretende-se tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de desenvolvimento, de forma institucionalizada (FAO/MESA, 2004).

Há que se ressaltar que esse processo teve início em meados da década de 1990, durante o Governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, nos anos 2000, nos dois governos de Luís Inácio Lula da Graziato da Silva, foram reformulados e ampliados. Assim, a criação de Consórcios para a promoção do desenvolvimento, tanto com FHC como com Lula, apresenta algumas semelhanças, como a busca por um planejamento participativo e maior descentralização de políticas públicas, mas também possui grandes diferenças, acentuadamente, na visão geral de execução dos programas. Entretanto, enquanto no Governo de FHC e o no primeiro Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva buscava-se implementar uma lógica autônoma e endógena para promoção do desenvolvimento local, no segundo Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, observa-se a implementação de uma perspectiva em que se procura combinar as ações *bottom-up* com a *top-down*, com maior intervenção estatal. Essa perspectiva mais intervencionista pode ser identificada, particularmente, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (2008), em que o Governo Federal passa articular 22 ministérios para ações coordenadas nos territórios.

No Governo da atual Presidenta Dilma Rouseff, tais os programas continuam, entretanto, uma avaliação que pode ser feita, com base nos encontros nacionais das CAIs é que, em função da prioridade desse Governo para ações de combate à miséria, a ênfase maior tem sido dada ao Programa “Brasil Sem Miséria”<sup>30</sup>, lançado em 2011, que apresenta ações crescentes, enquanto os programas de desenvolvimento territorial rural permanecem funcionando, todavia, estão como terminaram no Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, como é o caso do mesmo número de Territórios Rurais e da Cidadania criados e do volume de recursos financeiros disponíveis. Isso até o fim de 2012.

De todo modo, o enfoque territorial vem sendo executado, como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, particularmente, de predominância da agricultura familiar. No Brasil, merecem destaques três experiências: os Territórios Rurais executados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), os Territórios da Cidadania sobre a responsabilidade da Casa Civil com apoio dezesseis ministérios e de cinco secretarias

---

<sup>30</sup> Para maiores informações ver: <[http:// www.brasilsemiseria.gov.br](http://www.brasilsemiseria.gov.br)>.

do Governo Federal e os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Os Territórios Rurais são espaços criados para estabelecer interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais mais organizados, compromissados e sintonizados em torno de projetos de desenvolvimento rural. O objetivo é o de encontrar uma melhor integração e articulação das políticas públicas do Governo Federal, estadual e municipal com a sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios, nos quais, predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária (BRASIL, 2010).

Os CONSADs pertencem ao conjunto de políticas estruturantes do MDS inserido no Programa de desenvolvimento territorial, cuja finalidade básica é estimular o desenvolvimento de ações estruturais de combate à fome nos âmbitos local e regional. Isso levou o MDS a promover uma organização institucional entre os municípios, contando com a participação da sociedade civil e do poder público na formação de um arranjo socioeconômico intermunicipal sustentável.

Os Territórios da Cidadania (TCs) foram lançados no segundo Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, sobre os territórios rurais com “objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2011). Ao mesmo tempo, tem como estratégia promover participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios objetivando superar a pobreza com redução das desigualdades socioeconômicas.

De acordo com documentos oficiais de constituição dos TCs, para alcançar esse objetivo, a estratégia a ser utilizada é a da inclusão produtiva das populações pobres nos territórios constituídos, o que requer um grande conjunto de ações governamentais coordenadas, como o planejamento e integração de políticas públicas; busca da universalização de programas básicos de cidadania e ampliação da participação social.

No capítulo 5, analisamos melhor essas três políticas para o desenvolvimento territorial rural ao analisar o Território Noroeste de Minas que tem em sua origem as três políticas.

Por fim, como exemplo de território constituído autonomamente no Brasil, ou seja, sem incentivo direto do Estado, podemos citar aqueles que são constituídos a partir da conquista de uma Indicação Geográfica de Procedência, com vistas a alcançar a Denominação de Origem. Exemplos desses podem ser citados dois: Território Café do Cerrado (ORTEGA;

JESUS, 2012) e do Vale dos Vinhedos (ORTEGA; JEZIORNY, 2011). São arranjos produtivos de base territorial, bastante institucionalizados, constituídos de maneira autônoma e privada, para melhor inserção no mercado nacional e mesmo no mercado internacional.

### 3. Territórios autônomos e induzidos na Europa. Três experiências territoriais no Sul da Espanha

No hay futuro para las áreas rurales sin una agricultura eficiente en términos económicos, y sostenible desde el punto de vista ambiental, sin un tejido social cohesionado, sin adecuadas infraestructuras y equipamientos, sin un sistema político local legitimado por su eficiencia y transparencia y sin una economía dinámica e diversificada. Pero tampoco hay futuro para las áreas urbanas sin un tejido rural vivo e abierto a los intercambios económicos y sociales, sin un territorio capaz de actuar de soporte de muchas actividades productivas, pero también capaz de promover sinergias en el uso y disfrute de los recursos naturales que encierra o en la mera constelación estética del paisaje que ha contribuido a conformar. (FORO IESA, 2009).

#### 3.1 Introdução

Ao analisar a política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo pelo Governo brasileiro, constatamos as referências recorrentes à experiência europeia do Programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural). Assim, em face dessa influência, decidimos realizar estudos de algumas dessas experiências.

A escolha de territórios Espanhóis para realizar uma análise comparada com os territórios estudados no Brasil se deve a um conjunto de motivos. Dentre eles estão os vários estudos, como o de Garrido Fernández e Moyano Estrada (2002), que apontam para a transformação socioeconômica conquistada pela região de *Andaluzia* nos últimos 20 anos, que até poucas décadas atrás era considerada uma das regiões mais atrasadas em termos de desenvolvimento rural na Europa. Esse crescimento foi estimulado pela entrada da Espanha na União Europeia, em função das políticas de desenvolvimento econômico para as regiões mais atrasadas dos estados membros, com transferências de significativos aportes financeiros por meio de diversos fundos. Foi a Espanha, nesse contexto, juntamente com Irlanda, Grécia e Portugal, um dos países mais beneficiados com recursos da União Europeia.

A transferência de recursos para esses países vem caindo gradativamente, acentuadamente com a crise econômica que assola toda a Europa e também em função da incorporação de novos países do leste europeu que passaram a compartilhar dos fundos europeus.

É por essa política que foi dedicada atenção especial à Espanha, mais precisamente à província de *Córdoba*, que faz parte da Comunidade Autônoma de *Andaluzia*, no sul da Espanha, região agrícola tradicional, que se encontrava relativamente atrasada, mas que, ao receber estímulos por meio da política de desenvolvimento rural, obteve bons resultados ao longo de duas décadas na promoção do desenvolvimento de territórios rurais.

A importância do programa LEADER pode ser evidenciada em número, sendo que na primeira ação, em 1992, foram implantados 53 territórios em toda a Espanha e, em 2012, o país contava com mais de 200 territórios, dos quais 50 estão em *Andaluzia*.

Outro motivo para a seleção da Espanha para o estudo comparativo esteve no convênio firmado entre o Instituto de Economia da UFU e o IESA<sup>31</sup>, financiado pelo CNPq, no âmbito de um acordo bilateral entre os governos brasileiro e espanhol. O IESA realiza várias investigações sobre o desenvolvimento rural em toda a Europa, com destaque para a Espanha, especialmente no território da Comunidade Autônoma de *Andaluzia*, região que tem apresentado significativos resultados em termos de desenvolvimento econômico a partir de políticas de abordagem territorial.

Para tanto, este capítulo está dividido em três grandes seções, além dessa breve introdução. Na segunda seção, é apresentado o processo do desenvolvimento rural no âmbito da União Europeia, desde a Política Agrícola Comum até a consolidação abordagem territorial do desenvolvimento rural, com ênfase nos Programa LEADER e PRODER (Programa de Desenvolvimento Regional). A terceira seção apresenta o funcionamento operacional do Programa LEADER no âmbito territorial e, por fim, na quarta seção, é feita a apresentação e análise dos três territórios que foram selecionados na província de *Córdoba*: Território *Los Pedroches*, Território *Medio Guadalquivir* e Território *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*.

### **3.2 A abordagem territorial na Europa para promoção do desenvolvimento rural**

A política territorial que é executada na União Europeia para promover o desenvolvimento rural tem influenciado, desde a década de 1990, as políticas territoriais na América Latina. A política europeia vem-se consolidando, fruto de um conjunto de fatos que

---

<sup>31</sup> O *Instituto de Estudios Sociales Avanzados* (IESA) é um centro de pesquisas sociológicas financiado pelo *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (CSIC) do Governo Espanhol e pela Junta de Andaluzia.



ocorreram a partir de meados da década de 1980, em um contexto de transformações na política agrícola da União Europeia e na busca por uma política de desenvolvimento rural para zonas desfavorecidas.

Entretanto, ações e políticas para a promoção do desenvolvimento rural na Europa não constituem um tema novo, estiveram presentes no processo de desenvolvimento econômico e social ao longo do século XX, e apresentaram mudanças significativas nos últimos 30 anos<sup>32</sup> (MOYANO ESTRADA, 2007). Ceña Delgado (1994) partilha dessa posição e avalia que a política de desenvolvimento rural ganhou notoriedade nos debates políticos a partir dos anos de 1970, notadamente, para ações voltadas aos países em desenvolvimento.

Para melhor compreender a origem do desenvolvimento territorial como abordagem para promover o desenvolvimento rural, é preciso voltar à implantação da PAC (Política Agrícola Comum). A PAC tem origem na formação da CEE (Comunidade Econômica Europeia) fruto do Tratado de Roma (1957). Esse tratado estabelecia, inicialmente, uma união aduaneira entre os seis países que assinaram o primeiro acordo<sup>33</sup>, também denominado de Mercado Comum Europeu e a PAC que começou a ser implantada em 1960.

O objetivo geral da PAC era o de promover a livre circulação de produtos agrícolas dentro da CEE e o protecionismo para os produtos agrícolas produzidos localmente, especialmente com subsídios ao preço. Essa era uma política dirigida aos agricultores e empresas agrícolas da comunidade (TOLÓN BECERRA; LASTRA BRAVO, 2007).

Assim, desde o início de sua criação, até meados da década de 1980, a PAC priorizava modernizar a agricultura e aumentar a produção, garantir o abastecimento alimentar e promover renda para os agricultores pertencentes à CEE<sup>34</sup>, além de buscar fortalecer o mercado interno com forte proteção em relação aos produtos agrícolas de origem externa. Essas medidas adotadas explicam, em grande medida, o sucesso da política ao lograr êxito na modernização, aumento da produção e da produtividade agrícola.

Segundo Moyano-Estrada (2010), no período entre 1960 e 1985, a condução da PAC, tanto na agenda política da UE (União Europeia), como da opinião pública, tinha como foco a

---

<sup>32</sup> *En efecto, la antigua concepción de la sociedad rural, percibida como un mundo aislado y distante al que se le identificaba exclusivamente con la actividad agraria y la cultura campesina – sea en su dimensión conflictiva en las zonas de predominio de la gran agricultura extensiva, sea en su dimensión de orden y estabilidad en las áreas de pequeña agricultura familiar –, ha dado hoy paso a una percepción más diversa y heterogénea* (MOYANO ESTRADA, 2007).

<sup>33</sup> Os países que iniciaram a CEE foram: República Federal Alemã, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

<sup>34</sup> A CEE foi evoluindo paulatinamente ao longo do tempo. Atualmente, está constituída sob a forma de uma integração econômica completa denominada de União Europeia, reunindo 25 países, ver <<http://www.europa.eu>>.

busca por maiores rendimentos produtivos para as unidades agrícolas de produção, em um modelo intensivo e especializado. Essa política desconsiderava os custos ambientais e os efeitos negativos para o meio ambiente, bem como não dava maior importância para possíveis desigualdades econômicas e sociais nas áreas rurais.

Nesse período, pode-se concluir que a PAC esteve orientada para a promoção da modernização da produção agrícola, de forma que o bom êxito da agricultura também seria bom para todo o meio rural (modificado e natural), ou seja, a atividade agrícola deveria ser mantida a qualquer custo para garantir a produção e também para o desenvolvimento das áreas rurais (MOYANO-ESTRADA, 2010). De fato, do ponto de vista da produção, isso ocorreu, pois, nesse período, os países europeus passaram de grandes importadores de produtos agrícolas a exportadores mundiais, com seus excedentes agrícolas, fruto do processo de adoção do padrão tecnológico da revolução verde, provocando impactos ambientais, exclusão de produtores e, até, a exclusão de regiões inteiras, tanto em países centrais como em “periféricos” da UE.

Entretanto, esse sucesso produtivo começou a ser questionado ao longo dos anos de 1980, por fatos que levaram à dissociação entre política agrária e política rural (TOLÓN BECERRA; LASTRA BRAVO, 2007; MOYANO ESTRADA, 2010). Entre os fatos, pode ser apontada a entrada de países anglo-saxões na UE, como o Reino Unido e a Dinamarca, que influenciaram mudanças na PAC em função da atenção dada a questões ambientais e das políticas para o desenvolvimento das áreas rurais. Outro fato apontado por Moyano-Estrada 2010 diz respeito aos estudos elaborados pela Comissão Europeia voltada para as questões rurais como o *Livro Verde sobre a Política Agrária* 1985) e o *Informe sobre o Mundo Rural* (1988) que também sinalizam mudanças na PAC. Para Magrama (2012), o documento elaborado pela UE, em 1988, aponta mudanças, em que a busca pelo desenvolvimento rural não deveria ser uma consequência da política agrária, mas, sim, uma preocupação legítima e de pleno direito abordado com política própria.

Segundo Pérez Yruela *et al.* (2000), a PAC, em um primeiro momento, constituiu as Organizações Comuns de Mercado (OCM), com o objetivo de criar mecanismos para regular e intervir nos preços e no mercado de produtos agrícolas comunitários. Já nos anos 1970, entretanto, aponta as primeiras mudanças, passando de um corte puramente setorial para um setorial-territorial. Ou seja, já foram sendo apontadas algumas medidas para melhorar e modernizar as estruturas agrárias e levar ajudas para as áreas menos favorecidas na produção agrícola.

Apesar dessa primeira indicação, Pérez Yruela *et al.* (2000) destacam que foi somente no fim dos anos 1980 que uma estratégia integral de desenvolvimento rural foi posta em marcha, registrada em documentos da Comissão Europeia como o Comunicado de 1988 sobre o futuro do mundo rural e suas propostas legislativas. Essa reorientação está no “*Reglamentos de Reforma de los Fondos Estructurales de 1988*”.

Os estudos da Comissão Europeia apontavam para mudanças na implantação da PAC, pois ela não tem conseguido promover a modernização da produção com as questões ambientais e do desenvolvimento socioeconômico do meio rural. Assim, promove-se a reformulação na PAC com o objetivo de compatibilizar a produção agrícola com desenvolvimento rural, o que levou a priorizar as duas dimensões da política, a agrícola e a territorial, ambas com financiamento da PAC. Entretanto, avalia-se que uma política com duas dimensões e um só fundo apresenta limitações, notadamente, como decorrência da força do *lobby* do setor agrícola.

A PAC foi concebida, originalmente, como uma política para promover o setor produtivo agrícola baseado na agricultura familiar financiada pelo FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola<sup>35</sup>). O financiamento pelo fundo possui duas “linhas”, a primeira que concentra a maioria dos recursos, é denominada de garantia e visa ao financiamento dos mercados com medidas que abarcam intervenções, restituições à exportação e ajudas a manutenção de estoques privados e prêmios à produção. Já a segunda “linha”, denominada de orientação, visa ao financiamento socioestrutural com medidas como a instalação de jovens agricultores, a modernização de unidades agrícolas, transformação e comercialização agrícolas e desenvolvimento de zonas rurais.

Segundo dados da UE, o FEOGA era o principal item dos recursos destinados à comunidade europeia, em 1995, e absorveu quase 48% dos recursos orçamentários da UE, beneficiando um único setor. Desse total dirigido ao rural, a linha garantia absorveu 90% desses recursos.

Mesmo com as mudanças promovidas na PAC nos anos de 1990 e início dos anos 2000, a lógica produtivista, protecionista e fortemente setorial continuou hegemônica, o que exigiu ações para a promoção de desenvolvimento dos setores excluídos, especialmente com a entrada dos países mediterrâneos (Espanha, Grécia e Portugal) menos desenvolvidos. Assim, as regiões mais pobres desses países e mesmo de outros participantes, caso da Irlanda,

---

<sup>35</sup> Para conhecer o FEOGA e outros fundos da UE, ver: <<http://www.europa.eu>>.

deveriam receber incentivos para aproximar seu nível de agricultura ao dos países mais desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, no contexto da década de 1990, com a pressão internacional por reformas liberais, especialmente no comércio agrário (OMC), o que implicaria uma redução do protecionismo agrícola promovido pela PAC, a Comissão Europeia para a Agricultura sinaliza mudanças na sua linha de ação, com redução gradual do protecionismo e apoio a multifuncionalidade da atividade agrária (PÉREZ YRUELA *et al.* 2000). Ou seja, os documentos do fim dos anos 1990 apontam para maior ação em proteção da sociedade rural, território e meio ambiente, confirmando uma política de desenvolvimento rural em toda a União Europeia.

A nova política da UE nasceu com uma perspectiva diferenciada, não a do exclusivismo da ampliação da produção agrícola, mas a da valorização do desenvolvimento rural, “expresso na busca de outros canais de geração de empregos e renda que não a produção agrícola intensiva, passou a ser eleito, no âmbito da própria Política Agrícola Comum, como uma alternativa às políticas de desenvolvimento territorial” (ORTEGA, 2008, p. 98).

A política de desenvolvimento rural, criada em 1991 pela Comissão Europeia, foi denominada de Iniciativa Comunitária - Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural – LEADER, em paralelo a PAC. Essa política foi criada com um caráter inovador, se comparada à proposta original da PAC, pois valoriza a estratégia de desenvolvimento rural. Sete grandes componentes a compõem: valorização do potencial endógeno local, enraizamento territorial estratégico, abordagem ascendente, gestão descentralizada e global dos financiamentos, abordagem integrada ou multissetorial, parceria horizontal de caráter público-privada, e a organização em rede (JOUEN, 2001; COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

Segundo Moyano-Estrada (2010) o Programa LEADER constituiu um importante instrumento para a implantação de uma política de desenvolvimento territorial desvinculada da PAC, com o objetivo de promover a diversificação de atividades locais para a incentivação do desenvolvimento em várias áreas rurais da Europa. Ainda segundo esse autor, com o LEADER, no planejamento da UE, passou a haver dissociação entre a política agrícola e desenvolvimento rural, cada qual orientada por seus objetivos gerais, e tendo como alvo diferentes grupos de beneficiários.

Para Jouen (2001) o foco das políticas de desenvolvimento rural europeu mudou na década de 1990, especialmente com o Programa LEADER, cujos dirigentes políticos

perceberam uma “boa surpresa”, de que esse espaço pode ser dinâmico e inovador, com capacidade para atrair pessoas e empresas. Assim, o foco na análise da zona rural, visto como espaço de atraso, passou a ser considerado como uma oportunidade para crescimento e de desenvolvimento rural.

Sumpsi (2007) afirma que o Programa LEADER foi a iniciativa que, de um modo mais sistemático, aplicou o enfoque territorial no desenvolvimento de áreas rurais deprimidas. Assim, o Programa utiliza o conceito de espaço em detrimento do setor agrícola, conforme foi demonstrado ao longo do capítulo segundo desta tese.

O Programa LEADER se baseia em uma perspectiva ampla do desenvolvimento rural, voltado para as zonas rurais desfavorecidas e com dificuldades de utilizar o padrão tecnológico hegemônico, cuja ação não pode estar voltada exclusivamente para o agropecuário. Assim, o objetivo do Programa é:

[...] permitir aos agentes e territórios rurais valorizar as suas próprias potencialidades, contribuir para o desenvolvimento económico, social e cultural do meio rural, suscitar um espírito de cooperação entre municípios, freguesias e lugares, de modo a despertar solidariedades que reforcem o desenvolvimento das regiões, sensibilizar a população para a riqueza do património da região, responsabilizando-as pela sua preservação e valorização e criar hábitos de convívio entre a população local, favorecendo os contactos entre os residentes e os visitantes (<<http://www.europa.eu>>).

Conforme chama a atenção Jouen (2001), o Programa LEADER foi criado com o objetivo de promover o desenvolvimento rural para áreas deprimidas da Comunidade Europeia, todavia, alguns países centrais possuíam políticas de desenvolvimento rural utilizando o potencial endógeno desde o fim dos anos de 1950 em diferentes níveis e alcance, especialmente, Alemanha, Dinamarca, França e Inglaterra, enquanto outros países apresentavam problemas agrários e de desenvolvimento rural ainda na década de 1990, além de se encontrarem desprovidos de uma política capaz de enfrentar tais problemas. Nesse contexto, o Programa LEADER tem grande mérito, criado para comunidades de baixo grau de desenvolvimento, logo propiciou resultados positivos, mas diferenciados para cada país-membro, em função de um conjunto de fatores, especialmente do papel da política de cada Estado-Membro para o mundo rural.

Segundo documento da Comissão Europeia (2006, p.06), o Programa LEADER, quando lançado em 1991, tinha como objetivo “aumentar o potencial de desenvolvimento das zonas rurais, baseando-se em iniciativas e competências locais, promovendo a aquisição do saber-fazer no domínio do desenvolvimento integrado local e divulgando esse saber-fazer a outras zonas rurais”.

Na concepção original, o Programa LEADER estabeleceu possibilidade de ajuda a diversas medidas<sup>36</sup> que pudessem contribuir com o desenvolvimento local, desde que a sua execução e realização se dessem pelas estruturas criadas localmente e implantadas nos respectivos territórios a partir de um Plano de Ação Local, financiado com recursos dos fundos estruturais: Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER e Fundo Social Europeu – FSE (PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA, 2007-2013).

Além desses três fundos também se deve destacar o IFOP (Fundo Europeu para Ordenação Pesqueira), que financia territórios que contam com a atividade pesqueira. Para além dos Fundos Europeus, os Estados Membros e suas comunidades autônomas e/ou governos regionais aportam recursos ao Programa. No caso espanhol, para o LEADER I, houve aporte de recursos do antigo *Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)*.

O Programa foi executado em etapas, estando no ano de 2012, no fim da quarta etapa de execução, ao mesmo tempo em que se estava discutindo a quinta etapa. A primeira etapa foi denominada de LEADER I, executada entre 1991 e 1993, na qual foi possível experimentar as abordagens inovadoras do desenvolvimento local/territorial na promoção do desenvolvimento rural. Nessa etapa foram implantados 217 Grupos de Ação Local (GAL/territórios) espalhados pelos países membros da União Europeia, abrangendo uma superfície de 367.000 km<sup>2</sup> com um volume de recursos financiados pela UE de € 442 milhões (COMISSÃO EUROPEIA, 2006). Segundo Sumpsi (2007), nessa fase, considerada piloto, foram aplicados apenas 1% dos recursos da UE. Nessa fase, só na Espanha, foram implantados 53 GAL, equivalentes a 24,4% dos GAL europeus (MAGRAMA, 2012).

A segunda etapa, o LEADER II, tinha como objetivo consolidar e ampliar o Programa em função do sucesso obtido na etapa inicial. Essa etapa foi executada entre 1994 e 1999, considerando aspectos positivos e alguns negativos da primeira etapa<sup>37</sup>, quando foram implantados mais 689 territórios, totalizando 906 territórios espalhados pelos países-membros

---

<sup>36</sup> Entre as medidas estão: apoio técnico ao desenvolvimento rural, formação de profissionais e ajuda a contratação, turismo rural, ajuda para as pequenas empresas, ajuda para a atividade de artesanato e serviços locais, valorização e comercialização da produção agropecuária, florestal e pesqueira local, entre outras.

<sup>37</sup> Entre os aspectos positivos estão: a participação da sociedade na gestão da política de desenvolvimento rural e a ampla participação social entre alguns GALs, e a grande quantidade de projetos demandados. Como aspectos negativos: em alguns GALs houve conflitos entre poder público e sociedade civil, maior protagonismo do poder público em outras, conflitos entre as novas iniciativas e as visões tradicionais e grande peso a projetos de turismo (MAGRAMA, 2012).

da União Europeia. A superfície coberta chegou a 1.375.144 km<sup>2</sup>, com um volume de recursos financiados pela UE superior a € 1,7 bilhão (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

A terceira etapa, o LEADER +, foi executada entre 2000 a 2006. Essa etapa contou com reformulações para ampliar o alcance do Programa, como a cooperação interterritorial e transnacional entre os GAL, foi criada uma comunicação em rede, além de estimular os atores sociais locais a pensarem o território no longo prazo (MAGRAMA, 2012). Com reformulação em alguns territórios, o resultado do período foi que o número de territórios ficou estabilizado em 893, enquanto a superfície coberta ampliou, chegando a 1.577.386 km<sup>2</sup> com ampliação do volume de recursos financiados pela UE, que foi superior a € 2,1 bilhões (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

Após três etapas e com inclusão de novos membros na UE, o Programa passou por mais modificações na etapa seguinte. Até essa etapa, o Programa LEADER tinha caráter autônomo, com o financiamento em âmbito comunitário separado de outros programas voltados para os territórios rurais dos Estados Membros e suas regiões. Com o novo Programa (2007-2013) a abordagem LEADER passou a ser integrada na política de desenvolvimento rural global da UE. Ou seja, agruparam-se outros eixos/programas de desenvolvimento rural, incluindo programas de desenvolvimento rural de caráter nacional e regional.

Nesse contexto, foi aprovada a quarta etapa, denominada de LEADER Plus, que compreende o período 2007 a 2013. Ainda não existe um balanço final do Programa que está em execução, mas as estimativas iniciais apontam que o Programa realiza intervenções em mais de 1.000 territórios (SUMPSI, 2007). Ao mesmo tempo, a Comunidade Europeia já está discutindo a quinta etapa (2014-2020) com participação de diversas entidades envolvidas com o desenvolvimento territorial rural na Europa.

Mesmo com todos os números de crescimento publicados, o Programa LEADER não atende a todos os recortes territoriais da União Europeia, pois o foco do Programa era o de buscar desenvolver regiões/territórios deprimidos. Nesse contexto, diversos outros recortes territoriais de caráter rural existentes não foram atendidos; ao mesmo tempo, o sucesso do Programa LEADER despertou em muitas regiões a busca por consolidação de territórios próprios, além do fato de que Governos buscaram ampliar essa política em seus territórios nacionais. Tudo isso aumentou a pressão para ampliar programas e fundos que fomentem o desenvolvimento rural por meio de políticas de abordagem territorial.

No âmbito da União Europeia e de seus Estados-Membros, consolidaram-se outros programas que também promovem o desenvolvimento rural para além do Programa LEADER. Entre eles, merece destaque o Programa de Desenvolvimento Regional

(PRODER), aprovado em 1996, com dois eixos principais de atuação (desenvolvimento local e agricultura e desenvolvimento rural), executado paralelamente ao Programa LEADER de forma cooperativa entre UE e regiões ou Estados-Membros.

Segundo Garrido Fernández e Moyano Estrada (2002), no território Espanhol, também é executado o Programa de desenvolvimento PRODER, similar e complementar ao LEADER. O Programa é voltado para incentivar/criar territórios que não foram contemplados pelo LEADER em suas etapas; é executado pelas comunidades autônomas e o Governo Espanhol junto às instituições da União Europeia, buscando recursos dos Fundos Estruturais. O objetivo do PRODER é:

Impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas de aplicación, a través de la diversificación de la economía rural, persiguiendo el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equiparables a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales (MAGRAMA, 2012, p. 31).

Na Espanha, na primeira fase, denominada de PRODER I, foram beneficiados 107 Territórios, com articulação local na forma de GAL, tendo como fonte de financiamentos para as ações locais recursos dos fundos estruturais comunitários (FEOGA e FEDER) mais fundos nacionais, das comunidades autônomas, do poder público local e de agentes privados (MAGRAMA, 2012).

Uma análise da Comunidade Autônoma de *Andaluzia* fornece uma dimensão do conjunto de programas, pois enquanto o Programa LEADER II beneficiava 22 comarcas (GAL/territórios), o PRODER I beneficiava outras 27, o que totalizava 49 territórios, com cobertura de 88% de área andaluz com programas de desenvolvimento territorial rural. Para a segunda fase do Programa, no PRODER II, as 22 comarcas do Programa LEADER buscaram ingressar também no PRODER, e com a criação de mais um GAL, a província de *Andaluzia* passou a contar com 50 GAL que passou a ser denominado de GDR (Grupo de Desenvolvimento Rural).

Assim, os recortes territoriais de caráter rural da Comunidade Europeia contam com diversas fontes de financiamentos. Além das citadas acima, especialmente àqueles beneficiados pelos programas LEADER e PRODER que possuem características socioeconômicas baixas (territórios deprimidos), podem ser beneficiários ou buscar apoio para projetos locais no FSE e no IFOP para aqueles que possuem atividades pesqueiras.

Mesmo em um cenário de crescimento do Programa LEADER e PRODER, e de resultados positivos na geração de emprego e renda nos territórios, ainda existe um forte



embate entre a política agrícola e os programas de desenvolvimento rural, especialmente na disputa de recursos pelos fundos e sua gestão. De um lado, a principal fonte de recurso está no FEOGA, fundo que também financia a PAC, que em suas reformulações estabeleceu uma linha para as ações de desenvolvimento rural, com destaque para o LEADER, mas com recursos limitados perante a política agrícola. De outro lado, estão os fundos FEDER, FSE e IFOP, também com recursos limitados para atender todas as demandas, situação que aquece ainda mais o debate sobre a utilização dos recursos dentro da Comunidade Europeia (FORO IESA, 2009).

No contexto de vinte anos de execução de programas de desenvolvimento rural na UE, o embate entre os segmentos que defendem uma política mais setORIZADA, voltada à atividade agrícola e os segmentos que defendem uma política de desenvolvimento territorial rural ampliaram, tanto no âmbito dos Conselhos da União Europeia, como nos Estados Membros e em toda a sociedade. Moyano Estrada (2007) retrata bem esses embates, em que os segmentos que representam a atividade agrícola têm incorporado a temática do desenvolvimento territorial, procurando combinar as duas linhas de ações em um só Programa, situação que pode colocar em risco o desenvolvimento rural, se prevalecer a tendência de direcionar maior fonte de recursos para o setor agrícola, caso prevaleça as deliberações desse grupo.

Assim, Moyano Estrada (2007) defende a consolidação de uma linha de política de desenvolvimento territorial rural diferenciada da PAC (setor agrícola), que possa ser integrada de forma global com os problemas do mundo rural na Europa, atendendo as novas demandas da sociedade, mantendo equilíbrio entre o campo e a cidade com coesão social. O FORO IESA (2009) aponta em suas conclusões que o desejo de busca por maior autonomia deveria ocorrer por meio da criação de uma Agência Estatal de Desenvolvimento Territorial, com recursos do Governo e da União Europeia para melhor promover o desenvolvimento territorial rural.

A seguir, aprofunda-se o funcionamento operacional do Programa LEADER, que também serve de referência para o Programa PRODER, por serem muito similares na operacionalização e promoção do desenvolvimento rural.

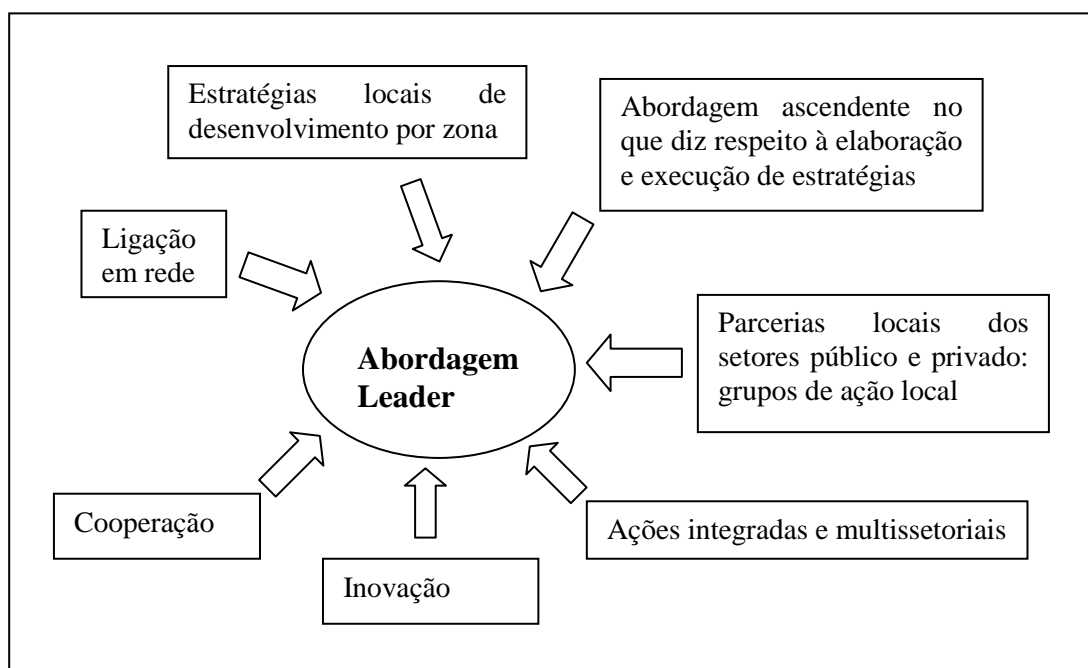
### **3.3 O funcionamento do Programa LEADER em âmbito local/territorial**

Para operacionalizar o Programa LEADER, segundo a lógica do desenvolvimento territorial rural, é necessário que cada comunidade se articule em torno de um Conselho com

participação ampliada, que considere a diversidade das zonas rurais, adote métodos claros e transparentes, busque apoio do poder público e conte com suporte técnico. O documento da Comissão Europeia (2006) expressa bem essa busca:

O conceito principal subjacente à abordagem LEADER consiste em considerar que, dada a diversidade das zonas rurais europeias, as estratégias de desenvolvimento são mais eficazes se forem decididas e implementadas a nível local pelos agentes locais, acompanhadas de procedimentos claros e transparentes e apoiadas pelas administrações públicas competentes e pela assistência técnica necessária para a transferência de boas práticas (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p.08).

Para implantar a abordagem do Programa, foram estabelecidas sete características principais que expressam a lógica de funcionamento do LEADER (JOUEN, 2001; COMISSÃO EUROPEIA, 2006). O Organograma 3.1 sintetiza essas sete características, em seu conjunto, interagem entre si com o objetivo de promover ações para o desenvolvimento dos territórios rurais. Assim, conforme foi apresentado no segundo capítulo, a abordagem do LEADER tem por si só um forte potencial para estimular o desenvolvimento endógeno.



ORGANOGRAMA 3.1 As sete características essenciais de LEADER

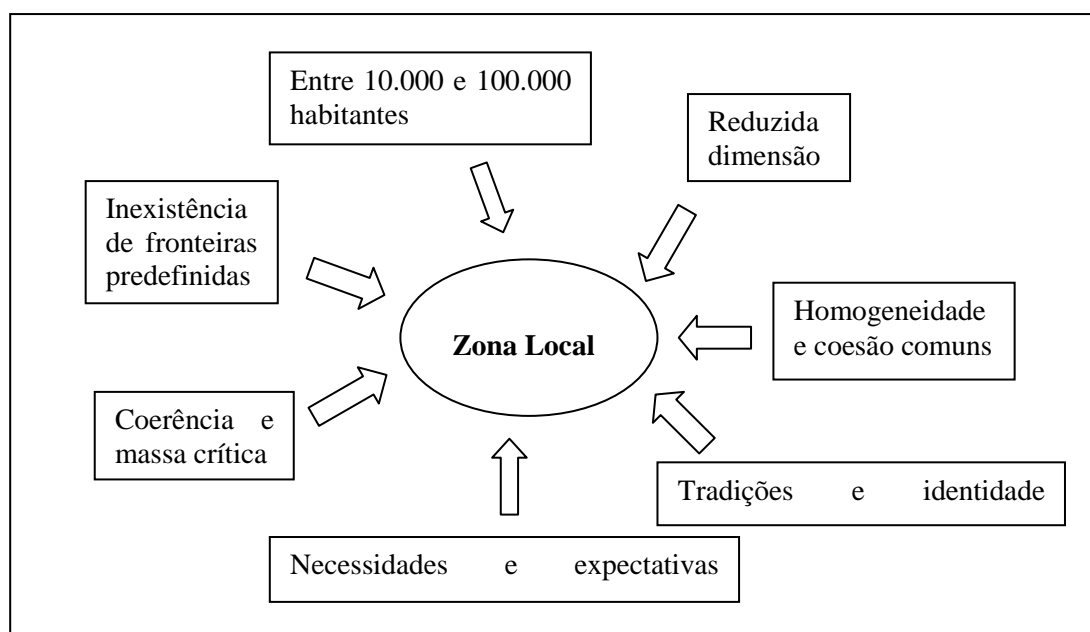
Fonte: Comissão Europeia (2006)

1) Para tanto, a primeira característica do Programa é a adoção de **estratégias locais de desenvolvimento por zona**, o que implicou a aplicação de um conjunto de conceitos

teóricos e práticos para melhor operacionalização. Tais conceitos estão sintetizados no Organograma 3.2.

A utilização do território zona significa aplicar “a política em causa de um território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, uma entidade local e um sentimento de pertença ou por necessidades e expectativas comuns” (Comissão Europeia, 2006, p.08). Dessa forma, o território-zona deve ser constituído com dimensão reduzida<sup>38</sup>, com a meta de reunir entre 10.000 e 100.000 habitantes.

Com essa estratégia, o Programa visa a privilegiar no território zona a homogeneidade e coesão comuns, a tradição e identidade comuns e necessidades e expectativas comuns entre a população local (Organograma 3.2). Espera-se facilitar a ação dos atores locais na identificação dos pontos fortes e fracos de ameaças e oportunidades bem como na implantação de ações de desenvolvimento local.



ORGANOGRAMA 3.2 A abordagem por zona do Programa LEADER.

Fonte: Comissão Europeia (2006)

O território-zona delimitado “deve caracterizar-se por uma coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para poder constituir a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p.08). Outra característica importante a ser apontada é que esses territórios não precisam

<sup>38</sup> Nas pesquisas aos territórios da Comunidade Autónoma de Andaluzia, sul da Espanha, foi possível constatar que cada território possui extensões entre 500 km<sup>2</sup> e 3.600 km<sup>2</sup>.

corresponder às fronteiras administrativas previamente definidas, não constituem fronteiras fixas, pois a depender da dinâmica local (econômica, social, ambiental, entre outras), podem sofrer alterações para melhor desempenho, mas respeitam possíveis formações prévias. Essa característica de respeitar formações prévias, aliada ao fato que o território não possui fronteiras fixas, contribui para incorporar a diversidade de territórios Espanhóis em sua heterogeneidade interna (FORO IESA, 2009).

2) Já a segunda característica envolve a **abordagem ascendente**, o que significa que os agentes locais têm que participar da tomada de decisões na promoção das estratégias/ações para promoção do desenvolvimento do território. Essa estratégia ascendente deve interagir com estratégias descendentes de desenvolvimento, sejam elas regionais, nacionais e supranacionais. Para tanto, é preciso buscar uma participação ampliada, os atores sociais locais, o que exige representantes da população em geral, de grupos de caráter econômico e social e instituições públicas e privadas representativas.

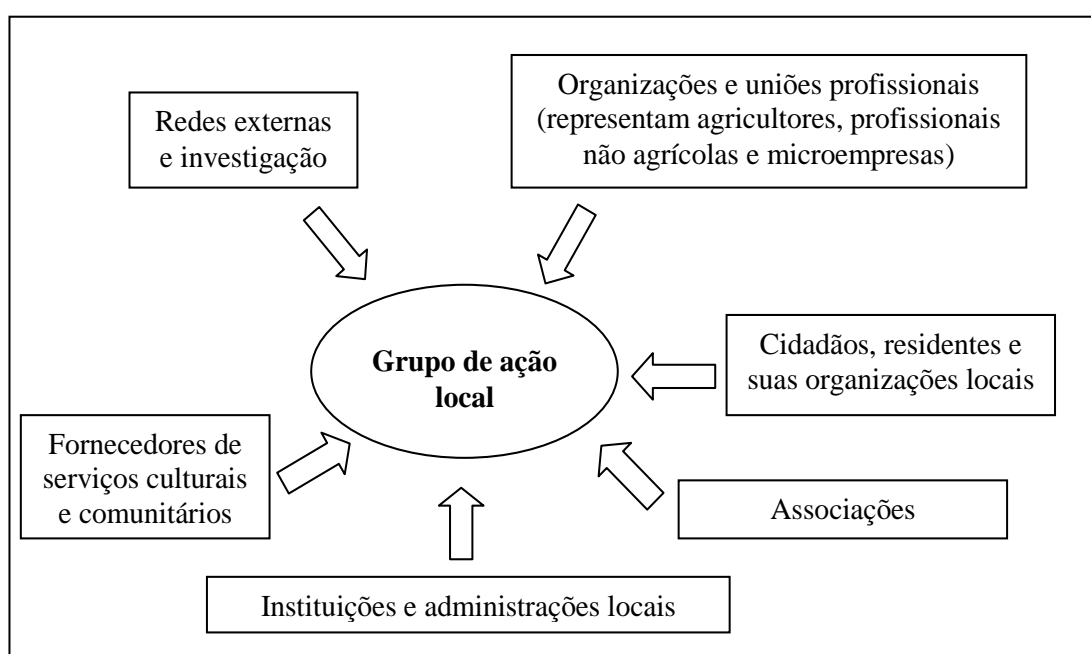
3) A terceira característica está relacionada ao funcionamento operacional do Programa LEADER que deve estabelecer **parcerias locais dos setores públicos e privados** por meio dos **Grupos de Ação Local** (GAL), também denominado, atualmente, na Espanha de Grupo de Desenvolvimento Rural (GDR). “Os GAL são responsáveis pela tarefa de identificar e aplicar uma estratégia local de desenvolvimento, tomar decisões sobre a atribuição dos seus recursos financeiros e gerir esses mesmos recursos” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p.11).

O GAL (GDR) deve reunir o máximo de segmentos que estão presentes em um determinado território, sua organização está estampada no Organograma 3.3. A orientação da Comissão Europeia para o Desenvolvimento Rural demonstra que a constituição do grupo deve reunir os agentes rurais mais ativos em iniciativas locais, abrangendo segmentos como as organizações/entidades que representam os agricultores, os profissionais não agrícolas e microempresas; associações comerciais; cidadãos, residentes e suas organizações locais; representantes políticos locais; associações ambientais; fornecedores de serviços culturais e comunitários (incluindo os meios de comunicação) de turismo; associações de mulheres; e, por fim, a presença de jovens. Assim, os tradicionais setores econômicos, primário, secundário e terciário se fazem presentes, demonstrando o caráter de espaço na promoção do desenvolvimento rural do Programa superando a dicotomia rural-urbano.

Esses Grupos devem buscar certo equilíbrio e representar os vários grupos de interesses locais entre os setores socioeconômicos do território, bem como serem formados representando segmentos que abrangem representantes tanto do poder público como da

sociedade civil (setor privado), com ênfase no setor privado, pois nas tomadas de decisões, o setor privado deve representar mais de 50% do GAL.

A criação do Grupo tem como foco a promoção do desenvolvimento local, que pode ocorrer apenas para a gestão dos recursos criados especificamente para obtenção de apoio do LEADER. O que se espera é que o grupo possa trabalhar parcerias previamente existentes, mais aquelas estabelecidas no LEADER e também, buscar outras. Assim, é possível encontrar GALs que executam projetos com recursos financiados pela União Europeia (LEADER) e também com outras fontes de recursos públicos e fundos privados (Comissão Europeia, 2006).



ORGANOGRAMA 3.3 Constituição de um Grupo de ação local

Fonte: Comissão Europeia (2006, p.08)

Além da constituição do GAL/GDR, que tem o papel de decidir o rumo e o foco da estratégia de desenvolvimento rural e tomar as devidas decisões sobre os diferentes projetos financiáveis com recursos do fundo da UE, e que se reúne periodicamente para tal<sup>39</sup>, os grupos recebem apoio para a constituição de uma estrutura física e financeira para o suporte técnico de execução das decisões deliberadas pelo Grupo.

<sup>39</sup> Tomando como parâmetro os GDRs visitados na Espanha, o número de reuniões depende do estatuto do Grupo, normalmente, esses grupos se reúnem de três a quatro vezes no ano de forma ordinária e extraordinariamente, quando necessário.

Frequentemente, o suporte técnico reúne de quatro a seis membros, composto por profissionais de diferentes áreas de formação (gestão de projetos, agrônomos, administradores, serviço social, entre outras). O GDR tem na pessoa do Diretor (Gerente na Espanha) o seu representante executivo. O suporte técnico pode variar de grupo para grupo, no número de pessoas que o compõem, na estrutura física e no trabalho realizado em função das parcerias financeiras que cada grupo é capaz de realizar para além dos financiamentos do Programa.

Além das diferenças de suporte técnico existente entre os GAL, o resultado também se expressa no desenvolvimento do território rural, em função da capacidade que cada grupo tem de articular um projeto comum e buscar outras fontes de apoio, especialmente o financeiro. Segundo o documento da Comissão Europeia, (2006, p.12) “o grau de autonomia dos GAL pode variar, de forma considerável, em função do modo de organização e do contexto institucional específicos dos Estados-Membros”. Jouen (2001) demonstra diferentes resultados do Programa LEADER, a depender do grau de desenvolvimento rural de cada País Membro e das políticas adotadas.

Assim, segundo Jouen (2001), enquanto a Irlanda fez do desenvolvimento rural, a partir do Programa LEADER I, um instrumento de desenvolvimento da cidadania e de modernização política, a Áustria, que já praticava tais métodos, apresentou resultados mais limitados. Para países como Espanha, França, Grécia, Irlanda e Itália, é possível apontar o aumento de renda para o mundo rural, tanto pela diversificação e valorização de atividades agrícolas, como pelo desenvolvimento de novas atividades econômicas industriais ou terciárias.

4) A quarta característica, introdução de **inovação**, que significa a adoção de uma nova abordagem para a promoção de desenvolvimento rural, atribui ao GAL o papel de tomar as decisões necessárias para tal. Nesse sentido, é o GAL quem direciona o rumo das ações a serem implantadas localmente, o que se espera, é que seja capaz de introduzir inovações para a zona rural, em um sentido amplo, sejam elas um novo produto, um novo processo, uma nova organização ou um novo mercado (Comissão Europeia, 2006).

5) A quinta característica é a busca por **ações integradas e multissetoriais**, com o objetivo de superar ações voltadas para único setor no desenvolvimento rural. Assim, o desenvolvimento de um território rural está orientado na perspectiva espacial e deve abarcar dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> O estudo de GÓMEZ-LIMÓN et al. (2007) apresenta uma avaliação da percepção da multifuncionalidade rural em Andaluzia.

6) Na sexta característica está a **ligação em rede**<sup>41</sup>. Ela tem como objetivo potencializar a troca de resultados, experiências, métodos e outras informações entre grupos LEADER, zonas rurais, administrações e organizações envolvidas no desenvolvimento rural na UE que estejam participando diretamente ou indiretamente da iniciativa LEADER. Na prática, no âmbito do Programa, ocorrem muitas trocas de experiências entre os atores sociais dos diferentes territórios, seja por meio de visitas *in loco*, inclusive com recursos públicos, seja por meio da divulgação das experiências em canais eletrônicos, já que todo GAL tem seu sítio na *Internet*.

Existem dois grupos de redes. O primeiro são as redes institucionais, financiadas e regulamentadas pela Comissão Europeia, e que contam com estruturas em rede nacionais (um para cada Estado membro) e europeia, reunindo grupos LEADER, autoridades administrativas e os outros atores que participam do desenvolvimento rural. Enquanto isso, o segundo grupo é o de redes locais, regionais e nacionais, com o mesmo caráter.

7) Por fim a sétima característica, a **cooperação**, que potencializa os resultados de uma ação coletiva. Entretanto, aqui, essa sétima característica, não é trabalhada dentro do grupo, mas entre diferentes grupos. O objetivo é que a cooperação supere o trabalho em rede, pois destina-se à realização de um projeto comum entre GAL diferentes, o que permite a troca de práticas e experiências entre GAL, com outra região, outro Estado-Membro ou até país fora da UE. Espera-se, com essa característica, o estímulo ao aprendizado, a solução de conflitos, a implantação de inovações adotadas em diferentes contextos. “Os projetos de cooperação não são simples intercâmbios de experiências e devem envolver um projecto conjunto concreto, que é melhor gerido com uma estrutura comum” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p.14).

Reunido todas essas características na execução do Programa LEADER, a Comissão Europeia para o Desenvolvimento Rural espera que seja desencadeada uma sequência de ações para a criação de capacidades locais, agrupamento de agentes locais, análise da realidade territorial, identificação de atividades e iniciativas existentes localmente, criação de parcerias, assim como a elaboração de um plano de desenvolvimento local.

Para melhor entendimento de tudo o que foi apresentado, a seguir analisa-se como funcionam alguns Grupos de Ação local dos Programas LEADER e PRODER na Espanha por meio de três experiências na província de *Córdoba* (*Andaluzia-Espanha*).

---

<sup>41</sup> A ligação em rede é um meio de transferir boas práticas, de divulgar a inovação e de retirar ensinamentos do desenvolvimento rural a nível local (COMISSÃO EUROPEIA, 2006:13).

### 3.4 Análise dos três territórios espanhóis selecionados

#### 3.4.1 Introdução

As experiências territoriais analisadas nessa Tese são três e estão localizadas na Província de *Córdoba*, na Comunidade Autônoma de *Andaluzia*-Espanha, que possui o maior número de territórios entre os programas LEADER e PRODER em todo o país (Mapas 3.1 a 3.3). O objetivo inicial era analisar dois territórios na Espanha, um constituído a partir do protagonismo dos atores locais, com ênfase no caráter autônomo, outro induzido por políticas públicas. Entretanto, ao realizar nosso trabalho de campo dos territórios na Espanha esse número de territórios foi ampliado para três com o objetivo de ampliar o leque de conhecimento sobre a diversidade operacional e de resultados dos programas de desenvolvimento territorial a nível local.



MAPA 3.1 Mapa Político da Espanha

Fonte: <<http://mapamundi.com.es>>





MAPA 3.2 Mapa político da comunidade autónoma de Andalúcia e suas províncias

Fonte: <<http://andaluciarural.org/>>



MAPA 3.3 Territórios da província de Córdoba

Fonte: <<http://andaluciarural.org/>>

Assim, a análise foi direcionada para um território constituído com ênfase no protagonismo de entidades locais (Território *Los Pedroches*), que o aproxima de uma forma de organização mais autónoma, enquanto os outros dois foram induzidos pelas políticas públicas (Territórios *Medio Guadalquivir* e *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*), os três estão localizados no Mapa 3.3.

A análise de cada território segue a seguinte estrutura: caracterização geral do território, apresentação/análise da articulação social e análise dos principais resultados que os

GAL/GDR executaram em seu território. Para evitar repetição, à medida que determinada situação foi apresentada, ela não foi abordada na análise do território seguinte, caso fosse igual, com o objetivo apreender o máximo de informações.

### **3.4.2 Território *Los Pedroches***

#### **3.4.2.1 Caracterização geral**

O Território *Los Pedroches* está localizado ao Norte da província de *Córdoba* (Mapa 3.3), na divisa com as comunidades autônomas de *Extremadura* e *Castilla la Mancha*. A Província de *Córdoba* é uma entre as oito que formam a Comunidade Autônoma de *Andaluzia* do Estado Espanhol (Mapa 3.1.).

O relevo do território *Los Pedroches* é constituído por um extenso vale ao centro, na forma de planície, muito explorada por atividades produtivas. Está situado sob uma região serrana, delimitado ao sul por um conjunto de colinas e montanhas de sudeste a nordeste e em parte do leste por um conjunto rochoso mais acidentado. Segundo Pérez Yruela *et al.* (2000), esse território tem uma paisagem natural com homogeneidade física e paisagística, cercada por serras que isolam a região e sua população dos principais núcleos urbanos, sobretudo dos grandes eixos de comunicação espanhola, como as linhas de ferro de alta velocidade e as autovias.

Para a realidade espanhola, especialmente após grandes investimentos da década de 1990 no setor de transporte, pode-se falar em certo isolamento, pois o Vale *Los Pedroches* fica em uma região serrana, com acesso por rodovias secundárias, cujos municípios estão distantes entre 100 e 200 km da capital província. Contudo, as rodovias secundárias estão em bom Estado de conservação, com infraestrutura de asfalto chegando a todos os municípios, dotando a zona rural de boas condições de meio de transporte. É preciso ver esse isolamento de forma relativa, pelo fato de não ser servido pelos grandes eixos de comunicação.

Para o *Grupo de Desarrollo Rural Los Pedroches* (2008, p. 02), o Território *Los Pedroches* forma uma unidade ecológica e cultural que permite caracterizá-lo como uma comarca natural e de grande identidade territorial. “*La comarca (...) se caracteriza por disponer de un patrimonio de gran valor medioambiental y paisajístico, sobre todo, marcado*

*por una estructura agraria de aprovechamiento sostenible de sus recursos y de cuya fusión surge la especificidad de territorio: la dehesa*<sup>42</sup>.

O território pode ser dividido em seis espaços naturais pela extensão e valores ecológicos: no centro estão os prados, planície muito utilizada pela atividade agropecuária, ao norte está a Serra de Santa Eufemia, a oeste encontram-se estepes, Oliveiras na serra de *Alcaracejos* e *Pozoblanco* (sul da comarca), rios e córregos e o Parque Natural de *Será Cárdua y Montoro* (<<http://www.medioguadalquivir.org>>).

A altitude média do território é de 600 m em relação o nível do mar. O clima é o mediterrâneo continental, com precipitação baixa, variando entre 500 e 700 mm<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> distribuídos de forma desigual, concentradas no outono-inverno, seguido de grande estiagem. A temperatura media anual é de 17°, oscilando fortemente entre o frio do inverno e o calor do verão.

*Los Pedroches* é o território de maior área entre os sete existentes na província de *Cordoba*, ocupa uma superfície geográfica de 3.612,40 km<sup>2</sup> (26,2%) do território da província (13.771 km<sup>2</sup>) e agrega dezessete municípios (Tabela 3.1). Os dezessete municípios reunidos apresentam grande diversidade em relação à área, pois enquanto *Fuente La Mancha* possui apenas 7,80 km<sup>2</sup> (780 ha), *Hinojosa Del Duque* possui 531,50 km<sup>2</sup> (53.150 ha).

A população do território é relativamente pequena para o conjunto dos dezessete municípios, totalizando 56.237 habitantes em 2011, e está bastante estabilizada, pois em 2001 totalizava 56.797, uma queda pouco expressiva, -0,10% aa (Tabela 3.1). Segundo dirigentes locais, essa estabilização ocorreu nessa década em função do crescimento econômico que a região conquistou com a entrada do País na União Europeia, pois no Censo de 1.991, a população do território era de 59.349 habitantes com tendência de crescimento. Entretanto, entre os anos de 1994-95 houve inflexão nesse crescimento populacional em todos os municípios do território em função da crise econômica que passou o país<sup>43</sup>.

Essa população está concentrada em três municípios que reúne 61,5% da população (*Hinojasa Del Duque*, *Pozoblanco* e *Villanova de Córdoba*). Se, de um lado, *Pozoblanco* possui 17.735 habitantes, o município mais populoso, quatro municípios têm população

<sup>42</sup> El paisaje más característico de Los Pedroches es, sin lugar a dudas, la dehesa. Ocupando casi un 60% de la superficie de la comarca, es una de las dehesas de encinar más extensas y mejor conservadas de Europa. Este ecosistema, producto de la intervención del ser humano sobre el medio natural, constituye un paisaje cultural donde prima el equilibrio entre la explotación y la conservación de los recursos naturales (GRUPO DE DESARROLLO RURAL LOS PEDROCHES, 2008:02).

<sup>43</sup> A saída de população ocorreu, especialmente, nos municípios com pequena população, que se deu com a migração da população jovem, reduzindo a população local, como também levou a redução na taxa de natalidade do território (GONZÁLEZ ARÉVALO, 2010).

inferior a 1.000 habitantes. E entre os dezessete municípios, apenas três apresentaram crescimento populacional entre 2001 e 2011, com destaque para o município de *Pozoblanco*, que cresceu 0,8% aa (na tradição política local, o município líder é a cabeça de comarca). Os outros quatorze municípios, especialmente os pequenos, perderam população, alguns com taxa superior a -1% a.a. No contexto atual, considera-se que haja um deslocamento populacional dentro do território, voltado principalmente para o município líder que está apresentado maior dinamismo econômico e político no território, em função de um conjunto de fatores.

TABELA 3.1 Dados populacionais do Território *Los Pedroches*.

Municípios	População 2001	População 2011	Taxa de crescimento (Anual)	Superfície Km <sup>2</sup>	Habitantes por Km <sup>2</sup>
Alcaracejos	1.431	1.545	0,77%	175,60	8,80
Añora	1.579	1.552	-0,17%	112,60	13,78
Belacalcázar	3.680	3.449	-0,65%	356,00	9,69
Cardeña	1.795	1.703	-0,52%	512,90	3,32
Conquista	494	466	-0,58%	38,60	12,07
Dos-Torres	2.632	2.555	-0,30%	129,10	19,79
Fuente La Lancha	416	376	-1,01%	7,80	48,21
Guijo (El)	409	419	0,24%	67,30	6,23
Hinoja del Duque	7.813	7.329	-0,64%	531,50	13,79
Pedroche	1.747	1.651	-0,56%	121,70	13,57
Pozoblanco	16.369	17.735	0,80%	329,90	53,76
Santa Eufemia	1.079	945	-1,32%	187,30	5,05
Torrecampo	1.420	1.264	-1,16%	196,50	6,43
Villanueva de Córdoba	9.781	9.512	-0,28%	429,50	22,15
Villanueva del Duque	1.725	1.646	-0,47%	137,60	11,96
Villaralto	1.465	1.303	-1,17%	24,10	54,07
Viso (El)	2.962	2.787	-0,61%	254,40	10,96
<b>Total do GDR</b>	<b>56.797</b>	<b>56.237</b>	<b>-0,10%</b>	<b>3.612,40</b>	<b>15,57</b>
<b>Província de Córdoba</b>	<b>761.657</b>	<b>805.857</b>	<b>0,57%</b>	<b>13.771,00</b>	<b>58,52</b>

Fonte: Grupo de Desenvolvimento Rural *Los Pedroches* (2009).

Entre os fatores de influência, pode ser apontada a presença de uma grande cooperativa de atuação regional, que gera impactos positivos para o município, além de outras empresas locais, muitas delas atuam junto à cooperativa. De influência política está a ação do Governo espanhol de ofertar uma série de serviços públicos junto às regiões distantes dos grandes centros evitando maior pressão sobre os grandes centros e melhor conforto a população local. Assim, nas últimas duas décadas, *Pozoblanco* recebeu uma série de

instituições para ofertar serviços públicos à população da região, como hospital regional, centro de formação escolar regional, órgãos estatais, entre outros, o que contribui para atrair população e manter a dinâmica econômica.

Considerando a densidade demográfica (área e população), para os padrões europeus, esse é um território eminentemente rural, é habitado por apenas 15,57 habitantes por km<sup>2</sup>, um vazio demográfico, cuja densidade varia de 5,05 habitantes por km<sup>2</sup> em *Santa Eufemia* a 54,07 em *Villaralto*, enquanto a média da Província é de 58,52 (Tabela 3.1).

A atividade econômica do território concentra-se na produção agropecuária, bem como a sua transformação, com presença de indústrias agroalimentares. Merece destaque a produção pecuária, com efetivo de gado leiteiro e de corte, a criação de suínos, de ovinos e de aves. De acordo com dados do SIMA (1999), o efetivo de gado bovino se aproxima das 100.000 cabeças, concentrado na produção de leite; o efetivo de ovinos conta com mais de 440.000 cabeças, o efetivo suínos com mais 130.000 cabeças, o efetivo de aves com quase 570.000, além da criação de caprinos, equinos e coelhos.

A criação de animais ocorre de duas formas: intensiva, especialmente na produção de leite e a criação de aves. O leite é fortemente incentivado pela principal cooperativa do território a COVAP (*Cooperativa del Valle de Los Pedroches*). Segundo dados da COVAP, a propriedade média dos produtores de leite no Território *Los Pedroches* é de 16,5 ha, com a criação média de 50 vacas e produção leiteira diária próxima a 1.000 litros dia por produtor, atividade que está concentrada mais próxima ao centro do território, no entorno de *Pozoblanco*, embora em todo o território existam produtores de leite de gado; só a COVAP possui mais de 600 fornecedores locais de leite.

De outro lado, a criação de gado de corte e de porcos ocorre, normalmente, de forma extensiva, aproveitando a vegetação natural do território, concentrados na parte oriental. O destaque como atividade econômica fica para a criação de porcos (*cerdo ibérico*), que são criados de forma natural (soltos em pastos), comendo frutas de árvores e outros alimentos. Esses cerdos são destinados a produção do famoso *jamon ibérico* e embutidos, caracterizando a região. A produção de *jamon* supera 100.000 unidades ano. Já os ovinos, presentes em grande número, estão concentrados em pastos na parte ocidental, destinados à produção de leite superior a 120 milhões de litros anos (PÉREZ YRUELA *et al* (2000)).

A produção agrícola ocorre em menor escala, em função dos solos pouco férteis, do clima escasso de chuvas e de pouca água para irrigação. A produção se concentra em cereais, com destaque para a cevada, a aveia e o centeio na parte ocidental do território, aliadas às plantações de oliveiras. Enquanto as oliveiras ocupam pouco mais de 28.000 ha, outras

culturas cultivadas no território ultrapassam 90.000 ha. Também ocorre a exploração de madeira, natural e reflorestada, mas com impacto limitado.

Toda essa atividade agropecuária demonstra o quanto a área rural do território é explorada de forma produtiva, ocupando 331.863 hectares (91,19%) dos 361.240 hectares do território. Essa elevada ocupação se deve ao fato das terras com florestas serem exploradas para a criação de suínos, caprinos e bovinos de forma extensiva, enquanto as terras que são trabalhadas/cultivadas, totalizam 121.082 hectares. Tomando como parâmetro os dados do SIMA (1999), a produção agropecuária está concentrada em 6.128 fazendas relativamente bem distribuídas, pois a média é de 54 hectares; a Tabela 3.2 fornece um parâmetro.

TABELA 3.2 Fazendas agropecuárias por tamanho de exploração.

Tamanho/local	Entre 0,1 e 5 há	Entre 5 e 10 ha	Entre 10 e 20 ha	Entre 20 e 50 ha	Mais de 50 ha	Total
Território <i>Los Pedroches</i>	2.455	746	731	821	1.375	6.128

Fonte: Grupo de Desenvolvimento Rural *Los Pedroches* (2009) com base no SIMA.

O impacto econômico da atividade agropecuária amplia o valor agregado da região, pois a transformação da maioria dos produtos ocorre localmente, incentivando o setor alimentar/industrial local, como se dá com o leite recolhido pela COVAP e com a produção de suínos com pequenas e médias indústrias de transformação de *jamon* e embutidos. Também existem, pequenas cooperativas e empresas em torno da produção de azeite, de carnes e de outros alimentos, além da presença de algumas pequenas madeireiras, o que eleva a participação industrial a mais de uma centena de empresas atuando no setor agroindustrial, entre as 426 empresas existentes no território, em que o setor ocupa mais de 10% da população ativa (PÉREZ YRUELA *et al.*, 2000).

Além da produção agropecuária, o território possui depósitos de chumbo, de zinco e de prata, que não são explorados atualmente devido à baixa rentabilidade, enquanto os depósitos de granitos são pouco explorados por empresas familiares e por alguns exploradores individuais.

Um recurso que tem sido bastante explorado nos últimos anos, especialmente após os programas de desenvolvimento local, é o turismo, aproveitando os recursos naturais, como a vegetação de parques e as serras, a gastronomia local e as pequenas igrejas antigas.

Assim, esse território tem delimitação consolidada pelo relevo, pelo clima, pela produção agropecuária e também pelas fronteiras que foram utilizadas para criar o território

pelos programas de desenvolvimento rural, que coincidem com as fronteiras políticas previamente estabelecidas. Ou seja, pode-se afirmar que existe certa homogeneidade na sua construção, conforme será apresentado a seguir.

#### **3.4.2.2 A consolidação de uma articulação territorial em *Los Pedroches*: o capital social constituído desde baixo**

Embora essa região tenha sua origem histórica há mais de 2000 anos, convivendo com ocupação de romanos e árabes até o retorno dos espanhóis ao poder, quando os reis católicos promoveram a unificação espanhola, a organização em torno de um território buscando uma identidade comum é, relativamente, recente. O trabalho de Pérez Yruela *et al.* (2000), bem como a opinião de lideranças entrevistadas no território apontam para o pioneirismo de um grande ator de inovação e transformação da tradicional Comarca de *Los Pedroches*, a COVAP (*Cooperativa Del Valle de Los Pedroches*) que despertou certa articulação entre os diferentes municípios para a consolidação do Território.

Essa cooperativa foi criada em 1960 por um grupo de agricultores e pecuaristas locais, em um cenário de dificuldade para o setor, com o modesto objetivo de produzir rações para ovinos e suínos da região. Entretanto, em 1966, a cooperativa decidiu mudar o foco de atuação, apostou nas transformações da sociedade espanhola, com o processo de modernização do consumo e entrou no mercado de leite, que apresentava cenário de demanda crescente.

A aposta no mercado de leite em crescimento levou a cooperativa a buscar novos fornecedores/cooperados e impactou outros setores locais, atraindo produtores de setores (coletivos) diferentes que passavam por crise. São eles pequenos exploradores de pedra (granito), pequenos arrendatários e trabalhadores agrícolas, pequenos produtores de frutas e hortaliças para o mercado local e moradores que regressaram ao território nos anos de 1970 e 1980, após trabalharem fora, além do incremento de agricultores tradicionais. Todo esse segmento deu força à COVAP, que cresceu de maneira expressiva nos anos de 1980, assumindo o protagonismo de articular o Valle *Los Pedroches* em torno da cadeia do leite, especialmente em função de algumas lideranças com capacidade de aglutinar pessoas que estiveram à frente da cooperativa nas primeiras décadas (PÉREZ YRUELA *et AL*, 2000).

A COVAP cresceu reunindo centenas de agricultores familiares locais e transformando a realidade local. De uma produção de leite pouco significativa, voltada, em sua maioria, para o autoconsumo, em pouco mais de vinte anos passou a coletar mais de 500.000 litros de leite de bovino/dia. Ao longo dos seus quase 50 anos, a cooperativa diversificou o *mix* de produtos, produzindo rações para animais em geral, leite de bovinos e caprinos e subprodutos, carnes de gado, de porco e de ovinos, além de serviços técnicos, de créditos e seguros. Seus produtos chegam a todo o mercado nacional e mesmo em outras nações da Europa, fortalecendo o nome do território com a marca que carrega o nome da região. No Balanço Geral de 2010, a cooperativa contava com 556 trabalhadores e 15.131 sócios colaboradores (COVAP, 2010).

Assim, a COVAP foi consolidando produção de cunho territorial por atuar em todos os municípios do Território, especialmente, associados/cooperados em produção. Por outro lado, pelo fato da atividade industrial da cooperativa estar concentrada em *Pozoblanco*, o seu crescimento contribuiu para o desenvolvimento da cidade (por sua atividade e pela presença de empresas terceirizadas que prestam serviços à cooperativa, como transporte e distribuição), na geração de renda local e na atração de investimentos de outras empresas que atuam no setor, o que possibilitou a *Pozoblanco* consolidar a liderança econômica e política local.

Além da COVAP que contribui diretamente para a consolidação do Território Vale *Los Pedroches*, Pérez Yruela *et al.* (2000) apontam uma sucessão de ações que estimularam o fortalecimento do território, como a retomada da autonomia política e administrativa dos municípios com a promulgação da Constituição de 1978; a melhoria promovida nos meios de transporte (rodovias) nos anos de 1980 e 1990; a melhoria na oferta de serviços públicos, como educação, saúde e assistência social, especialmente, ao longo dos anos de 1980; a presença de transferências de renda (direta e indiretas); as pensões (contributivas e não contributivas); as subvenções agrárias do início dos anos de 1990; e, por fim, a consolidação de “*la Mancomunidad del Valle de Los Pedroches*”.

Ainda no início dos anos de 1980, os prefeitos do *Valle Los Pedroches* começaram a reunir-se para trocar informações sobre como resolver problemas comuns, independente do partido que fosse eleito. Uma reivindicação comum era a busca por investimento nas rodovias de acesso dos municípios locais até a capital da província. Assim, foram-se consolidando duas *Mancomunidades* (associações) de prefeitos de cunho rural no Vale, no fim de 1980. Já no início da década de 1990, nove municípios constituíram outra associação (*Mancomunidad*) voltada para implantar ações de cunho esportivo nos pequenos municípios.



A consolidação dessas associações foi incentivada pelo Programa LEADER I, que mesmo não beneficiando a região, levou os prefeitos a observarem-lhe os resultados positivos e se articularam para formar uma só associação que agregasse os dezessete municípios, surgindo assim, em 1993 a (*Mancomunidad general del Valle de Los Pedroches*) também denominada de comarca<sup>44</sup>, cuja sede foi estabelecida na cidade de *Añora*, cidade ao centro da comarca e próximo *Pozoblanco*.

Segundo lideranças que estiveram presentes na fundação da comarca, o objetivo inicial era o de participar do Programa LEADER II, entretanto, as ações ao longo do tempo foram mostrando aos prefeitos que os problemas da região eram comuns, especialmente o desemprego, exigindo ações em conjunto, mesmo porque, as políticas públicas vêm exigindo esse recorte (saúde, educação, desenvolvimento rural, entre outras). Entretanto, os entrevistados ponderam que nem todos os prefeitos têm visão de trabalho conjunto.

Para Pérez Yruela *et al.* (2000), na esteira de criação da comarca *Los Pedroches* no início dos anos de 1990, foram criadas associações de âmbito local em função da ênfase dada ao desenvolvimento local, na lógica de que a busca por interesses comuns deve-se dar por meio de uma ação conjunta. Assim, vão surgindo associações de empresários em quase todos os municípios da comarca<sup>45</sup>, estimulados por novos produtores (empresários) que chegaram ao mercado. Além das associações de empresários, foi criada, em 1992, mais uma associação de âmbito da comarca, a APADE —*Asociación de Agentes de Apoyo al Desarrollo*, que agrupava 31 técnicos que trabalhavam na comarca projetos de desenvolvimento local.

Esse conjunto de instituições que atuam na busca do desenvolvimento local foi consolidando o que pode ser denominado de capital social articulado desde baixo que procuraram meios para que o Programa LEADER II fosse implantado na região. O que ocorreu com a criação do grupo *Proyecto Pedroches S.A.*, a entidade responsável inicialmente para implantação do Programa LEADER II no Valle de *Los Pedroches*, por meio de um processo lento e complicado por ter que agregar todas as forças locais em um projeto comum. O trecho seguinte exemplifica bem isso:

Por la propia naturaleza del Programa y las recomendaciones que se derivan desde la Comisión Europea, el partenariado, es decir, la articulación y

---

<sup>44</sup> Comarca é um recorte territorial comum na Espanha, agrupando um conjunto de prefeituras por meio de seus prefeitos (*alcaldes*), para, entre outras ações, executar determinado Programa político comum, em diversas áreas.

<sup>45</sup> Como exemplo de associações empresariais são apontadas as seguintes: Asociación de Empresarios de Hinojosa, HINOADE, de la de Pozoblanco ADEPO y de la de Villanueva de Córdoba, ASEVI, e la Asociación de Empresarios de Cardeña, ADECAR.

participación de todas las fuerzas económicas de una comarca, era casi obligado en la propuesta de Programa de desarrollo. La idea de solicitar un Programa LEADER para la comarca no fue patrimonio exclusivo de nadie. De hecho, todos los agentes económicos y políticos querían presentar una propuesta al Programa LEADER para la comarca: desde COVAP, con un planteamiento temático, pasando por APADE, la Asociación de Jóvenes Agricultores – que intervenía desde la capital provincial aunque tiene representantes en la zona – y, obviamente, la Mancomunidad, cuya formación recordemos se aceleró precisamente con este motivo (PÉREZ YRUELA *et al.*, 2000, p. 216).

Portanto, embora o Programa LEADER seja concebido em uma lógica de cima para baixo, do ponto de vista dos territórios contemplados a cada etapa, a comunidade local, por meio desse conjunto de instituições, teve um grande protagonismo, ao se apresentar para o Programa LEADER II, diferente de outros territórios da província. No processo de apresentação, o embate entre as instituições levou-as a apresentarem dois projetos à Junta de *Andaluzia* (Governo regional), entretanto, só caberia um projeto na região, o que levou a novos embates, até consolidar um só projeto, culminando com a criação do grupo *Proyecto Pedroches S.A.*

### **3.4.2.3 Estrutura organizativa do território: O Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches***

A criação do Grupo de Ação Local *Proyecto Pedroches S.A.* (GAL *Proyecto Pedroches S.A.*) foi o modo operacional que as instituições locais encontraram para participar no Programa LEADER II (1994/1999). Assim, o Valle de *Los Pedroches* foi homologado, em 1994, pela Junta de *Andaluzia* para gerir o Programa. Inicialmente, *Proyecto Pedroches S.A.* foi constituído na forma de uma sociedade anônima que reunia 122 sócios locais, em um arranjo bastante heterogêneo, dividido em cinco grupos<sup>46</sup> distintos (PÉREZ YRUELA *et al.*, 2000).

Segundo o documento do Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches* (2010), a iniciativa foi caracterizada pela participação de amplos segmentos de agentes sociais e econômicos, públicos e privados, integrando setores produtivos e instituições da comarca para atender as demandas locais. Ainda com base nos dados do documento, a gestão do LEADER

<sup>46</sup> Esses grupos não são fechados, a qualquer momento, podem entrar ou sair instituições, desde que sigam o estatuto da associação. De acordo com o estatuto da associação, cada grupo pode se articular e aprovar suas próprias regras de funcionamento interno (ASOCIACIÓN ADROCHES, 2008).

II impulsionou projetos de formação e geração de emprego, criação e modernização de pequenas empresas (incluindo agro alimentares), desenvolvimento e fomento ao turismo rural além de ter financiado a promoção e recuperação do patrimônio cultural e meio ambiental. Todas essas ações, em conjunto, na primeira fase do Programa, geraram a aplicação de doze milhões de Euros no território, dos quais, mais de cinco milhões foram investimentos públicos e quase sete milhões investimentos do setor privado. O impacto quantitativo desses recursos aplicados gerou 184 novos postos de trabalho local, a criação de 30 empresas e pôs em marcha 48 novas atividades econômicas.

No ano de 2.000, a partir de orientações do Governo Regional (Junta de *Andaluzia*), ocorreram modificações na forma de organização do Grupo de Ação Local *Proyecto Pedroches S.A.*, que passou a ser denominado de *Asociación ADROCHES para el Desarrollo Rural de la Comarca de Los Pedroches*, continuando com o mesmo propósito, promover o desenvolvimento rural na Comarca, entretanto com trabalho ampliado, pois passou a gerir em simultâneo dois programas similares, o LEADER Plus e o PRODER II. Ao mesmo tempo, foi criado um fórum de gênero e juventude, com dotação orçamentária para que o GDR promovesse dinamização econômica para mulheres e jovens do meio rural.

Para essa nova configuração de articulação do GDR, foi estabelecida uma estrutura de gestão com três instâncias no âmbito da associação (assembleia geral, junta diretiva e Conselho territorial) e a estrutura de suporte técnico. A primeira instância é a assembleia geral de sócios, o nível mais alto de deliberação/direção e reúne todos os sócios ativos pertencentes ao GDR *Los Pedroches* que estão associados à *Asociación ADROCHES* e em dia com suas obrigações. As reuniões podem ser ordinárias e extraordinárias.

Segundo o documento do Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches* (2012), a associação reúne 113 sócios distribuídos em cinco grupos: 1) administrações públicas; 2) cooperativas e empresas de economia social; 3) agentes econômicos e particulares (empresas e produtores) e associações empresariais e privadas; 4) instituições financeiras (bancos e caixas) e 5) agentes sociais (associações socioculturais, organizações sindicais e organizações empresariais agrárias com representação na comarca, etc.). O Gráfico 3.1 apresenta a distribuição dos sócios, demonstrando a elevada participação da categoria 3 na composição da associação, com mais de 50%.

A segunda instância é a Junta Diretiva, que tem um papel amplo, pois atua como executora, diretora e gestora da associação, sempre subordinada à assembleia geral e respeitando o estatuto. A Junta Diretiva é composta por treze membros respeitando a seguinte estrutura: um presidente, um vice-presidente, um secretário, um vice-secretário, um tesoureiro

e oito membros, no qual o presidente da junta também será o presidente da associação e o representante legal. Todos os cargos devem ser de instituições sócias, indicando a pessoa a cumprir a função e não são remunerados.

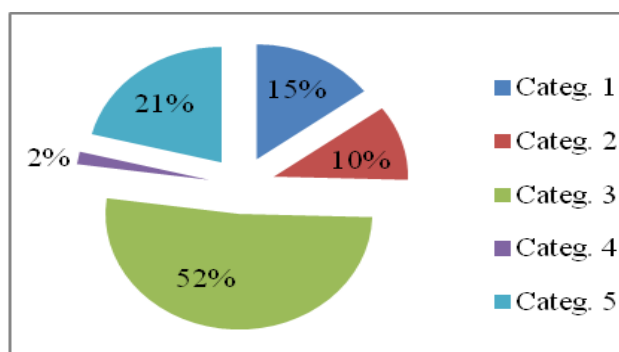


GRÁFICO 3.1 Distribuição dos sócios por categoria na Associação Adroches

Fonte: Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches* (2012)

O mandato da junta é de quatro anos e deve respeitar a seguinte formação: três representantes do grupo 1 (poder público), dois representantes de cooperativas e empresas sociais (grupo 2), quatro representantes de agentes econômicos e particulares (grupo 3), dois representantes do grupo de entidades financeiras (grupo 4), e dois representantes de agentes sociais (grupo 5). O Gráfico 3.2 demonstra que divisão ponderou uma participação mais equilibrada por grupo. A junta pode criar comitês ou comissões para auxiliar nos trabalhos diversos (ASOCIACIÓN ADROCHES, 2008).

A terceira instância é o Conselho Territorial, criado para o Programa PRODER para ser implantado nos GDR. Essa instância não foi criada no âmbito do Programa LEADER, que operava apenas com a assembleia geral, a junta diretiva e o suporte técnico. O Conselho foi criado para ser o órgão de decisão de colegiado do GDR para executar/fiscalizar os programas de desenvolvimento rural e sua criação segue regras de regulamentação da Comunidade Autônoma de *Andaluzia*.

Esse Conselho Territorial amplo é composto por instituições que representam o poder público, a sociedade civil e o setor privado, conta com membros da associação local na sua maioria e membros externos a associação (no âmbito província de *Córdoba* e membros da Junta de *Andaluzia*), respeitando a diretriz que o poder público não pode superar a 50% nas instâncias de decisão. O Conselho Territorial de *Los Pedroches* é composto por 38 membros dos quais 30 pertencem à associação e oito são externos, desse total, apenas doze pertencem

ao setor público. Ao analisar os documentos do GDR *Los Pedroches*, na prática, as pessoas e os cargos existentes na junta diretiva são os mesmos do Conselho Territorial.

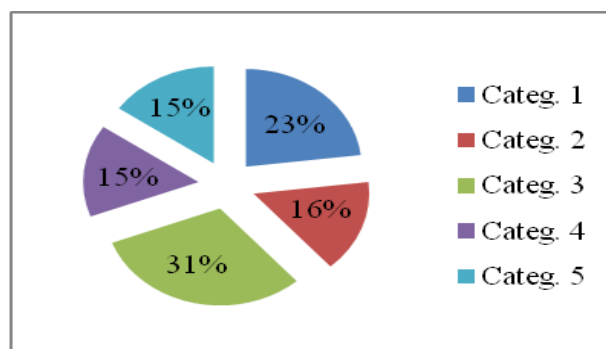


GRÁFICO 3.2 Distribuição dos sócios por categorias que compõem a Junta diretiva

Fonte: Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches* (2012)

Por fim, merece destaque o papel do suporte técnico aos GAL/GDR. Esse suporte técnico é o órgão executivo entre as ações que os programas LEADER, PRODER e outros programas de desenvolvimento rural exigem, e estão de acordo com o Plano de Ação Local. O GDR *Los Pedroches* conta com uma equipe multidisciplinar que executa as linhas estratégicas do Plano Estratégico formulado no início de cada Programa/etapa, composta por um gerente/diretor mais sete técnicos operativos<sup>47</sup>.

Entre as funções que a junta diretiva e a equipe técnica executam em conjunto estão: receber e divulgar informações relativas ao desenvolvimento local, regional e rural, incluindo suporte teórico e prático do tema; sensibilizar e trabalhar com todas as instâncias públicas e privadas para fomentar o máximo do potencial de desenvolvimento endógeno; solicitar, planejar e gerir programas e planos que contribua para o desenvolvimento sustentável do território/comarca.

Entre as funções exclusivas da equipe técnica estão: implantar e gerir ações de formação, exposição, mostras e outros eventos que beneficiem as pessoas e instituições do território *Los Pedroches*; promover os produtos (agrícolas, florestais, pecuários, industriais, artesanais) com fomento da produção, transformação e comercialização. Analisar a realidade do território e das demandas da população, promovendo os pontos fortes e as oportunidades de desenvolvimento, bem como estudar as fraquezas e propor soluções; promover mostras

<sup>47</sup> Atualmente, a equipe tem os seguintes cargos/funções: *Gerencia, Administración, Programas/Contabilidad, Programas, Proyectos/Cooperación, Proyectos e Comunicación* (<[http:// www.adroches.org](http://www.adroches.org)>).

culturais e de turismo, etc. (<<http://www.adroches.org>>). Enfim, a equipe técnica deve promover uma contínua reflexão e ação sobre o desenvolvimento da comarca.

Para exercer seu trabalho, a equipe conta com suporte financeiro que provém de fundos disponíveis dentro dos próprios programas, e também pode contar, em determinadas situações, com recursos do Governo Espanhol e da Junta de *Andaluzia*.

De acordo com algumas lideranças entrevistadas, embora o GDR *Los Pedroches* venha-se consolidando no território, existe um conflito não revelado entre suas lideranças e o grupo ligado à COVAP, em função da sua identidade e liderança no território. Nesse contexto, o trabalho das cooperativas locais, especialmente da COVAP, logrou grande êxito; o GDR precisa conquistar o seu espaço e não realiza uma boa parceria com a principal cooperativa, o que reduz a coesão territorial. Ao mesmo tempo, a liderança não se assenta sobre uma cidade, ou sobre a cabeça da comarca, *Pozoblanco*, existem outras cidades médias disputando espaço de liderança, como é o caso *Villanueva de Córdoba* com a atuação de cooperativa de produtores de suínos. Nesse sentido, o GDR tenta ocupar um espaço que já estava ocupado pela COVAP com liderança consolidada.

#### **3.4.2.4 Principais resultados com a gestão territorial**

Para análise comparativa dos resultados foram utilizados somente dados consolidados, ou seja, os resultados oficiais fechados (consolidados e publicados). Para o GDR *Los Pedroches* são dois os programas executados (PRODER II e LEADER plus) uma vez que o Programa PRODER II foi estendido a todos os grupos que estavam inseridos no Programa LEADER em *Andaluzia*. O período de análise para os respectivos programas compreende um período maior que o do programa oficial (2000-2006) em função da execução de alguns contratos e de elaboração de um novo plano de desenvolvimento, consolidando um período de nove anos, entre 2000 e 2009. Já o período seguinte, 2007 a 2013 para os mesmos programas ainda não há dados consolidados, uma vez que eles começaram a ser implantados a partir de 2009.

Segundo o GDR *Los Pedroches*, a execução de ambos os programas no território tem caráter complementar no processo de desenvolvimento rural, pois, ao incidir em determinadas áreas de atuação, os programas repercutiram na totalidade do território e nos setores socioeconômicos considerados chaves. Os dados de solicitação e subvenções financeiras para

projetos locais demonstram o quanto os agentes buscaram os programas ao longo do período. Foram 197 solicitações no âmbito do Programa PRODER e 187 no âmbito do Programa LEADER (Tabela 3.3), com destaque para o setor privado, seguido de perto por pessoas físicas e pelo setor público. Essas solicitações/projetos chegam ao suporte técnico que os apresenta à junta diretiva para deliberar sobre os projetos e sobre os valores de apoio.

Das 197 solicitações destinadas ao Programa PRODER, 66 foram atendidas, sendo dezesseis de pessoas físicas, 24 do setor privado, dezenove do setor público e sete do GDR *Los Pedroches* (Tabela 3.4). Elas estão distribuídas em nove linhas diferenciadas. A primeira linha, denominada de dinamização socioeconômica, visa, basicamente, criar ou promover melhorias em serviços básicos para a população e a Economia do território teve 21 projetos apoiados. Esses projetos contaram com uma subvenção de 27,81% do total de investimentos, superior a 680.000 euros, cujo investimento total no território foi 3,1 milhões de euros (Tabela 3.4).

TABELA 3.3 Solicitação de recursos financeiros nos programas PRODER e LEADER (2000-2009).

<b>Programas</b>	<b>Pessoas Físicas</b>	<b>Org. setor privado</b>	<b>Setor público</b>	<b>GDR</b>	<b>Total solicitações</b>
Programa Proder	57	88	44	8	197
Programa Leader	47	80	55	5	187

Fonte: Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches* (2009).

Já a segunda linha contempla ações estratégias de cooperação e visa a dar suporte financeiro às atividades de cooperação realizadas pelo GDR. Nessa linha, foram apoiados três projetos (Tabela 3.4) totalizando € 96.477,60, com 100% de subvenção. Enquanto a terceira linha visa ao apoio a projetos de proteção e valorização do patrimônio natural e cultural contou com apoio de doze projetos, concentrados no setor público (oito), com subvenção superior a 398.000 euros para um investimento total superior a um milhão de euros (Tabela 3.4).

A quarta linha contempla ações voltadas para a melhoria de infraestruturas para atividades agropecuárias e teve subvencionados apenas dois projetos do setor privado. A quinta linha também tem como foco o setor rural, entretanto com apoio a projetos de comercialização de produtos agrários, com base em cinco projetos. O volume do investimento total foi de € 175.337,49, dos quais 42,78%% foram subvencionados.

A sexta linha, que visa ao fomento, à melhoria e à diversificação econômica do território, apoiando projetos do setor agrícola, de artesanato e de turismo rural contou com 21 projetos apoiados no período. O volume total de investimentos chegou 2.691.000 euros, dos quais 29,20% ou 673.000 euros de subsídios (Tabela 3.4).

A sétima linha, atividades de formação, e a oitava linha, transformação e comercialização de produtos agrícolas, não teve projetos subsidiados pelo GDR nesse período. Por fim, a nona linha, que é relativa às despesas de funcionamento do GDR, teve dois projetos subsidiados em sua quase totalidade, com um percentual de 99,30% para 325.000 euros investidos.

TABELA 3.4 Distribuição dos projetos e dos recursos apoiados pelo PRODER (2000-2009).

Linhas/distribuição	Contratos					Certificações de despesas *			
	Pessoas Físicas	Setor privado	Setor público	GDR	Total	Investimento comprovado	Limite de subvenção	Subvenção	% Subvenção
1 - Dinamização socioeconômica	6	6	7	2	21	3.175	2.450	681	27,81
2 - Estratégias de cooperação	0	0	0	3	3	96	96	96	100,00
3 - Proteção e valorização do património e do meio ambiente	0	4	8	0	12	1.053	921	389	42,25
4 - Desenv. e melhoria da infraestruturas relacionadas com a produção agrícola	0	2	0	0	2	77	66	22	32,92
5 - Valorização dos produtos endógenos do meio rural	0	3	2	0	5	175	161	69	42,78
6 - Melhoria, desenv. e diversif. econômica: agricultura, artesanato e turismo rural	10	9	2	0	21	2.691	2.308	674	29,20
7 - Atividades de formação	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
8 - Transf. e comerc. dos produtos	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
9 - Despesas de funcionamento	0	0	0	2	2	325	325	323	99,30
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>66</b>	<b>7.592</b>	<b>6.326</b>	<b>2.254</b>	<b>35,63</b>

Fonte: Grupo de Desenvolvimento Rural *Los Pedroches* (2009).

\* (x € 1.000,00)

No seu conjunto, o Programa PRODER transferiu para o território um volume superior a 2.254.000 euros no período analisado, equivalente a pouco mais de 280.000 euros ano. Com o volume de recursos e o apoio aos projetos, o total de investimentos realizados no território atingiu 7,591 milhões de euros, ou quase um milhão de euros/ano, dos quais, 6,326 milhões era o valor que poderia ser subvencionado, cuja subvenção atingiu 35,63%.

Dos 66 projetos que foram apoiados pelo GDR, 32 são de carácter produtivo e 34 de carácter não produtivo (culturais, ambientais, recreativos, sociais etc.) beneficiando dezenove entidades privadas e 44 entidades do setor público. No conjunto, de acordo com os dados disponibilizados pelo GDR *Los Pedroches*, tais projetos geraram 158 postos de trabalhos no território, dos quais 67 foram destinados a jovens (até 30 anos) e 32 para mulheres.

Para o segundo Programa, o LEADER, no período analisado, foram apresentadas ao GDR 187 solicitações de projetos, das quais 92 foram contempladas com recursos liberados,



sendo treze de pessoas físicas, 34 do setor privado, 42 do setor público e três para o GDR *Los Pedroches* (Tabela 3.5). Elas estão distribuídas em seis linhas diferenciadas.

A primeira linha, denominada de aquisição de competências, não teve projetos apoiados. A segunda linha, melhoria das estruturas produtivas, com o objetivo de gerar postos de trabalho, foi contemplada com o maior número de projetos e volume de recursos, foram 36 projetos subsidiados, dois quais 21 são do setor privado. Nessa linha, foram investidos 7,839 milhões de euros, dos quais 2,176 milhões de euros constituíram de recursos subsidiados pelo Programa equivalente a 32,24% do volume subvencionado (Tabela 3.5).

TABELA 3.5 Distribuição dos projetos e dos recursos apoiados pelo LEADER (2000-2009).

Medidas	Contratos					Certificação das despesas *			
	Pessoas Físicas	Setor privado	Setor público	GDR	Total contratos	Investimento comprovado	Custo elegível	Subvenção	% Subvenção
1 - Aquisição de competências	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 - Melhoria das estruturas de produção	8	21	7	0	36	7.839	6.751	2.176	32
3 - Valorização do património e do meio	5	3	14	0	22	3.504	2.773	1.133	41
4 - Atividades de estruturação social e territorial	0	8	9	1	18	900	880	406	46
5 - Subsídios de formação e recrutamento	0	2	12	1	15	773	734	347	47
6 - Suporte técnico para o Desenvolvimento Rural	0	0	0	1	1	728	719	717	100
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>34</b>	<b>42</b>	<b>3</b>	<b>92</b>	<b>13.745</b>	<b>11.858</b>	<b>4.779</b>	<b>40</b>

Fonte: Grupo de Desenvolvimento Rural *Los Pedroches* (2009).

\* (x € 1.000,00)

A terceira linha visa ao apoio a projetos para valorização do património natural (meio ambiente) e cultural no território, teve o apoio de 22 projetos no período, concentrados no setor público (14). Nessa linha, foram investidos 3,503 milhões de euros, dos quais 1,132 milhões de euros constituíram de recursos subsidiados pelo Programa. A quarta linha é destinada a ações sociais e estruturação territorial com o objetivo de melhorar a capacidade organizacional do território. Nessa linha, foram contemplados dezoito projetos, inclusive um do próprio GDR, com um volume de 900.000 euros, dos quais 406.000 foram subsidiados. (Tabela 3.5).

A quinta linha tem como objetivo fornecer subsídios para a formação e recrutamento de pessoal, ou seja, promover a qualificação de trabalhadores do território com foco em melhorar a força de trabalho, incluindo setores desfavorecidos. O total de projetos apoiados chegou a quinze, dos quais doze são do poder público, dois de iniciativas privadas e um do GDR (Tabela 3.5), enquanto o total investido foi de 776.000 euros dos quais 346.000 foram subsidiados pelo Programa. Por fim, a sexta linha do Programa, que financia o suporte

técnico, do escritório até a equipe de técnicos que executam o Programa LEADER localmente. Nessa linha foram liberados 716.000 euros para o período analisado.

O Programa LEADER transferiu para o território um volume superior a € 4,778 milhões no período analisado, equivalente a € 600.000 ao ano. Com o volume de recursos e o apoio aos projetos, o total de investimentos realizados no território atingiu € 13,745 milhões, equivalente a € 1,7 milhões ao ano, dos quais, € 11,858 milhões era o volume subvencionável. Portanto, a subvenção representou 40,30% do que poderia ser subvencionado.

Com esse volume de recursos, de acordo com dados do GDR dos 92 projetos, 38 são de caráter produtivo e 54 de caráter não produtivo, ao mesmo tempo, beneficiou 42 entidades privadas e 44 entidades do setor público. No conjunto, tais projetos geraram 268 postos de trabalhos, dos quais 107 foram destinados a jovens (até 30 anos), 62 para mulheres e 99 para homens.

Como pode ser observado, os recursos públicos dos programas PRODER e LEADER não têm como prioridade o apoio financeiro total aos projetos executados localmente, salvo projetos de organização e funcionamento do GDR. Ao financiar percentuais de cada projeto para promoção do desenvolvimento rural territorial, o GDR segue diretriz geral do Programa e as deliberações de articulação local, no caso, a junta diretiva. O que se espera, ao apoiar parte do projeto, é que os demandantes se articulem e busquem outras fontes para potencializar o desenvolvimento local. Assim, dos € 21,336 milhões de investimento realizado no território, € 7,032 milhões são provenientes de fundos públicos, o restante, os demandantes obtiveram de outras fontes, sejam elas próprias ou de terceiros.

Portanto, o volume subvencionado é fundamental para o desenvolvimento rural no território, pois potencializa os investimentos locais, a cada euro de fundos públicos, os agentes locais investiram mais dois. Esse fato pôde ser confirmado em uma das entrevistas realizada junto a um empreendedor contemplado com um projeto de transformar a sede da fazenda da família em uma casa de campo para receber turistas. Essa “transformação” exigiu um volume de recursos aproximados de € 250.000, dos quais 30% foram de recursos do PRODER, 40% financiados por um banco local, que participa do GDR, e os outros 30% com recursos próprios. O impacto final foi a geração de cinco empregos diretos e outros três indiretos, além de consumir produtos produzidos localmente.

Cabe registrar ainda, que, entre as ações do GDR *Los Pedroches*, está a participação/execução do Programa Marca de Qualidade Territorial, no qual o GDR local em parcerias com outros GDRs vem desenvolvendo uma marca local denominada “*productos de Los Pedroches*”. O objetivo é reforçar a identidade territorial contribuindo com o

desenvolvimento e valorização de produções locais sob uma imagem “produto-território”. A marca é utilizada para os mais diferentes produtos do território, como agropecuários, artesanais, serviços de turismo e culturais, entre outros. Um produto importante que se tem consolidado no território são as carnes de porco, especialmente o *jamóm*, que está ligado à indicação geográfica de procedência com a conquista da Denominação de Origem.

### **3.4.3 Território *Medio Guadalquivir***

#### **3.4.3.1 Caracterização geral**

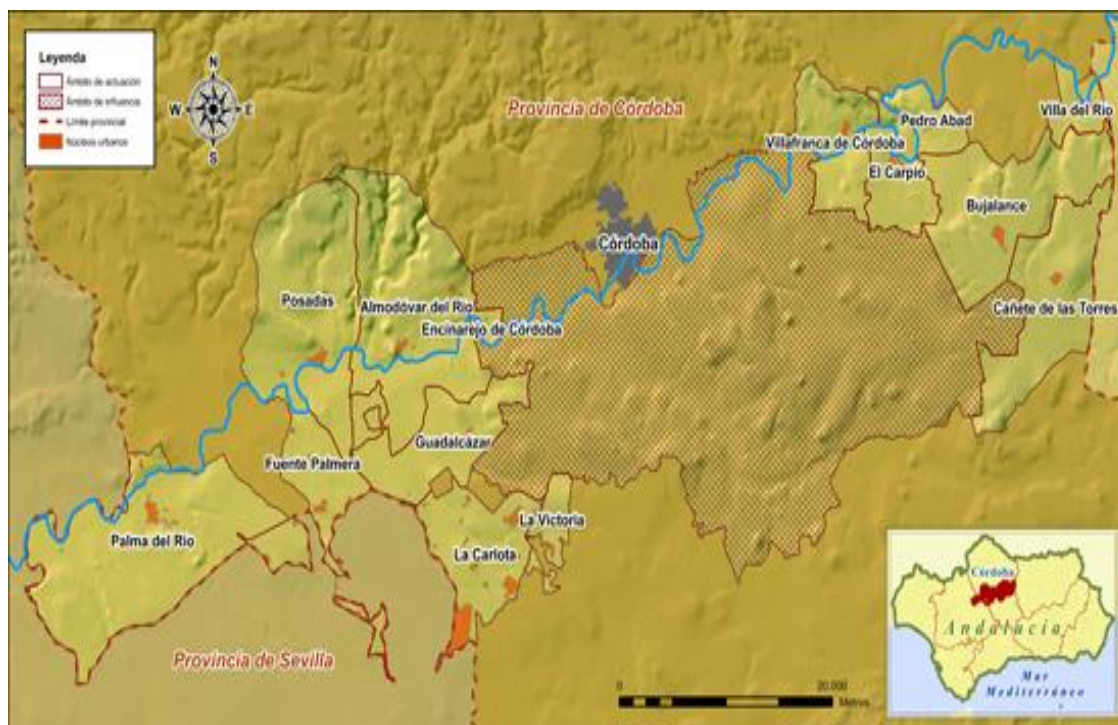
O Território *Medio Guadalquivir* está localizado no centro da Província de *Córdoba*, com uma característica natural marcante, a presença do principal rio da Comunidade Autônoma de *Andaluzia*, o Guadalquivir. Esse rio corta o território de leste a oeste, desde o município de *Villa del Río*, na Província de *Córdoba*, até alcançar terras da Província de *Sevilla*, no município de *Palma del Río* (Mapa 3.4).

Por estar no vale de um grande rio, a altitude em relação ao nível do mar é baixa, varia de 50 m a 200 m no vale, maior parte do território, até 500 m nas regiões serranas. O clima é o mediterrâneo, com temperaturas médias de 17° C com fortes oscilações entre o período de calor e frio e baixo índice pluviométrico, média anual em torno dos 550 mm anuais. O solo do vale é muito bem aproveitado para atividades produtivas e nas regiões serranas há a presença de pequenos parques naturais.

Pelo fato de estar localizado próximo à capital da província, o território possui boas rodovias nacionais e regionais, que permitem fácil acesso aos principais mercados regionais e nacionais e potencializam a atividade do turismo rural. O acesso foi facilitado com a construção de Autovias interligando Madri, Sevilha e Málaga. Rodovias que propiciam crescimento econômico para alguns municípios locais, como é o caso de *Villa del Río*, particularmente, com indústria madeireira. Além disso, o território é cortado por ferrovias que permitem o deslocamento de passageiros, inclusive o trem de alta velocidade (*AVE – Alta Velocidad Española*); nesse caso, é preciso deslocar-se até a capital da província.

O Território reúne treze municípios e uma comunidade, seis deles estão situados a oeste de *Córdoba* – capital da província, (*Bujalance, Cañete de las Torres, El Carpio, Pedro Abad, Villa del Río y Villafranca de Córdoba*) e os outros sete a leste, (*Almodóvar del Río, Fuente Palmera, Guadalcazar, La Victoria, Palma del Río, La Carlota y Posadas*) e a

comunidade de *Encinarejo de Córdoba* (Mapa 3.4). O Território abrange uma área de 1.161,20 km<sup>2</sup> (Tabela 3.6), o que equivale a 8,43% da área de toda a província.



MAPA 3.4 Localização do Território *Médio Guadalquivir*

Fonte: <<http://www.medioguadalquivir.org>>

No planejamento inicial, esses treze municípios seriam constituídos em dois GDR/territórios, respeitando a divisão política de comarcas previamente existentes, segundo a qual os seis municípios da parte leste pertencem à Comarca *Alto Guadalquivir*, que reúne oito municípios, e os outros sete da parte oeste pertencem à Comarca *Valle Médio del Guadalquivir*, que reúne nove municípios. Entretanto, pelo fato de quatro municípios dessas duas comarcas estarem participando de outro território (*Sierra Morena*) a solução encontrada foi agrupar esses treze municípios de duas comarcas em um só território por recomendação da política de desenvolvimento regional e por viabilidade de implementação, especialmente na dimensão (ORCARAY DURÁN, 2011).

Essa divisão em duas partes se deve ao fato de que a capital da província está situada no centro do território, classificada como município urbano, pois possui elevada renda *per*

*capita* e não se enquadra nos critérios europeus para desenvolvimento rural<sup>48</sup>. Com isso, o território foi dividido em duas grandes partes, agrupando parte de duas comarcas políticas separadas uma da outra, cujo elemento central que os une é o rio, o que aproxima esse território na prática de um território rede (apresentado no capítulo segundo), situação interessante para a análise comparativa.

O Território *Médio Guadalquivir* possui a maior população entre os três analisados, são 97.112 habitantes em 1.161,20 km<sup>2</sup>, o que propicia uma densidade de 83,63 hab./km<sup>2</sup>, enquadrando-se como um território rural, embora dois municípios (La Carlota e *Villa del Río*) superem os 150 hab./km<sup>2</sup>, mas pelo pequeno núcleo urbano se enquadra no critério de municípios rurais (Tabela 3.6).

TABELA 3.6 Dados populacionais do Território *Medio Guadalquivir*.

Municípios	População 2001	População 2011	Taxa de crescimento (Anual)	Superfície KM <sup>2</sup>	Habitantes por Km <sup>2</sup>
Amodóvar de Rio	7.016	7.969	1,28%	172,50	46,20
Bajulance	8.000	7.932	-0,09%	124,80	63,56
Cañete de las Torres	3.274	3.157	-0,36%	103,50	30,50
El Carpio	4.394	4.590	0,44%	46,70	98,29
Encinarejo de Córdoba*	540	528	-0,22%	5,00	105,60
Fuente Palmera	9.826	11.013	1,15%	74,70	147,43
Guadalcazar	1.149	1.630	3,56%	72,40	22,51
La Carlota	10.756	13.595	2,37%	79,00	172,09
La Victoria	1.758	2.336	2,88%	18,00	129,78
Palma del Río	19.072	21.537	1,22%	200,20	107,58
Pedro Abad	2.872	2.976	0,36%	23,50	126,64
Posadas	7.077	7.628	0,75%	160,30	47,59
Villa del Río	7.235	7.469	0,32%	22,10	337,96
Villafranca de Cordoba	3.703	4.752	2,53%	58,50	81,23
<b>Total do território</b>	<b>86.672</b>	<b>97.112</b>	<b>1,14%</b>	<b>1161,20</b>	<b>83,63</b>
<b>Província de Córdoba</b>	<b>761.657</b>	<b>805.857</b>	<b>0,57%</b>	<b>13.771</b>	<b>58,52</b>

Fonte: *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2008), com base nos dados do SIMA.

\* Pueblo pertencente ao município de *Córdoba* com participação no GDR

O Território apresentou crescimento populacional de 1,14% ao ano, entre 2001 e 2011, com dinâmica diferenciada em relação aos outros dois territórios analisados, pois dos treze municípios, apenas dois apresentaram pequenas taxas negativas de crescimento (*Bujalance*,

<sup>48</sup> Um dos critérios para o município se enquadrar nos programas de desenvolvimento rural é possuir densidade populacional inferior a 150 hab./km<sup>2</sup>, média trabalhada pela Comissão Europeia e adotada pelos programas em Andaluzia. A capital possui densidade populacional superior a 260 hab./km<sup>2</sup> (SIMA).

*Cañete de las Torres*), enquanto os outros onze apresentaram crescimento bastante distribuído entre os municípios. O destaque é o município de *Palma del Río*, o mais populoso do território, com 21.537 habitantes e crescimento de 1,22% ao ano. Além desse município, pode-se notar certa concentração da população em dois grupos, primeiro com dois municípios *Fuente Palmera* (11.013 hab.) e *La Carlota* (13.595 hab.); o segundo que reúne quatro municípios com população na casa dos 7.000 habitantes, enquanto os outros seis possuem população inferior a 5.000 habitantes (Tabela 3.6).

O principal município do território é *Palma del Río*, localizado na parte oeste, concentrando população e atividade econômica local. Esse município é considerado a “cabeça de comarca”, logo recebeu transferências de alguns serviços públicos por meio da descentralização, como saúde, unidades de formação, educação e pesquisas agronômicas, entre outros, o que gera efeitos socioeconômicos locais, como a geração de empregos e renda. Ao mesmo tempo, a prefeitura local realiza ações que têm impacto regional como a promoção de eventos culturais, em especial o festival de teatro de *Palma del Río*. Essas ações atraem muitos turistas ao município. Na parte leste, os municípios são pequenos, populacional e economicamente, polarizados por *Córdoba*.

A extensão territorial média para cada município é pequena, inferior a 89 km<sup>2</sup>, com distribuição bem variada, desde o município de *La Victoria*, que possui apenas 18 km<sup>2</sup> até o município de *Palma del Río*, o maior do território, com 200,2 km<sup>2</sup> de extensão, com uma característica de ser bem concentrada, pois os cinco maiores municípios reúnem aproximadamente 66% da área total.

A atividade econômica preponderante no território é a agricultura, concentrada no vale do *Rio Guadalquivir*, considerada uma das regiões com terras mais férteis de toda a Espanha, tanto pela qualidade da terra, como pelas condições climáticas e disponibilidade de água (*GRUPO DE DESARROLLO RURAL DEL MEDIO GUADALQUIVIR*, 2008). Segundo lideranças entrevistadas, o *Rio Guadalquivir* e seu vale, bem como as atividades socioeconômicas são a razão de existência do território.

Segundo dados do SIMA, dos 115.620 ha de solo existente no território quase 100.000 pertencem a propriedades que realizam exploração agropecuária, ou seja, a utilização do solo para esse tipo de atividade chega a 86,34%<sup>49</sup>. Com esse grau de utilização da terra, a paisagem característica do território está na produção agropecuária, pois as terras ocupadas com as culturas herbáceas e lenhosas atingem 85.517 ha, equivalente a 73,96% do território. Em

---

<sup>49</sup> No cálculo de utilização do solo está sendo desconsiderada a área da comunidade de *Encinarejo de Córdoba*.

termos percentuais, a utilização do solo para os dois tipos de culturas estão bem acima da média da província e da comunidade autônoma (Tabela 3.7).

A produção de cultivos herbáceos (cereais como milho, trigo, cevada, girassol etc.) ocupa 48.860 ha, com destaque para os municípios que estão a oeste de *Córdoba*, enquanto a ocupação com a cultura lenhosa chega a 36.657 ha, dos quais aproximadamente 30.000 são dedicados ao cultivo de oliveiras para produção de azeite, concentrado nos municípios a leste de *Córdoba*, destacando os municípios de *Bujalance* e *Cañete de las Torres*. Além das oliveiras, outra cultura lenhosa com grande produção é o cultivo de cítricos (laranjeiras, limoeiros etc.) tornando a região o principal produtor na Comunidade Autônoma de *Andaluzia*, concentrada no município de *Palma del Río* e seu entorno.

TABELA 3.7 Exploração do solo no Território *Medio Guadalquivir*.

Municípios	Superfície total (há)	Cultivos Herbáceos		Cultivos Lenhosos		Pastos Permanentes		Outros	
		Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Território	115.620	48.860	42,26	36.657	31,7	10.052	8,69	20.051	17,34
Província	115.620	268.954	19,53	371.688	26,99	271.962	19,75	464.527	33,73
Andalucía	8.735.052	1.436.042	16,44	1.836.981	21,03	1.429.251	16,36	4.025.789	46,09

Fonte: *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2008), com base nos dados do SIMA.

Há que destacar que o cultivo dessas terras conta com elevado peso de culturas irrigadas, aproveitando o potencial do *Rio Guadalquivir* e o apoio que o Estado vem oferecendo para as comunidades de irrigantes, especialmente em infraestrutura. Segundo dados do SIMA são dezessete comunidades de irrigantes no território que respondem por, aproximadamente, 60% do total de área irrigada que é 33.742 hectares, o que equivale a 35,25% de toda a área irrigada da província de *Córdoba*. Nesse contexto, além dos cereais e da produção cítrica, outra cultura que vem crescendo é a produção de hortifrutigranjeiros nas áreas irrigadas (*GRUPO DE DESARROLLO RURAL DEL MEDIO GUADALQUIVIR*, 2008).

Por outro lado a atividade pecuária tem pouco peso, pois as pastagens ocupam apenas 8,69% da área total, percentual bem abaixo da província e a criação de aves não tem grande importância. Conforme veremos nos itens seguintes, a produção agrícola, que é relativamente diversificada no território, recebe atenção especial do GDR local, constituindo a grande estratégia territorial para o desenvolvimento rural.

O relatório do *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2008) avalia em seu planejamento que a PAC teve um papel fundamental no desenvolvimento socioeconômico do território em função de suas linhas de ações de ajuda para toda a produção agropecuária existente no território e afirma que os produtores locais têm condições de enfrentar um

declínio no volume de recursos e ações da PAC, pois a atividade agrícola na região é uma das mais modernas de toda a Espanha<sup>50</sup>.

Como era de se esperar, a atividade industrial está concentrada na produção agrícola da região, o que gera importantes indústrias agroalimentares com produção local e distribuição nacional e internacional. Na visita aos principais municípios do território, impressiona a presença de agroindústrias produzindo localmente, mesmo em pequenos municípios. Entre elas estão os moinhos e indústrias extratoras de azeite de oliva, com destaque para o município de *Bujalance*, que reúne cerca de 30 empresas (privadas e cooperativas), a produção/processamento de frutas e hortaliças, destacando a produção de citros no município de *Palma del Río*, há a presença de importantes unidade produtivas de carne espalhadas por vários municípios, e destaque para os município de *Cañete de las Torres* e *Fuente Palmera*. Também está presente no território a indústria madeireira em alguns municípios, com grande peso econômico para o município de *Villa del Río*, que é destaque em toda a província, especialmente na produção de cadeiras e sofás.

O setor industrial tem peso ainda maior para o território, pois segundo o *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009), boa parte das transformações produtivas são realizadas no território, ampliando as receitas territoriais. Por outro lado, o comércio local sofre as consequências da presença da capital da província (*Córdoba*), pois quase todos os municípios do território estão localizados em um raio de 50 km dessa cidade com mais de 330.000 habitantes, sede administrativa regional e comércio forte, polarizando as atividades comerciais.

Se, por um lado, *Córdoba* polariza o comércio, ela também contribui como um importante mercado consumidor de produtos agrícolas do território e geração de postos de trabalho para parte da população dos municípios próximos. Além de *Córdoba*, o território também é beneficiado com outro grande centro consumidor próximo, a região metropolitana de Sevilha.

Por fim, uma atividade econômica que vem ganhando espaço no território nos últimos quinze anos é o turismo, que até então não era explorado, em virtude do seguinte conjunto de fatores: a busca da população espanhola por atividades tradicionais, história e cultural nos

---

<sup>50</sup> “El tan denostado subsidio agrario, especialmente por aquellos que desconocen su función y su origen, es evidente que ha tenido una repercusión fundamental para nuestros pueblos. Especialmente en épocas muy duras como el final de los ochenta y principios de los 90. En muchos casos suponía el pilar básico de la economía de muchos municipios ante la absoluta falta de otros recursos. Es decir, lo que hacía que funcionara la pequeña economía del pueblo” (GRUPO DE DESARROLLO RURAL DEL MEDIO GUADALQUIVIR, 2008:35).



pequenos municípios de caráter rural, o papel do poder público local que buscou ações para valorizar o patrimônio local com normas/ações urbanísticas e conservação, o acesso por meio de uma boa infraestrutura de transporte e o papel do GDR no apoio a essa iniciativa.

### **3.4.3.2 Estrutura organizativa do território**

O Grupo de Desenvolvimento Rural para o Território *Médio Guadalquivir* surgiu por indução do Governo andaluz na implantação do Programa PRODER I (1996-2000). Para promover o desenvolvimento local, particularmente de seus atores privados, era preciso criar novas institucionalidades, como associações de caráter aberto, democrático e participativo que aglutinariam representantes administrativos do poder público local e regional, instituições públicas e privadas, associações e pessoas físicas interessadas no desenvolvimento do território.

Nesse território, não havia uma articulação social (capital social) previa consolidada, sendo o PRODER I o incentivador dessa articulação em torno de uma associação para promover o desenvolvimento rural. De acordo com algumas lideranças entrevistadas, foram alguns prefeitos que, observando os resultados do Programa LEADER para municípios próximos, buscaram reunir entidades locais para pleitear participação no Programa que o Governo de *Andaluzia* estava implantando.

Conforme aponta Orcaray Durán (2011) com implantação do PRODER I as lideranças locais estavam construindo dois GDRs para operacionalizar o Programa de indução para desenvolvimento territorial rural, mas que acabou sendo aglutinado em um único grupo. Assim, segundo documento do *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009), em 1997 se constituiu a Associação para o Desenvolvimento Rural *Medio Guadalquivir* (ADR Medio Gudalquivir), inscrita no Registro de Associações sob nº 3.393, cuja atuação não visa lucro, e é regida por Lei Orgânica 1/2002, aglutinando treze municípios. A sede da associação está localizada no pequeno município de *Posadas*.

De acordo com lideranças entrevistadas, na primeira fase, durante a execução do PRODER I (1997 a 1999), o GDR enfrentou problemas para consolidar-se, entre eles verificou-se a dificuldade de combinar um projeto comum para as duas comarcas politicamente separadas, o que levou à implantação de um mesmo projeto em duas partes, um em cada comarca (caso de projetos de gênero e juventude). Houve disputa por cargos

diretivos com alternância de poder rápida entre as duas localidades, dificultando a conclusão de projetos. Havia desconfiança em relação ao volume de recursos que poderia ser direcionado de forma desbalanceada entre os dois grupos e disputas para que a estrutura operacional fosse instalada nas duas comarcas.

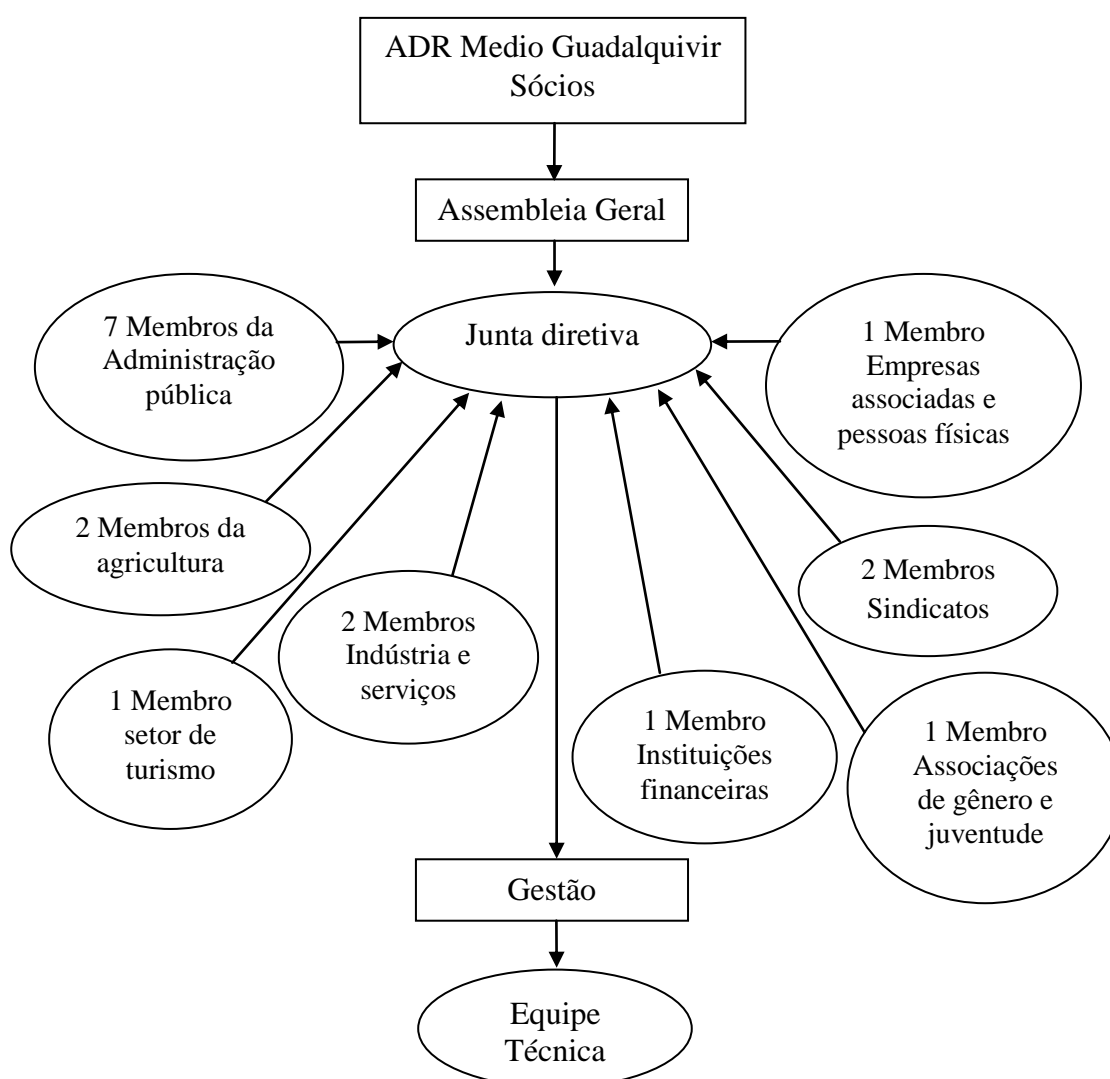
Para Orcaray Durán (2011), a falta de experiência e a forma pela qual foi constituído o GDR não permitiram a elaboração de uma estratégia planificada, sendo elaborado um planejamento básico carente de um enfoque territorial claro. Ainda segundo esse autor, uma vez que as autoridades responsáveis pelo desenvolvimento rural em *Andaluzia* reafirmaram que as duas comarcas teriam que constituir um só território, na elaboração para a segunda etapa, o PRODER II, o grupo se articulou e buscou um elemento de coesão territorial, elegendo o *Rio Guadalquivir*. “*Además el río simbolizaba el elemento central del territorio, el agua, que se convirtió en el elemento central de la estrategia en el Plan Comarcal de Desarrollo Endógeno*” (ORCARAY DURÁN, 2011:14).

Com a articulação e consolidação do território, houve reformulação no estatuto da associação em função de modificações operacionais, ao mesmo tempo, o GDR local foi contemplado com o Programa LEADER, além de continuar operacionalizando o PRODER. Ao executar esses programas, a ADR *Medio Guadalquivir* cresceu e consolidou-se. Atualmente, reúne 52 membros, com o objetivo melhorar as condições econômicas e de bem-estar dos habitantes do meio rural, preservando o meio ambiente, o patrimônio e a paisagem rural, fomentando iniciativas empresariais que permitam manter a população no território, revitalizando os municípios e reduzindo o processo de despovoamento presente em alguns municípios rurais, especialmente com ações para geração de emprego e renda (<<http://www.medioguadalquivir.org>>).

Para Orcaray Durán (2011), pela primeira vez, no Território *Medio Guadalquivir*, foi criada uma associação que propiciou a interação de instituições do poder público e do setor privado com o objetivo comum, o desenvolvimento sustentável, reuniu prefeituras, sindicatos, associações empresariais, entidades financeiras, organizações profissionais agrárias, cooperativas, associações de jovens e mulheres, unindo a sociedade civil e poder público em torno de um grande pacto social territorial para desenvolver o território.

Esse pacto territorial, que se consolida por meio da constituição da associação, é uma estrutura operativa para a promoção do desenvolvimento territorial rural local dirigida pelo Grupo de Desenvolvimento Rural (GDR *Medio Guadalquivir*). A estrutura de funcionamento dessa associação e do processo de desenvolvimento rural está representada no Organograma 3.4, com três instâncias diferentes.

A primeira instância é a Assembleia Geral de sócios, que constituiu o nível mais alto de deliberação/direção. Reúne todos os sócios ativos pertencentes ao GDR *Medio Guadalquivir* associados à ADR *Medio Guadalquivir* com o dever de estar em dias com suas obrigações. O Gráfico 3.3 fornece uma visão geral da composição dos sócios que constituem a Assembleia Geral, demonstrando diversidade no perfil (seis agrupamentos), entretanto a composição da assembleia está concentrada em três grupos (poder público local, entidades representativas e empresas particulares) que juntos somam 86% dos sócios, o setor agrícola soma 8% dos sócios e empresas financeiras apenas 2%.



ORGANOGRAMA 3.4 Estrutura de funcionamento do GDR *Medio Guadalquivir*

Fonte: Orcaray Durán (2011).

A Junta Diretiva, segunda instância de poder, possui um papel amplo. Atua como executora, diretora e gestora da associação, e é composta por dezessete membros, respeitando a seguinte estrutura: um presidente, um vice-presidente, um secretário, um tesoureiro e doze membros, no qual, o presidente da junta também é o presidente da associação, o representante legal. Todos os membros são elegíveis a partir dos membros da associação representando os diferentes segmentos cuja função não é remunerada.

Como pode ser observado no Organograma 3.4, a junta diretiva reúne membros de oito segmentos distintos que compõe os cinco agrupamentos de sócios da Associação. Novamente, chama a atenção o peso do poder público local, com sete membros, ocupando 41% dos assentos da junta diretiva, enquanto os outros sete segmentos ficam com o restante dos assentos.

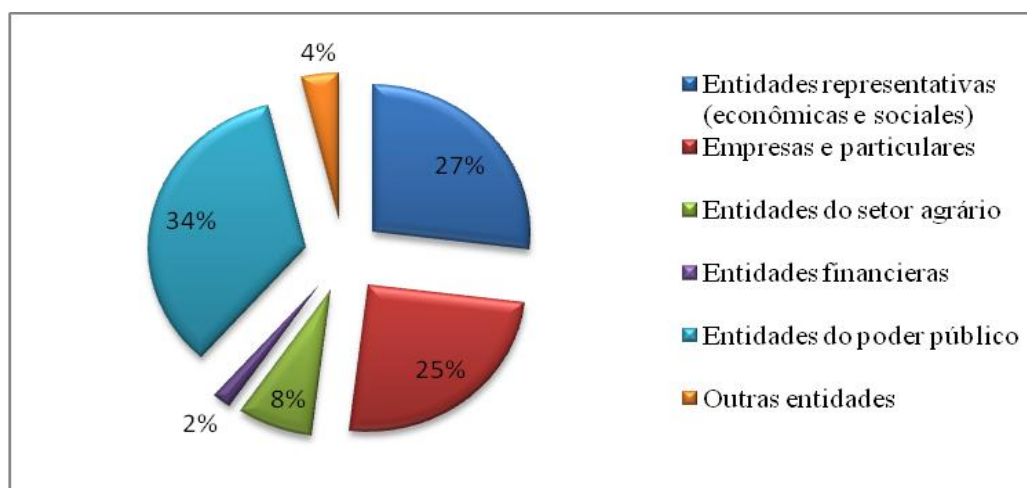


GRÁFICO 3.3 Composição dos sócios da ADR *Medio Guadalquivir* por setor de representatividade

Fonte: *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009)

A terceira instância é o núcleo técnico, que executa o Programa em conjunto com a junta diretiva. Seu papel é o suporte técnico ao GDR *Médio Guadalquivir* e, na prática, é o órgão executivo das ações dos programas LEADER, PRODER e outros programas de desenvolvimento rural. O GDR *Medio Guadalquivir* conta com uma equipe multidisciplinar que executa as linhas estratégicas do Plano Estratégico formulado no início de cada Programa/etapa, composta por um gerente, dois diretores e cinco técnicos operativos<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Atualmente, a equipe tem os seguintes cargos/funções: *Gerencia general, Responsable Administrativo e financiero; Oficina Administrativa y Equipo técnica: (Técnico financiero), (Gestión de proyectos),*

### 3.4.3.3 Principais resultados da gestão territorial

No Território *Medio Guadalquivir*, a análise dos resultados com dados consolidados é limitada, pois o GDR não os divulgou por projeto ou por linha de ação, apenas os valores finais e os setores os quais foram aplicados. Assim, foram analisados dois períodos. No primeiro, que compreende a execução do PRODER I, foi executado pelo GDR de 1997 a 1999. Enquanto isso, no segundo, que compreende os programas LEADER + e PRODER II, foram executados entre 2000 e 2006. Para o período seguinte, 2007 a 2013, para os mesmos programas, o GDR não possui dados consolidados, assim, será apresentado linhas de ação realizadas.

No PRODER I, o GDR apoiou 120 projetos, com investimento total de € 8,424 milhões, dos quais 46% (€ 3,874 milhões) foi o volume de recursos financeiros provenientes dos fundos do Programa PRODER. De acordo com dados do documento do *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009), esses projetos permitiram a criação 324 empregos novos e a consolidação de 456, além da criação de 21 novas empresas e a consolidação de 30.

No período seguinte (2000-2006) o volume de recursos públicos subvencionados pelos dois programas quase dobrou, chegando a € 6,902 milhões (Tabela 3.8), concentrados no Programa LEADER + (77%) dos recursos. No geral, a maior fonte de recursos foi proveniente dos Fundos Estruturais da UE, seguido pelo Governo de *Andaluzia* e, por último, do Governo espanhol. Os recursos do Programa LEADER + foram aplicados em 155 projetos, ao passo que os recursos do PRODER foram destinados a 116 projetos.

TABELA 3.8 Recursos financeiros subvencionados pelo GDR *Medio Guadalquivir* (2000-2006).

<b>Recursos/programas</b>	<b>LEADER +</b>	<b>PRODER Andaluzia</b>	<b>Total</b>
Fundos Estruturais	3.545.695,00	1.108.739,00	4.654.434,00
Governo da Espanha	591.945,00	369.860,00	961.805,00
Governo de <i>Andaluzia</i>	1.180.870,00	105.314,00	1.286.184,00
<b>Total subvenção GDR</b>	<b>5.318.510,00</b>	<b>1.583.913,00</b>	<b>6.902.423,00</b>

Fonte: *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009).

Tomando como parâmetro os dados do documento do *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009), os € 6,902 milhões potencializaram investimentos superiores a € 21 milhões para os 271 projetos apoiados no período. Por meio dos dados do Gráfico 3.4 pode-se observar como foram alocados os investimentos com esses recursos.

No período, o maior volume de investimentos foi direcionado para o setor de turismo (tanto iniciativa privada como os fundos de subvenção), uma das bandeiras do GDR para o desenvolvimento e diversificação de atividades econômicas no território, com investimento total no território próximo a seis milhões de euros (Gráfico 3.4). Na ordem de valor aparecem em seguida o setor industrial e de serviços, com investimentos superiores a € 5 milhões cada, o setor agroalimentar com volume de recursos superior a € 3,5 milhões e outros investimentos, que incluem projetos de formação, qualificação e gestão do território somaram quase € 1,2 milhão.

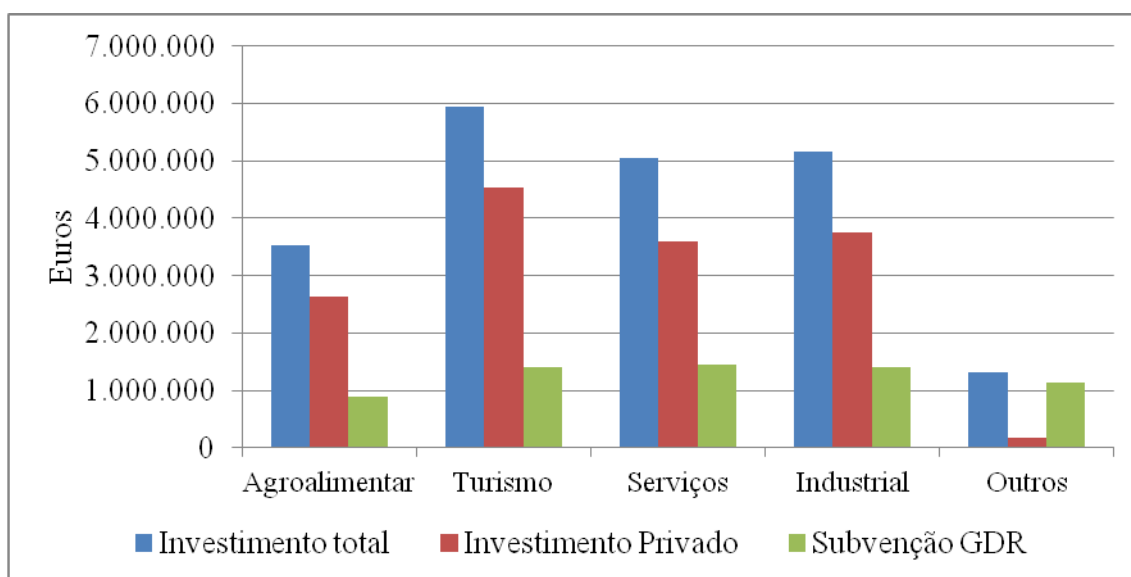


GRÁFICO 3.4 Destinos dos projetos financiados pelo GDR no período 2000-2006

Fonte: *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009).

Considerando o investimento realizado no território, para cada euro de recurso dos fundos públicos transferido, os agentes locais aportaram 2,3 euros, potencializando assim os resultados pretendidos. Como resultado, foram criados 547 novos empregos e consolidados 320 *Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir* (2009).

Os projetos apoiados pelo GDR estão distribuídos em seis linhas, que demonstram como o desenvolvimento rural é abordado na forma de espaço e não de setor (capítulo

segundo). Assim, na linha implantação do sistema socioeconômico local foram financiados projetos para reforçar a ideia de território para promover o desenvolvimento, como encontro e formação de jovens e mulheres e apoio a atividades esportivas, inclusive na construção de infraestrutura como quadras de esporte, piscinas, entre outros.

Na linha modernização e diversificação das atividades econômicas, várias ações diferenciadas têm sido implantadas, como a modernização e diversificação de empresas locais, o apoio à construção de hospedagens, criação de rotas turísticas e outras ações turísticas sustentáveis, além do apoio e diversificação de atividades agropecuárias. Outra linha é o apoio ao entorno ambiental e patrimônio cultural com a recuperação do patrimônio histórico e cultural, como a reformas de antigas igrejas, castelos medievais e antigas propriedades rurais para atrair turistas e manter o patrimônio. Ainda existem as linhas de ordenação do território com projetos de articulação territorial, infraestrutura e equipamentos, com o apoio a projetos sociais como a construção de casa de descanso para a terceira idade, entre outros e a linha de formação e geração de emprego.

O GDR tem como objetivo promover esses projetos de forma articulada como uma unidade territorial (<<http://www.medioguadalquivir.org>>). Para tanto, uma das iniciativas foi a criação de uma determinada marca para que a produção e serviços realizados no território tenham um padrão de qualidade, ganhe escala de comercialização e sejam divulgados em diversos mercados. Essa marca carrega o nome que une o território, denominada *Valle del Guadalquivir*. Assim, a marca está estampada em vasilhames de azeite, laranja e seus subprodutos, vários produtos hortifrutigranjeiros produzidos de forma ecológica, beneficiando produtores e comerciantes locais. A marca é estendida a outros setores, como o setor de turismo<sup>52</sup>.

Portanto, o GDR conseguiu superar o problema inicial de articulação de duas comarcas separadas política e geograficamente em torno de um só território, consolidando uma marca territorial que tem agrupado os produtores locais em torno de associações de produtores em ampliação, mantém o coletivo responsável pela execução do Programa e tem ampliado o seu raio de ação buscando outras fontes para financiar o desenvolvimento rural que é retratado como setor.

Essa consolidação se deve, em grande medida, ao fato de que o GDR elegeu uma ideia-guia, uma linha comum, referenciada no rio que os ligava, pois as produções agrícolas e

---

<sup>52</sup> “La articulación del territorio desde el punto de vista turístico con empresarios y ayuntamientos conviviendo en los Centros de Iniciativas Turísticas, ha supuesto entre otras causas, que estemos apostando por un desarrollo territorial más completo y homogéneo como es el Valle del Guadalquivir, que tiene un gran peso en esta estrategia” (<<http://www.medioguadalquivir.org>>).

suas dinâmicas são diferenciadas, de um lado concentram a produção de azeite e de outro, concentram várias produções agropecuárias (cereais, fruticultura e horticultura) com muita tecnologia e presença de irrigações, constituindo duas dinâmicas econômicas diferenciadas. Logo o elo das duas comarcas passou a ser a marca criada para consolidação de um projeto comum. Ao mesmo tempo, a aposta no setor agropecuário, o motor econômico do território foi importante, pois, no contexto atual da crise econômica espanhola, o setor tem apresentado boas respostas, ampliando a produção, gerando emprego e renda, o que explica o dinamismo encontrado nos municípios locais. Assim, a dinâmica agropecuária tem influenciado várias ações do grupo.

### **3.4.4 Território Guadajoz-Campiña Este de Córdoba**

#### **3.4.4.1 Caracterização geral**

O Território *Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* está localizado a sudoeste da província de *Córdoba*, na divisa com a Província de *Jaén* (Mapas 3.2 e 3.3). Esse território reúne apenas cinco municípios, dos quais dois, *Castro del Rio* e *Espejo* estão localizados em uma campina baixa (altitude média 250m), e os outros três, *Baena*, *Nueva Carteya* e *Valenzuela* estão na campina alta (altitude média 430m). Os cinco municípios fazem parte da bacia do rio *Guadajoz* que abarca 80% do território, rio que forneceu o nome para o GDR e para a Comarca local. O *Guadajoz* é um importante afluente do *Rio Guadalquivir*.

*Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* é o território que ocupa uma superfície geográfica de apenas 727,5 km<sup>2</sup>, representa (5,28%) do território da província (13.771 km<sup>2</sup>) (Tabela 3.9). O clima é o mediterrâneo continental, com precipitação baixa, variando entre 500 e 700 mm<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> distribuídos de forma desigual, pois as chuvas se concentram no outono-inverno, seguido de grande estiagem. A temperatura média anual é de 17°, oscilando fortemente entre o frio do inverno e o calor do verão.

De acordo com o Gerente do GDR, o motivo pelo qual esse GDR e comarca (*Mancomunidad*) reúnem apenas cinco municípios e não oito quando da consolidação da comarca (1992), está na divisão promovida pelo Programa LEADER. Em sua primeira etapa, LEADER I (1991-1993), a comarca vizinha, denominada de *Mancomunidad de la Subbética*



*Cordobesa* foi contemplada com o Programa, e, no processo de construção do GAL, três municípios (*Doña Mencía, Luque e Zuheros*) que pertenciam a comarca de *Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* foram incorporados ao território que estava sendo criado. Esse fato se deu em função do pleito das lideranças desses municípios, que demandaram participar do Programa por possuírem características socioeconômicas próximas e por questões geográficas (seu perímetro está localizado na Serra Subbética).

Para Priego Naves (2011), o território *Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* é bem dotado de infraestrutura de transportes, pois é cortado por importantes rodovias nacionais, com destaque para NA-432 que interliga duas capitais de províncias (*Badajoz-Granada*), além de outras rodovias locais, o que permite uma boa distribuição e comercialização de seus produtos.

A população do território é pequena para o conjunto dos cinco municípios, totalizando 39.661 habitantes em 2011, e apresenta pequeno crescimento, pois em 2001 totalizava 38.177, um crescimento pouco expressivo, 0,38% ao ano. Entretanto, o crescimento está concentrado no principal município do território, o município “cabeça de comarca”, *Baena*, com taxa de 0,94% ao ano. O outro município que registrou taxa positiva foi *Nueva Carteya* (0,02%), enquanto os outros três registraram taxa negativa (Tabela 3.9).

TABELA 3.9 Dados populacionais do Território *Medio Guadalquivir*

Municípios	População 2001	População 2011	Taxa de crescimento (Anual)	Superfície Km <sup>2</sup>	Habitantes por Km <sup>2</sup>
Baena	19.155	21.028	0,94%	362,51	58,01
Castro del Río	8.094	8.079	-0,02%	219,92	36,74
Espejo	3.887	3.578	-0,82%	56,64	63,17
Nueva Carteya	5.626	5.639	0,02%	69,18	81,51
Valenzuela	1.415	1.337	-0,57%	19,30	69,27
Total GDR	38.177	39.661	0,38%	727,55	54,51
<b>Província de Córdoba</b>	<b>761.657</b>	<b>805.857</b>	<b>0,57%</b>	<b>13.771,00</b>	<b>58,52</b>

Fonte: Grupo de Desarrollo Rural de *Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* (2008)

Analisando os dados da Tabela 3.9, há que se destacar a concentração populacional e territorial em dois municípios, *Baena* e *Castro Del Río*, que reúnem 73,39% da população do território com 21.208 habitantes e 8.079 habitantes, respectivamente. Ao mesmo tempo, ocupam 80% da superfície do território, novamente, *Baena* é o destaque (362,5km<sup>2</sup>),

constituindo o município com maior extensão territorial, seguido de *Castro Del Río* (219,9km<sup>2</sup>). A densidade populacional média do território é de 54,51 habitantes por km<sup>2</sup>, um pouco inferior à média da província (58,52 hab/km<sup>2</sup>). Logo, esses dois municípios concentram as atividades econômicas e políticas do território, seja em função do peso populacional e também da extensão territorial.

De acordo com estudo do *Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* (2008), a base econômica do território é a atividade agropecuária que gera trabalho para 32,70% da população ocupada, dedicada à produção de cereais, de uva e de oliveiras (denominada trilogia mediterrânea), com destaque para a produção de oliveiras. Ainda segundo o estudo, 27,17% da população estão ocupadas na atividade industrial e 36,13% na atividade de serviços.

A utilização dos solos para a atividade agropecuária é extremamente significativa, pois, de acordo com dados disponibilizados pelo SIMA, dos 72.755 ha existentes no território, 70.278 ha são constituídos por terras trabalhadas, o que equivale a 96,6% das terras disponíveis, constituído no percentual mais alto de toda a Comunidade Autónoma de *Andaluzia* para produção agrícola, que não atinge 40% na província, enquanto o restante do solo (3,4%) está ocupado com terras para os núcleos urbanos, reservas florestais, terras para pastagens e outras culturas. Das terras trabalhadas, aproximadamente 2.900 ha são irrigados, voltadas para as culturas de hortaliças e oliveiras.

Com o expressivo grau de utilização da terra, a paisagem característica do território está na produção agropecuária, com destaque para as lavouras de oliveiras, em função das características do solo e do clima<sup>53</sup>. A dedicação dos produtores à atividade de produção de azeitonas (cultura lenhosa) gera uma atividade que pode ser denominada de monocultura, pois ocupa 72,93% das terras cultiváveis do território, ou 53.060 ha, seguida da produção de cultivos herbáceos (cereais), com ocupação de 12.070 ha, ou 16,59% do território (Tabela 3.10). No município de *Nueva Carteya* (96,23%) de sua área é cultivada com oliveiras.

Outras atividades, como o cultivo da uva para vinho e produção de hortaliças e frutas, estão em queda, com pouca importância na constituição do PIB agrícola. A atividade pecuária é pouco significativa, com pequena criação de caprinos para produção de leite em algumas propriedades do território.

---

<sup>53</sup> A explicação da expressiva utilização dos solos está nas suas características inerentes, como um solo rico em argila e carbonato de cálcio, fértil, juntamente com um clima propício para o cultivo de plantas lenhosas como a oliveira (GRUPO DE DESARROLLO RURAL DE GUADAJOZ-CAMPIÑA ESTE DE CÓRDOBA, 2006).

TABELA 3.10 Ocupação do solo no Território *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*.

Municípios	Superfície total (há)	Cultivos Herbáceos		Cultivos Leñosos		Outros	
		Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Baena	36.251	5.699	15,72	26.296	72,54	4.256	11,74
Castro del Río	21.992	4.660	21,19	15.172	68,99	2.160	9,82
Espejo	5.664	1.239	21,88	3.841	67,81	584	10,31
Nueva Carteya	6.918	18	0,26	6.657	96,23	243	3,51
Valenzuela	1.930	454	23,52	1.093	56,63	383	19,85
<b>Comarca</b>	<b>72.755</b>	<b>12.070</b>	<b>16,59</b>	<b>53.060</b>	<b>72,93</b>	<b>7.625</b>	<b>10,48</b>
<b>Provincia</b>	<b>1.377.131</b>	<b>268.954</b>	<b>19,53</b>	<b>371.688</b>	<b>26,99</b>	<b>736.489</b>	<b>53,48</b>
<b>Andalucía</b>	<b>8.735.052</b>	<b>1.436.042</b>	<b>16,44</b>	<b>1.836.981</b>	<b>21,03</b>	<b>5.455.040</b>	<b>62,45</b>

Fonte: Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz-Campiña Este de Córdoba (2008) com base em dados do SIMA.

Com a produção expressiva de azeite de oliva<sup>54</sup>, os municípios dessa comarca (*Baena*, *Castro del Río* e *Nueva Carteya*) junto com outros três pertencentes ao Território Subbética Cordobesa (*Cabra*, *Doña Mencía*, *Luque* e *Zuheros*), liderados por *Baena*, buscaram a Indicação Geográfica na forma da Denominação de Origem para o azeite produzido na região, cujo nome é Aceite de *Baena* (PRIEGO NAVES, 2011). O GDR local é umas das instituições que participam do processo de Denominação de Origem<sup>55</sup>.

Ainda segundo Priego Naves (2011), mesmo estando concentrado em pequenas unidades produtivas, o cultivo de oliveiras gera renda importante, ao mesmo tempo em que gera elevada dependência econômica de um setor que passa por significativas transformações, especialmente, a mecanização da colheita das azeitonas, com grande impacto sobre a demanda por mão de obra temporária, além de tornar a região refém do mercado, o que exige a busca por diversificação de atividades que esbarra em limitações como a tradição local no cultivo dessa cultura centenária e a dificuldade para ampliar a produção de uvas para vinho em um mercado muito competitivo.

A atividade industrial está concentrada no entorno da produção agropecuária da região, cujo destaque fica para o município de *Baena*, fruto de uma posição estratégica dentro do território, que promove emprego e geração de renda em uma média superior aos outros municípios. Segundo documento do Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz-Campiña Este de Córdoba (2006), destacam-se as indústrias de confecção e alimentação em *Baena*

<sup>54</sup> A cultura da oliveira para produção de azeite é uma das atividades agrícolas subsidiadas pela PAC, o que propicia aos produtores da região uma substantiva transferência de renda anual, com impacto sobre a atividade econômica do território (<<http://www.europa.eu>> e Priego Naves, 2011).

<sup>55</sup> Para conhecer mais sobre a denominação de origem do Azeite de *Baena* ver: <<http://www.dobaena.com>>.

(especialmente o azeite), as de embutidos com tradição familiar em *Espejo*, os moinhos em *Nueva Carteya* e *Valenzuela* e a de mobiliário artesanal a partir da madeira de oliva em *Castro del Rio*.

Além dessas atividades econômicas, há a presença de um grande número de artesãos, mesmo em queda, estão produzindo mais de duas dezenas de produtos comercializados localmente e em outros mercados, como os móveis da madeira de oliveiras, o talhe em madeira, a produção de vasos de barro em *Baena*, entre outros.

Além disso, o território conta com outros recursos para exploração, como os de valores histórico/culturais. *Baena*, *Castro Del Río* e *Espejo* contam com centros históricos de relevância que formam rotas turísticas, como a Rota do Califato e a Rota das Oliveiras. Existe no território um importante patrimônio arqueológico, cujas escavações têm encontrado restos variados de antigas culturas que estiveram presentes na região, com grande valor científico, histórico e didático e estão expostos no Museu Arqueológico Municipal de *Baena*<sup>56</sup>.

A partir dessa breve caracterização, fica evidente a liderança da cidade de *Baena*, a “cabeça de comarca”, que além de concentrar parte da população local, concentra o comércio regional, também recebeu parte da infraestrutura para a prestação de serviços público, como saúde, educação e cultura, potencializando a sua liderança dentro do território.

#### **3.4.4.2 Estrutura organizativa do território**

Diferente do Território *Los Pedroches*, em que houve um processo de consolidação da comarca e demanda desde baixo para participar da política da União Europeia de Desenvolvimento Rural, o que podemos denominar território constituído com caráter autônomo, conforme foi demonstrado no capítulo segundo, o Território *Gadajoz y Campiña Este de Córdoba* foi induzido por políticas públicas. Ou seja, a sua constituição foi incentivada pelo Programa PRODER I (1996-2000).

Foi no processo de dinamização para a organização do território incentivado pelo Programa de desenvolvimento rural da Comunidade Autônoma de *Andaluzia* que o poder público local, empresários e entidades da sociedade civil se articularam e criaram o GDR *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*, constituído em 22 de maio de 1996. Para levar cabo a

<sup>56</sup> A implantação desse museu contou com recursos disponibilizados pelo GDR *Guadajoz-Campiña Este De Córdoba*.

política de desenvolvimento rural, foi criada a Associação para o Desenvolvimento do Território “*Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*” – Adegua,<sup>57</sup> que serve de núcleo de convergência e representação de todos os atores envolvidos com o desenvolvimento.

Segundo o documento do *Grupo de Desarrollo Rural Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* (2007) a constituição do grupo primou por consolidar um núcleo de convergência e representação de todos os segmentos locais, reunindo instituições, entidades e agentes interessados no desenvolvimento endógeno dos cinco municípios constituintes do território/Comarca, em um grupo que não se fecha em si mesmo, estando aberto para a entrada de novos integrantes. O objetivo central é a promoção do desenvolvimento e a diversificação econômica no território de atuação do GDR mediante o apoio financeiro a projetos e a iniciativas de empreendedores.

Assim, o GDR congregou um conjunto significativo de instituições, entidades e agentes em que o capital social do GDR cresceu rapidamente no âmbito da Adegua, chegando a reunir 165 associados em 2007, e recursos próprios superior a € 90.000<sup>58</sup>. O Organograma abaixo demonstra como está organizado a gestão do GDR *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*. Sua estrutura operacional possui três instâncias: assembleia geral, junta diretiva e o suporte técnico que é dirigido pelo gerente (Organograma 3.5).

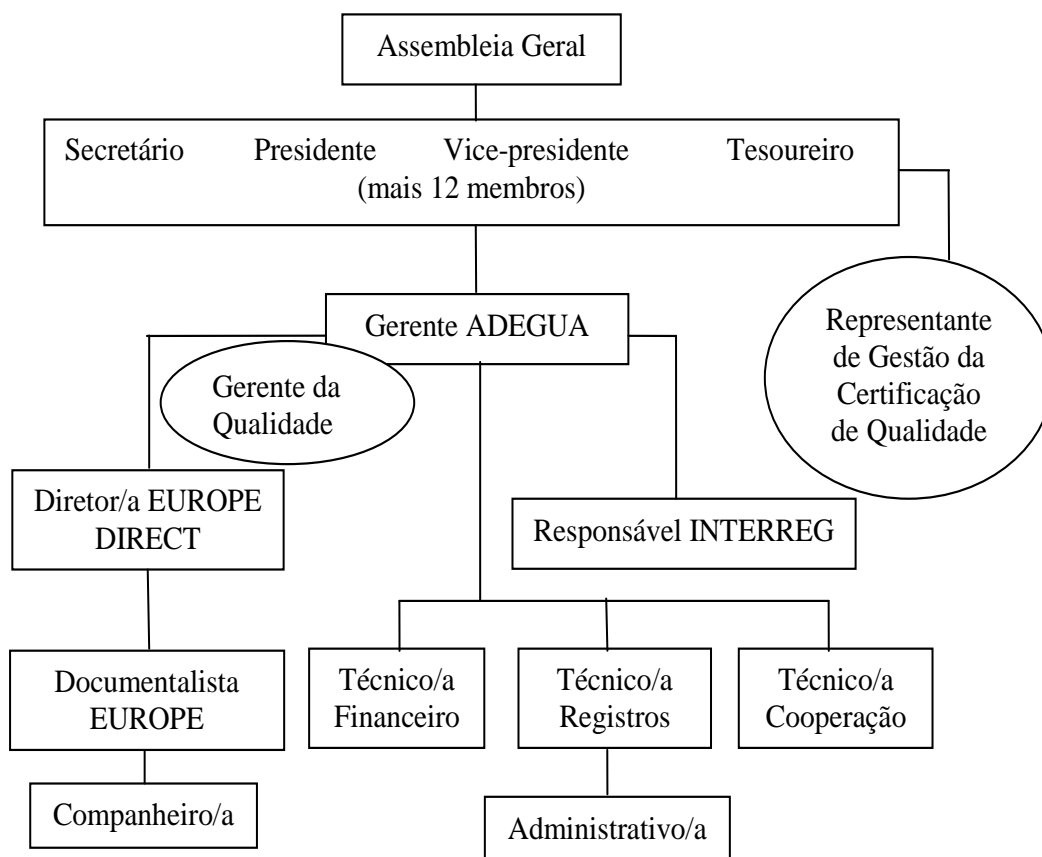
A primeira instância é a assembleia geral de sócios, que constituiu-se no nível mais elevado de deliberação/direção e reúne todos os sócios ativos pertencentes ao GDR *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba* que estão associados à *Asociación Adegua* e que estão em dia com suas obrigações.

Em 2012, a associação contava com a participação ativa de 129 entidades/membros (<<http://www.adegua.org>). Essas 129 entidades/membros provêm de cinco setores diferentes conforme classificação do GDR, apresentadas no Gráfico 3.5. Neste coletivo, há forte concentração no setor industrial (47%), seguido setor particular/sociedade civil (26%) e setor agrário (19%). Já o setor público participa com apenas (5%) em função do território reunir apenas cinco municípios, enquanto o número de instituições financeiras é pequeno, com participação de 3%.

---

<sup>57</sup> En español, Asociación para el desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba – Adegua.

<sup>58</sup> Segundo o estatuto da Associação, qualquer instituição ou pessoa que pertença ao território e tenha interesse em promover o desenvolvimento rural pode participar mediante o pagamento de uma taxa de € 60,00.



ORGANOGRAMA 3.5 Estrutura organizativa do GDR Guadajoz e Campiña Este de Córdoba.

Fonte: <<http://www.adegua.org>>.

A análise da origem desses membros revela elevada concentração no município de *Baena* que atinge dois terços (Gráfico 3.6), explicada, em grande medida, pela concentração do setor industrial no município, pela presença de entidades regionais e por seu dinamismo em relação ao restante do território. Os outros quatro municípios têm apenas 27% das entidades/membros participando da associação, com destaque para a baixíssima participação do pequeno município de *Valenzuela*, enquanto outros municípios fora do território ocupam 8%. Mesmo com elevada concentração, todos os municípios se fazem representados.

A Junta Diretiva, segunda instância, é composta por dezesseis membros e respeitam a seguinte estrutura: um presidente, um vice-presidente, um secretário, um tesoureiro e doze membros; o presidente da junta também será o presidente da associação sendo o representante legal. Todos os membros são elegíveis a partir dos membros da associação representando os diferentes segmentos cuja função não é remunerada. Para evitar o peso excessivo de um setor, o estatuto regulamenta a sua constituição de forma que a atual junta conta com três membros

do setor agrário, dois do setor financeiro, seis do setor industrial, um particular/sociedade civil e quatro do poder público (<<http://www.adegua.org>>).

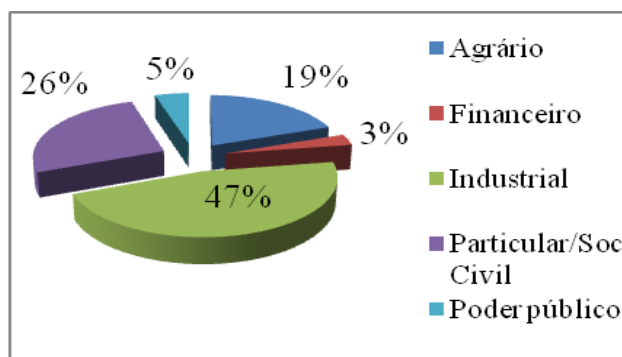


GRÁFICO 3.5 Composição dos membros que participam da Adegua (2012)

Fonte: <<http://www.adegua.org>>.

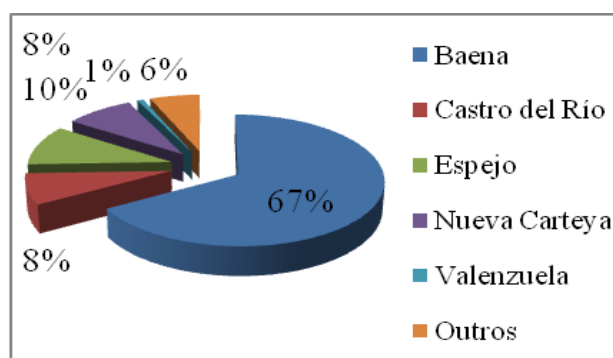


GRÁFICO 3.6 Divisão dos membros por cidade que compõe a Adegua (2012)

Fonte: <<http://www.adegua.org>>.

Segundo o Organograma apresentado pela Adegua, a terceira instância é o núcleo técnico que executa o papel do suporte técnico ao GDR, composto pelo gerente e sua equipe. Esse suporte técnico, na prática, é o órgão executivo entre as ações dos programas LEADER, PRODER e outros programas de desenvolvimento rural. O GDR *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba* conta com uma equipe multidisciplinar que executa as linhas estratégicas do Plano Estratégico formulado no início de cada Programa/etapa, composta por um gerente/diretor mais quatro técnicos operativos<sup>59</sup>.

Assim como os outros grupos, esse GDR também possui o Conselho Territorial orientado pelo Programa PRODER para os Grupos de Desenvolvimento Rural e segue regras

<sup>59</sup> Atualmente, a equipe tem a seguinte composição: **Gerencia:** José Rafael Guijarro; **Administración:** José Antonio Cruz; **Técnico Financiero:** Inmaculada Moreno; **Técnico Expedientes:** Ascensión Ortega y **Técnico Cooperación:** Francisco Santano (<<http://www.adegua.org>>).

de regulamentação da Comunidade Autônoma de *Andaluzia*. Entretanto, de acordo com entrevistas realizadas, esse Conselho também não vem se reunindo, e quem vem deliberando sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural são as instâncias acima apresentada.

Ainda segundo os entrevistados, esse Conselho não funcionou adequadamente, em função de uma série de motivos, entre os quais foram enumerados os seguintes: o Conselho foi imposto ao território sobre as instituições locais criadas anteriormente para o Programa PRODER e que executavam esse papel; foram nomeadas instituições externas (no âmbito de província e de comunidade autonômica) que não conhecem a realidade local e não participam ativamente das reuniões; a participação externa gerou conflitos com as posições locais, entre outros motivos que inviabilizaram reuniões do Conselho Territorial, e as deliberações, que eram sua atribuição, ficaram na mão das instâncias já estabelecidas.

Além das instâncias de gestão, conforme informações apresentadas no Organograma 3.5, esse GDR participa diretamente de dois programas da UE. O primeiro é o *Europe Direct*, no qual o GDR mantém um centro para gerir informações sobre a União Europeia suas políticas e programas de desenvolvimento rural para toda a Europa. O segundo é INTERREG, com objetivo de aumentar a coesão econômica e social na União Europeia, por meio do fomento a cooperação trans-fronteira, transnacional e inter-regional, assim como o desenvolvimento equilibrado do território. Nessa linha, o GDR desenvolve um projeto de valorização turística em parceria com territórios em Portugal e França.

Por fim, para aprimorar os serviços prestados o núcleo técnico e a associação do GDR *Guadajoz e Campina Este de Córdoba* implantaram a certificação de qualidade seguindo a Norma ISO 9001:2000, obtida ainda em dezembro de 2002.

#### **3.4.4.3 Principais resultados com a gestão territorial**

Embora esse território tenha sido criado para participar do Programa Poder, os atores sociais locais (GDR), por meio do núcleo técnico, engajaram-se no processo participativo de desenvolvimento rural, buscando outros programas. Assim, podem ser listados os seguintes programas: PRODER I (1996-2000), Carrefour Rural<sup>60</sup> (1998-2005), PRODER II (2000-2006), Europe Direct (2005-2007), Interreg (2005-2007).

---

<sup>60</sup> No territorio Guadajoz e Campiña Este de Córdoba foram instaladas duas unidades do Programa Carrefour rural que visava a “ofrecer a la población rural información sobre las políticas europeas y sobre las ayudas



Para a análise de projetos realizados localmente, aprofundamo-nos no Programa PRODER. No Território *Guadajoz e Campina-Este de Córdoba*, na análise, os resultados dos dados consolidados foram concentrados nos dados gerais e linhas em que os projetos foram financiados. Foram analisados dois períodos, o primeiro, compreende o PRODER I, que foi executado pelo GDR de 1997 a 1999, por meio de uma análise mais geral, enquanto o segundo período compreende o Programa PRODER II, executado entre 2000 e 2006, que foi analisado de forma mais detalhada. Para o período seguinte, 2007 a 2013, o GDR não possui dados consolidados.

No período de execução do PRODER I, o GDR apoiou 100 projetos, dos quais 64 foram subvencionados com investimento total de € 6,996 milhões. Desse montante, 35,33% equivalente a € 2,471 milhões foram recursos financeiros provenientes dos fundos do Programa PRODER. De acordo com dados do documento do *Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* (2007), esses projetos geraram entre empregos novos e consolidados 349 postos.

No período seguinte (2000-2006), de acordo com dados do *Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* (2006), o volume de recursos públicos subvencionados pelo GDR cresceu 160%, chegando a € 6,435 milhões, o que potencializou investimento total no território no valor de € 21,354 milhões, ou seja, para cada euro de subvenção, os beneficiários locais acrescentaram 2,3 euros. No total, foram apresentados ao GDR 289 projetos, dos quais 186 receberam subvenções gerando 548 empregos novos e consolidados, beneficiando todos os municípios, embora haja maior concentração no município de *Baena*.

O balanço final de projetos contratados entre 2000 e 2006 permite verificar melhor os projetos subvencionados. Entre as dez linhas que operam o GDR *Guadajoz-Campiña Este de Córdoba*, oito tiveram projetos subvencionados no período. A primeira linha, dinamização socioeconômica, concentrada em projetos de iniciativa privada, recebeu o maior volume de recursos públicos € 1,991 milhões, equivalente a 37,75% de subvenção para um investimento total de € 5,274 milhões, para 59 projetos apoiados (Tabela 3.11). Quanto à segunda linha, estratégias de cooperação, não foi apoiada em nenhum projeto.

---

*disponibles en los programas comunitarios; estimular el debate y fomentar la asociación de distintos grupos y públicos del medio rural; facilitar el intercambio de información y experiencia entre distintas zonas rurales de la UE e transmitir información a la UE sobre la dinámica de la región.* (GRUPO DE DESARROLLO RURAL DE GUADAJOZ-CAMPIÑA ESTE DE CÓRDOBA, 2006:15).

TABELA 3.11 Distribuição dos projetos e dos recursos apoiados pelo PRODER (2000-2006)  
GDR Guadajz-Campina Este de Córdoba.

Linhas / Medida	Projetos com contratos			
	Nº de projetos	Investimento do contrato	Limite de subvenção	Subvenção concedida
1 - Dinamização socioeconômica	59	5.274.363,25	4.817.375,94	1.991.245,21
2 - Estratégias de cooperação	0	0,00	0,00	0,00
3 - Proteção e valorização do patrimônio e do meio ambiente	19	946.246,63	903.999,13	780.410,64
4 - Desenv. e melhoria da infraestruturas relacionadas com a produção agrícola	0	0,00	0,00	0,00
5 - Valorização dos produtos endógenos do meio rural	11	484.331,10	480.648,03	472.738,70
6 - Fomento, melhoria, desenv. e diversif. econômica: agricultura, artesanato e turismo	28	1.136.280,93	1.058.586,11	516.010,66
7 - Atividades de formação	1	32.149,23	28.972,93	28.972,93
8 - Transf. e comerc. dos produtos agrícolas	13	2.696.924,92	2.479.070,47	614.207,02
9 - Despesas de funcionamento	3	741.390,56	737.998,61	737.998,61
10 - Infraestruturas e equipamentos em zonas rurais não agrárias	52	10.554.856,75	5.498.421,74	1.293.683,23
<b>Total</b>	<b>186</b>	<b>21.866.543,37</b>	<b>16.005.072,96</b>	<b>6.435.267,00</b>

Fonte: *Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz-Campiña Este de Córdoba* (2007), com modificações.

Na terceira linha, apoio a projetos de proteção e valorização do patrimônio natural e cultural, foram subvencionados dezenove projetos, concentrados no setor público. Esses projetos foram subvencionados em 82,47% com investimento total superior a € 946.000. A quarta linha, que apoiaria ações voltadas para a melhoria de infraestruturas para atividades agropecuárias, não beneficiou nenhum projeto. Por outro lado, a quinta linha, que contempla projetos de comercialização de produtos agrários, foi apoiada em onze projetos com elevado percentual de subvenção, 97,61% para um investimento total de € 484.331,10.

A sexta linha, que visa ao fomento, à melhoria e à diversificação econômica do território, apoiando projetos do setor agrícola, artesanato e turismo rural recebeu subvenção pouco superior a € 516.000 para 28 projetos, cujo investimento total foi de € 1,136 milhões. A sétima linha, atividades de formação, teve apenas um projeto apoiado, enquanto a oitava linha, transformação e comercialização de produtos agrícolas, recebeu apoio em treze projetos, cuja subvenção atingiu mais € 614.000 para investimento total próximo a € 2,7 milhões.

Na nona linha, estão agrupados os projetos de subvenção das despesas de funcionamento do GDR. No período, foram três projetos subsidiados, totalizando € 741.390,56 dos quais 99,54% foram subsidiados. Assim, somente recursos do Programa

PRODER para esse fim, foram liberados por ano € 123.565,09 por ano para a gestão territorial.

Por fim, na décima linha, que contempla projetos para investimentos em infraestrutura e equipamentos em zonas não agrárias, especialmente projetos que diversifiquem a atividade econômica local, como apoio ao setor de serviços e indústrias, foram subsidiados 52 projetos, com recursos de € 1,293 milhões, potencializando investimento total superior a € 10 milhões. Nessa linha o subsídio foi de apenas 12,26%.

Embora esse Território seja pequeno, o GDR local é bastante dinâmico, pois além da gestão do PRODER, executa outros programas. Na gestão do PRODER, o volume de recursos investidos foi superior à média dos territórios de *Córdoba*, o que revela um território coeso. Ao mesmo tempo, os projetos apoiados e executados pelo GDR são articulados com as principais atividades econômicas, apoiando, inclusive, a produção azeite de oliva e o processo de Denominação de Origem.

Portanto, baseados nos dados e nas entrevistas realizadas no território, pode-se afirmar que no território ocorre um processo de liderança complementar, com forte coesão territorial, inclusive, os principais atores sociais locais, no âmbito de instituições, fazem-se representados na associação de desenvolvimento rural. Nesse caso, a “cabeça da comarca”, o município de *Baena*, lidera o processo sem grandes conflitos abertos, o que facilita chegarem a consensos.

## **4. O território induzido por políticas públicas: o caso do Território Noroeste de Minas**

“A experiência é uma escola onde são caras as lições, mas em nenhuma outra os tolos podem apreender” (Benjamim Franklin).

### **4.1 Introdução**

O objetivo desse capítulo é o de apresentar e analisar o caso do Território Noroeste de Minas Gerais que foi induzido por políticas públicas para promoção do desenvolvimento rural e começou a ser constituído, pelo Governo Federal em 2002.

Nesse Território foram implementadas as três experiências de desenvolvimento rural colocadas em marcha pelo Governo Federal, ressaltadas no fim do capítulo segundo, a saber: Território Rural implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Território da Cidadania sobre a responsabilidade da Casa Civil e, em parte do território o Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Nota-se, portanto, uma sobreposição de experiências territoriais, o que torna o Território uma análise interessante para os objetivos da tese.

Além dessa sobreposição de políticas, outro fato que influenciou a escolha desse Território como objeto de análise para a elaboração da tese, é o envolvimento direto do autor com o território. Esse envolvimento se dá por meio do Projeto de Pesquisa e Extensão Tecnológica para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica - SGE do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PDSTR, monitoramento e a avaliação dos resultados do Programa no Território Rural do Noroeste de Minas – MG, e tem sido executado por uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal de Uberlândia com financiamento da SDT/MDA e operacionalizado pelo CNPq.

O objetivo geral desse projeto de Pesquisa e Extensão Tecnológica é articular institucional e operacionalmente a Universidade Federal de Uberlândia<sup>61</sup>, o Território Rural do Noroeste de Minas – MG e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial para o estabelecimento do SGE, desenvolvendo processos de acompanhamento, avaliação e

---

<sup>61</sup> Os docentes, discentes e técnicos dos cursos de Graduação em Economia, Mestrado e Doutorado em Economia do Instituto de Economia da UFU, coordenado pelo Professor Jose Flôres Fernandes Filho.

informação no território por meio de Célula de Acompanhamento e Informação (CAI)<sup>62</sup>. Assim, como a execução de atividades de interesse dos pactuantes, que convirjam para o esforço comum da geração e sistematização de conhecimentos, o desenvolvimento de capacidades humanas e organizacionais, o desenvolvimento dos territórios rurais e o aperfeiçoamento da gestão e dos investimentos públicos são as tarefas da CAI.

Deste modo, para além do trabalho técnico executado no projeto, acumulamos informações e conhecimento que possibilitou analisar a política de desenvolvimento rural no Território Noroeste de Minas. Para tanto, a construção do capítulo está dividida em cinco seções, a primeira é essa breve introdução. Na segunda foram apresentadas, ainda que de maneira sucinta, as políticas de desenvolvimento territorial rural encontradas no Território Noroeste de Minas, com ênfase nos Territórios Rurais da SDT/MDA, pois é a partir de sua proposta metodológica que o território se vem constituindo. Nesse sentido, foi criada uma subseção para o funcionamento local do Programa “Territórios Rurais”.

Em seguida, a terceira seção foi dedicada à caracterização do território, destacando o período recente, quando iniciou o processo de articulação para a constituição do Colegiado Territorial. Nessa seção, o território foi caracterizado levando em consideração sete dimensões. Na quarta seção é apresentada a estrutura de governança, ou seja, o processo de consolidação de uma articulação social induzida pelas políticas públicas desde cima, do Governo Federal. E, por fim, na quinta seção, são apresentados alguns resultados conquistados pela articulação social induzida no território.

## **4.2 As políticas de desenvolvimento territorial rural do Governo Federal presentes no Território Noroeste de Minas**

Conforme foi apresentado na introdução, no Território Noroeste de Minas estão presentes três experiências de desenvolvimento rural, o que exigiria uma apresentação das três políticas que originaram tais experiências. Entretanto, a decisão foi priorizar a política de

---

<sup>62</sup> Células de Acompanhamento e Informação são unidades administrativas com funções de coletar e registrar nas bases do sistema, sobretudo, dados relacionados com os seus primeiros cinco componentes (territórios, atores, planos, projetos e colegiados). Isto é, a Célula de Acompanhamento e Informação coletará e registrará dados sobre: i) informação básica, caracterização e tipologias dos territórios; ii) redes de colaboradores e parceiros existentes e número e tipo de organizações existentes no território; iii) desempenho dos colegiados, agenda dos colegiados e seus integrantes; iv) Plano de Desenvolvimento Territorial registrando o número e tipo de atores que participaram na sua elaboração, o processo metodológico, os projetos definidos e a síntese do plano que alimenta o caderno territorial; v) acompanhamento e avaliação de projetos desde a elaboração da proposta até sua sistematização.

desenvolvimento territorial executada pela SDT, os “Territórios Rurais”, pois essa foi a política que deu origem ao Território em 2003 e, em 2008, foi transformado em Território da Cidadania, respeitando a mesma estrutura de gestão do território rural e apenas uma parte do território forma o CONSAD, uma instituição que pode integrar o Colegiado dos territórios rurais.

Considerando o que foi apresentado no capítulo primeiro, a partir do início da década de 1990, as políticas públicas descentralizadoras entraram em cena no Brasil, incluindo a abordagem territorial para promoção do desenvolvimento. Para Mendonça e Ortega (2005), desde o final da década de 1990, a abordagem territorial já estava presente nas políticas públicas federais com a criação do Programa Comunidades Ativas, cujo objetivo era combater a pobreza e fomentar o desenvolvimento local com a criação dos fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)<sup>63</sup>. O Programa foi coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, e operacionalizado a partir de parceria firmada entre os governos estaduais e municipais e o SEBRAE.

Os DLIS foram completamente reestruturados no Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, originando dela os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Sustentável (CONSADs) que estão sob responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Sustentável (MDS). A finalidade dos CONSADs é estimular o desenvolvimento de ações estruturais de combate à fome nos âmbitos local e regional, ao estimular a organização institucional entre os municípios, contando com a participação da sociedade civil e do poder público na formação de um arranjo socioeconômico intermunicipal sustentável.

Para Ortega (2005, p.08), a implementação dos CONSADs esteve “assentada na noção de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca da segurança alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos”. Na concepção original, o Programa foi direcionado para áreas de mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do País, quase sempre de perfis rurais, como uma iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial cuja estratégia principal é busca pela emancipação socioeconômica das famílias.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2003), organização responsável pela proposta original de recorte intermunicipal que constituíram os

---

<sup>63</sup> Para ver mais sobre o DLIS ver Franco (2000).

CONSADs, esses são uma forma de associação entre os municípios, com o objetivo do congregar as forças sociais do poder público e da sociedade civil, para a promoção de ações conjuntas, com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável de forma institucionalizada. Assim, foram constituídos, em 2003, 40 CONSADs em todo o País, sendo que, um deles, reúne 10 municípios que integram o Território Noroeste de Minas<sup>64</sup>.

Ainda de acordo com Mendonça e Ortega (2005), o projeto do Governo Fernando Henrique Cardoso era baseado na perspectiva liberalizante, cuja proposta visava a criar um processo de desenvolvimento endógeno e autônomo. Nessa lógica, ao Estado caberia a indução para a criação do ambiente e instituições que promovam ações para o desenvolvimento territorial, enquanto se esperava que a sociedade civil local ficasse encarregada de promover as ações do desenvolvimento para a promoção de um círculo virtuoso.

Também na perspectiva de promoção do desenvolvimento rural, em 1996, na primeira gestão Governo do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>65</sup>, cujo objetivo é fortalecer a agricultura familiar. Em um contexto de elevados conflitos pela questão agrária, que pressionou o Governo Federal a dar uma resposta para o segmento, de acordo com Carneiro (1997), o PRONAF, por meio do fornecimento do crédito subsidiado, foi direcionado, inicialmente, para a produção, incentivando investimentos na tecnificação da agricultura familiar, para obter maior produtividade e rentabilidade, desconsiderando questões sociais como o aumento do desemprego no campo e o incentivo ao êxodo rural. Também no âmbito do PRONAF, foi criada uma linha de financiamento, infraestrutura e serviços, com inspiração de políticas europeias para o desenvolvimento rural, por meio do Programa LEADER, incentivou a tecnificação e a diversificação, com um conjunto de ações para as atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais para a geração de renda para os agricultores familiares, conforme foi demonstrado no capítulo quarto com o Programa LEADER.

Para serem beneficiados com a linha Infraestrutura e Serviços, os municípios deveriam constituir seu Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que deveria representar democraticamente os interesses da agricultura familiar do município,

---

<sup>64</sup> Para ver mais sobre os Consads, ver Jesus (2006).

<sup>65</sup> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O Programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País (<<http://www.mda.gov.br>>).

elaborar e aprovar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), para receber recursos financeiros destinados a essa linha (MENDONÇA e ORTEGA, 2005).

Nessa composição, o PRONAF Infraestrutura e Serviços financiava a infraestrutura local e também incentivava a organização social local (capital social) com a criação dos conselhos participativos, que inicialmente foi direcionada para o âmbito municipal, e, com a criação dos Territórios Rurais do MDA, em 2003, foi ampliado para a perspectiva territorial. No início do Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que encaminhou essa reformulação e passou a coordenar a linha de infraestrutura do PRONAF, modificando sua estrutura para agregar mais ações nessa modalidade, o que resultou no PRONAT (Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais) que foi cunhado como Territórios Rurais de Identidade.

O PRONAT foi criado com vários objetivos, um deles é promover e apoiar a participação dos diversos agentes no processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, realizando ações para melhorar a qualidade de vida da população. De acordo com Rocha e Filippi (2008) o PRONAT busca promover o desenvolvimento dos territórios rurais de forma participativa e endógena, com o objetivo de combater a exclusão social, reduzir a pobreza e diminuir as assimetrias regionais e sociais.

Para tanto, de acordo com o MDA, o Programa foi estruturado em três eixos estratégicos de ação: organização e fortalecimento dos atores sociais; adoção de princípios e práticas da gestão social; implantação e integração de políticas públicas. Isso levou a SDT a atuar na implantação de ações de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, e no fortalecimento da participação dos diversos agentes locais por meio da rede formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Assim, os Territórios Rurais constituem espaços criados para estabelecer interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais mais organizados, compromissados e sintonizados em torno de projetos de desenvolvimento rural. Têm como objetivo encontrar a melhor integração e articulação das políticas públicas dos governos Federal, estaduais e municipais com a sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios constituídos. Assim o Território é:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a Economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio



de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (SDT/MDA, 2010).

De acordo com Ortega (2008), os Territoriais Rurais foram constituídos sob alguns aspectos inovadores, tais como: o enfoque territorial, a extrapolação dos limites municipais, uma perspectiva espacial do rural, uma estratégia de superação da dicotomia rural-urbana; tentar a construção de um pacto territorial pelo desenvolvimento, apesar do reconhecimento dos conflitos intra e inter classe e, por fim, gerar um incentivo para o desenvolvimento endógeno.

Sob essa orientação, começaram a ser criados, em 2003, os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (os Territórios Rurais). Atualmente, são 164 em funcionamento, abarcando 2.479 municípios em todo o Brasil, que, de acordo com os dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT)<sup>66</sup>, reúnem 71,98% das famílias assentadas pela Reforma Agrária e 57,75% dos agricultores familiares, enquanto abrangem 28,57 % da população total.

A partir de 2008, a política dos Territórios Rurais foi estendida e ampliada; o objetivo do Governo Federal foi o de expandir e intensificar as ações de cunho social com a criação do Programa Territórios da Cidadania. Segundo Ortega *et al.* (2009, p. 07), o lançamento dos Territórios da Cidadania (TCs) teve como objetivo “superar a pobreza rural utilizando a estratégia do desenvolvimento territorial na perspectiva de constituírem-se em um dos principais eixos de ação do Governo Federal com vistas à redução das desigualdades socioeconômicas”.

Para alcançar esse objetivo, a estratégia a ser perseguida foi a da inclusão produtiva das populações pobres nos territórios constituídos, o que exigiu grande conjunto de ações governamentais coordenadas, com o planejamento e integração de políticas públicas; busca da universalização de programas básicos de cidadania; e, ampliação da participação social.

Os TCs têm sido constituídos a partir dos TRs, sendo priorizados os territórios com maior incidência de pobreza, ou seja, aqueles com baixos indicadores socioeconômicos. Assim, a escolha e a priorização do território a ser incorporado requerem, como pressuposto, sua incorporação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA e outros critérios de seleção como: possuir os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de

---

<sup>66</sup> Dados consultados no fim de 2012 no SIT.

municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por Estado da federação (<<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>).

Inicialmente, o Programa envolvia dezenove Ministérios<sup>67</sup>, sendo quinze com ações diretas junto aos TCs que compõem seu Comitê Gestor Nacional<sup>68</sup>. Para a sua execução, foi promovido um arranjo horizontal em nível do Governo Federal, sob coordenação da Casa Civil, para articular as diferentes ações. E, por sua vez, com a criação dos Comitês de Articulação Estaduais, que ajuda a intermediar a relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, pretende-se fortalecer a coordenação vertical. Para Favareto (2009), o Programa possui uma maior unidade de ação e uma centralização da coordenação.

Cabe ao Comitê de Articulação Estadual coordenar as ações entre os representantes dos municípios membros dos Territórios, os vários órgãos do Governo estadual e os do Governo Federal com atuação nos estados. Um Comitê de caráter consultivo e propositivo. No Território, foi exigida a constituição de Colegiados Territoriais com representantes das três esferas de Governo e da sociedade civil local, em uma composição paritária com coordenação executiva.

O Programa Território da Cidadania chegou a 120 territórios, entre os 164 territórios rurais, espalhados por todas as regiões do Brasil, atingindo 1.851 municípios, nos quais vivem 42,7 milhões de habitantes integrantes de diversos grupos sociais (<<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>).

As duas políticas territoriais estão embasadas em um mesmo princípio, o da abordagem territorial por meio da constituição de colegiados para promoção do desenvolvimento territorial, que também é utilizado na experiência dos CONSADs. A seguir, apresentamos o modo operacional de funcionamento dos colegiados a partir de Programa Território Rurais para analisar o Território Noroeste de Minas.

---

<sup>67</sup> São eles: Desenvolvimento Agrário/Incrá, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Aquicultura e Pesca, Justiça/FUNAI, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria-Geral, Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil.

<sup>68</sup> O Comitê Gestor Nacional é composto pelos Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa.

#### 4.2.1 O funcionamento local do Programa Territórios Rurais

Conforme foi apresentado, os Territórios Rurais foram implantados para constituírem organizações com articulação colegiada. Para compor o colegiado são convidadas entidades representativas de organizações da sociedade civil e dos poderes públicos, para comporem um espaço de orquestração de interesses para o desenvolvimento sustentável por meio da proposição de estratégias pactuadas. Esse espaço propicia, portanto, oportunidades aos diferentes segmentos sociais organizados de estabelecerem consensos e entendimentos sobre ações territoriais, de maneira incluyente e de forma a contribuir para o fortalecimento da cidadania.

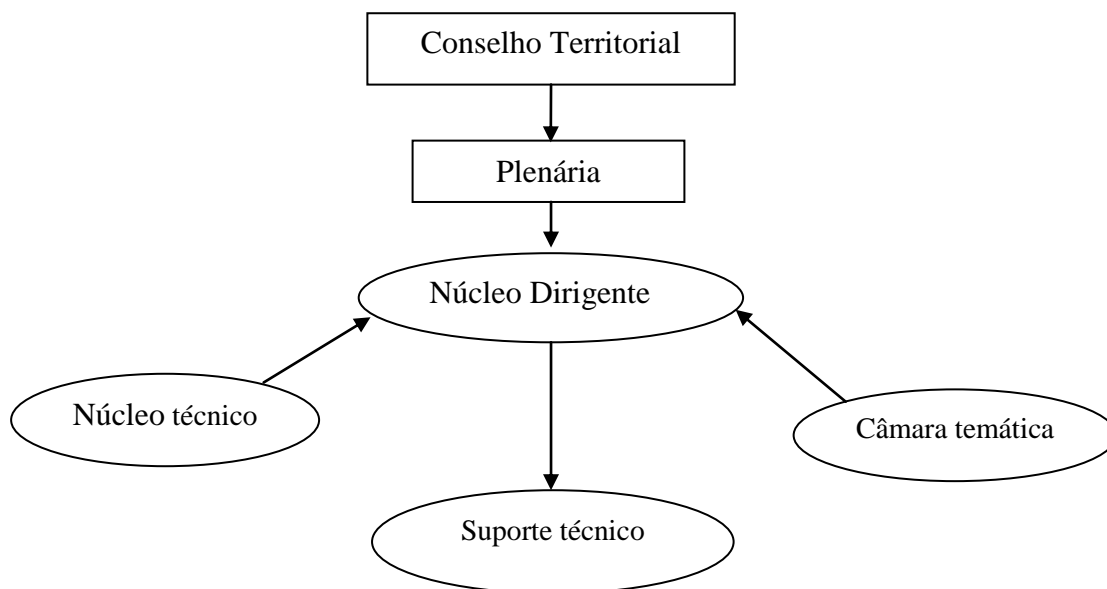
De acordo com orientações do MDA, os colegiados têm, ainda, o papel de auxiliar a gerir políticas públicas e realizar uma gestão social participativa. Os colegiados exercem, dessa maneira, a função de gerir assuntos públicos (que são de interesse do coletivo), não necessariamente relacionados às ações governamentais.

Para o funcionamento dos Colegiados Territoriais, é necessário construir, ou aproveitar, caso existam, institucionalidades concebidas como espaços de debate, participação e proposição de ações públicas, reconhecidas e legitimadas pela representatividade, diversidade, pluralidade dos atores sociais que compõem aquela institucionalidade criada. Assim, os Colegiados Territoriais, também denominados Fórum ou Conselho, são instituições que devem assumir o papel de conduzir e operacionalizar as estratégias de desenvolvimento rural, em uma perspectiva do enfoque territorial.

Seguindo as Resoluções nº 48 e nº 52, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, para que o Colegiado Territorial desenvolva a gestão de promoção do desenvolvimento territorial devem ser constituídas as seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente e Núcleo Técnico. O colegiado também pode constituir câmaras temáticas para auxiliar na gestão e contar com suporte técnico.

O Colegiado Territorial deve reunir organizações que representem o poder público (órgãos que representam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) e segmentos e grupos da sociedade civil. Deve, ainda, ser composto a partir de certo equilíbrio de forças, com peso maior para os segmentos da sociedade civil, de forma que, no mínimo, 50% das vagas de representação sejam desse segmento e que, no máximo, 50% sejam ocupadas por representantes governamentais. Ainda estabelece que os colegiados devem contemplar as questões de gênero, raça, etnia e geração, além de abarcar a diversidade de atores sociais e

estar abertos para a adesão de novos representantes. O Organograma 4.1 sintetiza o funcionamento do Colegiado Territorial para os Territórios Rurais.



ORGANOGRAMA 4.1 Estrutura de funcionamento do colegiado territorial.

Fonte: SDT/MDA (2010), com modificações feitas pelo autor.

O Colegiado Territorial possui uma série de atribuições como definição, orientação, negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território. A SDT enumera doze principais atribuições do Colegiado para a gestão social do processo de Desenvolvimento Rural Sustentável, como: elaborar o PTDRS; deliberar sobre o processo de implementação da estratégia de desenvolvimento territorial; defender e apoiar o processo de organização e mobilização dos diversos segmentos sociais; articular, apoiar, acompanhar e fiscalizar os arranjos institucionais de âmbito territorial; propor e apoiar políticas públicas, programas, projetos, ações e iniciativas diversas respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável; enfim realizar ações para solidificar o desenvolvimento territorial.

De acordo com a SDT/MDA (2010, p. 18), no Colegiado Territorial, a primeira instância é a Plenária Territorial, que deve exercer o papel deliberativo e consultivo. Assim, a Plenária é a instância máxima, constituída por todos os membros e possui o seguinte papel: “deliberar e tomar decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial” (Organograma 4.1). Para tanto, embora o CONDRAF não estabeleça uma normativa quanto à

composição, ressalta que “é importante observar o número adequado de participação dos diversos segmentos e organizações que permitam a legitimidade das discussões, deliberações e encaminhamentos”.

Logo em seguida, está o Núcleo Dirigente, segunda instância, cuja função é a de “coordenar as ações deliberadas no Plenário do Colegiado Territorial, articular segmentos sociais, agentes institucionais e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial” (SDT/MDA, 2010, p. 19). Uma recomendação para essa instância é que os seus membros devem originar de organizações que participam da composição do Plenário do Colegiado Territorial.

Para apoiar essas duas instâncias, o Plenário do Colegiado Territorial deve constituir um Núcleo Técnico, que dará suporte às atividades necessárias ao desenvolvimento territorial. De acordo com orientação da SDT/MDA, esse núcleo deve reunir representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. O Núcleo Técnico pode ser composto por organizações externas ao Plenário do Colegiado Territorial, podendo participar de forma permanente ou em momentos específicos.

Outras instâncias que a SDT orienta que sejam criadas pelas Plenárias dos Colegiados Territoriais são as Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais (Organograma 4.1). A Câmara Temática é formada a partir da demanda ou da necessidade do Colegiado Territorial para debater determinado problema ou tema sobre o desenvolvimento (juventude, gênero, demarcação de terras indígenas e quilombolas, ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural, crédito, regularização fundiária, entre outros). Geralmente possui um caráter permanente nos colegiados. Enquanto isso, os Comitês Setoriais, que também possuem caráter permanente, têm como objetivo “fortalecer a articulação dos segmentos sociais historicamente fragilizados ou grupos sociais diversos”, que se reúnem para além da Plenária para deliberar sobre assuntos como (jovens, mulheres, indígenas, quilombolas, extrativistas, grupos produtivos (cadeias), entre outros) (SDT/MDA, 2010, p. 21).

Tanto as Câmaras Temáticas como os Comitês Setoriais devem ser criados e aprovados pela Plenária do Colegiado Territorial, com objetivos de ampliar e apoiar sua ação. Devem ter um caráter amplo, composto por vários segmentos, representantes do Plenário do Colegiado Territorial e também podem reunir integrantes externos, desde que possam contribuir com relevância para discussões, articulações, estudos, pesquisas e ações em torno de temas que promovam o desenvolvimento rural.

Segundo orientações da SDT/MDA, os Colegiados Territoriais são instâncias constituídas sem pessoa jurídica. São espaços políticos para criar um ambiente de governança que possibilite a tomada de decisões por um coletivo constituído por representantes da sociedade civil e do poder público. Nesse sentido, o Colegiado Territorial é uma instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento rural sustentável do território e, assim, não é necessário criar uma entidade jurídica para seu funcionamento.

A última instância da estrutura dos Colegiados Territoriais é o Suporte Técnico, que o apoia em todas as atividades. O apoio aos Colegiados Territoriais se dá pela disponibilização de recursos de infraestrutura e custeio, disponibilizados anualmente pela SDT/MDA para viabilizar a estrutura física e funcionamento operacional, apoiando a realização de reuniões, plenárias e eventos de formação. A SDT/MDA também atua diretamente na promoção do desenvolvimento territorial disponibilizando assessoria técnica: nacionalmente, por meio da Coordenação Geral de Órgãos Colegiados, regionalmente, por meio de suas Delegacias Regionais (presentes nos Estados da Federação) a partir de Articuladores Estaduais<sup>69</sup>, e, no território, por meio de convênios com “entidades parceiras do processo de desenvolvimento territorial” que contratam um Assessor Técnico para atender a demanda de trabalho do Colegiado Territorial.

O “Assessor Técnico tem como função assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o Colegiado Territorial”. Ele é o responsável pela “ação pedagógica do Colegiado Territorial no que diz respeito à provocação de mudanças nas relações de poder e participação da sociedade civil nos espaços de decisão do território”. Em seu trabalho de assessoramento e acompanhamento, junto às organizações da sociedade civil e do poder público o assessor técnico atua em “todo processo de organização administrativa, de gestão social, de dinamização econômica do território e de articulação de redes sociais de cooperação e de políticas públicas” (SDT/MDA, 2010, p. 25). Assim, esse profissional tem um papel ímpar de suporte à gestão do Colegiado Territorial.

A seguir é analisado o Território Noroeste de Minas, induzido por esse conjunto de políticas públicas para promover o desenvolvimento territorial rural.

---

<sup>69</sup> Profissional contratado pelas Delegacias Regionais do MDA para assessorar um determinado número de territórios rurais no respectivo estado.

### **4.3 Caracterização geral do Território Noroeste de Minas**

Para melhor caracterizar o Território Noroeste de Minas, que possui grande diversidade, são abordadas sete dimensões que, avaliamos, facilitam o entendimento e a análise comparativa com outros territórios. As dimensões são: geográfica e histórica, demográfica e de infraestrutura, econômico-socioeconômica, cultural e de organização político institucional.

O Território Rural Noroeste de Minas (Mapa 4.1) foi criado em 2003, mas só foi homologado em 2004, ainda no início da execução do Programa de Desenvolvimento Territorial levado a termo pela SDT/MDA. Nesse contexto, dezenove municípios deveriam participar das ações do Território: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, Dom Bosco, Formoso, Guarda-Mor, João Pinheiro, Lagamar, Lagoa Grande, Natalândia, Paracatu, Presidente Olegário, Riachinho, Santa Fé de Minas, São Gonçalo do Abaeté, Uruana de Minas, Urucuia, Varjão de Minas e Vazante. Em fevereiro de 2008, o Território foi incluído no novo Programa do Governo Federal, conforme Decreto de 25 de fevereiro de 2008, publicado no Diário Oficial da União de 26/02/2008, transformando-o no Território da Cidadania Noroeste de Minas, que incorporou mais três municípios: Chapada Gaúcha, Pintópolis e São Romão (PTDRS, 2010).

#### **4.3.1 Dimensões geográfica e histórica do Território Noroeste de Minas**

As duas primeiras dimensões abordadas são a geográfica e histórica, que se misturam a outras dimensões, considerando a importância das bacias hidrográficas, característica marcante do Território na região e no cenário nacional, em função da localização e do volume de água que a região destina a outras partes do País. A quase totalidade das águas que brotam no Território pertence à Grande Bacia do Rio São Francisco, tendo seus principais rios o papel de grandes depositários da margem esquerda do “Rio da Integração Nacional”. Nesse contexto, no Território, existem duas grandes sub-bacias que caracterizam de forma distinta a região: a bacia do Rio Paracatu e a do Rio Urucuia.



MAPA 4.1 Municípios que compõem o Território Noroeste de Minas

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (<<http://www.mda.gov.br>>).

Essas duas bacias têm grande importância, o que levou o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) a criar duas regiões administrativas, uma para cada rio e também dois comitês gestores. Um deles é o Comitê Gestor da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu, que reúne dezessete municípios, dos quais apenas quatro não fazem parte do Território Noroeste de Minas, e cuja sede está estabelecida na cidade de Paracatu<sup>70</sup>.

O clima na bacia do Rio Paracatu é considerado semiúmido, com período seco prolongado, entre quatro e cinco meses por ano, cuja vegetação típica é o Cerrado. Ele é o afluente mais caudaloso do Rio São Francisco, reúne um conjunto grande de outros rios, com destaque para os Rios do Sono, da Prata, e Preto (CHB PARACATU, 2009). Parte do Rio Paracatu foi utilizada para a navegação pelos colonizadores na época do ciclo do ouro, para chegar à região aurífera, na Serra do Ouro em Paracatu, como a presença do Porto Bezerra (CARVALHO, 2002).

<sup>70</sup> A palavra “Paracatu”, que dá nome ao rio, vem do tupi-guarani e quer dizer a expressão “rio bom” (OLIVEIRA MELLO, 2008, p. 83).



Essa região do Rio Paracatu, bem como a do Rio Urucuia, tem sua relevância histórica na exploração do ouro no século XVII. Com a descoberta de ouro em Minas Gerais em 1694, cresceu rapidamente a penetração de garimpeiros, de tropeiros, de pecuaristas e de aventureiros de toda espécie para o Sertão, antes ocupado por indígenas (tribos tupis, guaranis e caiapós) (OLIVEIRA MELLO, 2008). Sobretudo após as novas descobertas de ouro em Goiás e em Mato Grosso, nas décadas de 1720/1730, a região tornou-se uma via de deslocamento pelo Rio São Francisco para regiões que atuavam como fornecedoras de animais e de carne para outras regiões de garimpos<sup>71</sup>.

Por sua vez, o Comitê Gestor da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Urucuia reúne quinze municípios, dos quais apenas dois (Unai e Buritis) não fazem parte do Território Noroeste de Minas, e sua sede está localizada na cidade de Unai-MG (CBH URUCUIA, 2009). O clima na bacia do Rio Urucuia é considerado semiúmido, com período seco prolongado, entre quatro e cinco meses por ano, e a vegetação típica é o Cerrado.

O histórico de existência da região do Rio Urucuia remete a meados do século XVII, quando os bandeirantes avançaram pelo interior do Brasil, o que levou um deles, Bartolomeu Bueno da Silva (o Anhanguera), em busca de ouro e pedras preciosas, partindo de Sabará-MG, a descobrir as minas dos goiazes. Segundo Durães (1996), foi Lourêncio Castanho Táquis, seguindo o roteiro traçado por Anhanguera, que chegou ao sertão do Rio Urucuia, cruzando chapadas na região de Buritis-MG, no ano de 1670, em busca de ouro e de pedras preciosas. Estudos apontam que os primeiros habitantes tenham chegado a Buritis entre 1710 e 1725, logo após conflitos dos bandeirantes com os índios tupis-guaranis e fixaram os primeiros ranchos de pau a pique próximos às nascentes do Rio Urucum, mais tarde denominado de Urucuia, palavra derivada do termo Urucun que significa "Rio de Águas Vermelhas" (DURÃES, 1996).

Uma característica marcante para a quase totalidade dos municípios inseridos na Bacia do Rio Urucuia é a proximidade socioeconômica e produtiva, conforme será se apresenta de maneira mais aprofundada à frente.

De forma secundária, existem outros rios com nascentes no território e que são afluentes do rio São Francisco como o Rio Abaeté, em São Gonçalo do Abaeté, e de pequenos rios que depositam suas águas no Rio Carinhanha e no Rio Pardo, ambos pertencentes à Bacia do São Francisco, constituindo outro subcomitê. Além das duas grandes bacias, as nascentes

---

<sup>71</sup> Ainda hoje existem várias comunidades, quilombolas inclusive, que possuem sua origem nos antigos portos dos rios locais, Paracatu e Urucuia.

de água no Território também contribuem para outra importante bacia hidrográfica, a do Rio Parnaíba/São Marcos.

Os comitês do Rio Paracatu e do Urucuia e o próprio Comitê do Rio São Francisco são espaços de ação territorial e de conflitos, pois reúnem usuários distintos das águas da região, como os representantes das seguintes áreas: “abastecimento urbano; indústria, captação e diluição de efluentes industriais; irrigação e uso agropecuário; hidroeletricidade; hidroviário; pesca, turismo, lazer” (CBH PARACATU, 2009), o que constitui uma experiência interessante de concertação social no Território.

Além dos rios e dos recursos minerais, outro aspecto importante dentro da dimensão geográfica é a presença de parques com admirável papel na conservação ambiental. O Parque Nacional Grande Sertão Veredas foi criado em 1989, pelo Decreto nº 97.658 de 12/04/1989, possui área superior a 231.000 hectares, foi administrado inicialmente pela Funatura-Pronatura e está localizado no norte de Minas Gerais<sup>72</sup>. Atualmente, o Parque é administrado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA<sup>73</sup> (<<http://www.ibama.gov.br>>).

A segunda reserva no Território é o Parque Estadual Serra das Araras, criado pelo Decreto estadual nº 39.400, de 21 de janeiro de 1998, possui uma área de 11.137 hectares, e está totalmente inserido no município de Chapada Gaúcha–MG, e é administrado pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF. Segundo informações do IEF, o Parque apresenta grandes paredões de calcário e abriga muitas espécies ameaçadas de extinção, especialmente, as araras, o que justifica seu nome. É comum a presença de veredas, com belas nascentes, o que facilita a vida da fauna presente<sup>74</sup>.

Existe uma reserva que pode vir a se tornar outro Parque, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Veredas do Acari, que está nos municípios de Chapada Gaúcha e Urucuia, com uma área de 60.975,31 hectares. Essa Reserva foi criada em 2003 e está em fase de reestruturação. Em Sagarana, distrito do município de Arinos, o IEF é responsável por uma área de conservação ambiental.

---

<sup>72</sup> As terras do parque Nacional Grande Sertão Veredas abarcam os municípios de Arinos, Chapada Gaúcha, Formoso, Januária e São Francisco, além do município de Cocos, no sul da Bahia e reúnem vegetação de cerrado e suas características (FUNDAÇÃO PRÓ-NATUREZA, 2011). Seu nome foi em homenagem a Guimarães Rosa, o autor da obra “Grande Sertão Veredas”.

<sup>73</sup> Segundo seus organizadores, a melhor época de visitá-lo é no Encontro dos Povos do Grande Sertão Veredas, que permite ao turista conhecer, além do parque, parte da cultura dos sertanejos, pois na época do encontro “o povo” sai do campo para participar da tradicional festa.

<sup>74</sup> O parque não está aberto para visitas e demanda melhorias e construções para ser mais bem explorado pelo turismo, mas pela beleza presente, tem enorme potencial. A sua sede administrativa encontra-se em Januária-MG, junto ao IEF-Escritório Regional Alto Médio São Francisco.

### 4.3.2 Dimensões demográficas e de infraestrutura do Território Noroeste de Minas

Na dimensão demográfica, pode-se apontar uma série de características peculiares ao Território Noroeste de Minas que influenciam a sua gestão. De início, o tamanho e o vazio demográfico chamam a atenção: ele ocupa uma área de 60.906,30 km<sup>2</sup>, o que equivale a 10,38% da área total do estado de Minas Gerais; possui apenas 1,6% da população do Estado, o que resulta em apenas 5,15 hab./km<sup>2</sup>, enquanto o Estado possui 33,41 hab./km<sup>2</sup> (Tabela 4.1). Há pouca assimetria no vazio populacional entre os 22 municípios do Território, a maior densidade ocorre em Vazante, 10,31 hab./km<sup>2</sup>, enquanto, de outro lado, Santa Fé de Minas possui apenas 1,36 hab./km<sup>2</sup>.

Pode-se notar, em relação à extensão territorial, grande diferença assimétrica: de um lado, está o município de João Pinheiro, o maior de Minas Gerais e do Território, com 10.768,40 km<sup>2</sup>, enquanto Natalândia possui apenas 473 km<sup>2</sup>. No entanto, na média, cada município possui mais de 2.768 km<sup>2</sup>, enquanto a média mineira é de 687,60 km<sup>2</sup>, só três municípios do Território estão abaixo dessa média. A extensão territorial de boa parte dos municípios desse Território é maior que os territórios analisados na Espanha.

A extensão territorial de cada município leva a uma situação bastante inusitada em relação às distâncias a serem percorridas entre a sede municipal e a zona rural. Em municípios como João Pinheiro, Paracatu, Arinos, Presidente Olegário e São Romão, existem comunidades rurais localizadas a mais de 80 km da sede municipal. Segundo funcionários entrevistados nas Secretarias Municipais de Agricultura ou de Obras no Território, a extensão territorial das estradas rurais municipais no interior de cada um varia de acordo com seu tamanho e com a dinâmica agropecuária (agricultura familiar, tamanho médio das propriedades e área produtiva), o que resulta em extensões diferenciadas, variando de 350 km a 8.400 km de estradas (Tabela 4.1). A extensão das estradas municipais de Paracatu é equivalente a cortar o nosso País de norte a sul, ida e volta por rodovias. Se, por um lado, pode aumentar a produção local e o faturamento do município em função da extensão, por outro, eleva a demanda por serviços de manutenção e construção de estradas, pontes, mata-burros, dificultando o trabalho, sobretudo para prefeituras com baixa arrecadação, e, ainda, causa sérias dificuldades na circulação de mercadorias e pessoas.

TABELA 4.1 Área, densidade demográfica, distância de Paracatu e estradas Rurais nos municípios do Território Noroeste de Minas.

<b>Território Noroeste de Minas</b>	<b>Área (KM<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade demográfica</b>	<b>Distâncias de Paracatu</b>	<b>Estradas Rurais em KMs*</b>
Arinos	5.338,50	3,31	260	6.500
Bonfinópolis de Minas	1.825,80	3,21	186	2.411
Brasilândia de Minas	2.523,70	5,64	194	-
Chapada Gaúcha	2.477,20	4,36	379	3.000
Dom Bosco	824,50	4,63	158	-
Formoso	3.833,40	2,13	390	1.500
Guarda-Mor	2.072,30	3,17	75	3.125
João Pinheiro	10.768,40	4,20	102	5.000
Lagamar	1.479,70	5,14	137	2.100
Lagoa Grande	1.223,10	7,06	94	3.500
Natalândia	473,00	6,93	140	300
Paracatu	8.241,10	10,28	0	8.400
Pintópolis	1.236,80	5,83	333	600
Presidente Olegário	3.539,00	5,25	176	4.500
Riachinho	1.739,40	4,60	224	-
Santa Fé de Minas	2.926,50	1,36	395	1.500
São Gonçalo do Abaeté	2.695,90	2,32	247	2.784
São Romão	2.444,80	4,20	354	-
Uruana de Minas	592,60	5,46	200	350
Urucuia	2.082,80	6,53	264	-
Varjão de Minas	654,80	9,25	250	550
Vazante	1.913,00	10,31	115	3.000
<b>Total Território</b>	<b>60.906,30</b>	<b>5,15</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>586.520,40</b>	<b>33,41</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Brasil</b>	<b>8.502.728,30</b>	<b>22,43</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte:

Censo Populacional do IBGE, 2010. Sistema Informação Territorial – MDA, Guia Quatro Rodas e Secretarias municipais de Obras e de Agricultura.

\* Estimativas das prefeituras municipais. – Não obtivemos informações necessárias.

A extensão territorial prejudica o deslocamento entre os municípios do Território e mesmo dentro de cada município. Normalmente, são grandes as distâncias a serem percorridas entre um município e outro. Essa questão das longas distâncias entre municípios vem dificultando a participação dos representantes nas instâncias de governança do Território, que nos leva a recomendar que seja repensada a divisão do Território.

Ainda na Tabela 4.1, estão calculadas as distâncias a serem percorridas entre todas as cidades do Território e cidade de Paracatu, sede do Território Noroeste de Minas, tomando como referência principal o Guia Quatro Rodas (2011). Apenas dois municípios ficam a menos de 100 km da sede territorial, nove municípios estão na faixa entre 101 e 200 km, outros cinco municípios estão entre 201 e 300 km, e acima dos 301 km estão cinco municípios. Essa informação quanto as distâncias ajuda a compreender a não participação de

alguns representantes nas plenárias. Mesmo contando com apoio financeiro, alguns membros chegam a gastar mais de doze horas no deslocamento de ida para participar de uma plenária Territorial, a depender da cidade e do tipo de deslocamento (ônibus).

Além das distâncias intermunicipais, é importante registrar que existem municípios que não possuem estradas pavimentadas até a sua sede<sup>75</sup>. Dos 22 municípios do Território apenas dez possuem mais de um acesso por rodovias pavimentadas, outros nove contam com apenas um acesso por rodovias pavimentadas, em boa parte deles, a ligação asfáltica chegou recentemente e, em três deles, pelo menos uma ligação por asfalto ainda não chegou.

Com essa realidade, alguns membros de certos municípios do Território têm que percorrer até uma centena de quilômetros em estradas não pavimentadas para participar de reuniões. Há que se considerar, ainda, que a falta de pavimentação dessas estradas, e mesmo de pavimentação em más condições, são fatores limitantes para o escoamento da produção, especialmente, para a cadeia do leite. Boa parte dos agricultores desses municípios possui plantéis de gado voltados apenas para produção de carne, pois os laticínios não operam com linhas regulares nessas localidades em função das estradas principais não serem pavimentadas e da elevada distância a ser percorrida<sup>76</sup>.

Uma forma de engenharia criada pelos membros do Colegiado do Território para lidar com as dificuldades de deslocamentos foi a divisão do Território em microrregiões para superar os grandes deslocamentos e também por afinidades microrregionais, fato que já revela a dificuldade de criar uma identidade territorial única. As microrregiões constituídas foram definidas considerando o município de referência. São elas: microrregião de Arinos, de João Pinheiro e de Paracatu<sup>77</sup>. Mesmo entre essas microrregiões, apenas a de Arinos aproxima-se mais de uma identidade comum, por estar ligada a um conjunto de ações e de instituições intermunicipais e por reunir municípios de uma mesma bacia hidrográfica, a do Rio Urucuia; já as de João Pinheiro e Paracatu estão constituídas, em sua maior parte, na bacia do Rio Paracatu.

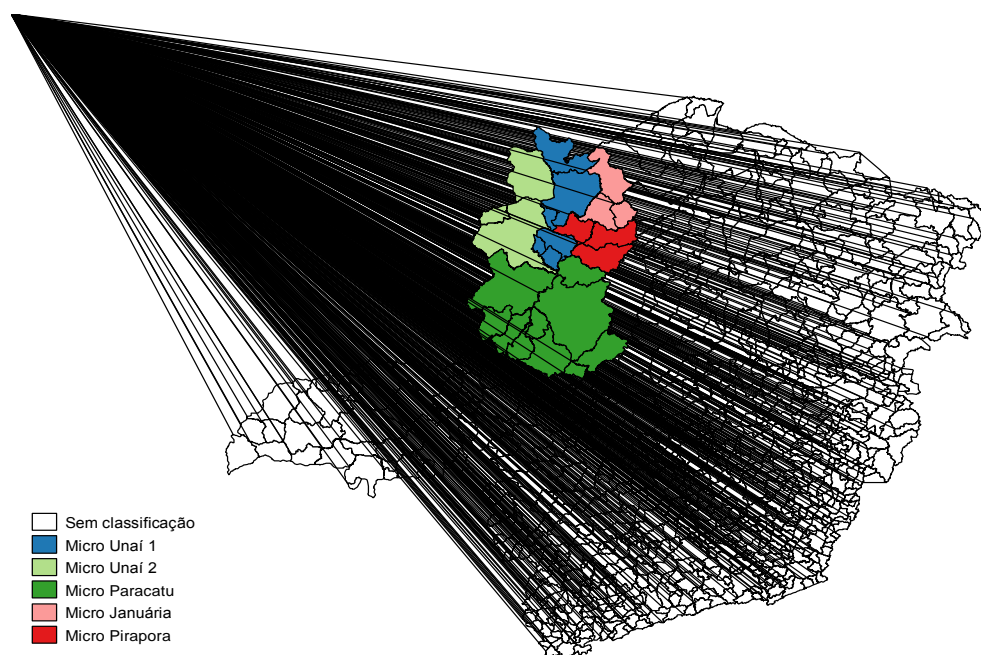
---

<sup>75</sup> Recentemente, o Programa Pro Acesso do Governo Estadual de Minas Gerais possibilitou o acesso por estrada pavimentada a vários municípios do Território.

<sup>76</sup> Os grandes deslocamentos e suas dificuldades aumentam os custos de transporte e reduzem a margem de lucro do produtor e do laticínio de forma que não compensa realizar a coleta de leite em muitas localidades.

<sup>77</sup> A microrregional de Arinos abrange oito municípios: Arinos, Chapada Gaúcha, Formoso, Pintópolis, Riachinho, São Romão, Uruana de Minas e Urucuia; enquanto a microrregional de João Pinheiro abrange sete municípios: Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, João Pinheiro, Presidente Olegário, Santa Fé de Minas, São Gonçalo do Abaeté e Varjão de Minas e a microrregional de Paracatu também abrange sete municípios: Dom Bosco, Guarda-Mor, Lagamar, Lagoa Grande, Natalândia, Paracatu e Vazante.

Além das características já apresentadas, que atuam como limitantes para a constituição de uma identidade territorial, o Território também apresenta outros limitantes externos. No Mapa 4.2, ele está representado levando em conta a divisão de microrregiões do IBGE, no qual o Território abarca quatro microrregiões distintas.



MAPA 4.2 O Território Noroeste de Minas e as microrregiões do IBGE

Fonte: Microdados do IBGE.

A única microrregião em que todos os municípios estão dentro do Território é a de Paracatu, com dez municípios, o que revela certa proximidade. Já a Microrregião de Unaí está dividida em duas partes (legenda Mapa 4.2): a Micro Unaí 1, compreende os seis municípios que fazem parte do Território Noroeste de Minas, enquanto a Micro Unaí 2, compreende três municípios que foram incorporados ao Território de Águas Emendadas, inclusive Unaí, o município polo para a microrregião. Essa divisão demonstra que seis municípios do Território Noroeste de Minas não são polarizados por Paracatu, o que dificulta uma unidade territorial.

Ainda de acordo com o Mapa 4.2, os municípios coloridos em rosa (três) pertencem à microrregião de Januária, que não está voltada para o Norte de Minas Gerais e polariza parte desses municípios, como Pintópolis que é polarizado pela cidade de São Francisco e não participa do Território. Por fim, os municípios coloridos em vermelho (três) pertencem à microrregião de Pirapora e sofrem polarização do Norte do Estado, principalmente São Romão que tem como referência a cidade de Montes Claros. Esses fatos tornam ainda mais

difícil a consolidação de uma identidade comum, pois os municípios do Território são polarizados por diferentes cidades.

Uma análise mais aprofundada da população revela que, embora pequena, ela cresceu acima da média do Estado, passando de 281.942 para 313.534 habitantes entre os Censos Populacionais de 2000 e 2010 (Tabela 4.2), um crescimento superior a 11%, enquanto a média estadual foi de 9,53% no período dos censos. Há que se notar que houve um comportamento distinto entre o meio urbano e o rural, pois enquanto a população do meio urbano cresceu 17,40% no período, o campo perdeu - 3,01%, um percentual bem inferior à média de perda estadual, que foi de - 10,48%.

Esse percentual de queda, de - 3,01%, gera alguma preocupação, pois, nessa década, houve várias ações de políticas de assentamentos na região, fato que levou homens da cidade para o campo, bem como outras políticas voltadas para o meio rural, inclusive de geração de renda por meio de órgãos como INCRA e MDA. Entretanto, apesar das ações realizadas por esses organismos governamentais, elas não foram suficientes para evitar aquela queda.

É importante observar que o comportamento populacional no Território é bastante distinto entre os municípios, o que sugere dinâmicas econômicas e sociais diferenciadas na primeira década dos anos 2000 entre quatro grupos (Tabela 4.2). O primeiro grupo reúne municípios cuja população total (urbana e rural) cresceu: Chapada Gaúcha, Lagoa Grande, São Gonçalo do Abaeté, São Romão e Urucuia, com destaque para Chapada Gaúcha, pois sua população cresceu de 7.270 para 10.805 habitantes e Urucuia que aumentou de 9.615 para 13.604 habitantes, ambos com crescimento superior a 40%.

No segundo grupo, existem municípios cuja população total cresce. Entretanto, esse crescimento da população total se faz em detrimento da rural: Brasilândia de Minas, Formoso, João Pinheiro, Paracatu, Pintópolis, Presidente Olegário, Riachinho, Varjão de Minas e Vazante. Nesse grupo, destacam-se Formoso e Varjão de Minas, que tiveram sua população urbana aumentada em 51,75% e 43,91%, respectivamente, enquanto a população rural decresce. O decréscimo da população é expressivo, acima de 10% em vários desses municípios.

No terceiro grupo, existem municípios cuja população total decresce, com crescimento da urbana em detrimento da rural: Arinos, Dom Bosco, Guarda-Mor, Lagamar, Natalândia, Santa Fé de Minas e Uruanã de Minas. Nesse grupo destacam-se Dom Bosco e Natalândia, cuja população total decresceu 5,94% e 0,39%, respectivamente, com baixo crescimento urbano, enquanto a população rural decresceu mais de 13% para ambos.

Por fim, existe um quarto grupo cuja população total decresce, com quedas tanto na zona urbana quanto na rural. Essa situação foi verificada apenas em Bonfinópolis de Minas. Sua população total decresce 8,97%, mas com forte diferença: a urbana decresceu apenas 1,55% enquanto a rural diminuiu em 22,89%.

TABELA 4.2 Comportamento da população nos municípios do Território Noroeste de Minas entre 2000 e 2010.

Território	População 2000			População 2010						Crescimento Pop. 2000-10		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana			Rural		Total	Urbana	Rural
					Total	Sede	Fora da Sede	Total	%			
Arinos	17.709	10.137	7.572	17.674	10.854	10.226	628	6.820	38,59	-0,20%	7,07%	-9,93%
Bonfinópolis de Minas	6.443	4.202	2.241	5.865	4.137	4.137	0	1.728	29,46	-8,97%	-1,55%	-22,89%
Brasilândia de Minas	11.473	9.212	2.261	14.226	12.372	12.372	0	1.854	13,03	24,00%	34,30%	-18,00%
Chapada Gaúcha	7.270	3.080	4.190	10.805	5.761	4.200	1.561	5.044	46,68	48,62%	87,05%	20,38%
Dom Bosco	4.055	2.019	2.036	3.814	2.052	2.052	0	1.762	46,20	-5,94%	1,63%	-13,46%
Formoso	6.522	3.409	3.113	8.177	5.173	4.664	509	3.004	36,74	25,38%	51,75%	-3,50%
Guarda-Mor	6.656	3.513	3.143	6.565	3.688	3.688	0	2.877	43,82	-1,37%	4,98%	-8,46%
João Pinheiro	41.368	32.424	8.944	45.260	36.761	30.452	6.309	8.499	18,78	9,41%	13,38%	-4,98%
Lagamar	7.710	4.811	2.899	7.600	5.128	4.449	679	2.472	32,53	-1,43%	6,59%	-14,73%
Lagoa Grande	7.610	5.480	2.130	8.631	6.408	6.408	0	2.223	25,76	13,42%	16,93%	4,37%
Natalândia	3.293	2.360	933	3.280	2.471	2.471	0	809	24,66	-0,39%	4,70%	-13,29%
Paracatu	75.216	63.014	12.202	84.718	73.772	73.772	0	10.946	12,92	12,63%	17,07%	-10,29%
Pintópolis	6.949	2.204	4.745	7.211	2.532	2.397	135	4.679	64,89	3,77%	14,88%	-1,39%
Presidente Olegário	17.781	11.099	6.682	18.577	13.150	11.860	1.290	5.427	29,21	4,48%	18,48%	-18,78%
Riachinho	7.973	3.899	4.074	8.007	4.435	4.435	0	3.572	44,61	0,43%	13,75%	-12,32%
Santa Fé de Minas	4.192	1.967	2.225	3.968	2.291	2.291	0	1.677	42,26	-5,34%	16,47%	-24,63%
São Gonçalo do Abaeté	5.432	3.895	1.537	6.264	4.168	4.013	155	2.096	33,46	15,32%	7,01%	36,37%
São Romão	7.783	5.169	2.614	10.276	6.469	6.183	286	3.807	37,05	32,03%	25,15%	45,64%
Uruana de Minas	3.263	1.751	1.512	3.235	1.818	1.818	0	1.417	43,80	-0,86%	3,83%	-6,28%
Urucuia	9.615	4.319	5.296	13.604	6.165	6.165	0	7.439	54,68	41,49%	42,74%	40,46%
Varão de Minas	4.701	3.489	1.212	6.054	5.021	5.021	0	1.033	17,06	28,78%	43,91%	-14,77%
Vazante	18.928	14.928	4.000	19.723	15.919	15.465	454	3.804	19,29	4,20%	6,64%	-4,90%
<b>Total Território</b>	<b>281.942</b>	<b>196.381</b>	<b>85.561</b>	<b>313.534</b>	<b>230.545</b>	<b>218.539</b>	<b>12.006</b>	<b>82.989</b>	<b>26,47</b>	<b>11,21%</b>	<b>17,40%</b>	<b>-3,01%</b>

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010 do IBGE. Tabulação própria.

Assim, com um comportamento populacional tão distinto, é preciso realizar uma investigação mais acurada, município a município, para entender a realidade no Território, verificar os aspectos negativos e também os positivos, para serem mais bem avaliados os problemas de perda populacional para alguns e verificar que ações podem ser adotadas por políticas públicas.

O Censo Demográfico de 2010 apresenta uma informação interessante, a partir da velha divisão da população urbana na sede municipal e fora da sede municipal. Assim, dos 22 municípios do Território, dez possuem distritos considerados como urbanos, acima de 500 habitantes, com destaque para Arinos, com Sagarana; Chapada Gaúcha com Serra das Araras; João Pinheiro, com Ruralminas e Luizlândia do Oeste; Lagamar, com São Braz e Presidente Olegário, com Andrequicé e São Pedro.



Outra característica importante a ser observada, tomando-se como referência os dados do Censo Populacional 2010, é o peso da população rural no Território Noroeste de Minas, pois 73,53% da população vive no meio urbano e 26,47% no meio rural, totalizando 82.989 habitantes no campo, enquanto no Estado o percentual da população no meio rural é de apenas 14,71%. Todavia, a população está distribuída de forma diferenciada entre os municípios, em um primeiro grupo (Tabela 4.2), encontram-se sete municípios cujo percentual de população rural é menor que a média territorial, com destaque para Paracatu (12,92%) e Brasilândia de Minas (13,03%), percentuais menores que a média mineira. Em um segundo grupo, estão quinze municípios cuja população rural está acima da média territorial, com destaque para Urucuia (54,68%) e Pintópolis (64,89%). Considerando a classificação de Veiga (2001b) apresentada no capítulo segundo, apenas um município é considerado urbano, os outros 21 são municípios rurais.

#### **4.3.3 Dimensão econômica do Território Noroeste de Minas**

Atualmente, as terras das bacias dos rios Paracatu e Urucuia são muito exploradas, especialmente pela agricultura empresarial, pois existe uma predominância de solos com aptidão para a agricultura, inclusive irrigada (latossolos e podzólicos). Parte das nascentes desses rios e de seus afluentes está localizada nas chapadas, em municípios considerados grande produtores de grãos em geral, como Formoso, Buritis, Chapada Gaúcha, Arinos, Bonfinópolis de Minas, Paracatu, Presidente Olegário e Varjão de Minas, fruto, em grande medida, dos projetos de assentamentos dirigidos aos Cerrados Mineiros nos anos de 1970 e 1980, especialmente, o PRODECER. Essa exploração também chega às terras mais baixas, onde é possível encontrar solos propícios à produção, sendo locais com presença, inclusive, de usinas de açúcar e de álcool que utilizam grande volume de água para irrigar suas lavouras de cana-de-açúcar.

Segundo dados do IBGE, o Noroeste de Minas, região geográfica definida por esse instituto, na qual está inserido o Território Noroeste de Minas, liderou a produção de grãos no estado de Minas Gerais em 2011. “A região foi responsável por 25,4% da safra estadual, com 2,7 milhões de toneladas. Houve um crescimento de 13,9% em relação à produção colhida em 2010. A safra do Noroeste contribuiu para uma colheita recorde no Estado de 10,6 milhões de toneladas” (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2011). Segundo lideranças do agronegócio da

região, as terras do Noroeste de Minas oferecem enorme potencial de expansão para os próximos anos, especialmente para grãos e bioenergia.

Um sinal do potencial crescente para a produção de grãos está nos investimentos em curso na melhoria da logística de transportes na região, realizados pelo estado de Minas Gerais e pela Ferrovia Centro Atlântica (FCA), pertencente a empresa Vale, que a partir do embarque em Pirapora-MG pretende levar a produção local até o porto de Vitória, no estado do Espírito Santo<sup>78</sup>.

Além da exploração agrícola, no leito de vários rios mais caudalosos da região, ocorre a exploração de areia por dragas. Existem dezenas delas retirando areia para as cidades da região e também para grandes cidades, especialmente, Brasília-DF e Uberlândia-MG. Além da exploração de areia, outros recursos minerais são extraídos dos leitos e margens dos rios, como pedras preciosas.

Os rios do Território também constituem uma importante fonte de alimentos em função da diversidade de peixes encontrada nos seus leitos, como Surubim, Traíra, Dourado, Piau, Matrinchã, Mandim, Piranha, Pacú, e outras variedades. Há uma forte presença da pesca artesanal, mas também profissional; atuam de forma predatória, utilizando práticas que têm reduzido a quantidade e dizimado algumas espécies de peixes, conforme apontaram autoridades competentes.

Nos solos do Território são encontrados diversos recursos minerais, alguns deles em exploração, com presença de grandes mineradoras, como é o caso do ouro em Paracatu e do zinco em Paracatu e Vazante, além do calcário, explorado em vários municípios e de pedras artesanais, especialmente o mármore e granito. Outro recurso natural que está despertando o interesse de empresas especializadas é o gás natural, com jazidas já confirmadas em alguns municípios e em procedimento de pesquisas, com aporte de recursos da Petrobras e subsidiárias.

Assim, a atividade econômica para o conjunto dos 22 municípios está bastante concentrada na produção agropecuária e na exploração mineral. Apenas dois municípios possuem maior destaque nas atividades de comércio e de serviços, Paracatu e João Pinheiro, municípios mais populosos que polarizam parte dos municípios do território. Esses dois municípios de acordo com o IBGE se destacam entre os 100 maiores municípios em relação

---

<sup>78</sup> A produção de grãos na região está sendo estimulada pelo desenvolvimento de projetos de logística desenvolvidos pela FCA em Pirapora e pelo Governo de Minas com os projetos de asfaltamento de estradas visando o escoamento da produção até a ferrovia em Pirapora e, depois, Porto de Vitória. <http://www.fcasa.com.br/projetos/noroeste-de-minas/>

ao Valor Adicionado Bruto da Agropecuária no País, ocupando as posições de número 20 e 41 respectivamente.

Para um melhor entendimento, abordamos os dados iniciais da agricultura na região, tomando como parâmetro, nessa contextualização, o conjunto de dados secundários do IBGE. Na Tabela 9.1 (Anexos) estão disponíveis informações do Censo Agropecuário de 2006 para o Território e para o estado de Minas Gerais, em que demonstra a forte presença da agricultura familiar entre os estabelecimentos rurais do Território. Dos 18.372 estabelecimentos, 13.965 (76.01%) podem ser classificados como de agricultura familiar seguindo a classificação realizada no Censo, média pouco abaixo da mineira, 79,30%. Destacam-se quatro municípios que, individualmente, possuem mais de 1.200 agricultores familiares (Arinos, João Pinheiro, Paracatu e Presidente Olegário).

Pelos dados de lavouras nota-se que os estabelecimentos rurais do Território Noroeste de Minas estão voltados, em maior percentual, para a produção em lavouras temporária, pois, para os agricultores não familiares, 2.229 estabelecimentos declararam esse tipo de produção em 2006, o que equivale a 50,58% do seu total. Para a agricultura familiar, o percentual de estabelecimentos atingiu 55,69%, equivalente a 7.777; para lavouras permanentes, essa média cai para o patamar inferior a 18% em ambos os tipos de estabelecimentos (Tabela 9.1, Anexos).

A presença de pastagens no Território Noroeste de Minas é bastante significativa, tanto para os agricultores não familiares como familiares (Tabela 9.2, Anexos). Ela está presente em mais de 60% dos estabelecimentos, indicando a presença da criação de gado de corte ou leiteiro. Dos 13.965 estabelecimentos da agricultura familiar, 8.290 declararam possuir pastagens plantadas e em boas condições.

Outra informação importante, característica da região, é a presença de lavouras de eucalipto no Território, potencializada pelas grandes extensões de terra. São 410 estabelecimentos da agricultura não familiar que trabalham com sistemas agroflorestais, especialmente nos municípios de Arinos, João Pinheiro, Paracatu, Riachinho e Santa Fé de Minas. Vários desses estabelecimentos ultrapassam a casa dos milhares de hectares com plantio de eucalipto, enquanto no estado 6,29% dos estabelecimentos da agricultura não familiar possuem sistemas agroflorestais no Território, esse percentual salta para 9,30%. O mesmo acontece com os estabelecimentos da agricultura familiar, que no estado participam com 5,20% e no Território representam 9,42%, indicando que a produção de eucalipto também está bem presente nessa classe dos pequenos produtores no Território (Tabela 9.2, Anexos).

Por fim, uma característica marcante, inclusive determinante na criação do Território, é a forte presença dos movimentos de luta pela reforma agrária. Os dados da (Tabela 9.3, Anexos) demonstram o quanto a questão agrária está presente no Território Noroeste de Minas, justificando a criação de uma câmara temática específica para tal questão. Dados levantados pela equipe de pesquisadores da UFU demonstram a existência de 79 assentamentos, abarcando 5.715 famílias, mais de uma dezena de acampamentos e cerca de 900 famílias acampadas<sup>79</sup>. Somente em três municípios do Território não existem assentamentos, um deles é Vazante, mas já possui um acampamento em fase de estruturação.

De acordo com informações de lideranças do setor, esses assentamentos encontram-se em vários estágios, alguns deles foram criados ainda na década de 1980, como é o caso do Assentamento Frutas Dantas em João Pinheiro, criado em 1986 e que reúne 220 famílias. No local, foi criada uma cooperativa que tem ajudado a dinamizar a produção no assentamento. Há que se destacar o número de famílias assentadas em Arinos, 1.031 em dezessete assentamentos e Riachinho com 966 famílias em cinco assentamentos, um deles, o assentamento “São João do Boqueirão”, reúne 600 famílias na propriedade desapropriada de 17.340 hectares.

Na década de 1990, dezenas de assentamentos foram criados e, nos anos 2000, o processo continua. Com estágios diferenciados, segundo relatos dos assentados vários assentamentos passam por problemas, principalmente no escoamento da produção, acesso ao crédito, falta de assistência técnica, entre outros. Mesmo com o arrefecimento da questão agrária no Governo Dilma, o processo continua de forma lenta, pois existem acampamentos transformando em assentamentos, como o Assentamento Esperança, em Paracatu, que abarca 75 famílias e está na fase de estruturação.

Ainda há presença significativa de assentamentos via financiamento por programas governamentais, Banco da Terra<sup>80</sup> e Para Terra, em um total de dezenove, espalhados pelo Território e com 395 famílias assentadas (Tabela 9.3, Anexos).

A questão agrária é um assunto recorrente nas plenárias territoriais e em vários outros espaços que reúnem lideranças do mundo agrário dos municípios do Território. Tais

---

<sup>79</sup> De acordo com lideranças do setor, o número de famílias pode variar com entrada ou saídas de famílias, movimento que ocorre constantemente.

<sup>80</sup> O Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra foi instituído pela Lei Complementar número 93, de 04.02.98 e regulamentado pelo Decreto número 3.027, de 13.04.99 alterado pelo Decreto número 3.475, de 19.05.2000 tem por objetivo financiar a aquisição de imóveis rurais diretamente aos interessados e também a infraestrutura comunitária, direcionado aos produtores com renda anual de até R\$15.000,00. Maiores informações pesquisar em: <<http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br/bterra/faq.htm>; ou <<http://www.bb.com.br>.

lideranças e famílias envolvidas com as várias formas de promoção da reforma agrária cobram do poder público ações para promoção do seu desenvolvimento, como a regularização fundiária, o acesso ao crédito e mercado, o fornecimento de assistência técnica entre outros. Contudo, muitas lideranças analisam de forma crítica todo esse processo, sobretudo pelo baixo rendimento produtivo de muitas famílias e pela baixa capacidade de se organizarem produtivamente.

Por fim, não se pode deixar de analisar a forte presença de quilombolas no Território. De acordo com dados do INCRA, existem dezessete quilombos no Território Noroeste de Minas, presentes em seis municípios, Chapada Gaúcha com três, Formoso com um, João Pinheiro com um, Paracatu com sete, Uruana de Minas com um e Vazante com quatro (Tabela 9.3, Anexos).

#### **4.3.3.1 Dimensão socioeconômica do Território Noroeste de Minas**

Considerando a dimensão socioeconômica do Território, pode-se caracterizá-lo em dois grupos distintos: o primeiro reúne um conjunto de municípios com graves demandas socioeconômicas e baixos indicadores sociais; e o segundo, em um patamar acima, mas não em uma situação excelente, estão os outros municípios do Território.

A Tabela 4.3 apresenta os dados do IDH para os municípios do Território Noroeste de Minas. A primeira constatação é de que, embora haja melhorias do indicador entre 1991 e 2000, o valor do IDH 2000, para todos os municípios, é menor que a média estadual, que atingiu 0,773. Em oito municípios, divididos entre as microrregiões de Arinos e João Pinheiro, o indicador ficou igual ou abaixo de 0,700, enquanto o município mais populoso, Paracatu, aproxima-se da média estadual 0,760. Conforme os dados do IDH já indicavam, as condições socioeconômicas têm melhorado e os dados do Censo Populacional, em conjunto com outras informações de renda indicam isso. Entretanto, essa melhoria, ainda está longe de alcançar o patamar médio do País ou do estado. Como consequência, as políticas de desenvolvimento rural se justificam plenamente para os municípios do Noroeste de Minas.

A análise do quadro socioeconômico do Território revela dados preocupantes. Para melhor compreensão dessa realidade, seguimos a divisão dos municípios definida pelo Colegiado do Território em microrregiões (Tabela 4.3 e 4.4). Considerando os dados do

Censo Populacional de 2010, os moradores com renda inferior a R\$70,00<sup>81</sup> no Território Noroeste de Minas representam 9% da população, percentual abaixo da linha de pobreza, enquanto a média do Estado é de 5% (Tabela 4.4).

TABELA 4.3 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nos municípios do Território Noroeste de Minas em 1991 e 2000.

<b>Micros</b>	<b>Municípios</b>	<b>IDH 1991</b>	<b>IDH 2000</b>
<b>Arinos</b>	Pintópolis	0,552	0,637
	Chapada Gaúcha	0,560	0,683
	Arinos	0,594	0,711
	Formoso	0,591	0,695
	Riachinho	0,603	0,700
	Uruana de Minas	0,601	0,698
	Urucuia	0,568	0,675
<b>João Pinheiro</b>	Santa Fé de Minas	0,546	0,622
	São Romão	0,556	0,649
	Bonfinópolis de Minas	0,663	0,754
	São Gonçalo do Abaeté	0,644	0,739
	Brasilândia de Minas	0,622	0,745
	João Pinheiro	0,659	0,748
	Presidente Olegário	0,649	0,721
	Varjão de Minas	0,659	0,736
<b>Paracatu</b>	Dom Bosco	0,647	0,750
	Natalândia	0,644	0,722
	Lagoa Grande	0,638	0,721
	Guarda-Mor	0,668	0,744
	Vazante	0,686	0,757
	Lagamar	0,661	0,731
	Paracatu	0,680	0,760
<b>Estado</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>0,697</b>	<b>0,773</b>

Fonte: PNUD - Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2003).

Média elevada, quase o dobro da mineira, que é explicada pelos dados elevados na maioria dos municípios. Na microrregião de Arinos, todos os municípios possuem um patamar superior a 17% da população abaixo da linha de pobreza extrema, com destaque para os três primeiros municípios apresentados na Tabela 4.4, em que Pintópolis atinge 30%. Enquanto na Microrregião de João Pinheiro, chama a atenção o município de Santa Fé de Minas, com 19% da população abaixo da linha de pobreza, e o restante entre 7% a 4%. Já a

<sup>81</sup> Valor de linha da pobreza estabelecido pelo Programa de Erradicação da Pobreza do Governo Dilma.

microrregião de Paracatu reúne um conjunto de municípios de 9% a 4% da população abaixo da linha de pobreza.

TABELA 4.4 Dados gerais de renda nos municípios do Território Noroeste de Minas.

Micros	Municípios	Renda mensal <i>Per Capita</i> 2000 (R\$ de ago/2010)	Renda mensal per capita (R\$ de ago/2010)			Taxa média anual de crescimento %	Renda per capita anual 2010	Moradores com renda inferior a R\$ 70, em %
			Valor	Urbano	Rural			
Arinos	Pintópolis	134,17	315,94	402,06	259,16	8,94	3.791,28	30
	Chapada Gaúcha	215,02	468,41	538,69	365,78	8,10	5.620,92	25
	Arinos	239,54	426,84	506,92	279,21	5,95	5.122,11	20
	Formoso	294,73	533,16	440,01	709,44	6,11	6.397,93	18
	Riachinho	201,05	346,68	362,20	325,46	5,60	4.160,16	17
	São Romão	200,66	354,89	380,58	306,75	5,87	4.258,68	17
	Uruana de Minas	200,99	430,21	461,62	385,86	7,91	5.162,53	17
	Urucuia	165,65	299,00	361,86	235,97	6,08	3.588,00	17
João Pinheiro	Santa Fé de Minas	164,72	384,03	431,55	317,89	8,83	4.608,36	19
	Bonfinópolis de Minas	344,33	503,72	521,70	459,42	3,88	6.044,69	7
	São Gonçalo do Abaeté	344,82	535,90	519,63	569,20	4,51	6.430,85	7
	Brasilândia de Minas	359,98	515,35	523,86	462,66	3,65	6.184,19	5
	João Pinheiro	372,87	587,31	599,76	535,35	4,65	7.047,75	5
	Presidente Olegário	347,57	530,67	540,02	509,06	4,32	6.368,06	5
	Varão de Minas	366,70	575,78	590,40	504,33	4,62	6.909,40	4
Paracatu	Dom Bosco	316,38	484,07	519,38	442,82	4,34	5.808,84	9
	Natalândia	338,71	469,09	457,47	509,42	3,31	5.629,11	9
	Lagoa Grande	378,14	548,76	515,04	651,28	3,79	6.585,16	7
	Guarda-Mor	438,91	741,86	627,22	880,52	5,39	8.902,28	5
	Vazante	501,65	714,62	645,37	1003,07	3,60	8.575,45	5
	Lagamar	382,06	606,18	604,92	608,95	4,72	7.274,13	4
	Paracatu	435,39	677,91	698,43	546,23	4,53	8.134,90	4
<b>Total</b>	<b>Território Noroeste</b>	-	-	-	-	-	-	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>539,86</b>	<b>773,41</b>	<b>829,50</b>	<b>419,14</b>	<b>3,66</b>	<b>9.280,92</b>	<b>5</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro, calculado com base nos dados do IBGE, Censo 2000 e Sinopse dos Resultados do Censo 2010.

(1) Exclui domicílios coletivos e com renda nula.

O patamar médio de 9% para o Território gera saldo de 27.840 habitantes abaixo da linha de pobreza, o que implica a necessidade de políticas especiais para tal grupo, como são alguns programas do Governo Federal. O município de Paracatu possui um percentual pequeno, 4% dos habitantes abaixo da linha de pobreza, entretanto, como é o município mais populoso, reúne o maior número de habitantes na linha da pobreza (3.389), seguido de Chapada Gaúcha (2.701) e Urucuia (2.313).

Analisando dados apresentados na Tabela 4.4, fica explícito o crescimento expressivo da renda *per capita* mensal de 2000 para 2010. Apenas três municípios do Território registraram taxa de crescimento anual pouco abaixo da média do Estado (3,66%): Brasilândia de Minas, Natalândia e Vazante. Os outros municípios apresentaram crescimento acima da média mineira, com destaque para os municípios de pior renda, como os da microrregião de

Arinos, com crescimento médio acima de 5,60% ao ano, o que explica, pelo menos em parte, que os programas sociais, como a Bolsa Família, tiveram impacto positivo na renda das famílias nesses municípios, como afirmam assistentes sociais que atuam localmente.

Em 2000, a renda *per capita* era muito baixa nos municípios de Pintópolis e de Santa Fé de Minas, que apresentou crescimento de quase 9% ao ano. Mesmo assim, persiste um abismo, se comparado com os municípios de maiores rendas. Em relação ao rendimento *per capita* em agosto de 2010 (Tabela 4.4), observa-se que todos os municípios possuem uma renda mensal inferior à média mineira, que é de R\$773,00, o que por si só já revela a baixa renda no Território. Para um melhor entendimento dos valores, existe comportamento diferenciado entre os grupos de municípios, o que revela diferenças socioeconômicas.

No primeiro grupo estão os municípios que mais se aproximam da média estadual: Guarda-Mor e Vazante, com renda de R\$741,86 e R\$714,62, respectivamente, enquanto a média territorial é de R\$622,67, o que permite inserir o Município de Paracatu, com renda média de R\$677,9, no grupo de municípios que possuem renda média acima da média do Território. Já os outros dezenove municípios do Território possuem renda inferior. O município de Lagamar teve renda de R\$606,18.

Na faixa de R\$500,00 a R\$599,00 encontram-se oito municípios, boa parte concentrada na microrregião de João Pinheiro. E entre R\$400,00 a R\$499,00 encontram-se cinco municípios. Enquanto no grupo de R\$300,00 a R\$399,00, encontram-se três municípios, o que exige ainda maior atenção, pois essa classe está muito próxima ao grupo de renda mais baixa no estado. O município de Urucuia, com apenas R\$299,00 mensais, está entre os vinte municípios de mais baixa renda do estado, pelo cálculo da Fundação João Pinheiro ele se encontra na posição 833 entre os 853 municípios mineiros.

Outro dado importante que a Tabela 4.4 apresenta é a divisão da renda mensal *per capita* 2010 em urbana e rural. Dos 22 municípios estudados, em sete deles a renda rural foi maior que a urbana, o que não indica que a população do meio rural ganhe melhor que a urbana, o que existe de fato, é a presença de grandes empreendimentos no meio rural, o que superdimensionou a renda. Destacamos o município de Formoso, que possui uma chapada com mais de 20.000 hectares de produção agrícola mecanizada e concentrada na mão de pouco mais de 80 famílias vinculadas ao agronegócio, o que gerou renda rural média superior a R\$700,00 mensais. Enquanto em Vazante, a renda rural superou o patamar de R\$1.000,00, explicado, em grande medida, pela exploração de recursos naturais por uma mina de zinco do grupo Votorantim.



Para os outros quinze municípios, a renda rural ficou abaixo da urbana, condição representada para o estado como um todo, especialmente para os municípios de maior grau de pobreza. Urucuia, Pintópolis e Arinos possuem as mais baixas rendas *per capita* média, inferior a R\$300,00. Outros cinco municípios possuem renda na casa dos R\$300,00, sobretudo os municípios da Microrregião de Arinos. Portanto, ao analisar alguns indicadores socioeconômicos (Tabelas 4.3 e 4.4), fica evidente a distinção entre dois grupos mais acentuados, o primeiro incluindo todos os municípios da microrregião de Arinos mais o município de Santa Fé de Minas da microrregião de João Pinheiro, com baixos indicadores, enquanto o restante dos municípios possui indicadores um pouco melhores, mas nada que supere a média mineira.

#### **4.3.4 Dimensão cultural do Território Noroeste de Minas**

Na dimensão cultural, existe uma série de atividades locais e regionais que caracterizam o Território Noroeste de Minas. Existem diversas festas regionais ao longo do ano, algumas delas realizadas há mais de um século. Merecem destaque: a Romaria de Nossa Senhora da Abadia que acontece em Andrequicé, Distrito de Presidente Olegário, cuja origem remonta o ano de 1888; a Festa da Lapa e a do Carro de Boi ou Festa do Carreiro realizadas em Vazante; a Romaria de Santo Antônio, que acontece em Serra das Araras, Distrito de Chapada Gaúcha, há mais de um século; o Encontro dos Povos do Grande Sertão Veredas, realizado na sede do município de Chapada Gaúcha; o Encontro de Arte, Cultura e Parceiros do Vale do Urucuia no Distrito de Sagarana/Arinos; o João Pirô, festa de carnaval fora de época em João Pinheiro; além de outras festas locais, como Folia de Reis, Festas Juninas, Festas de caráter religioso nas comunidades e as Festas dos parques de exposição que acontecem em quase todos os municípios (FERNANDES FILHO *et al*, 2012). Essas festas regionais no Território, com apelo cultural e tradicional, abrem espaço para explorar e divulgar ações e eventos territoriais.

#### **4.3.5 Dimensão político institucional do Território Noroeste de Minas**

Toda essa diversidade do Território apresentada nas dimensões analisadas se reflete no processo de organização político institucional. O Quadro 4.1 apresenta o resumo dessa situação, expressando causas, problemas, consequências e ações propostas, construídas pelo Colegiado ao longo das oficinas de elaboração do PTDRS durante o ano de 2010. Nele fica explícita a instabilidade político institucional existente no Território, uma situação que o Colegiado necessita incorporar para melhorar seus resultados de gestão.

De acordo com as informações do Quadro 4.1, essas instabilidades têm origem nas causas debatidas pelo colegiado como o partidarismo e as constantes mudanças de mandatos que gera discontinuidades nas políticas públicas, a falta de interesse de representações que gera a ausência nos conselhos, o baixo volume de recursos para enfrentar os problemas locais para promoção do desenvolvimento bem como a falta de qualificação e da criação de bons projetos capazes de incluir a diversidade da realidade apresentada no território. Somam-se a dificuldade em obter outras fontes de recursos, a falta de cursos de capacitação e o envolvimento efetivo dos conselheiros nos projetos locais para desenvolvimento. Tudo isso acarretou um conjunto de propostas que passam por maior envolvimento do poder público, maior mobilização social, fortalecimento de entidades locais, maior investimento em formação e qualificação, acesso a fontes de crédito e a reestruturação e fortalecimento do colegiado territorial para melhor executar o projeto de desenvolvimento rural. Entretanto, como veremos a seguir, na análise do colegiado, essas propostas não foram postas em prática.

Portanto, o Território Noroeste de Minas reúne uma gama complexa de características geográficas, históricas, demográficas, econômicas e socioeconômicas, infraestruturais, culturais e de organização político-institucional que não dificultam a consolidação de uma identidade. Pelo contrário, a depender da forma pela qual forem encaminhadas suas decisões, podem surgir vários Territórios, mas não necessariamente um. Essa, inclusive, deve ser uma conclusão que se pode chegar caso se pretenda alcançar uma melhor operacionalização e consolidação de uma identidade, pois, encontramos ali, no mínimo, dois Territórios distintos, o que reúne os municípios da bacia do Rio Urucuia, que apresenta boa articulação intermunicipal, e outra, com os Municípios da bacia do Rio Paracatu, bem diferenciados entre si, e que encontrariam maior dificuldade em alcançar aqueles objetivos.

QUADRO 4.1 Dimensão Política Institucional do Território Noroeste de Minas.

<b>Causas</b>	<b>Problemas</b>	<b>Consequências</b>	<b>Linhas de Ação (propostas)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidarismo</li> <li>• Mudança de Mandato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontinuidade das ações das políticas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de continuidade das políticas públicas</li> <li>• Mudança de representações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais envolvimento do poder público e mais solidariedade entre as partes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de interesse de algumas representações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de Conselhos atuantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desinteresse de algumas entidades no trabalho conjunto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento em formação e articulação</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta verba</li> <li>• Falta articulação</li> <li>• Inadimplência</li> <li>• Burocracia na documentação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta estruturação dos pequenos empreendimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desestímulo</li> <li>• Incapacidade de gerir projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar o acesso ao crédito</li> <li>• Parceria com agências de crédito</li> <li>• Formação em gestão</li> <li>• Mais apoio político</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de diagnóstico</li> <li>• Falta de qualificação</li> <li>• Falta de informação e mobilização da AF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência projetos ligados a política de segurança alimentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentação inadequada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de projetos de acordo com demanda específica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade em Buscar e acessar por recursos anunciados, para cada município</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversas institucionalidade s regionais não atuantes no Território apenas com acento no Colegiado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Êxodo nos momentos de reunião, seminários, plenárias</li> <li>• Colegiado não atuante</li> <li>• Desinteresse por projetos regionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior organização, união e articulação das entidades</li> <li>• Fortalecimento do Colegiado: formação, reformulação, articulação</li> <li>• Planejar agenda anual para reuniões e ações do Colegiado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capacitação das entidades na gestão dos projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associações rurais e urbanas desarticuladas Criadas apenas acessar crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadimplência nos órgãos estaduais, federais, municipais, refletindo em descredibilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar os projetos em andamentos (aceitação e resultados) antes de propor novos projetos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de interesse pelos atores envolvido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despreparo dos conselheiros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfraquecimento das entidades civis Manipulação dos Conselhos pelo poder público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar controle social</li> <li>• Formação dos atores</li> <li>• Fiscalização mais atuante</li> <li>• Formação das lideranças da AF para atuação nos conselhos</li> <li>• Fortalecimento dos STR</li> </ul>

Fonte: PTDRS, 2010.

#### **4.4 Estrutura organizativa do Território Noroeste de Minas: um Território induzido a partir de um baixo capital social**

O estímulo para que ocorresse uma organização entre a sociedade civil e o poder público para a criação do Território Noroeste de Minas se deu a partir da implantação do

Programa Territórios Rurais da SDT/MDA. Assim, o Território que foi criado em 2003, foi sendo constituindo lentamente, até ser homologado em 2004. Nesse período, algumas instituições locais assumiram o protagonismo de articular a constituição do Colegiado, especialmente, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado de Minas Gerais – FETAEMG, e alguns de seus Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) filiados, que elegeram um membro da direção dos sindicatos para realizar o trabalho voluntário de aglutinar um conjunto de instituições locais para formar o Colegiado do Território Rural Noroeste de Minas, o Núcleo técnico e o Núcleo dirigente.

Segundo lideranças locais, foi somente no fim de 2004 que o Colegiado se reuniu com o objetivo de elaborar alguns projetos para demandar recursos financeiros da SDT/MDA na modalidade PRONAT, iniciando de fato sua atuação. Em 2005 foi criada uma ONG regional, com responsabilidade jurídica, denominada Centro de Educação e Desenvolvimento Sustentável do Cerrado – CEDESC, sob a direção de alguns dos presidentes STRs, participantes do Colegiado para executar ações da SDT/MDA no Território. A primeira delas foi contratar um assessor técnico para dar suporte aos trabalhos do Colegiado, que de voluntário passou a ser remunerado, assumindo outra pessoa, também ligada ao STR.

De acordo com lideranças entrevistadas no Território, ao longo dos anos de 2006 e 2007, o Colegiado se reuniu poucas vezes, especialmente, para deliberar sobre novos projetos financiados pelo PRONAT, participar de cursos de formação e elaborar um Plano de Desenvolvimento Territorial. Na fase seguinte, a partir de 2008, ocorreram algumas transformações. Em fevereiro desse ano, o Território Rural Noroeste de Minas foi incluído no novo Programa do Governo Federal, e foi criado o Território da Cidadania (TC) Noroeste de Minas, incorporando mais três municípios, atingindo os 22 municípios presentes no recorte atual (Mapa 4.1).

Depois da constituição do TC, esperava-se era que fosse ampliado o papel do Colegiado. Inicialmente, essa nova fase aqueceu o ânimo das entidades presentes nas reuniões do Colegiado, especialmente na reunião de lançamento do Programa no território, no início de 2008. Na ocasião, mais de uma centena de entidades locais interessadas no desenvolvimento local estiveram presentes. Entretanto, aos poucos, foram deixando de participar das reuniões seguintes.

Nesse período, novos projetos para reestruturar a gestão territorial foram apoiados pela SDT/MDA em parceria com a ONG CEDESC, com o fornecimento de um veículo e equipamentos de informática, bem como a contratação de um novo assessor técnico (o anterior abriu mão do trabalho para assumir a presidência de um Sindicato), e liberação de

recursos financeiros para apoio as atividades do Colegiado e do assessor Técnico. A seguir, em 2010, a SDT/MDA contratou uma ONG que, em conjunto com o Colegiado Territorial, deveria elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e realizar atividade de formação e estudos de Cadeias Produtivas no Território. Somente em 2012, o PTDRS foi entregue ao Colegiado Territorial, avaliado por muitos como fraco. Os estudos das cadeias e parte das atividades de formação não foram realizados, pois a ONG enfrentou problemas com órgãos do Governo Federal na prestação de contas.

Lideranças do Território também apontam que outras ONGs já realizaram trabalho de apoio à ação do Colegiado Territorial, como estudos de cadeias produtivas, elaboração de projetos e não deram o retorno necessário. Em alguns casos, coletaram dados e não enviaram resultados. Por sua vez, a Delegacia Regional da SDT também vem recebendo críticas e, para muitos “realiza um pífio trabalho de apoio ao Território”.

O assessor técnico que assumiu a função a partir de 2008 não conseguiu executar todo o projeto de apoio ao Colegiado Territorial apresentado no Plano de Trabalho à SDT/MDA, alegando dificuldades técnicas e operacionais, excesso de burocracia na prestação de contas, da demora da SDT para liberar nova parcela de recursos financeiros, falta de orientação dos executores do Programa, entre outros problemas, o que o levou a abandonar a função. Assim, o projeto que foi planejado para ser executado em um ano se arrasta por quatro anos e o colegiado está sem um assessor técnico no atual momento (início de 2013).

A falta de um assessor técnico atuante, em conjunto com “problemas” com as ONGs que atuam no território, propicia longos períodos em que a Plenária ou os Núcleos Dirigente e Técnico não se reúnam, como ocorreu recentemente, entre junho de 2010 e abril de 2011, e também entre novembro de 2011 a novembro de 2012.

Situações como a troca de assessor técnico, problemas com ONGs que apoiam o Colegiado, falta de recursos financeiros, interrupções na rotina de reuniões e a baixa credibilidade na política territorial têm ocasionado grande instabilidade na indução de estrutura organizativa do território. Assim, ocorreu a consolidação do território, que está organizado conforme orientação da SDT, apresentado no Mapa 4.1. Para que se tenha noção dessa instabilidade, a Equipe de pesquisadores da UFU identificou mais de uma centena de instituições que estiveram presentes em reuniões/plenárias do Colegiado Territorial, entretanto, apenas 46 instituições de fato integram o Colegiado Territorial com poder de voto, mas que nem sempre estão participando das Plenárias.

São 46 instituições que constituem a primeira instância do Colegiado do Território Noroeste de Minas, que diferentemente dos territórios induzidos analisados na Espanha, em

que as instituições de um território agrupam-se em uma associação com personalidade jurídica, as instituições no Território Noroeste de Minas participam de um Conselho sem personalidade jurídica. Essas 46 instituições estão distribuídas entre representantes do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal), que representam 36% de seus membros, enquanto os demais 64% são de instituições da sociedade civil. Esses representantes então agrupados em oito segmentos representados no Gráfico 4.1. (Desenvolvimento, Cooperativas de Produção, Financeiro, Poder Público Estadual, Poder Público Federal, Poder Público Municipal, Sindicatos e Associações de Agricultores Familiares e Assentamentos onde está inclusa uma organização da igreja católica).

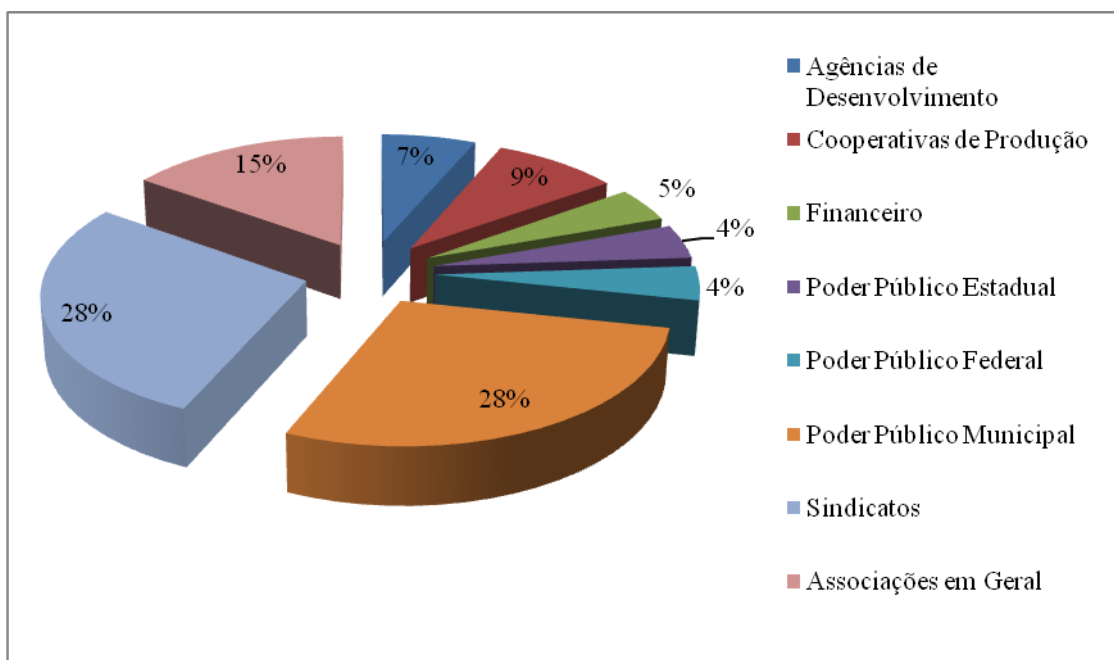


GRÁFICO 4.1 Composição das instituições por segmentos que integram o Colegiado Territorial Noroeste de Minas  
SGE/CAI – SDT/MDA – Território Noroeste de Minas.

O que pode ser observado, primeiramente, é que, no segmento do poder público, o predomínio é do poder municipal. No conjunto, as 46 instituições, mesmo divididas em oito segmentos, representam, em sua maioria, o meio rural, a exceção são as Agências de Desenvolvimento e o Poder Público Federal, que se faz representado por dois Institutos Federais de Educação, uma instituição financeira entre outros. Os dois segmentos com maior participação, Poder Público Municipal, quase sempre é representado por um membro da secretaria de agricultura, enquanto todo o segmento dos sindicatos é o de trabalhadores rurais,

que junto com as cooperativas de produção, as associações de agricultores familiares e assentamentos e parte do poder público estadual que juntos representam cerca de 80% dos membros. Outra forma de analisar a concentração da representação pelo meio rural é que os Sindicatos e as associações de agricultores familiares e assentamentos possuem 43% dos membros do Colegiado. Assim, é constante a reclamação de lideranças locais que acompanham o Colegiado apontarem que ele é voltado apenas para o meio rural, com ênfase nos movimentos de reforma agrária. No Capítulo segundo, foram ressaltados autores que defendem a necessidade de superar esse viés para o meio agrário, como ocorre em Veiga (2002) e Ortega, (2008) mas que o Território não conseguiu.

Portanto, se por um lado, o segmento rural, especialmente entidades ligadas ao movimento pela Reforma Agrária, participa ativamente do Colegiado, outros setores estão excluídos, como é o caso dos representantes da agricultura familiar tradicional, especialmente, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), setores do agronegócio, outras entidades do poder público federal e estadual e, principalmente, outros segmentos da sociedade civil que representam jovens, mulheres e quilombolas e entidades ligadas às cidades locais. Nem o CONSAD, que compreende dez municípios do Território, participa do Colegiado Territorial.

Os dados da Tabela 4.5 demonstram, entre as 46 instituições do Colegiado Territorial, apenas duas têm atuação territorial, ou seja, suas ações chegam a todos os municípios. Outras dezesseis têm atuação parcial no Território, e suas ações atingem alguns dos municípios do território (entre dois e 20), e 28 são de âmbito municipal. Embora sejam 46 instituições representando os 22 municípios, elas estão localizadas em apenas quatorze municípios, concentradas em Arinos, o município líder do Vale do Rio Urucuia e em Paracatu, a cidade mais populosa do Território e sede da microrregião de Paracatu, sendo que ambos concentram mais de 45% das instituições. Por outro lado, oito municípios não possuem nenhuma instituição local com assento do Colegiado, o que demonstra dificuldades de aglutinação de todos os municípios do Território, onde, portanto, não foi encontrada uma participação plural que respeite “os princípios da representatividade, da diversidade e da pluralidade na constituição do Plenário” (SDT/MDA, 2010, p. 15).

Outro dado que revela dificuldades para constituição do Colegiado foi apontado no estudo da Equipe da UFU (FERNANDES FILHO *et al*, 2012), em que foram analisadas vinte reuniões e plenárias que ocorreram no âmbito do Colegiado Territorial, entre o início de 2008 e fim de 2010, e conclui que 436 pessoas participaram das reuniões, representando mais de 100 instituições. Apesar do número expressivo de participantes, é muito limitado o

envolvimento, pois, 286 pessoas, ou 65,60% do total de pessoas, participaram de apenas uma reunião do Território, e mais 74 pessoas, ou 16,98%, participaram de duas reuniões. Assim, apenas 76 pessoas participaram de três ou mais reuniões (17,43%) e não foi encontrado membro que tenha participado de todas as reuniões e plenárias (Gráfico 4.2).

TABELA 4.5 Localização das sedes e área de atuação das instituições que constitui o Colegiado Território Noroeste de Minas

Municípios	Número de Instituições	Abrangência		
		Municipal	Regional	Territorial
Arinos	10	5	5	-
Bonfinópolis de Minas	3	2	-	1
Chapada Gaúcha	2	1	1	-
Formoso	1	1	-	-
Guarda-Mor	1	1	-	-
João Pinheiro	4	4	-	-
Natalândia	3	3	-	-
Paracatu	11	2	8	1
Pirapora*	1	-	1	-
Presidente Olegário	1	1	-	-
Riachinho	2	1	1	-
Santa Fé de Minas	2	2	-	-
São Gonçalo do Abaeté	1	1	-	-
Urucuia	2	2	-	-
Vazante	2	2	-	-
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>2</b>

Fonte: SGE/CAI – SDT/MDA – Território Noroeste de Minas e documentos do Colegiado.

\* Este município não pertence ao território, entretanto é a sede regional de BNB que participa do Colegiado.

Ao mesmo tempo, de acordo com as listas de presença do Colegiado, ocorre concentração dos participantes oriundos de poucos municípios, dois deles contaram com quase 100 participantes cada um (Bonfinópolis de Minas e Paracatu), enquanto outros dois não contaram com nenhum participante (São Gonçalo do Abaeté e Varjão de Minas). Esses números são possíveis, pois, em determinados eventos territoriais, como o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, ocorre grande mobilização para promover tais encontros com grande público, contudo não ocorre uma continuidade ou maior envolvimento dos membros que delas participaram.

Esses fatos também indicam haver grande descontinuidade de participação dos membros dentro do Colegiado, ou seja, uma troca permanente de membros representado determinada instituição nas reuniões do Colegiado, o que não gera continuidade no debate e



ações para promoção do desenvolvimento territorial. Analisando as listas de presença, é comum encontrar instituições que a cada reunião envia um membro diferente.

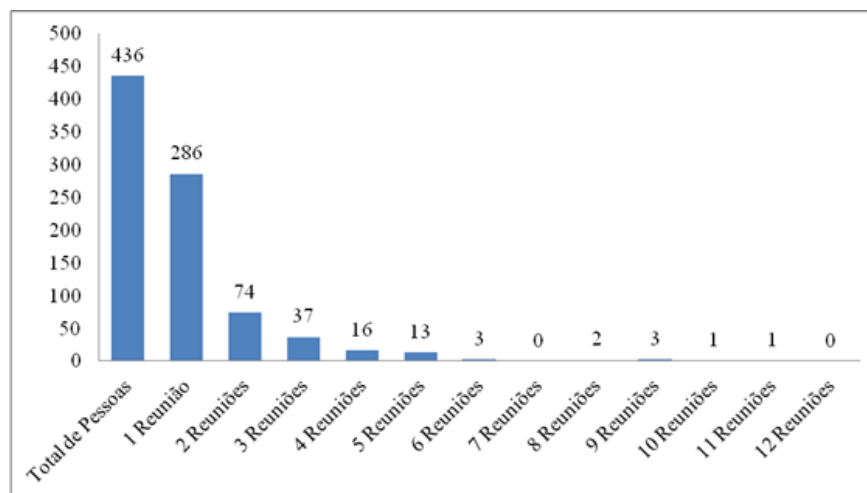


GRÁFICO 4.2 Participação dos atores sociais nas vinte reuniões realizadas no Território Noroeste de Minas entre 2008 e 2010.

Fonte: Listas de presença do Colegiado do TRNM.

Na sequência da hierarquia do funcionamento do Colegiado (Organograma 4.1), na segunda instância, encontra-se o Núcleo Dirigente, que atua como nível gerencial de apoio ao Colegiado, aos projetos e planos, composto por seis membros entre os representantes do Poder Público e da Sociedade Civil com peso paritário, assim, são três instituições para cada segmento. De acordo com o Regimento Interno, as instituições que compõem o Núcleo Gestor devem ter atuação territorial ou regional junto ao território e a indicação dos respectivos representantes é de responsabilidade da instituição<sup>82</sup> (TCNM, 2011).

O Núcleo Técnico, a instância de apoio ao Colegiado Territorial, é formado por oito representantes/instituições dos seguintes segmentos: um do poder público municipal, um do poder público estadual, dois de sindicatos, três de agências de desenvolvimento, um de organização religiosa com atuação junto a agricultura familiares. De acordo com orientação da SDT, esse Núcleo deve ser composto por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder

<sup>82</sup> Da Sociedade Civil são: ADESA (Agência para o Desenvolvimento Econômico e Social de Arinos); CEDESC (Centro de Educação e Desenvolvimento Sustentável do Cerrado) e FETAEMG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais). Do Poder Público são: Consórcio das Bacias do Vale do Urucuia e Carinhonha; EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais) e IFTM (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro - Campus Paracatu).

público e da sociedade civil, o que não ocorre para todas as representantes/instituições do Colegiado (SDT/MDA, 2010).

No Colegiado do Território Noroeste de Minas, estão constituídas sete Câmaras Temáticas (Câmara Temática 1 – Organização sustentável da produção e comercialização; Câmara Temática 2 – Educação, cultura e lazer no campo; Câmara Temática 3 – Regularização e individualização fundiária; Câmara Temática 4 – Gestão territorial, relações institucionais e articulação de políticas públicas; Câmara Temática 5 – Preservação ambiental e sustentabilidade; Câmara temática 6 – Assistência técnica rural; Câmara Temática 7 – Geração, etnia e gênero). A maioria dessas Câmaras Temáticas é formada por representantes de instituições pertencentes ao Colegiado, contando com poucos membros externos.

Ao analisar as sete Câmaras Temáticas e suas proposições, fica evidente que elas estão constituídas de acordo com alguns dos problemas locais e de forma abrangente, como a falta de infraestrutura e apoio a produção e comercialização, incluídas a assistência técnica, a falta de apoio à questão agrária, a exclusão de quilombolas e outros segmentos sociais e mesmo a questão da educação e lazer no campo. Entretanto, a Câmara 1 (Organização Sustentável da Produção e Comercialização) concentra o maior número de instituições e outras instituições pressionam para participar, pois há maior interesse e disputas para apresentação de projetos que gerem renda localmente.

Como são muitas câmaras temáticas e poucas instituições que compõem o Colegiado, algumas delas estão constituídas com apenas três instituições e com dificuldades de funcionamento, especialmente pela rotatividade dos seus membros.

Por fim, e de acordo com o que foi apresentado logo no início dessa seção, o Colegiado do Território Noroeste de Minas possui apenas um Assessor Técnico, um profissional atuando de forma parcial responsável pelo suporte à gestão territorial.

#### **4.5 Principais resultados com a gestão territorial**

A principal ação de gestão do Colegiado ao longo do período analisado (2003-2011) esteve voltada para a elaboração e o encaminhamento de projetos de investimento e custeio por meio do PROINF (Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais) e alguns de custeio, todos na modalidade PRONAT para a SDT/MDA, além do acompanhamento da construção e a devida “fiscalização” dos projetos financiados pelo PRONAT. O ano de 2012

não foi incluído no período analisado, pois não existe um Balanço final e dois projetos ainda estão em tramitação para receber financiamentos pelo PROINF.

Nossa análise está restrita à modalidade PROINF de financiamento, pois o Colegiado Territorial não conseguiu realizar outras parcerias ou buscar outras fontes para financiamentos de projetos de desenvolvimento rural e nem mesmo conseguiu articular-se para pressionar os deputados a destinarem emendas parlamentares para o território, como ocorre em outros territórios do país.

Assim sendo, os projetos financiados pela SDT no Território Noroeste de Minas financiados pelo PROINF totalizaram 27 projetos no Programa: Desenvolvimento Sustentável Territorial Rural (DES SUS TER RUR) no período analisado. Entretanto, dos 27 projetos, apenas onze foram demandados pelo Colegiado Territorial, enquanto que os outros dezesseis foram implementados a partir de emendas parlamentares direcionadas para os municípios locais sem atuação direta do Colegiado Territorial.

Os projetos oriundos de emendas parlamentares estão concentrados em seis municípios (Lagamar, Lagoa Grande, Presidente Olegário, Varjão de Minas, Vazante e Uruanã de Minas), quase todos vizinhos na parte sul do Território, considerado como municípios “privilegiados” com tais emendas parlamentares, enquanto a maioria dos municípios do Território não consegue “articular-se” para buscar essa fonte de projetos e o colegiado não a utilizou. Normalmente, a natureza desses projetos diz respeito a investimentos realizados por meio da compra de patrulha mecanizada (tratores e equipamentos) e veículos para suporte a produção da agricultura familiar.

Os onze projetos oriundos de ações do colegiado Territorial estão sintetizados na Tabela 4.6, dos quais oito foram destinados a investimentos e três para custeio; sua liberação concentrou-se nos anos de 2005 a 2008, enquanto, nos anos de 2003, 2004, 2009 e 2011 não foi liberado nenhum projeto para o Território por meio de ação do Colegiado Territorial; o volume de recursos aplicados nesses projetos ao longo dos nove anos analisados (2003 a 2011) atingiu apenas R\$946.265,18, dos quais R\$806.538,00 foi o valor liberado pelo PROINF e R\$139.727,18 foi a contrapartida dos proponentes, equivalente a 14,77%. Nem sempre essa contrapartida ocorre em espécie, pode ocorrer com a doação de um terreno, a utilização de infraestrutura do proponente, entre outros.

O valor total é muito baixo para as dimensões do Território, para o número de municípios e em relação ao tempo, se for considerado o período analisado, os projetos oriundos do Colegiado Territorial investiram pouco mais de R\$ 100.000,00 ano para todo o Território. Na média, cada projeto investiu pouco mais de R\$ 86.000,00.

Uma análise pormenorizada evidencia que os projetos de natureza investimentos (8) foram direcionados para atividades agropecuárias, realizando ações em poucos municípios do Território. Três projetos promoveram a construção e/ou reestruturação de viveiros de mudas com o objetivo de produzir mudas frutíferas e de eucalipto, dois projetos permitiram a aquisição de dois caminhões para apoio a produção e comercialização da agricultura familiar, um projeto foi direcionado para compra de veículos e equipamentos para suporte a gestão territorial, um projeto esteve voltado para a construção de um laboratório na Escola Família Agrícola bem como a aquisição de equipamentos e por fim, o último projeto de investimento que propiciou a construção de um centro de capacitação (Tabela 4.6).

TABELA 4.6 Projetos do PROINF no Território Noroeste de Minas – 2003 a 2011

Ano	Código	Natureza	Resumo do Objeto	Proponente	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação Obra	Relação com PT
2005	177502	Invest.	Construção de viveiro de mudas.	Município de Arinos	43.250,79	38.541,00	Concluída	Func. Parcial.
2005	177505	Invest.	Compra de equipamentos e veículo I.O.	Município de P. Olegário	32.917,25	30.070,00	Concluída	Func. Parcial.
2005	177506	Invest.	Implantação de viveiro de mudas e sistema de irrigação.	Município de João Pinheiro	71.057,29	54.666,00	Concluída	Func. Parcial.
2005	177508	Custeio	Formação de agentes e monitoramento de ações no desenv. territorial.	CEDESC	18.182,00	18.000,00	Concluída	Func. Parcial.
2005	184515	Invest.	Apoio a produção: Viveiro de mudas	Município de P. Olegário	46.273,88	38.541,00	Concluída	Func. Parcial.
2006	198610	Invest.	Compra de caminhão de 15 toneladas e caçamba basculante.	Município de Bonfinópolis de Minas	187.980,07	179.995,00	Concluída	Func. Parcial.
2006	198616	Invest.	Construção do laboratório da EFA e aquisição de equipamentos.	Município de Natalândia	79.273,86	71.925,00	Concluída	Não Func.
2007	232886	Invest.	Implantação Centro Cpacitação.	Município de Arinos	123.210,04	80.000,00	Concluída	Func. Parcial.
2007	232888	Invest.	Apoio a comercialização.	Município de P. Olegário	157.000,00	130.000,00	Concluída	Func. Parcial.
2008	263734	Custeio	Promover o Território Noroeste por meio de ações de mobilização.	CEDESC	67.800,00	64.800,00	Normal	Em execução
2010	327556	Custeio	Estruturação de cadeias produtivas.	Cáritas Paracatu	119.320,00	100.000,00	Normal	Em execução
<b>Total</b>	-	-	-	-	<b>946.265,18</b>	<b>806.538,00</b>	-	-

Fonte: SGE-SDT/MDA, (2011). Modificado pelo autor.

De acordo com informações de responsáveis pelos projetos e do Relatório da Equipe UFU (FERNANDES FILHO *et al*, 2012), nenhum dos projetos de investimentos cumpre o que foi informado no Plano de Trabalho e funcionam parcialmente (Tabela 4.6). Assim, segue breve análise dos projetos:

\* os viveiros de mudas foram construídos para produzir mudas regionalmente (em média, quatro municípios cada), entretanto, em dois deles ocorre a produção parcial de mudas que são destinadas apenas para beneficiários do município, o terceiro não destina mudas a todos os municípios do plano de trabalho;

\* a compra dos dois caminhões também foi direcionada para serviços regionais, mas operacionalmente, eles estão atuando em apenas no município proponente do projeto, nem sempre com o propósito de apoio à agricultura familiar;

\* o veículo adquirido para suporte à gestão territorial foi mal utilizado (recebendo diversas multas de infrações de trânsito) aliado à “carência” de recursos oficiais para a sua manutenção, situação que levou a prefeitura proponente do projeto a recolher o veículo da instituição local responsável pela assessoria técnica ao Colegiado Territorial e o incorporou a sua frota, para prestação de serviços na secretaria de agricultura, logo o Colegiado não conta mais com esse veículo;

\* o laboratório foi construído em 2007, na sede da Escola Família Agrícola que fica localizada na zona rural do município de Natalândia no assentamento Saco do Rio Preto com o objetivo de auxiliar na formação técnica, entretanto, a escola só foi construída em 2012, fruto do projeto PAC/BIRD iniciado em 2004, mas ainda não funciona plenamente, pois falta água e outros equipamentos, o que significa baixa utilização do laboratório;

\* o centro de capacitação foi construído em Arinos, cujo término ocorreu em junho de 2010, entretanto o projeto não opera totalmente, pois o proposta de financiamento modalidade custeio para compra de máquinas e equipamentos vinculados a esse projeto não foi aprovada pela SDT/MDA, em função dos corte de recursos o que tem inviabilizado a utilização total do centro de capacitação para agricultores familiares.

Dos três projetos de custeio financiados, apenas um foi totalmente executado, os outros dois ainda estão em execução (Tabela 4.6). O projeto executado refere-se à “Formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial e Monitoramento de Ações”, destinando a 36 jovens, dois de cada município, e foi realizado pelo proponente: Centro de Educação e Desenvolvimento Sustentável do Cerrado – CEDESC em 2006. Entretanto, ainda de acordo com o (FERNANDES FILHO *et al*, 2012), não foi possível identificar beneficiários do curso e os entrevistados localmente avaliam que o curso não cumpriu com o objetivo, ao observar

que o conteúdo transmitido não foi completamente assimilado, pois “não vê atores sociais do Território com conhecimentos profundos”.

O primeiro projeto em execução trata-se do custeio para “promover o Território Noroeste de Minas por meio de ações de mobilização”. A execução desse projeto é o que viabiliza operacionalmente as atividades do Colegiado Territorial (plenárias, reuniões, materiais etc.) levadas a cabo pela assessoria técnica (CEDESC e assessor técnico). Entretanto o custeio, que deveria ser aplicado em um ano (2008-2009) se arrasta até o início de 2013 por problemas diversos: dificuldades na prestação de contas de cada etapa, lentidão na liberação de recursos, grande burocracia e deficiência técnica. Com tantos problemas, os resultados do Colegiado Territorial são limitados.

O segundo projeto de custeio em execução trata-se da “estruturação de cadeias produtivas”, levado a cabo pela Cáritas de Paracatu, que visa à realização de diagnóstico em 21 comunidades de sete municípios do território e a aplicação de cursos de formação e qualificação nas comunidades, com ênfase para a produção e comercialização. Entretanto, esse projeto foi apenas iniciado, concretizando a sua primeira etapa, com os diagnósticos realizados no fim de 2011 e início de 2012, enquanto a segunda etapa ainda não foi realizada até o início de 2013 por falta da liberação de recursos, também por problemas na “prestação de contas”<sup>83</sup>.

Essa realidade de um número reduzido de projetos evidencia o baixo resultado efetivo dos projetos PROINF com acompanhamento do Colegiado Territorial no Território Noroeste de Minas para a promoção do desenvolvimento rural, especialmente se forem considerados a extensão do Território, o número de agricultores familiares e o número de municípios envolvidos, apenas seis, proponentes de projetos. Assim sendo, é preciso avaliar com maior profundidade os problemas, para que se alcance o desenvolvimento territorial no Território Noroeste de Minas, pois os próprios membros do Colegiado “avaliam que não conseguiram a aprovação de todos os projetos criados e voltados para o Território, bem como o valor do PROINF para essa modalidade é insuficiente para resolver os problemas locais de produção e geração de renda”.

Um fato importante que chamou nossa atenção para essa realidade é que, nas entrevistas com membros do Colegiado Territorial, foram apontadas várias “ideias” ou pré-projetos para desenvolvimento rural, entretanto, a baixa capacidade técnica demonstrada pelos

---

<sup>83</sup> Técnicos da entidade executora têm encontrado grandes burocracias na prestação de contas no Sincov/Caixa para a liberação da segunda etapa dos recursos, desde a burocracia excessiva, a lentidão nas respostas por parte do financiador, incluindo a greve recente do MDA.

membros dificulta a elaboração de projeto factível<sup>84</sup>. Dados em documentos dos Assessores Técnicos apontam mais de 30 pré-projetos que foram encaminhados a partir das instituições locais para instâncias superiores, mas, reprovados, foram abandonados, especialmente por sua baixa capacidade demonstrativa, embora a ideia original fosse avaliada como factível. Entre essas propostas estão a demanda por construção de Escolas Famílias Agrícolas, projetos de recuperação ambiental, demanda por bens de investimento para incentivar a produção, processamento e comercialização na agricultura familiar (FERNANDES FILHO *et al*, 2012).

Membros do colegiado, em entrevistas, além de reconhecerem suas limitações, reclamaram do excesso de burocracia para lidar com as exigências do Manual Operacional do PROINF no processo de aprovação de um Projeto a partir do Colegiado Territorial, que deve percorrer um longo caminho entre a concepção e sua efetiva construção<sup>85</sup>. O grande temor demonstrado é com Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural, formado por técnicos de órgãos como a EMATER e o IMA que, ao analisar os projetos, “barram” vários projetos oriundos do Território Noroeste de Minas. Mesmo cumprindo todas as etapas até chegar ao financiamento, operado pela Caixa Econômica Federal, o proponente precisa cumprir uma série de exigências para receber os recursos. Como, normalmente, o proponente são as prefeituras locais, e quase sempre elas estão com algumas “pendências” com a esfera federal, as instituições locais têm enfrentado dificuldades para encontrar proponentes para os projetos. Situação que trava a execução de vários projetos.

De acordo com Fernandes Filho *et al*, (2012), os projetos analisados revelam uma situação preocupante quanto à eficiência e à eficácia, pois os oito projetos de investimento foram concluídos, ou seja, por parte do financiador foram realizados os investimentos prometidos, mas não operam ou operam parcialmente em relação ao Plano de Trabalho. Daqueles que operam a maior parte opera com apenas 40% da capacidade. O Relatório ainda aponta que os projetos não possuem prestação de contas abertas ao público, nem mesmo ao

---

<sup>84</sup> Nas entrevistas realizadas pela CAI, é perceptível que várias lideranças que estão à frente de importantes instituições locais são semianalfabetos.

<sup>85</sup> De forma resumida, o projeto é demandado por uma instituição (proponente) que é enviando para aprovação do Colegiado. Caso seja aprovado, o projeto é encaminhado para análise do Núcleo Técnico, que emite um parecer que deve ser submetido novamente ao Colegiado, e, uma vez aprovado, a instituição proponente o inscreve no SICONV (Sistema de Convênios do Governo Federal), que registra o projeto no Sistema e o envia a Delegacia Regional do MDA para emitir parecer e inseri-lo no SGE. Em seguida o projeto é encaminhado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDRs) que o analisa e emite um parecer que é destinado a Coordenação de Projetos da SDT, que também emite um parecer enviando-o novamente ao SICONV e SGE, caso o parecer final seja favorável, o SICONV emite a ordem de empenho de pagamento que é executada pelo agente financeiro, normalmente a Caixa Econômica Federal (PROINF, 2012). Em todas essas etapas, quem está emitindo o Parecer pode questionar os projetos, pedir novos documentos, exigir novos cálculos, o que dificulta o trabalho dos proponentes, ainda mais quando quem está elaborando não possui formação qualificada para elaborar um projeto, como normalmente ocorre com as instituições locais.

Colegiado do Território, que deveria acompanhar a sua gestão. Nenhum projeto tem sistema de gestão participativa, o gerenciamento é realizado apenas pelo gestor e não existe fiscalização entre o que foi proposto no plano de trabalho e aquilo que de fato cada projeto realiza, nem mesmo por parte do Colegiado.

Assim, embora o recurso financeiro tenha origem do poder público, é difícil identificar os possíveis beneficiários, pois não são explicitados na realização de suas ações, não existe uma lista disponível a todos, com isso, falta transparência, inclusive para incorporar novos beneficiários.

Todos os projetos de abrangência intermunicipal, que foram executados a partir das prefeituras municipais como proponente, apresentaram problemas operacionais e ficaram restritos ao próprio município. Entre os problemas estão a dificuldade de manutenção de um bem entre diferentes prefeituras, a falta de repasse de recursos financeiros de uma prefeitura para outra, para o custeio<sup>86</sup>, a falta de planejamento intermunicipal entre outros, o que exige a constituição de uma estrutura de gestão de recursos públicos intermunicipais.

Por tudo isso, e por outros indicadores, os projetos do Território Noroeste de Minas obtiveram notas (índices) muito baixas na avaliação de projetos de investimento realizada pela Célula de Acompanhamento e Informação (CAI)<sup>87</sup>. A avaliação dos indicadores calculados varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo o valor 1 (um) a melhor avaliação e 0 (zero) a pior avaliação (SGE-SDT/MDA).

O Quadro 4.2 sintetiza os indicadores para as quatro variáveis-chave avaliadas para a gestão de projetos territoriais (avaliação da fase de planejamento do projeto; avaliação da fase de execução do projeto; indícios de impacto e indicadores gerais de gestão de projetos) indicando que todos estão em um nível ruim e crítico, oscilando entre 0,165 e 0,215.

Portanto, a obtenção de uma nota tão baixa é explicada pelo conjunto de situações encontradas nos projetos executados, como não operacionalidade ou baixa operacionalidade, pouco envolvimento de instituições no financiamento/gestão, a inexistência de fiscalização, a baixa participação dos beneficiários e do Colegiado na gestão, entre outros.

---

<sup>86</sup> O Prefeito de um município entrevistado alega que não recebe recursos de outras prefeituras para produzir mudas no viveiro que está sob sua responsabilidade, assim a produção ocorre apenas para beneficiários do município.

<sup>87</sup> A avaliação de projetos de investimentos foi financiada pela SDT por meio da coleta dos dados pela CAI, realizado a partir do Questionário (Q5), composto por 62 perguntas e aplicado para um representante do Colegiado, um representante dos beneficiários e um representante dos executores, por projeto avaliado. Esse questionário contempla a coleta de informações para a fase de planejamento, execução, incluindo a implantação e o gerenciamento das atividades dos empreendimentos em funcionamento e os indícios de impacto econômicos e socioculturais (SGE-SDT/MDA).



QUADRO 4.2 Indicadores gerais dos projetos pesquisados no Território Noroeste de Minas.

Quadro de Indicadores	
1. Avaliação da Fase de Planejamento do Projeto	0,175
2. Avaliação da Fase de Execução do Projeto	0,215
3. Índícios de Impacto	0,165
4. Indicadores Gerais de Gestão do Projeto	0,164

Legenda:

0,80 - 1,00 = Ótimo

0,60 - 0,80 = Bom

0,40 - 0,60 = Regular

0,20 - 0,40 = Ruim

0,00 - 0,20 = Crítico

Fonte: SGE/CAI – SDT/MDA – Território Noroeste de Minas.

Essa situação permite concluir, a partir dos resultados dos projetos implantados, que o Colegiado Territorial do Noroeste de Minas não tem conseguido colocar em marcha um processo de desenvolvimento territorial rural sustentável, sendo preciso repensar a política territorial de indução para o Território Noroeste de Minas. Situação que também indica que não houve consolidação desse espaço de concertação social e a descontinuidade na política de promoção do desenvolvimento territorial se expressa em resultados efetivos.

## 5. O território do Café do Cerrado Mineiro<sup>88</sup>

A região pode ser vista como um “espaço-momento” cuja diferenciação resulta muito mais da efetiva articulação espacial em rede, complexa, amplamente aberta à transformação, cuja dominância em termos de densidade, disposição e dimensão espaciais (econômica, política, cultural ou “natural”) dependerá dos grupos sociais e do contexto geo-histórico em que estiver inserida. (HAESBAERT, 2010, p. 196).

### 5.1 Introdução

O objetivo desse capítulo é apresentar e analisar a constituição do território Café do Cerrado Mineiro, que foi constituído a partir da articulação social dos cafeicultores locais em função de interesses privados. Sua experiência de organização representativa, por meio das associações dos cafeicultores do Cerrado Mineiro, é um modelo de organização que se insere em uma nova etapa do associativismo rural brasileiro, na qual se consolida uma articulação da representação de interesses de caráter político e econômico especializados.

De acordo com Ortega e Jesus (2012), as entidades representativas que emergem desse processo, além de defenderem os interesses dos associados, proporcionam assistência técnica, política de marketing, comercialização, construção de marcas por meio das indicações geográficas, consolidando um território e uma ação que pode ser denominada de autofiscalização com o objetivo de melhorar a qualidade do produto — um claro exemplo de regulação privada.

Nesse sentido, pode-se dizer que a fundação do Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado (CACCCER) em 1992, recentemente renomeada para Federação dos Cafeicultores do Cerrado, representa a institucionalização da representação da cafeicultura no Cerrado Mineiro, pois de acordo com Reis (2007, p. 13), instituições são “consolidações coletivas de formas de compreender, agir e organizar as interações em sociedade”. A institucionalização das relações coletivas, entendida como um “conjunto de mecanismos que usam diferentes formas de coordenação das ações individuais e mobilizam várias estruturas sociais: o mercado, o Estado, a comunidade, as associações de interesses, as redes, as

---

<sup>88</sup> Esse capítulo foi elaborado tomando como referência parte do trabalho desenvolvido no Livro *Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro* (2012), elaborado em coautoria com Antonio César Ortega.

empresas e as hierarquias empresariais” Reis (2007, p. 13), consolidam uma estrutura de governança como ocorre com a consolidação da Federação dos Cafeicultores do Cerrado.

Para tanto, é preciso destacar o papel relevante das organizações representativas dos interesses dos cafeicultores do cerrado mineiro, que consolidaram uma estrutura organizativa cujo resultado foi a construção de um Território, definido a partir de fatores como a dimensão material, as relações sociais, a história e a identidade. Fatores que, bem compreendidos, permitem aprender uma série de elementos comparativos e sugestivos para a política territorial de desenvolvimento rural implantada nas últimas décadas pelos governos brasileiros.

Assim, o objetivo deste capítulo é caracterizar a constituição do território Café do Cerrado Mineiro, em que o processo de articulação de interesses, que culminou com a constituição da Federação dos Cafeicultores do Cerrado, desempenha um papel fundamental. Dessa maneira, a cafeicultura, pelos impactos multiplicadores sobre as atividades econômicas e sociais de seu entorno, pode ser considerada como a ideia-guia que caracteriza o Território. Para tanto, o foco não é a análise micro, cada município em separado, com suas variáveis socioeconômicas pormenorizadas, mas a análise em conjunto.

A escolha do Território Café do Cerrado Mineiro pela importância econômica e por haver constituído uma referência de organização de agricultores no Brasil. Sua constituição, classificada por nós como de caráter autônomo, pelo propalado sucesso, como afirmamos, pode servir de referência para os territórios induzidos por políticas públicas. Ademais de sua relevância para os objetivos a que nos propomos, há que se destacar nosso envolvimento com pesquisas e publicações desenvolvidas por nós sobre o território ao longo da última década<sup>89</sup>.

A construção do capítulo está dividida em quatro seções: a primeira é essa breve introdução. A segunda é dedicada à caracterização do território, destacando o processo de chegada do café no Cerrado Mineiro e a sua consolidação nesse novo “território”. Na terceira seção é apresentada a estrutura de governança, ou seja, a consolidação de uma articulação social constituída desde baixo no território Café do Cerrado Mineiro, o que podemos denominar de consolidação de capital social autônomo e endógeno. Na quarta seção, são apresentados alguns resultados conquistados pela articulação social consolidada no território.

---

<sup>89</sup> Merecem destaque os projetos de iniciação científica ao longo da Graduação, que resultaram na elaboração da monografia (JESUS, 2003) e num artigo científico apresentado em congresso (ORTEGA, GARLIPP; JESUS, 2003), também foram desenvolvidos outros projetos de Pesquisas em conjunto com outros pesquisadores que resultaram diversos artigos, como em Ortega e Jesus, 2009. Todo esse trabalho resultou na publicação do livro *Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro* em coautoria com Antônio César Ortega (ORTEGA e JESUS, 2012).

## 5.2 Caracterização geral

### 5.2.1 O Cerrado preparado para receber o café

A constituição do Território Café do Cerrado Mineiro, que abarca atualmente terras de 55 municípios, e uma área produtiva superior a 175.000 ha, compreende um longo processo até sua consolidação. Esse processo iniciou-se com a transferência da atividade cafeeira de regiões tradicionais que apresentavam dificuldades climáticas para a cultura, como norte do Paraná e oeste de São Paulo, para terras consideradas mais propícias, como o Cerrado Mineiro. Assim, o Programa de Renovação e Revigoração do Café, iniciou-se na década de 1970, pode ser considerado o marco para a cafeicultura da região e constituição do Território do Café do Cerrado Mineiro, cuja consolidação ocorre com a criação da Federação dos Cafeicultores do Cerrado em 2010 e a conquista da Denominação de Origem da marca Café do Cerrado Mineiro.

Para compreender a chegada da cultura cafeeira ao cerrado mineiro, é preciso partir da década de 1960, quando o café se encontrava mergulhado em mais uma crise, fruto da safra recorde de 1959 e de estoques acumulados até esse ano, o que obrigou o Governo a destruir dez milhões de sacas entre 1959 e 1962 com o objetivo de reduzir a oferta e melhorar os preços no mercado internacional (MARTINS, 2008). Como crises dessa natureza existiam desde o início do século XX<sup>90</sup>, o Governo brasileiro precisava enfrentar a “questão cafeeira” de forma mais duradoura, o que levou a empreender uma política para modernizar a atividade por meio da erradicação dos cafezais de baixa produtividade. Essa política foi posta em marcha com a instituição do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), subordinando ao Instituto Brasileiro do Café – IBC, em 1961, responsável por importantes propostas para o setor.

Na época, de modo geral, os formuladores da política cafeeira avaliaram que existiam muitas regiões produtivas de café com predomínio de processos retrógrados, práticas rotineiras para produtores tradicionais que não modernizavam o processo de produção, e que geravam uma enorme quantidade de terras ocupadas com lavouras de baixa produtividade e enorme volume de mão de obra utilizado, tornando a produção, em muitos casos, antieconômica.

---

<sup>90</sup> Para conhecer mais sobre as crises da cultura cafeeira no Brasil ver: Ortega; Jesus (2012) e Martins (2008).

Nessa visão, era necessário “convencer” o proprietário a substituir lavouras decadentes por novas, ou trocar por outras culturas.

De acordo com Oliveira (2004), o tema foi explosivo para a época, pois abarcava questões sociais, políticas, econômicas e até humanitárias, ao envolver uma massa de trabalhadores que seriam desalojados, perdendo seus postos de trabalho e com poucas perspectivas de reaproveitamento. Entretanto, a necessidade da modernização, o temor de superprodução e a explosão da *ferrugem*, doença proveniente de um fungo que atacava o cafezal, fez o Governo implementar uma política agressiva.

Assim, de 1961 a 1967, foram eliminados dois bilhões de pés de cafés no Brasil, de uma população próxima aos 4,5 bilhões. O Governo Federal, por meio do GERCA, indenizou os proprietários referentes a 1,5 bilhões de pés de café, e esses próprios proprietários erradicaram 0,5 bilhão por conta própria, erradicação que ocasionou a despensa de milhares de trabalhadores de seus postos de trabalho, gerou desenfreado fluxo migratório, principalmente, para os grandes centros urbanos, mas também para outras atividades agrícolas, em fase de diversificação.

Nesse contexto, atenção especial foi dada aos cafezais situados em regiões sujeitas a geadas, que recorrentemente enfrentavam riscos ainda maiores para a produção. Nesses casos, eliminar-se-ia lavouras de áreas tradicionais e de baixa produtividade, como são os casos do norte do Paraná e oeste de São Paulo, em que o risco de geadas ampliava suas crises. Ao mesmo tempo, em novas áreas, ou nas áreas reformadas, foi disseminado o pacote tecnológico da Revolução Verde, estimulando a adoção de inovações tecnológicas como as agrônômicas, biológicas, físico-químicas e mecânicas.

As transformações por que passava a cafeicultura nacional foram influenciadas por mudanças que ocorreram na Economia nacional. De um lado, a modernização beneficiou-se do processo de industrialização pesada da Economia nacional, principalmente com o Plano de Metas (1955-60), que constituiu no País parte do parque industrial o que possibilitou nos anos seguintes a produção de bens de produção para a agricultura, como é o caso da indústria de tratores, de implementos agrícolas e indústrias químicas, seguindo com outros planos.

De outro lado, a modernização foi incentivada por crédito farto e barato propiciado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em meados da década de 1960, no âmbito do Estatuto da Terra, e que se converteu, conforme concluiu Delgado (1985), no grande motor das transformações por que passou a agricultura brasileira desde então. Essa modernização de parte da agricultura nacional atraiu novos investimentos ao setor

agroindustrial, constituindo o que se convencionou definir por complexos agroindustriais, entre eles, o Complexo Cafeeiro (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

No conjunto, além das políticas de erradicação de cafezais em zonas de baixa produtividade e/ou de elevado risco de geadas, outras transformações produtivas realocizam a cafeicultura nacional. Assim, Martins (2008) aponta que as transformações impostas à atividade cafeeira causaram uma mudança de paisagem e na localização de sua produção, pois a ordem dos estados produtores se alterou significativamente. Com as fortes geadas de 1975, o Estado do Paraná, que chegou a produzir mais de 40% do café brasileiro, perdeu a liderança para o estado de Minas Gerais.

Como lema adotado na ocasião era “Renovar para Salvar”, eliminando cafezais em terras desfavoráveis, a cultura e a seleção daqueles de maior produtividade e qualidade, cuja preocupação inicial estava voltada para a redução da superprodução, após as fortes geadas de 1969, agregou-se outro objetivo à produção cafeeira nacional: impedir que oscilações tão bruscas comprometessem a exportação e, como consequência, a entrada de divisas. Foi nesse momento que uma política de zoneamento da cafeicultura nacional ganhou corpo, e o Cerrado Mineiro passou a ser uma área prioritária (RIBEIRO, 1985).

A chegada do café ao Cerrado Mineiro também foi incentivada por políticas implementadas em meados dos anos 1970 com intuito de promover uma reterritorialização das terras de cerrado no Brasil Central e pela crise energética da década de 1970, que desencadeou o Programa Pró-Álcool, que contou com fortes incentivos governamentais, e levou à substituição de grandes áreas de lavoura cafeeira pela produção de cana, particularmente, no Estado de São Paulo. Como consequência, são constituídos “novos” cafezais, em Minas Gerais, especialmente, no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (TMAP), mas também nos estados do Espírito Santo, Goiás, Bahia e Rondônia.

Portanto, o Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais (PRRC), com iniciativa do Instituto Brasileiro do Café (IBC) e do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), contou com recursos do Tesouro e do Banco do Brasil, entre outros agentes financeiros, intensificou-se a expansão da cafeicultura na região do Cerrado, uma região pouco tradicional na produção agrícola até então, mas que possuía clima e altitudes bastante favoráveis.

O Cerrado, que constitui o segundo maior bioma brasileiro, com uma área aproximada de dois milhões de km<sup>2</sup>, em oito estados: Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí e o Distrito Federal, apresenta índices pluviométricos regulares, com chuvas concentradas no verão. Possui grande biodiversidade e

aptidão para produção agrícola, particularmente, no topo de suas chapadas, cujas características favorecem a adoção da mecanização do processo produtivo.

Em Minas Gerais, a mesorregião do TMAP foi pioneira na introdução de políticas governamentais que viabilizaram a difusão do padrão tecnológico da Revolução Verde no Cerrado brasileiro. Gonçalves Neto (1997) demonstra a ação do PRRC em Araguari ainda na década de 1970. Enquanto no Alto Paranaíba, no início da década de 1970, o Governo Mineiro introduziu o PADAP (Programa de Assentamento Dirigido ao Alto Paranaíba), financiando a compra de terras por parte, principalmente, para produtores que deslocavam do sul do País com potencial de modernizar a produção local.

Ao “ocupar” as terras de cerrado com a atividade agrícola, foi imposto um modelo de produção por meio da difusão da Revolução Verde, que visava a introduzir práticas de uma agricultura mais “racional”, nos termos do “novo” padrão tecnológico. Os tecnocratas dos governos estadual e federal enalteciam que a região, “que ainda estava por ser ocupada”, seria transformada no “grande ‘celeiro’ de alimentos do mundo” e, para tanto, seriam colocados em prática grandes projetos governamentais para que se alcançasse aquele objetivo<sup>91</sup>. Assim sendo, o modelo agrícola adotado no Cerrado Brasileiro, guardadas algumas adaptações, foi o mesmo difundido por meio da internacionalização da Revolução Verde, que constituiu padrão tecnológico hegemônico no mundo.

Várias críticas foram dirigidas aos programas governamentais de ocupação do cerrado, cuja lógica foi de privilegiar os indivíduos de fora, aqueles com “espírito empresarial”, enquanto que uma parcela importante dos agricultores da região não foi beneficiada pelos programas por não possuírem conhecimento do padrão tecnológico implantado nem o capital mínimo para sua adoção. Nos documentos de formulação do PADAP de 1972, seus coordenadores justificavam que os pequenos proprietários locais possuíam baixo nível técnico, eram de adaptação limitada e com pouco conhecimento dos mecanismos de crédito rural e da prática do cooperativismo, política que manteve um significativo número de agricultores familiares à margem do processo de “modernização” do cerrado.

De acordo com França (1984), agricultores familiares que possuíam terras no alto das chapadas, mais adequadas à mecanização, foram estimulados a vendê-las por valores muito baixos, levando a migração de muito deles para as cidades-polo da região ou adquiriram novas terras. Aqueles agricultores que adquiriram novas propriedades nos municípios da

---

<sup>91</sup> Exemplos destes projetos são o PADAP, o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento do Polo Centro) e o PRODECER (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados). Sobre eles pode-se consultar Salim (1986) e França (1984).

região, em grande medida, adquiriram terras em áreas mais acidentadas, que inviabilizam a mecanização da produção (SHIKI; SHIKI, 2000).

Em relação aos grandes proprietários da região, em um primeiro momento, também se colocaram como críticos desses projetos governamentais. Entretanto, de acordo com Ortega (2005b), ainda que não estivessem dispostos a se modernizarem, receberam benefícios decorrentes de um lado, da não cobrança de uma utilização mais produtiva de suas terras, permitindo-se mantê-las como reserva de valor; e, de outro, do reflexo da modernização das terras de seus vizinhos, que proporcionou a valorização de suas propriedades. Logo esqueceram estas críticas, pois gozavam de privilégios, mesmo não incorporando o “espírito empresarial”. Em um primeiro momento, a utilização de suas terras, continuou sendo feita a partir da prática de uma pecuária extensiva<sup>92</sup>, mas, com o tempo, também foram incorporando o novo método de produção (ORTEGA, 2005b).

Assim, com as políticas governamentais direcionadas para os denominados “forasteiros”, apelido dado aos migrantes que deslocaram para os projetos de colonização do cerrado, bem como os grandes proprietários locais que se adaptaram aos novos métodos do processo produtivo agrícola, ambos constituíram a base de apoio de um pacto político que permitiu ao Governo incentivar as transformações verificadas no cerrado brasileiro.

Conforme Ortega (2005b), apesar do modelo excludente adotado no Cerrado Mineiro, é inegável que, frente ao que o cerrado produzia até meados da década de 1970, a estratégia adotada foi extremamente bem sucedida, desde um ponto de vista exclusivamente produtivista. Observa-se a elevação do volume produzido de diversos produtos agropecuários (café, soja milho, entre outros), o aumento da diversificação agropecuária da região e os elevados níveis médios de produtividade alcançados.

Para fazer frente à crescente produção agropecuária que a região do cerrado experimentava, foi necessário construir uma infraestrutura básica em transportes e armazenagem, constituir uma importante atividade de pesquisa, incluindo grandes centros de pesquisas e de extensão rural ambos, levados a frente pelos governos federal e estadual.

Com isso, houve mudanças significativas na cesta de produtos cultivados e nos animais criados. De uma produção primária de produtos alimentares básicos e de pouca transformação industrial até chegar ao mercado, como o arroz, feijão e milho, passou-se a priorizar uma produção mais integrada às agroindústrias, como é o caso dos sucos de frutas, café, soja, avicultura etc.; e, mesmo aqueles que já eram produzidos anteriormente, como a

---

<sup>92</sup> São nessas propriedades que, mais recentemente, em virtude do desemprego rural e urbano verificado na região é que se acirraram os conflitos pela terra, tornando a região uma das áreas mais conflituosas do país.



carne, o leite, o milho e o feijão, passaram a ser produzidos a partir da adoção de um pacote tecnológico completo e a sofrer um maior processamento até chegar ao consumidor final, integrando-se em cadeias agroindustrias. Além disso, boa parte dessa produção passou a ter no mercado externo seu principal comprador.

Até recentemente, as críticas ao modelo adotado podiam ser consideradas como sendo fundamentalmente externas, dirigindo-se principalmente aos resultados sociais e ambientais provocados. Entretanto, pesquisas foram desenvolvidas demonstrando que as consequências de sua adoção levam à realização de críticas internas ao modelo, por não possibilitar a utilização sustentável das terras do cerrado, apesar de que sua ocupação naqueles moldes, continua em franco processo de expansão. Como consequência, foram introduzidas inovações agronômicas importantes para mitigar esses efeitos. Esses são os casos da adoção da prática do plantio direto, que visa a minimizar alguns efeitos degradantes do solo de cerrado, e da irrigação por gotejamento, particularmente, no caso da cafeicultura, com resultados positivos sobre os recursos hídricos (SHIKI, 1997).

No Cerrado Mineiro, nos termos a que se propôs, a experiência da cafeicultura é uma das mais bem sucedidas na incorporação do padrão tecnológico da Revolução Verde e dos resultados gerados tanto em produção, produtividade e qualidade. Dessa maneira, a política de modernização da cafeicultura brasileira, aliado ao processo de modernização da produção nas terras de cerrado, tornou tal experiência exitosa, conforme veremos a seguir.

### **5.2.2 O território café do Cerrado Mineiro**

Atualmente, a produção de café no território do Cerrado Mineiro, fruto das políticas públicas para incorporarem ao Cerrado atividades agropecuárias com base em um padrão tecnológico hegemônico, o da Revolução Verde, abrange terras em oito microrregiões geográficas criadas pelo IBGE no estado de Minas Gerais, são elas: Paracatu, Pirapora, Uberlândia, Patrocínio, Patos de Minas, Uberaba, Araxá e Piumhi, destacando-se sua concentração produtiva nas microrregiões de Uberlândia, Patrocínio e Patos de Minas. Essas mesmas microrregiões receberam, diretamente, projetos de assentamentos governamentais, como é o caso do PADAP na microrregião de Patos de Minas e do PRODECER na microrregião de Patrocínio.

É em função da evolução da produção da cultura cafeeira nessas oito microrregiões que foi possível consolidar o território Café do Cerrado Mineiro<sup>93</sup>. O território é constituído por 55 municípios no oeste do estado de Minas Gerais<sup>94</sup> entre as oito microrregiões geográficas do IBGE que o compõe (<<http://www.cafedocerrado.org>>.). Esses municípios que formam o território Café do Cerrado possuem dinâmicas econômicas, sociais e políticas diferenciadas entre si, cujo elemento que os unem é a produção de cafés.

Os 55 municípios abrangem uma grande área, são 112.326,90 km<sup>2</sup> equivalentes a 11.236.690 ha, ocupando 19,15% das terras de Minas Gerais, com grande variação na área pertencente a cada município, que parte do pequeno município de Arapuá com 173,89, km<sup>2</sup> até o município de João Pinheiro, o maior município mineiro com área de 10.727,47 km<sup>2</sup>, cuja média municipal para o território chega a 2.042,30 km<sup>2</sup>, enquanto a média mineira é de 687,60 km<sup>2</sup>. (Tabela 9.4, Anexos).

De acordo com o Censo de 2010, a população total dos 55 municípios atingiu 2.093.319 habitantes, enquanto em 2000 era de 1.839.946 habitantes, crescimento médio de 1,30% aa, frente ao o crescimento da população mineira, que foi de 0,91% a.a. O crescimento acima da média estadual foi estimulado, em grande medida, pela atividade do agronegócio presente em todos os municípios e que passa por cenário de crescimento na década. Dos 55 municípios, apenas oito registram taxas negativas no crescimento populacional no período, todos com população inferior a 8.000 habitantes. Enquanto os outros 47 registraram crescimento, especialmente os municípios polos de cada microrregião e que concentram a população local.

Assim, os dois municípios mais populosos do território, Uberlândia com 604.013 habitantes e Uberaba com 295.988 habitantes cresceram acima da média da região, 1,88% aa e 1,62% aa, respectivamente entre 2000 e 2010. Enquanto Araxá cresceu 1,72% aa chegando a 93.672 habitantes; Araguari cresceu apenas 0,74% aa chegando a 109.801 habitantes;

---

<sup>93</sup> É importante esclarecer que a abrangência das terras de Cerrado em Minas Gerais é muito maior do que as que se concentram nessas microrregiões. O uso da expressão “Cerrado Mineiro”, nesse sentido, está ligado ao fato de que é nessas microrregiões que se concentra a produção de café em terras de cerrado no estado mineiro, denominado Café da Região do Cerrado Mineiro.

<sup>94</sup> Os 55 municípios produtores de café que, por meio de nove associações, formam o Conselho das Associações de Cafeicultores do Cerrado (CAC CER). Estes municípios são: Abadia dos Dourados, Araguari, Arapuá, Araxá, Bambuí, Bonfinópolis, Buritis, Buritizeiro, Campos Altos, Canápolis, Carmo do Paranaíba, Cascalho Rico, Conquista, Coromandel, Córrego Danta, Cruzeiro da Fortaleza, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Guarda Mor, Guimarães, Ibiá, Indianópolis, Iraí de Minas, João Pinheiro, Lagamar, Lagoa Formosa, Matutina, Medeiros, Monte Alegre, Monte Carmelo, Nova Ponte, Paracatu, Patos de Minas, Patrocínio, Pedrinópolis, Perdizes, Pratinha, Presidente Olegário, Rio Paranaíba, Romaria, Sacramento, Santa Juliana, Santa Rosa da Serra, São Gonçalo do Abaeté, São Gotardo, Serra do Salitre, Tapira, Tiros, Tupaciguara, Uberaba, Uberlândia, Unaí, Varjão de Minas e Vazante.

Paracatu cresceu 1,20% aa com 84.718 habitantes; Patos de Minas cresceu 1,14% aa chegando a 138.710 habitantes; Patrocínio cresceu 1,21% aa chegando a 82.471 habitantes e, por fim, Unaí que cresceu 1,03% aa chegando a 77.565 habitantes. Já os outros 39 municípios que apresentaram crescimento, possuem população inferior a 50.000 habitantes e crescimento variado, 23 deles cresceram a taxas inferiores a 1% aa, outros sete, entre 1% e 1,30% a média do território, e nove acima da média do território, como os municípios de Nova Ponte e Santa Juliana que receberam empreendimentos agroindustriais na década, registrando crescimento populacional acima dos 3% aa.

Considerando a classificação do IBGE para o recorte urbano e rural, 90,46% da população residem nas cidades e apenas 9,54% vivem no campo, enquanto em Minas Gerais os percentuais são respectivamente 85,29% e 14,71%. Entretanto, o percentual médio não expressa bem a realidade, pela presença das duas maiores cidades que possuem pouco mais de 2% da população morando no campo, enquanto nos pequenos municípios, a população rural supera a média mineira, em muitos deles a população residindo no campo supera a casa dos 30%, como são os casos dos municípios de Indianópolis e Pratinha.

Ao seguir a classificação do IBGE para separação da população urbana e rural, a análise dos dados entre os dois Censos Populacionais revela que a população Urbana do território cresceu 1,54% aa e a rural decresceu a taxa de - 0,69% aa, sendo que apenas 15 municípios apresentaram taxa positiva. Entretanto, a queda é bem menor que a média mineira (- 1,1% aa). Dados que indicam continuidade de migração da população dos estabelecimentos rurais rumo às cidades, principalmente da cidade onde se encontra o estabelecimento.

Considerando a área e a população, no conceito de ruralidade, pode-se concluir que o território do café é rural, pois a densidade média é de apenas 18,64 hab./km<sup>2</sup>. Em 30 municípios, a densidade é inferior a 10 hab./km<sup>2</sup>, outros 22 possuem densidade acima de dez e inferior a 50 hab./km<sup>2</sup>, dois estão entre 51 e 100 hab./km<sup>2</sup> e o município de Uberlândia possui 146,78 hab./km<sup>2</sup>. Assim, utilizando a classificação de Veiga (2001b) apresentada no capítulo segundo dessa tese, apenas quatro municípios são urbanos, outros quatro considerados rurbanos e o restante, são municípios rurais.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH<sup>95</sup>) dos municípios do Território Café do Cerrado está próximo à media mineira (0,773), classificado como IDH médio alto. Dos 55

---

<sup>95</sup> Índice de Desenvolvimento Humano. Este índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês *Mahbub ul Haq*, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total), sendo os países classificados deste modo:

- Quando o IDH de um país está entre 0 e 0,499, é considerado baixo.

municípios, 22 possuem IDH acima dessa média, destacando os municípios líderes das microrregiões (Araguari, Patos de Minas, Uberlândia, Uberaba e Unaí) que superam o índice de 0,800, classificado como IDH alto, enquanto 22 municípios possuem IDH entre 0,720 e a média mineira. Apenas um município tem o seu IDH abaixo de 0,700, Buritizeiro com 0,659 (Tabela 9.4, Anexos).

A atividade econômica para o conjunto dos 55 municípios é bastante diversificada, de um lado, pode ser apontada a liderança de Uberlândia e Uberaba com presença significativa de atividades nos três setores da Economia, cujos PIBs estão entre os 100 maiores do País de acordo com dados do IBGE para o ano de 2010, nas posições 26<sup>a</sup> e 78<sup>a</sup>, respectivamente. Em seguida aparecem os municípios polos das microrregiões (Araxá, Araguari, Paracatu, Patos de Minas, Patrocínio e Unaí) com presença de atividades nos três setores, especialmente, com foco no agronegócio.

A atividade que está presente em todos os municípios é a produção agropecuária, caracterizando o território com produção diversificada dentro do setor. De acordo com dados do IBGE para o ano de 2010, Minas Gerais manteve dezessete municípios entre os 100 maiores municípios em relação ao Valor Adicionado Bruto da Agropecuária no País, dos quais quatorze são municípios pertencentes ao território do café. Entre esses quatorze, destacam-se os municípios classificados como os grandes produtores de café da região, como Patrocínio, Araguari, Coromandel, Rio Paranaíba, Perdizes e Patos de Minas. Além do café, dentro do estado de Minas Gerais, os municípios que fazem parte do Território do Café figuram entre os maiores produtores do Estado na produção de leite bovino e gado de corte, na produção de milho, soja, feijão, batata inglesa, madeira, entre outros produtos.

Entretanto, a produção comum ao conjunto dos 55 municípios é o café, cuja área total plantada é superior a 175.000 ha. De acordo com dados do IBGE para o ano de 2010, a área plantada está distribuída de forma bastante desigual entre os 55 municípios: nove possuem área plantada inferior a 100 ha cada, como Abadia dos Dourados e Conquista; dezoito possuem área plantada superior a 100 ha e inferior a 1.000 ha cada, como Nova Ponte e Tapira; dezessete possuem área plantada entre 1.000 ha e 5.000 ha cada, como Estrela do Sul e Bambuí; seis possuem área plantada superior a 5.000 ha e inferior a 10.000 ha; e o grupo acima de 10.000 ha de café plantado é composto por cinco municípios: Rio Paranaíba (11.280

- 
- Quando o IDH de um país está entre 0,500 e 0,799, é considerado médio.
  - Quando o IDH de um país está entre 0,800 e 1, é considerado alto.

ha), Serra do Salitre (11.550 ha), Araguari (11.580 ha), Monte Carmelo (14.300 ha) e Patrocínio, o município líder da atividade cafeeira no território e no Brasil, com (30.114 ha).

Os dois maiores grupos, que reúne os 11 municípios com mais de 5.000 ha de café plantado, totalizam 123.500 ha equivalente a 70,48% da área total e lideram a produção cafeeira no território. Assim, o território pode ser caracterizado como zona, aquele de espaço contínuo como foi demonstrado no capítulo segundo, visto que a produção cafeeira está presente em municípios vizinhos, interligados por um conjunto de redes, por meio de cooperativas, associações, representantes comerciais, fornecedores de insumos e assistência técnica etc..

O cultivo de café, atividade que caracteriza o território, ocorre em solos de cerrado a uma altitude entre 800 e 1.300 metros acima do nível do mar, com temperaturas médias entre 18° e 23°C, e índice pluviométrico de 1.600 milímetros médios anuais e baixa umidade relativa do ar no período de colheita, condições climáticas ótimas para seu cultivo no Cerrado Mineiro. Somadas às características de relevo, grandes planícies no alto das chapadas, encontram-se uma situação bastante favorável ao cultivo do café, que contribuíram sobremaneira para o cultivo de plantas que propiciam um produto que propicia elevada qualidade da bebida<sup>96</sup> (<<http://www.cafedocerrado.org>>).

Com essas características, não é à toa, portanto, que os pouco mais de 170.000 hectares de café em produção, oferecem uma produção média de 4,5 milhões de sacas de 60 Kg a cada ano. (IBGE/LSPA, <<http://www.seapa.gov.mg.br>>, acessado em 02/01/2012).

Para chegar a essa área e a esse volume de produção, em uma terra até então estranha para produção de café em escala comercial, um longo processo de transformações foi engendrado. Contou com políticas públicas para incorporação da área de cerrado como grande produtor agropecuário, com pesquisas públicas e privadas capazes de gerar inovações tecnológicas para desenvolvimento da cultura cafeeira no cerrado<sup>97</sup>, com o deslocamento de produtores de café de regiões tradicionais como São Paulo e Paraná e mesmo de outras regiões de Minas Gerais, além do deslocamento de produtores de outras culturas da região para o café.

Uma análise dos dados da cafeicultura no cerrado mineiro, por meio dos Censos Agropecuários, permite concluir que houve uma acelerada evolução da produção entre os

---

<sup>96</sup> Na década de 1990 e início dos anos 2000, os produtores da região receberam quase todos os dez primeiros prêmios “Brasil de Qualidade de Café Expresso”, patrocinados pela empresa italiana Illycaffè.

<sup>97</sup> Para ver mais sobre as inovações tecnológicas aplicadas a cafeicultura, ver Jesus (2003) e Ortega; Jesus (2012).

anos de 1970 e 2006. Observando-se os dados relativos às lavouras permanentes dos 55 municípios que integram a Federação dos Cafeicultores do Cerrado, anteriormente CACCER<sup>98</sup>, constituída por associações de produtores e cooperativas, uma *proxy* da cafeicultura na região, constata-se que houve uma ampliação de área dessas lavouras em quase 700% naquele período, que passou de 35.676 há, em 1970, para 241.538 ha em 2006 (Tabela 5.1).

TABELA 5.1 Lavouras permanentes no estado de Minas Gerais e nos municípios do CACCER em hectares.

ANO	1970	1975	1970	1985	1995/96	2006
Lavouras permanentes - MG	548.505	655.363	1.135.748	1.288.913	1.188.053	1.713.511
Lavouras permanentes nos municípios do CACCER	35.676	52.639	118.044	149.730	161.086	241.538
Lavouras temporárias nos municípios do CACCER	392.105	604.064	671.962	943.961	954.907	1.304.953

Fonte: Dados dos Censos Agropecuários MG, FIBGE – 1970, 1975, 1980, 1985, 1995/96 e 2006.

Em 2006, dos 241.538 ha, 147.423 ha estavam ocupados com café, o que equivale a 61% da área total. Entretanto, o crescimento da lavoura cafeeira foi mais acentuado, pois, em 1970, a produção de café em escala comercial era inexpressiva na região. Conforme dos dados da Tabela 5.1, o incremento de lavouras permanentes, nessa região, dá-se bem acima da média mineira, o que demonstra a importância que a cultura cafeeira dessa região vem assumindo no estado de Minas Gerais ao longo dos últimos 40 anos.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram a importância e as particularidades da cafeicultura no Cerrado Mineiro. Na Tabela 5.2, verifica-se a produção dos cafés arábica e café *canephora*, denominado *conilon*, alcançada na região do Cerrado Mineiro. A produção brasileira de cafés está concentrada na primeira variedade com 80% da produção total. Entretanto, o percentual dessa variedade, no Cerrado Mineiro, é de 96,2% dos estabelecimentos no ano de referência da pesquisa censitária, 2006. Por ser uma variedade de café de maior produtividade e de melhor qualidade na bebida, valorizada no mercado, é que ocorre elevada concentração da variedade arábica, cuja produção é dirigida aos mercados nacionais e internacionais mais exigentes.

<sup>98</sup> A Federação dos Cafeicultores do Cerrado é a denominação mais recente (desde 2010) do Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado (CACCER).

Já a variedade de café *canephora*, denominado *conilon*, tem pequena participação do estado de Minas Gerais em relação ao Brasil, aproximadamente, 10% da produção nacional. No Cerrado Mineiro, encontramos apenas 193 estabelecimentos com tal variedade, produzindo cerca de 16% da produção do Estado. Embora haja que se registrar crescimento significativo de produção dessa variedade, nos últimos anos, especialmente para formação dos *blends* de cafés.

TABELA 5.2 Estabelecimentos com mais de 50 pés existentes em 31.12.06 de café arábica em grão (verde) e café canephora (robusta, conilon) em 2006.

Estabelecimentos com mais de 50 pés existentes em 31.12 de café arábica em grão (verde) e café canephora (robusta, conilon)												
Café arábica em grão (verde)												
Localidade	Estabelecimentos	Quantidade		Valor		Colheita		Efetivos em 31.12			Dados gerais	
		Produzida (t)	Produção (1 000 R\$)	Pés colhidos (1000 pés)	Área colhida (ha)	Área plantada (ha)	Pés existentes (1000 pés)	Pés Plantados em 2006 (1000 pés)	Área plantada ha / estabelecimentos	Quantidade produzida/Área Colhida há (t)	Sacos/ha	
Brasil	200.859	1.889.719	7.356.140	3.040.301	1.292.290	1.547.085	3.626.880	316.491	7,70	1,46	24,37	
Minas Gerais	104.939	1.227.815	5.223.848	2.033.589	791.194	927.243	2.400.086	199.591	8,84	1,55	25,86	
Municípios do Caccer	4.879	247.257	1.168.958	404.693	122.037	143.701	472.356	43.614	29,45	2,03	33,77	
Café canephora (robusta, conilon)												
Brasil	85.984	471.037	1.210.159	614.315	395.560	477.088	734.722	62.201	5,55	0,99	16,46	
Minas Gerais	8.488	43.964	141.200	65.431	31.703	37.497	78.962	4.265	4,42	1,17	19,54	
Municípios do Caccer	193	7.154	26.601	7.916	2.724	3.722	12.704	703	19,28	1,92	32,04	

Fonte: Dados dos Censos Agropecuários MG, FIBGE – 2006.

Os dados censitários de 2006 revelam a importância da cafeicultura em Minas Gerais, expressa na participação de 52,24% dos estabelecimentos de café arábica do Brasil (104.939), e por 64,98% da produção do País (Tabela 5.2), dados que revelam uma produtividade média superior à brasileira. Enquanto isso, no Território do Café do Cerrado Mineiro, existem 4.879 estabelecimentos, equivalentes a apenas 4,65% dos estabelecimentos de Minas Gerais, mas que respondem por 20,14% do café tipo arábica no Estado, o que demonstra a elevada produtividade da região.

A participação reduzida no número de estabelecimentos produtores de café no estado de Minas Gerais (4,65%), ante uma participação de 20,14% do volume de produção do café tipo arábica, ocorre pela maior produtividade média alcançada, 33,77 sacas/ha, enquanto a mineira foi de 25,88 sacas/ha para o ano de 2006. Interessante observar, ainda, quando se comparam os estratos de área da cafeicultura do Cerrado Mineiro com a mineira, o tamanho médio dos estabelecimentos no Cerrado Mineiro é de, aproximadamente, 30 hectares, enquanto no Estado, não atinge nove hectares. Esse tamanho médio superior dos estabelecimentos influencia de forma direta a aplicação das inovações tecnológicas, particularmente, as agrônomicas e as mecânicas que propicia uma produtividade mais elevada que a média mineira.

Como resultado, além da participação superior no volume de produção do Cerrado Mineiro, quando comparado com o número de estabelecimentos, essa produtividade média é alcançada com um produto de qualidade média superior ao de outras regiões, o que, associado às conquistas obtidas na consolidação da construção de uma marca reconhecida, dão uma rentabilidade superior à média estadual. Assim, aquela região detém 22,38% do valor gerado na produção de café no Estado no ano de referência, 2006.

Ainda com relação aos dados da Tabela 5.2, podemos verificar que os produtores de café continuam investindo na produção, haja vista o número de pés plantados em 2006. No Cerrado Mineiro, houve um incremento de, aproximadamente, 10% de pés de café em relação aos 472 milhões do ano anterior. Essa ampliação foi obtida em parte com a ampliação da área plantada, mas também com a renovação de lavouras já esgotadas, utilizando a técnica do adensamento. No início da década de 2010, em função dos bons preços que o café vem obtendo, a formação de novas lavouras e a renovação de antigas vêm ocorrendo em um ritmo acelerado.

Os dados da Tabela 5.3 ajudam a compreender parte da estrutura fundiária nos municípios do CACCER, que apresentam dinâmica diferenciada em relação ao Estado e ao País. Fica evidente, a partir de seus dados, que o tamanho médio dos estabelecimentos agropecuários nesses municípios supera em área o tamanho médio dos estabelecimentos encontrado em Minas Gerais e no Brasil; enquanto, para o total de estabelecimentos agropecuários, a média do País é de 63,75 ha, no Território do Café do Cerrado é de 144,13 ha. Ao dividir esses estabelecimentos entre agricultura familiar e não familiar, no Estado mineiro, temos 20,22 ha e 208,42 ha, respectivamente, enquanto nos municípios do CACCER, essas áreas saltam para 38,91 ha na agricultura familiar e 395,17 ha na agricultura patronal.

A mesma dinâmica é encontrada nas lavouras permanentes, entretanto, em menor dimensão, pelas características de manutenção deste tipo de lavoura, como é o caso do café. Neste caso, o tamanho médio do estabelecimento agropecuário com produção de lavouras permanentes no Território do Café do Cerrado Mineiro é muito superior à média mineira e brasileira, principalmente, para os estabelecimentos não familiares. Nesse tipo de estabelecimentos, a área alcança uma média de 52,70 ha, enquanto a média mineira é de 23,02 ha e do Brasil de 29,69 ha. Já agricultura familiar registrou apenas 4,57 ha nos municípios do CACCER e 3,04 ha no Estado e 3,48 ha no Brasil. Esses fatos demonstram que a atividade cafeeira no Cerrado Mineiro tem um caráter excludente, em função do avanço técnico, do capital aplicado, entre outras características.



TABELA 5.3 Área total, número e área média\* dos estabelecimentos agropecuários por tipo de utilização.

Área, número e área média dos estabelecimentos agropecuários por tipo de utilização					
Discriminação		Brasil	Minas Gerais	Mun. Caccer	
<b>Total</b>	<b>Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)</b>	Total	329.941.393	32.647.547	7.240.716
		Não familiar	249.690.940	23.801.664	5.863.137
		Agricultura familiar	80.250.453	8.845.883	1.377.576
	<b>Número de estabelecimentos agropecuários (Un)</b>	Total	5.175.489	551.617	50.238
		Não familiar	807.587	114.202	14.837
		Agricultura familiar	4.367.902	437.415	35.401
	<b>Área média por (ha)</b>	Total	63,75	59,19	144,13
		Não familiar	309,18	208,42	395,17
		Agricultura familiar	18,37	20,22	38,91
	<b>Lavouras permanentes</b>	<b>Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)</b>	Total	11.612.227	1.713.511
		Não familiar	7.321.986	1.134.056	205.253
		Agricultura familiar	4.290.241	579.456	36.252
<b>Número de estabelecimentos agropecuários (Un)</b>		Total	1.480.243	239.949	11.831
		Não familiar	246.629	49.255	3.895
		Agricultura familiar	1.233.614	190.694	7.936
<b>Área média por (ha)</b>		Total	7,84	7,14	20,42
		Não familiar	29,69	23,02	52,70
		Agricultura familiar	3,48	3,04	4,57

Fonte: Dados dos Censos Agropecuários MG, FIBGE – 2006.

\* Área média: resultado da divisão da área dos estabelecimentos pelo número de estabelecimentos.

Também, é importante lembrar que entre os critérios para a definição da agricultura familiar, além do tamanho da propriedade, medido em módulos fiscais (quatro na região sudeste), temos a renda anual obtida e o número de trabalhadores contratados. No caso do café, como o valor agregado da saca é elevado, poucos hectares de produção (15), supera o valor de faturamento anual. Ao mesmo tempo, tal atividade demanda muitos trabalhadores, principalmente, na fase de colheita, o que também exclui os pequenos produtores. Como consequência, produtores que em outras atividades e/ou regiões são enquadrados como agricultores familiares, na cafeicultura do Cerrado Mineiro acabam sendo classificados como agricultores não familiares.

A Tabela 5.4 reforça o argumento de que a participação da agricultura familiar em lavouras permanentes nos municípios que compõem o CACCER é relativamente pequena. No estado de Minas Gerais, o percentual de agricultores familiares participando da produção de lavouras permanentes chega a 33,82%, média próxima a brasileira. Essa participação no Território do Café do Cerrado Mineiro é menor, apenas 15,01%. Quando se verificam os dados de área total, que abarcam outras atividades, como as lavouras permanentes e a pecuária, esses percentuais aumentam. Assim, o percentual da área total da agricultura familiar supera os 19%, inferior a média nacional.

TABELA 5.4 Participação percentual da agricultura familiar.

	Área total		Lavouras permanentes	
	% de área total da agricultura familiar	% do número de estabelecimentos da agricultura familiar	% de área total da agricultura familiar	% do número de estabelecimentos da agricultura familiar
<b>Brasil</b>	24,32	84,40	36,95	83,34
<b>Minas Gerais</b>	27,10	79,30	33,82	79,47
<b>Mun. Cacer</b>	19,03	70,47	15,01	67,08

Fonte: Dados dos Censos Agropecuários MG, FIBGE – 2006.

Analisando o perfil apenas dos cafeicultores, percebe-se que o padrão de produção dos cafeicultores no Território do Cerrado Mineiro é bastante diversificado, seja em função da estrutura fundiária, seja pelo perfil de produção e obtenção de renda. A tabela 5.5 exhibe dados que nos permitem realizar uma caracterização das propriedades dos cafeicultores. Nela podemos perceber que a estrutura de produção dos cafeicultores, a partir dos estratos de área<sup>99</sup> estabelecidos na pesquisa, é relativamente bem distribuída, enquanto os considerados grandes produtores<sup>100</sup> representam 49,27%, os estratos abaixo de 50 ha, médios, pequenos e mini-produtores ficam com 50,73%.

Entretanto quando consideramos a distribuição da área total das propriedades em que se pratica a cafeicultura, fica evidente a concentração de terra nos estratos dos grandes produtores que concentra mais 95% da área total, especialmente o estrato acima de 500 ha, que ocupa 66,23% da área total das propriedades que possuem lavouras cafeeiras. Os estratos abaixo de 50 ha, médios, pequenos e mini-produtores ficam com apenas 4,71% da área total.

Assim, o tamanho médio de propriedade dos cafeicultores apresenta grande amplitude, pois, enquanto o maior estrato tem propriedade média acima de 1.702 ha, o menor estrato tem propriedade média de 6,39 ha. Mesmo nos estratos de grandes propriedades, há grandes diferenciações, pois o estrato de 200 ha a 499,9 ha a média de propriedade cai para 286,82 ha e no segmento de 50 ha a 99,9 ha 72,32 há. No estrato das médias, a média de propriedade ficou em 31,53 ha.

<sup>99</sup> Na atividade cafeeira, os produtores são enquadrados como minifundistas — até dez hectares; pequenos cafeicultores — de dez a vinte hectares; médios cafeicultores — de 20 a 50 hectares; e grandes cafeicultores — acima de 50 hectares.

<sup>100</sup> Há que se ressaltar que o estrato de tamanho grande é amplo, pois compreende os produtores acima de 50 hectares, no primeiro estrato, entre 50 e 99 hectares, que, em outras atividades são considerados como médios, inflam o número de grandes cafeicultores, pela grande presença deste tipo de propriedade no território do café.

TABELA 5.5 Caracterização das propriedades dos cafeicultores no Cerrado Mineiro.

<b>Estrutura da (s) propriedade (s)</b>					
	<b>Categoria</b>	<b>% de produtores</b>	<b>distribuição da área total (%)</b>	<b>Tamanho médio</b>	<b>% da área ocupada com café</b>
Grandes	Acima de 500 ha	8,09	66,23	1.702,97	27,65
	De 200 a 499,9 ha	11,03	15,21	286,82	38,76
	De 100 a 199,9 ha	10,66	7,08	138,05	55,11
	De 50 a 99,9 ha	19,49	6,78	72,32	62,10
Médias	De 20 a 49,9 ha	20,22	3,07	31,53	55,79
Pequenas	De 10 a 19,9 ha	19,49	1,30	13,91	67,12
Mini	De 0,1 a 9,9 ha	11,03	0,34	6,39	85,08
Total	-	100,00	100,00	207,97	35,19

Fonte: Ortega e Jesus (2012).

Ainda é importante observar, com base nos dados da Tabela 5.5, que o percentual de ocupação das propriedades vai crescendo à medida que o seu tamanho de área vai caindo. Enquanto no estrato das grandes propriedades, na faixa acima de 500 ha, a ocupação é de 27,65% com lavouras de café, no estrato das minipropriedades o percentual salta para 85,08%, dados que indicam que no caso das propriedades maiores, além da produção de café, ocorrem outras atividades produtivas, mesmo descontando as áreas de reservas e de preservação permanente.

Em entrevistas realizadas com os cafeicultores, pôde-se constatar que os produtores de café do Cerrado Mineiro mantêm uma estrutura de renda diversificada, cerca de 30% declararam que sua renda vem, exclusivamente, da atividade cafeeira, enquanto 70% mantêm outras atividades geradoras de renda, tanto atividades agropecuárias como não agropecuárias, no interior do estabelecimento ou fora dele. Embora haja considerável diversificação de atividades, de acordo com dados de pesquisa de campo, mais de três quartos dos cafeicultores têm como fonte de renda principal a produção de café.

Conforme apresentado, a atividade cafeeira no Cerrado Mineiro avançou aceleradamente adotando inovações tecnológicas, em todas as etapas do processo produtivo. A intensificação da mecanização do processo produtivo implicou o estreitamento das relações à montante da atividade agrícola, tanto com relação a empresas de máquinas e implementos como da indústria química, pois a adoção de inovações mecânicas favorece a adoção de insumos químicos. De outro lado, a adoção de inovações mecânicas avançou aceleradamente, provocando transformações nas relações de trabalho, como é o caso da mecanização da

colheita, que no caso do café, sempre foi forte demandante de força de trabalho manual e temporária, particularmente na colheita.

O processo mecanização da atividade cafeeira do Cerrado Mineiro, em um primeiro momento, disseminou-se como atividade de preparação do solo, plantio e tratos culturais desde sua implantação na região. Nessas atividades, seu impacto sobre o emprego não foi negativo. Entretanto, nas últimas duas décadas, à medida que a mecanização avançou na fase de colheita, essa atividade vem impactando de sobremaneira o emprego temporário, o de menor qualificação, eliminando milhares de postos de trabalho, e de outro lado, para o emprego permanente, mais qualificado, como é o caso dos operadores de colhedoras e de equipamentos, novos postos de trabalho vêm surgindo. Nesse caso, a mecanização da colheita no território foi acelerada pela prática da terceirização, por empresas e produtores que possuem colhedoras, o que permite aos pequenos produtores modernizar essa fase da produção.

De acordo com dados apresentados por Ortega e Jesus (2012), 82,72% dos cafeicultores do Cerrado Mineiro adotam a colheita mecanizada em suas lavouras, destes cerca de um terço têm colhedoras próprias, os outros dois terços utilizam colhedoras de terceiros (empresas e de outros cafeicultores), entre os principais motivos para o avanço da mecanização estão: redução de custos, agilidade da colheita e redução de pessoal. Os autores estimam que existam 500 colhedoras em atividade no Cerrado Mineiro, sendo que cada uma substitui entre 80 e 100 trabalhadores braçais, o que significa que cerca de 40.000 postos de trabalhos foram eliminados na colheita do café.

Assim sendo, a atividade cafeeira cresceu e consolidou-se no Cerrado Mineiro espalhando-se por 55 municípios, em um processo em que foram implantadas técnicas modernas de produção, gerando maior produtividade e qualidade, com significativos impactos socioeconômicos para o território.

#### **4.3 A consolidação de uma articulação territorial no território Café do Cerrado Mineiro: o capital social constituído desde baixo**

Conforme foi destacado, a evolução da atividade cafeeira no Cerrado Mineiro recebeu grande estímulo de políticas governamentais: nos assentamentos dirigidos, na pesquisa com geração de inovações tecnológicas, na assistência técnica, no financiamento e na regulação.

Entretanto, com a implantação das políticas liberalizantes no Brasil no início da década de 1990 (conforme foi demonstrado no capítulo primeiro), ocorreu a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC) e retirada do Brasil dos acordos internacionais do setor cafeeiro, em um momento em que o setor passava por severa crise, agravada com aumento da oferta mundial de café que ocorreu com entrada de novos países produtores e com o aumento da produção dos concorrentes internacionais, possibilitada pelo fim daqueles acordos, o que provocou queda de preços.

Essa nova realidade incentivou a organização e regulação privada dos cafeicultores do Cerrado Mineiro, com alguns pioneirismos. Para enfrentar essa nova situação na atividade cafeeira, na cafeicultura do Cerrado Mineiro foi-se consolidando uma estrutura de governança que propiciou a concertação social com vistas a reocupar os espaços de intervenção que antes era ocupado pelo Estado. Uma experiência resultante de uma nova etapa do associativismo rural no Brasil, em que os agricultores se organizam em função do produto na qual se especializaram e da região em que atuam. Segundo Ortega (2005b), as organizações representativas, de caráter especializado por produto, retiram boa parte do protagonismo da representação política exercida pelos sindicatos rurais, organizações de caráter unitário.

Nesse sentido, em 1992 foi fundado o CACCER, com o objetivo de valorizar a cafeicultura do Cerrado Mineiro, beneficiando-se das condições de produção local, que permite dar ao produto melhor qualidade. Na fase inicial, o CACCER assumiu a responsabilidade pela articulação das ações estratégicas de comercialização da produção, por meio de um marketing que consolidou a construção de uma marca: Café do Cerrado, hoje denominada de Café da Região do Cerrado Mineiro para ser comercializada de forma direta.

Para tanto, além da estratégia comercial, que adotou medidas para realizar transações diretas, sem intermediários, foi incentivado o uso adequado de tecnologias no processo produtivo e o fornecimento de um importante suporte técnico para os produtores filiados ao CACCER bem como as associações que se foram constituindo. (<<http://www.cafedocerrado.org>>.).

Essa estratégia de valorizar a produção cafeeira do Cerrado Mineiro por meio da experiência inovadora de um Conselho teve origem no movimento de associativo por que passou o território. Em 1984, no município de Araguari, foi fundada a primeira associação de cafeicultores do cerrado: a Associação dos Cafeicultores de Araguari (ACA) (<<http://www.aca.com.br>>). Logo a seguir, foi fundada a Associação de Apoio aos Produtores Rurais da Região de São Gotardo (Assogotardo). Segundo Ortega e Jesus (2012), a Assogotardo teve particular importância no desenvolvimento da cafeicultura do Cerrado

Mineiro, em função da implementação PADAP, que atraiu agricultores com experiência na cafeicultura que fugiam das tradicionais zonas produtoras (São Paulo e Paraná), submetidas constantemente a geadas, para promover uma nova ocupação do cerrado e se organizaram em torno dessa associação.

Ainda na década de 1980, no início do ano de 1987, no município de Patrocínio foi criada a terceira associação, denominada Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio (Acarpa) (<<http://www.acarpa.com.br>>). Essa associação incentivou fortemente a cafeicultura no município de Patrocínio, tornando-se o maior produtor do estado de Minas Gerais. Na década de 1990, foram sendo criadas outras associações por toda a região, em 1991, foram constituídas a Associação dos Cafeicultores da região de Carmo do Paranaíba (ASSOCAFÉ), a Associação dos Cafeicultores da região de Monte Carmelo (AMOCA), a Associação dos Cafeicultores de Coromandel (ASSOCORÓ)<sup>101</sup>. As últimas associações criadas na região foram a Associação dos Cafeicultores de Campos Altos e Região (ACCAR), em 1993; a Associação dos Cafeicultores do Nordeste Mineiro (ACANOR), em 1997; e a Associação dos Cafeicultores de Sacramento (ACASA), em 1998. Tanto a ACCAR como a ACASA, não estão mais filiadas à Federação dos Cafeicultores da Região do Cerrado. Nos anos 2000, foi criada a Associação dos Pequenos Produtores do Cerrado, cuja sede fica em Patrocínio e conta com filiados de vários municípios.

Todas as associações são regidas por estatutos, possuem sede e estrutura funcional para assessoramento técnico, político e jurídico junto aos sócios, embora algumas tenham maior destaque. Normalmente, sua gestão é composta por cafeicultores sócios, que constituem a assembleia geral, e de cargos da Diretoria Executiva, do Conselho Diretor e do Conselho Fiscal.

É no contexto de consolidação das associações que foi criado o CACCER. Esse Conselho começou a ser gestado em julho de 1991, quando a Acarpa realizou no município de Patrocínio, o 1º Seminário Sobre a Cafeicultura na Região dos Cerrados. Os temas discutidos, durante três dias, ademais dos referentes à cafeicultura do Cerrado Mineiro, estendeu-se aos aspectos da cafeicultura nacional. Naquele momento, e em face do já elevado número de associações de cafeicultores da região e da crise que o setor enfrentava, começou-se a discutir a possibilidade da constituição de uma entidade que congregasse os cafeicultores do Cerrado em uma única organização.

---

<sup>101</sup> A Assocoró enfrentou crises no início dos anos 2000 e foi extinta.

Foi em julho de 1992, em uma reunião dos presidentes de sete Associações existentes até aquele momento, que criou-se o CACCER (Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado). Posteriormente, foi criada a denominação de origem com o nome *Café do Cerrado*, registrada junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Também foi estabelecido que o financiamento para o CACCER é feito a partir da contribuição mensal das Associações integrantes e da cobrança pelos certificados de denominação de origem emitidos. Mais recentemente, tem sido implementadas parcerias com as torrefadoras que processam o “Café do Cerrado”, que para comercializarem o produto pagam R\$0,10 por quilo comercializado ao CACCER. Os recursos gerados, assim como ocorre com as Associações, são fiscalizados por um Conselho Fiscal.

Inicialmente, entre as atividades desenvolvidas pelo CACCER merecem destaque:

i) o Conselho realiza, por meio da instituição do “Certificado de Origem”, o controle de qualidade de seu produto a partir da criação e registro da marca *Café do Cerrado (Região do Cerrado Mineiro)*,

ii) celebra de convênios com entidades públicas e privadas para o desenvolvimento de pesquisa, assistência técnica e assessoria para a concessão do certificado de qualidade;

iii) atua na formação de infraestrutura comercial, com a construção de armazéns próprios e busca de condições especiais para a utilização de armazéns públicos, integrando assim os produtores ao sistema de mercado eletrônico do café;

iv) atua na promoção do produto por meio de campanhas de incentivo ao consumo de café de qualidade. Essa ação, além da publicidade, inclui a facilidade de venda de máquinas de café expresso, treinamento dos funcionários de bares e restaurante e garantia do suprimento do produto;

v) instalação e manutenção de terminais de acompanhamento *on line* das Bolsas das Mercadorias;

vi) especialização de seus técnicos quanto as regras dos mercados de alta qualidade, participação na “*Speciality Coffee Association*” e de outros eventos anuais, especialmente àqueles internacionais;

vii) organização de Seminários Anuais, para os cafeicultores;

viii) formação de dirigentes e cafeicultores.

Entre essas atividades do CACCER, uma ação importante para a consolidação de instituições locais e fortalecimento dos cafeicultores ocorreu com a compra, em 1993, de um armazém em Patrocínio, em sistema de condomínio, para armazenagem e comercialização da produção em que os agricultores adquiriram quotas-partes. Com várias expansões, atualmente,

o armazém possui capacidade de armazenagem superior a 600.000 sacos de café beneficiado, maquinário de benefício e de padronização eletrônica da mais alta tecnologia<sup>102</sup>. Com o propósito de garantir os direitos dos pequenos e médios cafeicultores, foi previsto um limite máximo de 10 quotas-partes para cada cafeicultor. Para administrar o condomínio foi criada a Cooperativa dos Cafeicultores do Cerrado - Patrocínio Ltda., a COOCACER Patrocínio.

Em 1994 a ACA viabilizou a compra em Araguari de outro armazém nos mesmos moldes do criado em Patrocínio. Surgiu, assim, a COOCACCER Araguari. Atualmente existem mais duas cooperativas consolidando a estrutura regional para estocagem e comercialização do café do Cerrado Mineiro, localizadas nos municípios de Carmo do Paranaíba e Monte Carmelo, operacionalizadas a partir das normas do CACCER. Além desses armazéns criados pelos próprios cafeicultores, outros armazéns ligados a cooperativas locais também estão filiados ao CACCER para armazenagem e comercialização, como ocorre com a COAGRIL em Unaí, a CAPAL em Araxá, a COOPA em Patrocínio, a COPERMONTE em Monte Carmelo e a CARPEC em Carmo do Paranaíba.

Todo esse sistema de armazenamento veio de encontro à necessidade de criar condições para atender não somente a demanda interna, mas também a externa. Para tanto, foi criada a Central de Cooperativas dos Cafeicultores do Cerrado (EXPOCACCER) para operacionalizar a comercialização de suas cooperativas próprias e filiadas, realizadas a partir do Armazém de Patrocínio. Posteriormente, foi criado um Consórcio de Exportação por meio dos cafeicultores, o que proporciona maior agilidade do processo de informação dos preços aos clientes internacionais, viabilizando dessa maneira maior giro dos estoques. Entretanto, essas entidades, diferentemente das Associações que tem caráter político, funcionam como cooperativas e, portanto, seu financiamento dá-se por meio da distribuição dos custos entre seus cooperados.

Nessa mesma linha de defesa dos interesses dos cafeicultores, em 1999 foi criada a FUNDACCER – Fundação de Desenvolvimento do Café do Cerrado, com sede em Patrocínio e missão de estabelecer linhas de pesquisa para a produção, identificação e aplicação de cafés especiais, notadamente o Café do Cerrado. Para tanto, foram estabelecidas alianças com universidades brasileiras e centros de pesquisa públicos e privados, além de manter convênio com renomadas instituições internacionais (<<http://www.acarpa.com.br>>).

---

<sup>102</sup> As selecionadoras eletrônicas têm capacidade para processar mais de 4.000 sacas de café por dia e possibilitam a separação final precisa dos grãos, de acordo com critérios de qualidade desejados. (<<http://www.expocaccer.com.br>>).



A FUNDACCER é a mantenedora do CEC – Centro de Excelência do Café do Cerrado, com o objetivo de “proporcionar a constante elevação dos padrões tecnológicos da cultura cafeeira na região do Cerrado Mineiro” promovendo a troca permanente de experiências com técnicos e especialistas de diversas regiões produtoras de café, realizando cursos e eventos em sua sede, localizada em Patrocínio, em uma área construída de 2.000 metros quadrados, instalado na Fazenda Experimental da EPAMIG que desenvolve pesquisas para a atividade cafeeira (<<http://www.acarpa.com.br>>).

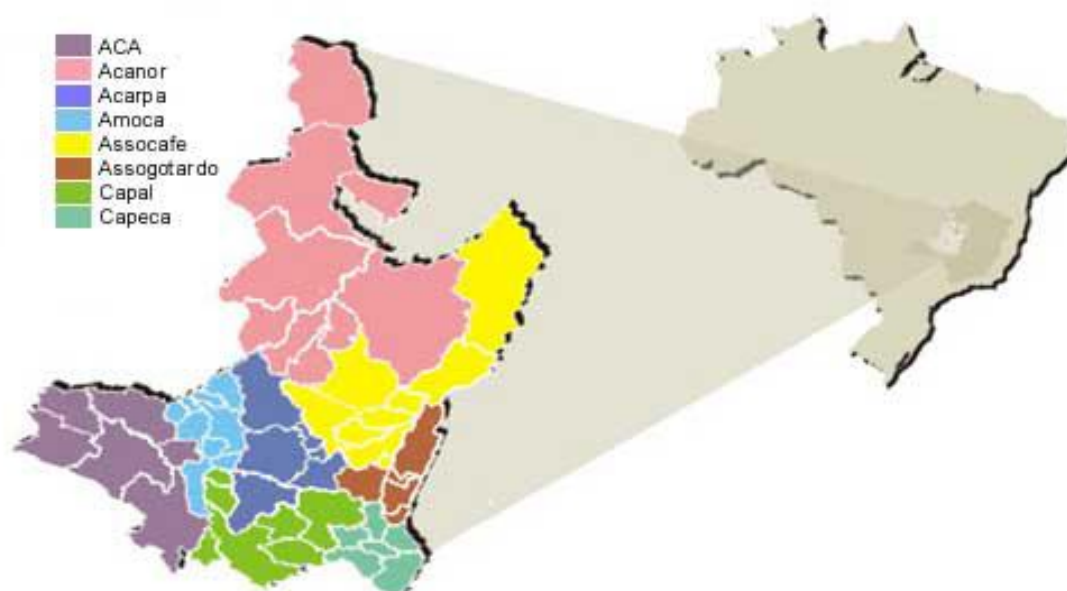
Com toda essa estrutura, e incentivando provadores de vários países a conhecerem seu produto, os cafeicultores do Cerrado Mineiro passaram a exportar diretamente seus produtos, cuja denominação de origem *Café da Região do Cerrado Mineiro* possui nove padrões diferentes, desde a bebida mais mole até a mais dura. Sua qualidade vem conquistando espaço no mercado internacional, sendo laureada, inclusive pela *Illycafé*, a maior torrefação italiana, com o primeiro prêmio de melhor qualidade entre os produtores nacionais.

De acordo com Ortega e Jesus (2012), seja pelas questões de conquista de espaço político, seja por demandas específicas que existiam em virtude de sua atividade agrícola, os cafeicultores da região do Cerrado Mineiro buscaram uma nova forma de associativismo e criaram um novo Conselho, o CACCER, com objetivos que abarcam a representação dos interesses dos cafeicultores da região nos níveis políticos, comerciais, sociais, de marketing e pesquisa.

O Mapa 5.1 apresenta, atualmente, a localização territorial das associações e cooperativas que congregam os 55 municípios do Cerrado Mineiro em Minas Gerais delimitando sua área. Na parte cinza da figura, tem-se o mapa do Brasil, com a localização de Minas Gerais na parte mais escura. Sobreposto a esse Estado, o território de café do Cerrado com as instituições que constituem o CACCER. Cada sigla com a respectiva cor representa uma associação ou cooperativa e os municípios pertencentes a ela, ou seja, cada entidade tem atuação regional, assim: a ACA reúne seis municípios; a ACANOR reúne nove municípios; Acarpa reúne seis municípios; AMOCA reúne nove municípios; ASSOCAFÉ reúne nove municípios; Assogotardo reúne cinco municípios; CAPAL (Cooperativa Agropecuária de Araxá), reúne sete municípios e CAPECAL (Cooperativa Agropecuária de Campos Altos), reúne seis municípios.

Como resultado da organização dos produtores de café no Cerrado Mineiro, o CACCER obteve a demarcação geográfica de sua área de produção e registrou a marca Café

do Cerrado<sup>103</sup> para identificar a produção regional delimitada pela área de atuação dessas associações e cooperativas.



MAPA 5.1 Localização das associações dos cafeicultores na região do Cerrado Mineiro

Fonte: Café do Cerrado. Disponível em <<http://www.cafedocerrado.org>>. Acesso em março de 2011.

A marca Café do Cerrado foi a primeira do País a ser identificada como região produtora de café demarcada com a indicação geográfica. Ela foi reconhecida, primeiramente, pelo Governo de Minas Gerais pelo Decreto N° 165/95 do IMA, em abril de 1995, que delimitou as regiões produtoras de café do estado de Minas Gerais para a instituição do certificado de origem. Em 1998, de acordo com o Registro N° 481.05.478, o CACCER foi credenciado pelo Governo de Minas Gerais, por intermédio do IMA, como certificador de origem e qualidade de café, tornando-se a primeira entidade certificadora oficial de café do País. Na sequência, também de maneira pioneira na cafeicultura nacional, o CACCER obteve a indicação de procedência reconhecida pelo INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial), pelo número: IG 990001 de 14/04/2005, processo que foi depositado em 1999.

De acordo com informação do próprio CACCER, o Cerrado Mineiro produz um café com características bastante particulares, pois é uma das raras regiões do mundo a produzir

<sup>103</sup> A marca Café do Cerrado voltou a ser propriedade do CACCER em 2010. A entidade havia perdido os direitos de uso da marca na União Européia para uma empresa distribuidora da Espanha, que registrou o nome que havia sido contratada pelo CACCER como revendedora. Depois de um ano e meio de negociações, o CACCER pagou 30 mil euros para obter o registro da marca. (<http://www.cafedocerrado.org>>./?p=noticiaseid=27>. Acesso em 25/set/2009)

cafés naturais, ou seja, um produto seco com casca, o que lhe confere uma qualidade de bebida superior. Isso se deve, em grande parte, ao inverno extremamente seco e com temperaturas amenas, coincidindo com o período de colheita do café. As características básicas da bebida do Café do Cerrado são: aroma intenso, com notas variando entre caramelo e nozes, acidez delicada, predominantemente, cítrica, corpo variando de mediano a encorpado, sabor adocicado e achocolatado intenso e finalização de longa duração (<<http://www.cafedocerrado.com.br>>).

Com a consolidação dessas instituições, associações e cooperativas e da marca, a defesa em torno dos interesses dos cafeicultores foram-se consolidando e se reorganizando. Nos últimos anos da década passada estabeleceu-se um debate no seio do CACCER quanto aos nomes da indicação geográfica de procedência e o próprio nome da instituição. Fruto desse debate venceram as posições que reivindicavam mudanças na denominação CACCER, que foi renomeado como Federação dos Cafeicultores do Cerrado, e a indicação de procedência passou a ser denominada de Café da Região do Cerrado Mineiro.

A nova denominação de Federação foi uma decisão para eliminar confusões nominativas que surgiram em função da existência das nomenclaturas de outras entidades no sistema com nomes terminados em “cer”: EXPOCACCER, COCACCER e FUNDACCER. Enquanto a mudança na denominação da indicação de procedência deveu-se a nova estratégia de marketing que visava caracterizar melhor a marca à região produtora de café.

Essa mudança de nome não implicou modificações nas funções ou na estrutura, a Federação dos Cafeicultores do Cerrado continua sendo um Conselho Normativo e Regulador, pois seu principal papel é gerir a Indicação Geográfica Café da Região do Cerrado Mineiro. Segundo lideranças do setor, resumidamente, o papel da Federação é representar, promover e controlar a IG Cerrado Mineiro.

Para tanto, a Federação é dirigida por dois conselhos internos. O primeiro é o Conselho Administrativo, formado pelos presidentes de cada uma das nove cooperativas filiadas e sete associações, responsável por deliberar e aprovar as ações e orçamento da Federação. O segundo é o Conselho Normativo, formado por técnicos e diretores, responsável por desenvolver e direcionar as normas de uso da IG Cerrado Mineiro.

Logo, a Federação dos Cafeicultores do Cerrado é gestora e mantenedora da marca e vem mantendo convênios com instituições nacionais e internacionais com o objetivo de criar programas de capacitação para os cafeicultores do Cerrado para atender as exigências de distintas certificações, além da concedida pela própria entidade. Assim, a Federação dos Cafeicultores do Cerrado representa sete associações e nove cooperativas filiadas,

consolidado as atividades em torno da cultura do café nos 55 municípios que forma o território, área destacada no Mapa 5.1.

Conclui-se que esse surgimento de formas associativas entre os agricultores de café do Cerrado Mineiro vem confirmar as teses defendidas por Moyano (1988) e utilizadas por Ortega (1995), de que o processo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura levou a um processo de especialização, contribuindo para a criação de entidades representativas especializadas, as chamadas Organizações Por Produto, com o fim de canalizar reivindicações de coletivos específicos de agricultores, no caso, dos cafeicultores. Assim, as antigas entidades de caráter unitário vão perdendo a hegemonia para as entidades de caráter específico.

Entretanto, a característica representativa, ou política, dessas organizações não é suficiente para encaminhar todas as demandas daqueles coletivos, ainda que específicas. Ganham força assim, incentivadas pelas próprias organizações reivindicativas, formas associativas de caráter econômico, como é o caso de cooperativas, das associações e da federação, que surgiram no território do Café do Cerrado Mineiro.

Por último, todo esse processo de especialização da representação, e a intensificação dos vínculos com setores industriais específicos, favorece o surgimento de espaços de concertação entre agricultura e indústria, que em uma fase de desregulamentação como a vivida após os anos de 1990, facilita a elaboração, gestão e fiscalização de toda a cadeia produtiva. Em uma palavra, surgem organizações interprofissionais por cadeia produtiva.

O surgimento da estrutura de governança representada pelo CACCER e hoje, consolidada pela Federação, somente foi possível, depois de uma intensa proliferação das Associações de Cafeicultores no Cerrado Mineiro, que apresentava dificuldades para canalizar os interesses específicos dos cafeicultores, o que levou à criação das cooperativas e do CACCER.

#### **4.4 Principais resultados obtidos pela articulação social consolidada no território Café do Cerrado Mineiro**

Ao enumerar os principais resultados da articulação social que se foi consolidando ao longo de mais duas décadas no território café do Cerrado Mineiro, faz-se necessário partir da própria consolidação da estrutura de organização representativa construída pelas lideranças

dos cafeicultores, a começar pelas Associações, sete no total, com o objetivo estatutário de representar e defender os cafeicultores. Tomando como parâmetro o estatuto da Acarpa, são dezessete objetivos básicos que a instituição deve cumprir junto aos associados, para representar e defender os cafeicultores (ACARPA, 2007). A Acarpa, uma das associações mais consolidadas, oferece quase 40 serviços a seus sócios, desde os mais variados convênios (saúde, Ministério da Agricultura, entre outros), passando por assessoria trabalhista e jurídica, divulgação e promoção de eventos na área, assessoria para as diversas linhas de créditos (para o café e outras culturas), assessoria nas áreas ambientais e de certificação, entre outras atividades que beneficiam o cafeicultor.

A consolidação da estrutura de armazenagem e comercialização (nacional e internacional) permite maior segurança para os cafeicultores estocarem seus cafés, receber apoio e serviços com foco na melhor comercialização possível. Somados, as nove cooperativas filadas à Federação dos Cafeicultores do Cerrado oferecem serviços para estocar mais de dois milhões de sacas de café.

A criação da FUNDACER e do Centro de Excelência do Café tem como objetivo qualificar trabalhadores e profissionais diretamente ligados à produção, desde a mão de obra de trabalhadores mais simples do campo, aos administradores e agrônomos, além de realizar pesquisas na área de qualidade de bebida relacionada a variedades de plantas, clima, manejo, solo e altitude, e treinamento de profissionais de classificação e baristas.

Outros resultados que podem ser apontados são os seminários formativos, como o realizado pela Acarpa com foco na cafeicultura de um modo geral, realizando a sua 20ª edição em 2012, atraindo cafeicultores, fornecedores, pesquisadores, formuladores de políticas de âmbito nacional, realizando debates, palestras e comércio em geral, com objetivo de fortalecer a cafeicultura regional. Também merece destaque o seminário denominado de Fenicafé, promovido pela ACA em Araguari, com foco na cafeicultura irrigada, o evento está em sua 18ª edição, além de outros seminários realizados pelas outras associações.

Por fim, a criação e consolidação de um Conselho/instituição que congrega as associações, cooperativas, a FUNDACER e CEC, denominado primeiramente CACCER, e depois de Federação dos Cafeicultores do Cerrado. A partir dessa consolidação, um dos principais resultados da organização dos produtores de café no Cerrado Mineiro foi a conquista da demarcação geográfica de sua área, por meio da Indicação de Procedência, que inicialmente, foi denominada de Café do Cerrado para identificar a produção regional. Em 2011, essa marca foi mudada para adequar melhor à sua localização geográfica, e passou a chamar-se Café da Região do Cerrado Mineiro.

A Federação, buscando consolidar a marca Café da Região do Cerrado Mineiro, depositou, no fim de 2010, no INPI processo para conquistar a Denominação de Origem (DO), o que requer provar que o café do território é um produto único, que não pode ser obtido em outro local e que há influência social, econômica e cultural da região na sua produção. O processo foi publicado no fim de 2011 e aguarda a concessão do registro. Para além de utilizar a IG/DO como um instrumento de marketing sua conquista visa a criar um mecanismo de proteção contra a concorrência por parte de produtos de baixo padrão de qualidade.

Para consolidar o café produzido no território, a Federação dos Cafeicultores do Cerrado é a gestora e mantenedora da marca, o que exige manter convênios com instituições nacionais e internacionais para certificar o café produzido. Para tanto, foi necessário criar programas de capacitação para os cafeicultores do Cerrado para atender as exigências de distintas certificações. Assim, a entidade foi credenciada pelo Governo de Minas Gerais, em 1998, por intermédio do IMA (Instituto Mineiro de Agropecuária), como certificador de origem e qualidade de café. Ao mesmo tempo, conquistou certificado relevante junto a SCAA (Associação Americana de Cafés Especiais), a mais importante entidade certificadora desse gênero no mundo e, desde 2002, vem utilizando a metodologia da SCAA.

Com essa metodologia, que inclui o uso de um sistema de código de barras de logística no certificado e a costura de um selo de garantia na saca de café, os compradores desse produto podem verificar a idoneidade do produto, bem como obter maiores informações sobre o sistema de produção utilizado. Para tanto, foi criado um sistema de georreferenciamento, com banco de dados das propriedades certificadas, garantindo, assim, a origem e a segurança alimentar.

O trabalho em torno da certificação e da consolidação da marca é gerido de forma sistemática e responsável, o que levou a Federação a ser reconhecida pela OIC (Organização Internacional do Café) como a entidade Certificadora de Origem, para o território demarcado como Café da Região do Cerrado Mineiro. A entidade está credenciada junto ao Centro de Comércio de Café de Minas Gerais, representante legal do CECAFÉ (Conselho dos Exportadores de Café Verde do Brasil).

Portanto, o foco da Federação dos Cafeicultores do Cerrado está dirigido ao desenvolvimento de um sistema de certificação capaz de demonstrar os seguintes princípios: garantia de origem, de qualidade, de idoneidade do modelo da produção e de rastreabilidade. Uma vez que o rastreamento é fundamental nos mercados mais exigentes, como o Japão e a Europa.

De acordo com análise de Ortega e Jesus (2012, p. 116), pode se concluir que as instituições representativas dos cafeicultores vêm consolidando seu papel de defender os interesses do setor, pois é elevado o grau de filiação dos cafeicultores junto às organizações representativas, tanto as de caráter político, como as de caráter econômico. Segundo dados apresentados por Ortega e Jesus (2012), 95% dos cafeicultores estão filiados a, pelo menos, um tipo de organização, muitos “deles são multiafiliados, ou seja, boa parte deles são filiados ao sindicato, a alguma associação representativa de cafeicultores e, ainda, a uma das cooperativas constituídas pelo CACCER”.

Os cafeicultores reconhecem a importância do trabalho desempenhado pelas entidades representativas no território café do cerrado, especialmente aqueles que conhecem o trabalho das lideranças para a construção da marca Café da Região do Cerrado Mineiro, com uma avaliação positiva, e participam ativamente de eventos realizados pelas entidades do setor (ORTEGA; JESUS, 2012).

A consolidação do território e da marca Café da Região do Cerrado Mineiro tem permitido ganhos em termos de valorização do produto e de maior inserção nos mercados nacionais e internacionais, o que tem beneficiado o conjunto de cafeicultores, mesmo aqueles que não estão filiados, pois os efeitos positivos não podem ser dissociados, o que permite afirmar que os ganhos são todos do território. Entretanto, aqueles produtores que conseguem aplicar todas as regras da certificação podem obter resultados mais favoráveis. O café produzido no cerrado é destinado aos principais centros consumidores do mundo, exportando 80% da produção. Os principais mercados são Estados Unidos, União Europeia (Espanha, Itália, Inglaterra e França), Japão e Coreia.

Portanto, a análise do Território Café do Cerrado em Minas Gerais, permite concluir que existe uma identidade territorial, uma ideia-guia em torno de um produto com características únicas, diferentes de cafés de outras áreas produtivas; que foi construído um arranjo produtivo territorial rural, bastante institucionalizado, com objetivo de fortalecer o café nos mercados nacional e global, buscando o caminho da Indicação Geográfica e da certificação de origem, uma estratégia que pode ser analisada por meio do uso do aporte teórico do desenvolvimento territorial.

Assim, a construção da marca Café da Região do Cerrado Mineiro viabilizou a consolidação de um Território constituído de forma autônoma, que se deu a partir da criação e da aglutinação de entidades representativas política e econômica dos cafeicultores e que vem consolidando sua posição perante o mercado mundial de cafés.

## 6. Análise comparativa dentre os territórios selecionados.

“Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado, mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado” (Albert Einstein).

### 6.1 Introdução

O objetivo desse capítulo é o de realizar uma análise comparativa entre os territórios analisados ao longo dos últimos três capítulos, entre o Brasil e a Espanha. Para tanto, esses territórios foram divididos em dois grupos. No primeiro, estão os territórios constituídos autonomamente, no caso do Brasil, o Território Café do Cerrado Mineiro e, no caso espanhol, o Território *Los Pedroches*. No segundo grupo estão os territórios induzidos por políticas públicas, no caso brasileiro o Território Noroeste de Minas e no caso espanhol os Territórios *Medio Guadalquivir e Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*.

Essa comparação só foi possível graças ao envolvimento direto com os territórios e de execução de uma metodologia de pesquisa que envolveu pesquisa qualitativa, com aplicação de questionários e análise de documentos, e pesquisa quantitativa, com coleta de dados primários e secundários e a realização da “pesquisa-ação”. A metodologia completa está descrita logo na introdução da tese.

Essa análise comparativa visa a trazer novos elementos que possam aprimorar e corrigir rotas da política de desenvolvimento territorial executada no Brasil, para a promoção do desenvolvimento territorial rural. Para tanto, foram eleitas doze dimensões para melhor sistematizar a comparação que está resumida no Quadro 9.1 (Anexos), apresentadas na seguinte ordem: 1) Forma de delimitação territorial; 2) Estrutura física e infraestrutura territorial e consolidação do território; 3) Estrutura Institucional; 4) Arranjos horizontais e a participação social; 5) Participação do Poder público; 6) Forma de interação entre poder público e sociedade civil; 7) Programas de desenvolvimento territorial (Planejamento); 8) Financiamento para a gestão social; 9) Financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial; 10) Existência de cadeias produtivas ligadas a Ideia Guia; 11) Projetos apoiados/resultados e 12) Capacidade de superar o perfil agrarista dos projetos. Ao eleger esse conjunto de dimensões, o objetivo foi o de analisar variáveis que são apontadas como importantes para o sucesso das experiências territoriais rurais.



Assim sendo, esse capítulo está dividido em apenas duas seções. A primeira é essa breve introdução. A segunda analisa cada uma das doze dimensões eleitas para comparação. Enquanto o balanço da análise dessas doze dimensões foi realizado nas conclusões para evitar repetições.

## **6.2 Análise das variáveis de comparação dos territórios**

### **6.2.1 Forma de delimitação territorial**

A primeira diferença que encontramos na delimitação territorial deve-se à sua origem por estar associada à indução de política pública ou constituído autonomamente pela sociedade territorial. Ademais dessa diferenciação, há que se reconhecer na consolidação de um território, diferenças em virtude de critérios técnicos, econômicos, políticos e de formação histórica, cultural e social.

Os territórios constituídos autonomamente analisados nessa tese foram os Territórios do Café do Cerrado Mineiro (Brasil) e o Território *Los Pedroches*, localizado na Comunidade autônoma de Andaluzia na Espanha (Quadro 9.1, Anexos). A delimitação do Território Café do Cerrado Mineiro foi uma demanda do setor, capitaneada pelas associações dos cafeicultores que buscavam a defesa política do setor, maior reconhecimento nacional e internacional por seu produto, bem como maior agregação de valor. Assim, ao seguir critérios técnicos e econômicos, ou seja, ao seguirem as regras para conquistar a Indicação Geográfica de Procedência (IGP), delimitaram o território, etapa que avança para conquistar a Denominação de Origem o que consolida ainda mais o território, agregando outros critérios, como o político, cultural e social. Nesse processo foi necessário aglutinar os municípios do Cerrado Mineiro que produzissem café em um determinado padrão que se encontra delimitado a um tipo de clima e altitude, já apresentado no capítulo quinto.

Por sua vez, no Território Espanhol *Los Pedroches* a delimitação também foi-se efetuando a partir de uma demanda local, a partir da consolidação das atividades da cooperativa COVAP (*Cooperativa del Valle de Los Pedroches*), que aglutinou produtores de vários municípios do Vale *Los Pedroches* em torno da Cadeia do Leite bovino e caprino e da criação de outros animais para corte. Junto a essa cooperativa, outros atores sociais foram

surgindo, como as associações de prefeitos, associações de empresários locais, agências de desenvolvimento e outras cooperativas regionais que atuavam e defendiam o Vale. Esse conjunto de instituições consolidou um bom nível de capital social que se articulou e demandou a implementação do Programa LEADER, na sua segunda fase para os municípios do Vale *Los Pedroches*. Deste modo, delimitou-se um território que estava se consolidando de forma autônoma, respeitado a sua formação histórica, cultural e social dentre outros elementos.

Por sua vez, os territórios analisados nessa tese, e que foram induzidos por políticas públicas são os seguintes: no caso brasileiro o Território Noroeste de Minas e no caso espanhol os Territórios *Medio Guadalquivir e Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*.

No caso do Território Noroeste de Minas, a sua delimitação se deu por um recorte definido desde cima, pelo Governo Federal sem participação da sociedade civil ou do poder público local. Na delimitação, foram utilizados critérios técnicos ao reunir um conjunto de municípios próximos e que aglutinavam determinadas características econômicas e sociais, como o elevado número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, aliado a presença de municípios com baixo IDH. A partir dessa delimitação, coube à sociedade civil em conjunto com o poder público local, buscar ações para consolidar o “novo” espaço criado que não interagiu no todo previamente.

Nos dois territórios espanhóis analisados e que foram induzidos por políticas públicas, as suas respectivas delimitações seguiram os critérios e orientações gerais da política de Desenvolvimento Rural realizada na Europa. Entretanto, o recorte não se deu de cima para baixo, ele foi definido pela sociedade civil e pelo poder público local, seguindo orientações gerais dos programas de Desenvolvimento Rural. No Território *Médio Guadalquivir* foram alguns prefeitos que, observando os resultados dos programas LEADER e PRODER para municípios próximos, buscaram reunir entidades locais para pleitear participação no programa de Desenvolvimento Rural que o Governo da Comunidade Autónoma de Andaluzia estava implantando, o que levou à criação do território. O Território *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba* seguiu o mesmo modelo, sua delimitação se deu no processo de dinamização para a organização do território incentivado pelo programa PRODER em que o poder público local, empresários e entidades da sociedade civil se articularam e criaram o GDR *Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*.

Portanto, conforme pôde ser observado, nos territórios analisados existiram quatro tipos de delimitação territorial, cada um com seu conjunto de critérios que levaram à sua formatação, cujos resultados finais são diferentes entre si, conforme será apresentado a seguir.

## 6.2.2 Estrutura física e infraestrutura territorial e consolidação do território

Como os territórios analisados se originaram de diferentes situações, houve impactos diferenciados na estrutura física de formação, na infraestrutura territorial e na própria consolidação o que vem afetando diretamente os resultados finais.

No território Café do Cerrado, a sua delimitação em termos de área, está aberta, podendo crescer ou mesmo regredir, pois a sua área é definida pela área produtiva e pelo trabalho das lideranças e instituições que estão à frente do processo de certificação da área que compõe a IGP. Na consolidação da IGP e na busca pela conquista da Denominação de Origem, várias lideranças e instituições com suas equipes reforçam a consolidação territorial, ao trabalhar projetos e ações que compreende toda a área produtiva e instituições ligadas à cafeicultura.

Por tudo isso, conforme foi demonstrado no capítulo quinto, o território reúne 55 municípios, com uma extensão de 112.326,90 km<sup>2</sup> equivale a pouco mais de 11,2 milhões de hectares e população de 2.093.319 habitantes. Atualmente, a área produtiva é superior a 170.000 hectares, com tendência de crescimento. No cenário de crescimento, novas áreas e novos municípios que possuem condições de produzir o café com as mesmas características podem ser incorporados, ampliando o tamanho do território.

As instituições e lideranças do setor que estão à frente desse território têm construído uma boa e ampla infraestrutura para a gestão territorial. De tal modo, a Federação dos Cafeicultores do Cerrado que tem como ação principal representar, promover, gerir e controlar a Indicação Geográfica de procedência do Café da Região do Cerrado, em conjunto com outras instituições, possui sede própria, mobiliário, equipamentos, recursos humanos e financeiros para consolidar o território demarcado.

No Território *Los Pedroches* a delimitação foi constituída a partir da consolidação de uma experiência produtiva local, iniciada pela Cooperativa COVAP em conjunto com outros atores sociais de atuação local e regional, consolidando um território relativamente fechado em si e que tem na produção agropecuária a principal atividade econômica. Sendo assim, no momento em que a política de desenvolvimento rural europeia estava sendo executada por meio do programa LEADER, as lideranças locais buscaram meios para inserir-se no programa, o que propiciou maior consolidação do território que estava em processo de formação.

Nesse processo, conforme foi demonstrado no capítulo terceiro, no Território *Los Pedroches* foram reunidos dezessete municípios com extensão total de 3.612,40 km<sup>2</sup>, o que equivale a pouco mais de 361 mil hectares e população de 56.237 habitantes. O Território conta com apoio do poder público local, de recursos da comunidade autônoma de Andaluzia e da União Europeia o que possibilitou ao GDR local constituir uma boa infraestrutura física para a gestão territorial, com sede própria, mobiliários e equipamentos para o trabalho da equipe, cuja sede está localizada no município de *Dos Torres*, no centro do território.

Enquanto isso, no Território Noroeste de Minas, o recorte que foi imposto de cima para baixo não foi capaz de gerar a aglutinação necessária para que todos os municípios participem de um projeto comum de desenvolvimento rural. A participação mais ativa dos membros está concentrada em apenas 50% dos municípios definidos. Na configuração da política de desenvolvimento rural esse território reúne 22 municípios com uma grande extensão territorial, são 60.906,30 km<sup>2</sup>, o que equivale a pouco mais de seis milhões de hectares e população de 313.534 habitantes, conforme está demonstrado no capítulo quarto.

Com falta de apoio do poder público e de entidades locais, a gestão do território se dá a partir de uma sala com poucos móveis cedidos por uma instituição local, que é parceira do território, o que gera falta infraestrutura física e falta equipamentos para uma melhor gestão. Para se ter uma noção da dificuldade, para qualquer reunião em que se aglomere uma dezena de pessoas, é preciso pedir uma sala emprestada a uma instituição parceira do território pois a sala disponível é pequena.

A débil infraestrutura geral se deve ao baixo volume de recursos financeiros disponibilizados pela SDT/MDA, pelo baixo apoio do poder público estadual e municipal local, e também em função da grande fragilidade financeira e do pouco envolvimento das instituições membros do colegiado<sup>104</sup>. Situação que impacta o resultado final.

Nos outros dois territórios espanhóis induzidos pelas políticas públicas, as orientações gerais para constituição dos respectivos territórios e o modo pelo qual se deu a articulação local permitiram a incorporação de representantes de todos os municípios. Considerando os dados apresentados no capítulo 3, o Território *Médio Guadalquivir* reúne treze municípios com área total de 1.161,20 km<sup>2</sup>, o que equivale a pouco mais de 116.000 hectares e cuja população chega a 97.112 habitantes. Já o território Guadajoz e Campiña Este de Córdoba

---

<sup>104</sup> A maior parte das instituições que compõem o Colegiado Territorial possui baixo poder de arrecadação financeira, como é o caso dos Sindicatos dos Trabalhadores rurais, das associações de assentamentos e outras associações da sociedade civil local e se envolvem pouco com o desenvolvimento territorial a partir das ações do colegiado, como afirmaram diversos entrevistados.

reúne apenas cinco municípios com área total de 727,5 km<sup>2</sup> equivalente a 72.750 hectares e população de apenas 39.661 habitantes.

Da mesma forma que ocorreu no Território *Los Pedroches*, ambos possuem boa infraestrutura para a gestão territorial, pois contam com o apoio do poder público local, de recursos da comunidade autônoma de Andaluzia e da União Europeia, o que possibilitou aos dois GDR locais constituírem boa infraestrutura física para a gestão territorial, com sede própria, mobiliários e equipamentos para o trabalho da equipe.

Portanto, a estrutura física entre os territórios analisados é muito diferenciada. Na política europeia, a delimitação do território zona significa aplicar “a política em causa de um território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, uma entidade local e um sentimento de pertença ou por necessidades e expectativas comuns” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006:08).

Nessa lógica, os territórios Espanhóis seguem regras e critérios (como número de habitantes, número de municípios e tamanho máximo) para delimitar o território, facilitar a coesão social e respeitar a história, cujo resultado prático tem sido a constituição de territórios pequenos, o que permite a todos se reunirem em poucas horas. Assim, os grandes territórios presente em Andaluzia são menores que boa parte dos municípios do Território Noroeste de Minas. Dos 50 territórios em Andaluzia, poucos reúnem mais de 3.000 km<sup>2</sup>, enquanto o Território Noroeste de Minas possui mais de 60.000 km<sup>2</sup>, população relativamente grande e grande diversidade socioeconômica, o que dificulta ações como a identificação de uma ideia-guia, a realização de reuniões do Colegiado, a elaboração e execução de projetos territoriais entre outros.

Também é importante observar que, no processo de desenvolvimento territorial rural na Espanha, a divisão territorial para os territórios rurais coincide com outras divisões previamente existentes ou as iniciativas locais foram ajustadas para a nova configuração puxada pelas iniciativas dos programas de desenvolvimento rural, como os consórcios de municípios para desenvolver políticas públicas na área da saúde ou desportes. Assim, reforçam-se novas iniciativas como a exploração do turismo rural no território, a busca por denominações de origem de base territorial, bem como a consolidação de recortes políticos previamente estabelecidos como são os recortes em comarcas (*mancomunidades*).

### 6.2.3 Estrutura institucional

Conforme foi apresentado no segundo capítulo, a consolidação de estruturas institucionais é um elemento fundamental para a promoção de ações de desenvolvimento territorial, pois segundo Reis (2002), um papel importante das instituições é dar certa estabilidade ao complexo conjunto de relações existentes. Nos territórios analisados, essa consolidação também se deu de forma muito diferenciada e se encontra em diferentes estágios de organização.

No processo de consolidação do Território Café do Cerrado, diversas instituições foram cunhadas e outras se foram consolidando ao longo do tempo de criação do território e da busca pela conquista da IGP. Neste cenário, podem ser apontadas Associações de produtores, as Cooperativas de crédito e de comercialização de café, um Centro de Pesquisas e a Federação do Café do Cerrado. Essas são instituições que atuam com papéis definidos e relevantes de forma coordenada na consolidação da cadeia do café dentro do território, cuja instituição líder é a Federação.

No processo de consolidação do Território *Los Pedroches*, algumas instituições foram criadas antes da constituição do território, como as cooperativas com atuação regional e as associações de prefeitos que foram configurando o território. Com a execução do Programa LEADER localmente, novas instituições foram criadas, como a associação que agrega as entidades que compõem o GDR, reunindo representantes de todos os municípios, dois conselhos de desenvolvimento rural, a associação local da atividade de turismo e entidades para gerir Denominações de Origem local, como a do *Jamóm Ibérico*.

A situação acima não se repetiu no Território Noroeste de Minas, mesmo com o incentivo dado pela política de desenvolvimento rural. Nos dez anos de sua existência, nenhuma instituição está consolidada para a gestão territorial. Apenas duas instituições surgiram após a criação do território. A primeira é o Colegiado Territorial, que deveria reunir representantes de todos os municípios, mas reúne de forma irregular representantes de apenas metade dos municípios, enquanto a segunda é uma ONG com objetivo de realizar ações executivas do colegiado, mas que opera com grandes dificuldades financeiras para estabelecer convênios com órgãos públicos de fomento.

Nos territórios *Médio Guadalquivir* e *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*, embora sua origem se tenha dado com a implementação da política de desenvolvimento territorial rural, pode ser destacado um conjunto de instituições que surgiram após esse processo como

os dois Grupos de Desenvolvimento Rural e suas respectivas Associações que agregam representantes de todos os municípios, conselhos de desenvolvimento rural, Centro de Iniciativas Turísticas (CIT), e mesmo associações para gerir denominações de Origem, como é o caso do Azeite de Baena.

A política europeia de desenvolvimento territorial rural, especialmente os programas LEADER e PRODER, vêm sendo estruturada ao longo de vinte anos, desde o princípio de sua implementação, conforme foi apresentado no terceiro capítulo. Assim sendo, as duas políticas contam com fundos, leis e regulamentos específicos que incorporaram, ao longo do tempo, novos elementos, consolidando o processo de desenvolvimento rural participativo estimulando a criação de uma série instituições ao logo do tempo.

Portanto, na promoção do desenvolvimento rural europeu foram surgindo novas instituições/organizações para realizar as devidas ações, como associações regionais, agências de desenvolvimento, Centro de Iniciativas Turísticas (CIT), cooperativas entre outras instituições. Essas instituições nascem no âmbito dos GALs/GDRs e se incorporam ao processo, criando teias mais complexas de relações que podem ter duas situações distintas: na primeira constituem de forma relativamente autônoma a partir de uma determinada necessidade e vão se incorporando e ampliando o debate sobre o desenvolvimento rural local. Na segunda forma, integrada ao GDR, sobretudo ao núcleo técnico que executa projetos, mas não contesta o debate sobre o desenvolvimento, situação que ocorre de forma autônoma no Território Café do Cerrado e não ocorreu no Território mineiro induzido pela política pública.

#### **6.2.4 Arranjos horizontais e a participação social**

De acordo com Ortega (2008) e Foro IESA (2009) a participação da Sociedade civil é considerada um dos pilares fundamentais para a promoção do desenvolvimento territorial rural em conformidade com o que foi demonstrado no capítulo dois. Participação essa que se encontra bastante diferenciada entre os territórios analisados. No Território Café do Cerrado, a participação da sociedade está concentrada nos representantes dos cafeicultores e suas instituições representativas e em algumas empresas comerciais que atuam no território. Pode-se dizer que ocorre uma representação uniclassista.

No Território *Los Pedroches* a participação social é mais ampla e protagonizou a criação do território, participando ativamente das diversas ações para a promoção do

desenvolvimento territorial rural. Ocorreu ampla participação desse segmento (sociedade civil), que constitui 85% das entidades membros que compõe o GDR local, composto por 113 entidades, em 2012, e que podem ser agrupados em quatro grupos: 1) cooperativas e empresas de economia social; 2) agentes econômicos e particulares (empresas e produtores) e associações empresariais e privadas; 3) instituições financeiras (bancos e caixas) e 4) agentes sociais (associações socioculturais, organizações sindicais e organizações empresariais agrárias com representação na comarca etc.).

No Território Noroeste de Minas, a participação da sociedade local tem ocorrido por meio da indução propiciada pelas políticas de desenvolvimento territorial, que requerem a sua participação. Essa participação, entretanto, tem-se restringido às ações viabilizadas por apoio financeiro da SDT/MDA, como é o caso da realização de plenárias territoriais. No Colegiado territorial, a representação da sociedade civil organizada atinge 64% dos membros, concentrada pelos representantes do meio rural, com destaque para os agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária. Entre as entidades e organizações representativas encontram-se as agências de desenvolvimento local, cooperativas de produção, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Associações de Agricultores Familiares e de Assentamentos.

Nos territórios *Médio Guadalquivir* e *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*, assim como ocorreu no Território Noroeste de Minas, a sociedade foi incentivada a participar a partir da política de desenvolvimento rural iniciada na segunda metade da década de 1990 com o Programa PRODOR I (1996-2000). Dos 52 membros que compõe o GDR *Médio Guadalquivir*, 66% pertencem aos distintos segmentos da sociedade civil, concentrados no setor das entidades representativas (econômicas e sociais), empresas particulares, seguido de entidades do setor agrícola e empresas financeiras. Já o GDR *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*, em 2012, contava com a participação ativa de 129 entidades/membros distribuídas por quatro grupos da sociedade civil, com forte concentração no setor industrial (47%), seguido pelo de particulares/sociedade civil (26%), setor agrário (19%) e instituições financeiras (3%).

Ao analisar a participação social nesses territórios verifica-se que, de um lado, nos territórios que emergiram autonomamente, a sociedade é a grande protagonista do desenvolvimento local, como nos casos do Território Café do Cerrado e do Território *Los Pedroches*, com participação de amplos segmentos produtivos (indústria, agricultura, comércio e serviços) e diversos segmentos sociais. De outro lado, nos territórios que foram induzidos por políticas públicas percebem-se dois movimentos distintos: no Território Noroeste de Minas, embora possua mais de dois terços do colegiado composto por membros



da sociedade, sua representação está concentrada nos segmentos dos representantes dos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, mas não conta com segmentos diversificados como o comércio, o turismo, a indústria e o setor de serviços. Situação muito diferente foi encontrada nos dois territórios induzidos na Espanha em que a participação da sociedade ocorre entre amplos segmentos sociais, e não fica restrito ao setor agrário.

### **6.2.5 Participação do poder público**

A participação do poder público é bem heterogênea entre os territórios analisados. No Brasil, ao longo do século XX, o setor cafeeiro sempre contou com forte apoio governamental. Entretanto, no início dos anos de 1990, com a implementação de políticas de cunho neoliberal, o Estado retirou parte desse apoio ao setor, principalmente com a extinção do IBC e a política de desregulamentação do setor. Esse novo comportamento governamental obrigou o setor a se reorganizar. Uma dessas reorganizações ocorreu no Cerrado Mineiro, com a constituição do Território Café do Cerrado a partir das organizações dos cafeicultores que buscou consolidar a marca Café do Cerrado por meio da IGP. Como consequência, a nova forma de intervenção pública, que reduz seu protagonismo, passa a se restringir ao financiamento agrícola e à pesquisa pública, tanto em sua empresa federal (EMBRAPA), como nas instituições estaduais (EPAMIG e IAC, por exemplo).

Por sua vez, a participação do poder público nos três territórios espanhóis é bastante efetiva. De modo geral, um aspecto fundamental a ser ressaltado é a ampla participação e integração entre os diferentes níveis do Poder Público no processo de desenvolvimento Territorial Rural na Espanha, que envolve a União Europeia, o Governo Espanhol, as Comunidades Autônomicas, governos provinciais e os municípios. No Território *Los Pedroches*, a sociedade civil foi a protagonista da inserção do território no programa de desenvolvimento rural europeu, enquanto no Território *Medio Guadalquivir*, foi o poder público local que tomou a iniciativa de aglutinar forças sociais locais para consolidar o GDR local e no Território *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* foi a atuação conjunta entre poder público local, industriais e sociedade civil que permitiu a consolidação do GDR local. Entretanto, em todos os territórios há forte interação e atuação entre os diferentes níveis de ação do poder público com a sociedade.

Nos GDRs a participação do poder público local é diferenciada em função do número de municípios que compõem cada território, pois em cada município há, pelo menos, um representante do poder público local e, em sua grande maioria, esse representante é o chefe do executivo local (*Alcaide*), que também pode contar com representantes de outros níveis do poder público. Assim, enquanto no GDR *Los Pedroches* 15% dos membros são representantes do poder público, no GDR *Medio Guadalquivir* são 34% do total de membros e no GDR *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* o setor público representa apenas (5%) do total de membros, entretanto, há pelo menos um representante de cada município, pois são apenas 5 municípios e o GDR possui 129 membros.

Outra característica marcante verificada nos territórios analisados na Espanha é a complementaridade de recursos financeiros que as diferentes instâncias governamentais aportam nos programas de desenvolvimento rural. Assim, além dos recursos financeiros provenientes dos fundos da União Europeia, ainda são destinados recursos do Governo Espanhol e das Comunidades Autônomas (no caso, da Andaluzia), e quando o projeto é executado pelo poder público local, existe a contrapartida do município. Isso amplia o volume de crédito a projetos locais, assim como para a gestão dos respectivos GDR locais conforme foi apresentado no capítulo terceiro. Ainda é importante lembrar que os recursos financeiros são ampliados com recursos oriundos da iniciativa privada, uma vez que os fundos públicos financiam parte (percentuais) dos projetos locais e o restante deve ser captado por outros meios.

Enquanto isso, uma análise da participação do poder público no Território Noroeste de Minas revela participação restrita e diferenciada entre as três instâncias de governos. Embora o poder público ocupe 36% das cadeiras do Colegiado Territorial, ele está concentrado no poder público local, 28% do total, que está restrito em apenas nove municípios; os outros treze não possuem representantes diretos do poder público no Colegiado Territorial, alguns desses municípios se fazem representados de forma indireta pela Associação de Municípios do Noroeste de Minas. O restante da participação do poder público está diluído em 4% do poder público estadual e 4% poder público federal, por meio de órgãos presentes no território, mas com pouca participação efetiva, ou seja, participam do Colegiado, mas não possuem poder para representar as entidades governamentais em ações mais efetivas como a liberação de recursos financeiros.

Assim, diferentemente dos territórios espanhóis, em que há ampla integração vertical, entre os diferentes níveis de governo, para a execução da política de desenvolvimento rural, no caso do Brasil, para os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, tomando como

parâmetro o Território Noroeste de Minas, apenas o Governo Federal aporta recursos financeiros para financiar o desenvolvimento territorial. No máximo, o que pode ocorrer é o poder público local e órgãos do Estado de Minas Gerais aportarem recursos financeiros para a chamada contrapartida, quando o projeto de investimento é executado no âmbito de sua atuação, valor que raramente ultrapassa a casa dos 10% do volume de recursos total e normalmente não se dá em espécie.

Portanto, a efetiva participação do poder público na indução de projetos de desenvolvimento territorial rural no Brasil é muito limitada, se comparada com a política europeia e até mesmo em relação às ações que o poder público desempenha junto ao Território do Café do Cerrado. Considerando os dados apresentados em capítulos anteriores, nos territórios da Espanha, em média, cada território aplicou R\$ 3.000.000,00 ao ano enquanto no Noroeste de Minas esse valor não atingiu R\$ 100.000,00 ano para projetos de desenvolvimento territorial rural.

Também é importante considerar a desenho de atuação do MDA/SDT na promoção da política de desenvolvimento territorial rural, pois vem atuando de forma inconstante na oferta de recursos financeiros e de suporte a gestão territorial. No Território Noroeste de Minas manifesta a presença de uma estrutura governamental de terceirização de entidades e pessoal que dá suporte ao território, de corte de gastos, de subcontratação de consultores e assessores técnicos para atuar localmente (FERNANDES FILHO *et al*, 2012).

O resultado desse desenho de atuação do MDA/SDT tem resultado na presença de ONGs e de outras entidades atuando localmente com constantes interrupções nos serviços oferecidos, tanto no nível micro, dentro do território, como é o caso do suporte técnico, como fora, com os articuladores estaduais que prestam suporte à política territorial no estado de Minas Gerais. Interrupções que atingem outras pessoas-chave no formato de desenvolvimento territorial levado a cabo no país.

### **6.2.6 A interação entre poder público e sociedade local**

Mesmo o Território Café do Cerrado emergindo de forma autônoma, o poder público participa/atua no processo de consolidação da cadeia produtiva do café e da busca pela IGP. Assim sendo, o Governo Federal e Governo do estado de Minas Gerais atuam por meio de vários órgãos em conjunto com a sociedade local (entidades representativas e cafeicultores),

desempenhando várias atividades como a concessão de crédito, o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas, apoio financeiro e participação em seminários da atividade cafeeira no território, entre outras ações. A articulação dos cafeicultores é tão expressiva a ponto de esse segmento eleger representantes parlamentar (estadual e federal) para representar seus interesses além de nomear representantes locais para trabalharem em órgãos dos governos estadual e federal em setores ligados a execução de políticas para a cafeicultura regional e nacional.

No caso dos territórios espanhóis, as diferentes instâncias do poder público trabalham em conjunto para a promoção do desenvolvimento territorial. Conforme foi demonstrado no item anterior, dentro de cada GDR há forte interação entre o poder público local e a sociedade local (entidades representativas, empresários, agricultores, ONGs, entre outros), o que resulta em projetos financiados com recursos para desenvolvimento rural nos mais variados segmentos, superando-se, por exemplo, a velha dicotomia rural-urbana. Essa interação se estende a diferentes setores, social, econômico e de serviços. A comunidade autonômica de Andaluzia fornece espaço físico e apoio para que ocorram constantes reuniões entre todos os territórios de cada província que compõe a comunidade para troca de informações entre os diferentes territórios e também para realizarem projetos conjuntos entre territórios.

Segundo alguns entrevistados nos territórios espanhóis, o poder público é um grande parceiro de desenvolvimento territorial, muitos empreendimentos são construídos de forma intermunicipal para que a sociedade possa usufruir. Assim, é comum o poder público local em conjunto com outras instâncias oferecer certos serviços sociais em um município para atender vários municípios sem grandes conflitos, como ocorrem com escolas técnicas, serviços de saúde e até mesmo com a construção de centros e parques de desportos. O Território café do cerrado Mineiro também é intermunicipal, mais isso por si só não significa que a sociedade possa usufruí-lo, diferente das ações nos territórios espanhóis.

No território Noroeste de Minas, percebe-se que houve escassa interação entre as diferentes instâncias do poder público, que, na prática, trabalham pouco em conjunto. De acordo com membros do Colegiado, apenas a SDT/MDA oferece o suporte técnico e financeiro, mesmo que precário, para a gestão territorial, enquanto, nos territórios induzidos na Espanha, outras instâncias do poder público também aportam recursos financeiros para a atividade de gestão. Embora possa ser observada a participação de órgãos do Governo de Minas Gerais, eles só participam das reuniões do colegiado, quase nunca ofertam recursos financeiros para financiar atividades de gestão territorial do colegiado, o mesmo ocorrendo com o poder público local.

Assim sendo, o suporte para a sociedade local se articular é débil, considerando que boa parte das entidades locais possui baixo volume recursos financeiros para manter suas atividades. A interação entre sociedade local e poder público para desenvolvimento rural via colegiado territorial é tão baixa que na cumprimento da pesquisa da Célula de Acompanhamento e Informação, foram encontrados apenas quatro CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável) ativos e homologados entre os 22 municípios, dos quais, apenas um tem assento no Colegiado Territorial. Situação que compromete os resultados do Desenvolvimento Territorial rural.

### **6.2.7 Programas de desenvolvimento territorial (Planejamento)**

Nessa subseção, são analisados os programas de desenvolvimento territorial induzidos, o que exige a elaboração de planos de desenvolvimento (planejamento) por parte dos Governos indutores. Por isso, deixamos fora dessa subseção a análise do Território Café do Cerrado, que emergiu de forma autônoma e não possui um programa específico e definido de desenvolvimento territorial. O que existe é a defesa de uma importante cadeia produtiva no cenário nacional que levou a consolidou um grande território, cuja análise comparativa contribui com os territórios induzidos por programas específicos, como é o caso do Território Noroeste de Minas.

Nos três territórios analisados na Espanha, os dois programas principais, LEADER e PRODER<sup>105</sup> são os responsáveis pelas principais ações dos respectivos GDRs. São programas originários da década de 1990 que têm passado por constantes aprimoramentos que são planejados conjuntamente entre o poder público (União Europeia, Governo Espanhol, Comunidades Autônomicas e poder público local) e sociedade local para a execução em períodos longos. Períodos que variam de quatro a sete anos, com disponibilidade de recursos financeiros e prazo para a prestação de contas, entre outras medidas, o que permite aos seus executores maior segurança e o planejamento de suas ações. São programas que contam com diferentes fundos de recursos, melhor analisado a frente e que a cada fase sofrem aprimoramentos. Na Espanha, existem vários espaços de debate e proposições para

---

<sup>105</sup> Esses programas foram apresentados e analisados na primeira parte do Capítulo terceiro desta tese.

aprimoramentos dos programas de desenvolvimento rural (FORO IESA, 2009 e 2011) e (MOYANO ESTRADA, 2007).

A proposta de desenvolvimento rural levada a cabo na União Europeia, com destaque para a Espanha, não restringe suas ações na produção agropecuária. Na verdade, são inseridas outros setores produtivos para além da produção agrícola para promoção do desenvolvimento territorial, conciliando com a produção rural os segmentos urbanos e outros segmentos rurais. Por isso mesmo, embora apoie o aumento da produtividade e modernização no campo, a orientação de seus programas objetiva a concentração em áreas que possam diversificar as fontes de renda, ofertar serviços locais e esportes, fomentar a cultura e o turismo, promover qualificação da população, entre outras ações que visam a promover aumento da qualidade de vida da população “rural”. É importante esclarecer, segundo algumas lideranças entrevistadas nos territórios espanhóis, que essas políticas não têm como foco emancipar a população a pobre, mas melhorar a situação de quem tem algum capital e poderia perdê-lo, ou seja, tornar-se pobre, opinião reforçada no artigo de Moyano Estrada (2007).

Para o Território Rural Noroeste de Minas, existe apenas um programa (PRONAT) que propicia a formação e realização de ações do colegiado territorial. O PRONAT, conforme apresentado no quarto capítulo, é o programa que visa ao desenvolvimento rural de territórios selecionados e passa por reformulações nas regras de funcionamento constantemente. De acordo com lideranças entrevistadas no território, a cada ano, um novo modelo operacional do PROINF é lançado<sup>106</sup>. Nesse sentido, o seu orçamento é definido anualmente, com grande alteração nos valores disponíveis para cada território de um ano para o outro, de um valor que chegou a um milhão de reais no lançamento do programa territórios da Cidadania, o valor caiu para R\$ 450.000,00 em 2011.

Embora esse território esteja inserido no programa Territórios da Cidadania, o seu Colegiado não é consultado e não age sobre suas ações, apenas recebe as ações do Governo Federal deliberada no âmbito de seus órgãos, não participando da gestão de programas como o PRONAF, PAA ou outros investimentos ministeriais.

Uma sugestão a ser retirada dessa forma tão diferenciada de execução dos programas de desenvolvimento rural entre o Brasil e a Espanha é o planejamento participativo para cada etapa do programa e a disponibilidade de recursos financeiros de longo prazo, como ocorre nos territórios Espanhóis. Opinião compartilhada por vários membros do Colegiado

---

<sup>106</sup> Manual PROINF: “manual que normatiza o acesso aos recursos destinados aos territórios abrangidos pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), no qual se integra o PROINF, implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial” (PROINF 2011, p. 05).

Territorial Noroeste de Minas, quando questionado sobre as dificuldades de executar um projeto de investimento com recursos do PROINF. Desse modo, pode-se concluir que é preciso da realização de uma política definitiva de crédito para um maior período, no mínimo quatro anos, período eleitoral, para que o Colegiado local passa planejar ações locais e incentivar o desenvolvimento territorial rural.

O debate em relação ao desenvolvimento dos territórios na Espanha, sobretudo para o cenário de 2013-20 está embasado na visão e na busca de políticas que respeitam a diversidade de territórios existentes, ou seja, buscam uma política de coesão territorial, mas que respeite a diversidade (FORO IESA, 2011). No caso brasileiro, as ações ainda estão direcionadas a um tipo de território, criado de cima para baixo, sem trabalhar as grandes diversidades existentes, sem grandes incorporações daquilo que a sociedade local pensa. Membros do colegiado, em entrevistas, relatam de sugestões enviadas para a SDT e que não foram incorporadas às políticas de desenvolvimento territorial rural, como é o caso do modelo de transferências de recursos para os projetos PROINFs.

### **6.2.8 Financiamento para a gestão social**

O que estamos definindo como financiamento para a gestão social são os recursos financeiros destinados para as atividades levadas a cabo pelas entidades e equipes responsáveis pelo funcionamento do colegiado territorial e da infraestrutura necessária a essa gestão. Não se trata, portanto, do financiamento direcionado para projetos de desenvolvimento territorial, que será abordado no próximo item. É esse financiamento que garante a continuidade de ações territoriais, especialmente, para os territórios induzidos em regiões de baixo dinamismo econômico.

No Território Café do Cerrado, a gestão social é realizada pela Federação dos Cafeicultores do Cerrado, entidade responsável pela IGP e do processo para a obtenção da DO. Portanto, o financiamento da gestão social do território provém dos recursos que as Associações de cafeicultores repassam para a Federação, da cobrança de certificados de denominação de origem emitidos pela entidade e de repasses das torrefadoras que processam o “Café do Cerrado”. É com esses recursos que a Federação mantém suas ações e uma equipe multidisciplinar para as ações de defesa da cafeicultura no Cerrado Mineiro.

Nos três territórios analisados na Espanha, o financiamento para gestão social de cada GDRs se dá por meio de diferentes fontes de recursos financeiros que se complementam e garante a presença de uma equipe multidisciplinar capaz de gerir o território, cuja principal fonte de financiamento provém dos programas principais, LEADER e PRODER. Entretanto, a depender da necessidade, o Governo da Comunidade Autônoma de Andaluzia complementa o financiamento, situação que garante a cada equipe a continuidade de suas ações a cada etapa dos respectivos programas o que garante a continuidade de atuação de profissionais que conhecem a realidade da política local.

É essa equipe multidisciplinar, financiada com esses recursos públicos a responsável pelo suporte técnico a cada GDR estimulado pela política europeia de desenvolvimento rural (COMISSÃO EUROPEIA, 2006). Baseada nas experiências analisadas, cada equipe é composta por, no mínimo, cinco profissionais de diferentes áreas de atuação, alguns com formação superior, cuja remuneração é compatível com a formação e é exigida dedicação integral para apoiar a gestão dos programas de desenvolvimento territorial localmente. Assim, é comum encontrar gestores locais que estão trabalhando nos territórios há mais de dez anos e conhecem bem a realidade de cada território.

Além do custeio da equipe, o recurso financeiro disponível permite a cada equipe a manutenção de um bom escritório com equipamentos e material necessário à gestão territorial, inclusive veículos para deslocamentos pelo território. Cada equipe é coordenada por um profissional denominado de Gerente que exerce o papel de representante do território.

Por outro lado, no Brasil, o programa de Desenvolvimento Territórios Rurais da SDT analisado a partir do Território Noroeste de Minas disponibiliza um pequeno volume de recursos financeiros, que é inconstante, ou seja, não é liberado todo ano para repasses que se dá a entidades parceiras do MDA, especialmente ONGs, para o suporte necessário de funcionamento de Colegiado. É esse tipo de repasse que libera um baixo volume de recursos financeiros para a gestão social e possibilita a subcontratação, contrato temporário do profissional com baixa qualificação responsável local pelo território<sup>107</sup>.

Normalmente, o volume de recursos repassados à entidade parceira permite a contratação temporária de um único técnico para atuação de suporte na gestão do Colegiado Territorial no Território Noroeste de Minas (SDT/MDA, 2010). Prática que tem resultado na contratação de profissionais que possuem apenas o Ensino Médio, subcontratados e com problemas na continuidade dos contratos, levando a elevada rotatividade desse profissional e

---

<sup>107</sup> No capítulo 4 foi analisada melhor a atuação desse profissional nessas condições financeiras.



descontinuidade de ações, situação que limita ainda mais um processo de desenvolvimento territorial contínuo. Nas pesquisas realizadas no Território Noroeste de Minas, foi possível perceber o comprometimento dos resultados do Colegiado Territorial, seja em função desse profissional, seja da baixa capacidade, por realizar bem suas atribuições, bem como pelas constantes mudanças.

O resultado efetivo do suporte técnico é que, no caso Espanhol, uma só equipe de GDR trabalha com mais de um programa – LEADER e PRODER, além de outros programas públicos e de iniciativa privadas a nível territorial (<<http://www.adegua.org>>). Essa situação permite suporte a elaboração anual e execução de dezenas de projetos de instituições beneficiárias com recursos públicos subsidiados, além das equipes e desenvolvem projetos próprios de cunho territorial para desenvolvimento local, como é o caso da criação de marcas para comercialização de produtos do território ou de ações para divulgar o GDR localmente.

Já o suporte técnico do Território Noroeste de Minas não foi capaz de trabalhar com outros programas, não deu suporte a elaboração de projetos e apresenta problemas para executar o próprio plano de trabalho de suporte ao Colegiado Territorial. Assim, ao analisar os resultados (pífios), no capítulo quarto, ficou evidente que é preciso repensar a forma pela qual se deu o suporte técnico para a gestão do Colegiado do Território Noroeste de Minas. Tudo indica que o trabalho desses profissionais, que deve atender a demanda de trabalho do Colegiado Territorial, está distante das orientações que consta no Manual de Apoio para funcionamento dos Colegiados Territoriais (SDT/MDA, 2010).

### **6.2.9 Financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial**

Com relação ao financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial, deve-se partir do fato de que no Território Café do Cerrado não existe nenhum fundo específico. Ou seja, o poder público não disponibiliza recursos financeiros específicos para o território. Quem financia ações para sua consolidação são os próprios cafeicultores, ao pagarem suas mensalidades para suas respectivas associações que financiam as atividades da Federação dos Cafeicultores do Cerrado responsável pela IGP. A Federação ainda conta com recursos financeiros da cobrança de certificados de denominação de origem emitidos pela entidade e de repasses das torrefadoras que processam o “Café do Cerrado”. Embora não exista um fundo público específico para o território, as instituições locais contam com recursos financeiros dos

governos estadual e federal para determinadas atividades locais. Por outro lado, os cafeicultores contam com várias fontes de financiamentos para suas atividades, com acesso a financiamentos no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que inclui crédito de custeio e investimento (Finame), o PRONAF e fundos especiais como FUNCACÉ.

Nos territórios espanhóis, o financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial rural conta com importantes fundos públicos, da União Europeia (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER e Fundo Social Europeu – FSE, entre outros), do Governo Espanhol e dos Governos das Comunidades Autônomas, como é o caso de Andaluzia. Nos três territórios analisados, esses recursos são destinados aos programas de desenvolvimento rural com ênfase territorial como é o Caso dos Programas LEADER e PRODER (capítulo terceiro) para financiamento de projetos apoiados pelos GDRs de cada território.

Como na grande maioria dos casos esses recursos financiam apenas um percentual dos projetos executados localmente, os responsáveis são obrigados a captar recursos em outras fontes, próprias ou de terceiros, o que amplia o volume de crédito aplicado localmente, conforme foi demonstrado no capítulo terceiro. É em função desse arranjo que importantes bancos, especialmente, aqueles que ofertam crédito rural participam ativamente dos grupos de desenvolvimento rural de cada território. Nos três territórios espanhóis analisados, pelo menos duas instituições financeiras participam de cada grupo.

Atualmente, a discussão para ampliar a captação de recursos por outras fontes além dos fundos públicos tem-se ampliado na Espanha, em função da crise econômica que o país e a UE enfrentam e, também há um forte embate entre a manutenção de recursos da PAC ligada à produção agropecuária tradicional ou do aprofundamento da política de desenvolvimento territorial rural capaz de “preservar unos territorios rurales cohesionados social y económicamente y unos espacios naturales ricos en biodiversidad en los que se valore la actividad agraria por su contribución a esos *bienes públicos*” (MOYANO ESTRADA, 2013, p. 07).

De todo modo, o formato europeu de financiar percentuais de um projeto de custeio ou investimento (cada GDR seguindo determinados parâmetros dos programas define o percentual) potencializa ainda mais o desenvolvimento do território ao ampliar o volume de recursos financeiro aplicados localmente e ao envolver mais entidades em cada projeto. O que também exige maior responsabilidade por parte do demandante dos fundos públicos de recursos que deve elaborar um projeto exequível financeiramente, pois há que bancar ou pagar os recursos oriundos de outras fontes, especialmente os de instituições financeiras. Isso

exige que o demandante de recursos tenha meios próprios ou acesso ao sistema financeiro. Portanto, esse tipo de desenvolvimento rural não é para a massa de população excluída<sup>108</sup>.

Outro ponto positivo da política europeia para o desenvolvimento rural está no planejamento de cada etapa dos programas PRODER e LEADER. Esses programas são planejados para gestão em médio e em longo prazo, como ocorreu com o LEADER II executado entre 1994 e 1999, ou o PRODER II e LEADER + executado no período entre 2000 e 2006. Atualmente está-se trabalhando com o planejamento de seis anos, o novo período, iniciado em 2013 se estenderá até 2020. Essa situação permite a cada grupo planejar suas atividades e executar o seu orçamento no mesmo período (MAGRAMA, 2012).

No Território Noroeste de Minas, o financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial está muito distante da realidade espanhola/europeia. Conforme foi demonstrado no capítulo quarto, a única fonte oficial de recursos para financiamento de projetos provém da SDT/MDA na modalidade PRONAT/PROINF, uma fonte de recursos sem planejamento, descontínua e que sofre alteração de regras quase todos os anos. Para se ter uma noção da inconstância e da falta de planejamento, no início do Programa Territórios Rurais (2003-04), a SDT chegou a anunciar o volume de R\$ 1,2 milhão por ano por território para as modalidades custeio e investimento, um volume que deveria crescer ao longo do tempo. Entretanto, em 2011 foi disponibilizado apenas R\$ 450.000,00 para a modalidade investimento<sup>109</sup>. Para o ano de 2013, até o início de abril, não foram divulgadas regras ou volume de recursos, o que inviabiliza uma ação de longo prazo do colegiado.

Além dos problemas apresentados pela fonte oficial, o território enfrenta dificuldades para acessar outras fontes de financiamento, salvo as pequenas contrapartidas para projetos já financiados. Entre as dificuldades estão o pouco envolvimento efetivo do Governo do estado de Minas Gerais, a debilidade financeira da maioria das instituições que participam do colegiado, que não conseguem articular-se para buscar fontes privadas ou outros parceiros e não contam nenhuma instituição bancária participando do Colegiado.

---

<sup>108</sup> Nos programas Europeus de desenvolvimento rural fica evidenciado que os projetos subsidiados são para aqueles que possuam algum capital financeiro e social, ou seja, precisam ter capacidade para acessar informações e elaborar projetos ou contratar quem os façam, e também necessitam de recursos financeiros necessários para a contrapartida ou de fontes para captação. Além disso, necessita de capacidade para superar a burocracia que cresceu muito ao longo dos programas, em parte para evitar desvios de conduta. Algumas prefeituras oferecem um técnico local para suporte.

<sup>109</sup> Em função dos escândalos com suspeitas de desvios de recursos financeiros de entidades parceiras (como ONGs) que executaram atividades para o governo federal pela modalidade custeio em 2011 e 2012, todos os convênios de repasse nessa modalidade estão suspensos (início de 2013), inclusive os que estavam em andamento, interrompendo o funcionamento de diversos projetos.

Portanto, enquanto o Território do Café Cerrado financia suas atividades com fontes de recursos próprias, o que lhes permite grande autonomia, os territórios induzidos por políticas públicas dependem de fontes públicas criadas para esse fim. No caso europeu, essas fontes são previamente definidas, têm um planejamento e execução de longo prazo, que se complementa com recursos da iniciativa privada. Situação distinta do Território Noroeste de Minas, que possui uma única fonte, descontínua, sem planejamento e não consegue captar um volume significativo de recursos na iniciativa privada.

#### **6.2.10 Existência de cadeias produtivas ligadas a Ideia Guia**

Conforme foi demonstrado no capítulo segundo, a existência de uma cadeia produtiva ou de várias cadeias produtivas permite constituir uma ideia-guia, ou seja, constituir um caminho importante para aglutinar forças sociais de diferentes segmentos em torno de um projeto comum para o desenvolvimento rural (ABRAMOVAY, 2000; ORTEGA, 2008).

Na análise do Território Café do Cerrado, está evidente a existência de uma cadeia produtiva e da ideia-guia vinculada a essa cadeia, a do café, conforme foi demonstrado por Ortega e Jesus (2012). Assim, a identidade do território passa pela organização social em torno da produção do café, no qual lideranças e entidades se organizaram para conquistar a Indicação Geográfica de Procedência que caminha para a obtenção da Denominação de Origem do Café do Cerrado que busca agregar o maior número possível de cafeicultores em torno dessa ideia guia. Logo, o desenvolvimento do território se dá em função da cadeia produtiva do café, pois, ao buscar meios para solidificar a atividade cafeeira gera emprego e renda no território. Com isso, não estamos afirmando que naquele espaço geográfico não existem outros territórios constituídos por outras cadeias, ou seja, pode haver multiterritórios convivendo ou conflitando entre si (HAESBAERT, 2006), entretanto, no recorte analítico adotado, o território evidente é o do Café.

No Território *Los Pedroches*, uma das principais ações do GDR está no desenvolvimento de um programa denominado Marca de Qualidade Territorial que vem trabalhando uma marca local denominada “*Productos de Los Pedroches*”, com o objetivo de reforçar a identidade territorial contribuindo com o desenvolvimento e valorização de produções locais sob uma imagem “produto-território” (GRUPO DE DESARROLLO RURAL DEL MEDIO GUADALQUIVIR, 2009). A marca é utilizada para os mais diferentes

produtos do território, como agropecuários, artesanais, serviços de turismo e culturais, entre outros solidificando uma ideia-guia.

Um produto importante que se tem consolidado no território são as carnes de porco, especialmente o *jamóm*, que está ligado à indicação geográfica de procedência com a conquista da Denominação de Origem apoiada pelo GDR. Assim, o GDR, ao criar a marca que congrega vários produtos produzidos localmente, fortalece a imagem de um território. Essa imagem do território *Los Pedroches* também é explorada por um grande laticínio local que estampa o nome do território em seus produtos, comercializado em toda Espanha e em outros países da UE.

No Território Noroeste de Minas, embora exista potencial para que o colegiado possa trabalhar diversas cadeias produtivas, entre as quais se destacam a de produtos agropecuários, a de produtos artesanais, ou mesmo o turismo rural/natural, ainda não foram exploradas. Assim, o Colegiado não conseguiu identificar uma ideia-guia capaz de aglutinar todo o território. Ou seja, não se conseguiu construir um pacto territorial em torno de uma cadeia produtiva, o que torna mais difícil a consolidação desse território induzido.

O GDR do Território *Medio Guadalquivir* procurou desenvolver uma Ideia-Guia capaz de agregar as diferentes cadeias produtivas, especialmente aquelas ligadas ao agronegócio local. Assim, foi criada uma marca que carrega o nome que une o território denominada *Valle del Guadalquivir* para que a produção e serviços realizados no território tenham um padrão de qualidade, ganhem escala de comercialização e sejam divulgados em diversos mercados.

A marca está estampada em vasilhames de azeite, de laranja e seus subprodutos, em vários produtos hortifrutigranjeiros produzidos de forma ecológica, beneficiando produtores e comerciantes locais e é estendida a outros setores, como o setor de turismo que também estampa a marca. Essa marca territorial uniu as duas partes do território ao eleger uma ideia-guia, uma linha comum, referenciada no Rio Guadalquivir que os ligava, pois as produções agrícolas são de cadeias diferentes. De um lado, concentra a produção tradicional de azeite e de outro, concentra várias produções agropecuárias (cereais, fruticultura e horticultura) com elevada tecnologia, constituindo duas dinâmicas econômicas diferenciadas que são comercializadas com um único selo.

Enquanto isso, o GDR do Território *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* não elegeu uma ideia-guia, a ênfase tem sido no apoio a grande diversidade de projetos para o desenvolvimento rural articulados com as principais atividades econômicas do território.

Assim, uma das ações tem sido o apoio à produção azeite de oliva, principal produto do território e que conquistou a Denominação de Origem denominada Azeite de Baena.

De modo geral, ao analisar os Territórios selecionados em Andaluzia percebe-se que os GDRs buscam identificar e consolidar uma ou mais ideias-guias para conduzir o seu processo de desenvolvimento territorial rural, situação verificada no Território Café do Cerrado com a cadeia do Café e que não ocorreu no Território Noroeste de Minas, entretanto a experiência do Território *Medio Guadalquivir* ao criar a marca *Valle del Guadalquivir* fornece uma ideia interessante para a experiência do Noroeste de Minas que possui diferentes cadeias/ideias guias.

### **6.2.11 Projetos apoiados/resultados**

Os projetos apoiados e resultados obtidos entre os territórios analisados são bem distintos, haja vista a grande diversidade nos territórios analisados, nos programas de indução e no papel/atuação da sociedade e poder público local.

O projeto das lideranças do Território do Café do Cerrado é a defesa da atividade cafeeira, que levou a conquista da IGP e se encaminha para conquistar a Denominação de Origem. Nesse processo, como principais resultados pode ser apontada a conquista da IGP, a difusão de novas tecnologias para melhorar a produção, o desenvolvimento de ações de Marketing para melhor inserção do produto local no mercado nacional e internacional, a defesa organizada do produto e dos produtores e a melhor agregação de valor ao produto, especialmente para os produtores certificados, incluindo a conquista de novos mercados.

O GDR do Território *Los Pedroches* apoia projetos diversificados, ou seja, de diferentes setores (infraestrutura, produtivos, educacionais, ambientais, culturais, sociais, etc.), para concretizar o desenvolvimento rural. Assim, foi possível verificar nas planilhas e nas visitas em loco uma gama de projetos apoiados que apresentam resultados positivos na criação de novas empresas, geração de emprego e renda e na promoção de uma melhor qualidade de vida para a população local. Situação semelhante ocorre nos outros territórios Espanhóis analisados, conforme pode ser visto no Quadro 9.1 (Anexo).

A cada etapa dos programas de desenvolvimento rural, LEADER e PRODER, cada um dos territórios vem apoiando mais de uma centena de projetos, com estimativa de superarem a casa dos 200 projetos na etapa 2007-2012 nos territórios *Medio Guadalquivir* e *Guadajoz* e *Campiña Este de Córdoba*. Conforme dados apontados no capítulo terceiro

podem ser listadas várias linhas de atuação entre os projetos apoiados nos três territórios, linhas essas que se complementam. Ao analisar os projetos apoiados pelos GDRs, percebe-se que eles estão relativamente bem distribuídos pelos municípios de cada território e existe uma orientação para que ocorra distribuição de recursos, de forma que pelo menos um projeto cada um dos municípios pertencentes aos territórios analisado foi contemplado. Embora haja certa concentração, ela ocorre nos municípios de maior extensão geográfica e de maior população, na maioria das vezes, de maior dinamismo. De maneira geral, entretanto, essa boa distribuição dos projetos está melhorando a condições de vida da população de todos os municípios dos territórios, mesmo os mais desfavorecidos, e, como resultado tem-se reduzido a migração para os grandes centros urbanos, conforme verificamos no capítulo terceiro e também apontados em trabalhos como em Garrido Fernández e Moyano Estrada (2002).

Como exemplos dessa diversidade, procuramos apontar algumas linhas com alguns projetos que foram financiados pelos GDRs analisados. Nas linhas dinamização econômica; valorização de produtos agropecuários e fomento, melhoria e diversificação econômica ocorreram o apoio a atividade agrícola (crédito para ampliar e modernizar a produção agrícola), apoio a atividade industrial (crédito subvencionado para indústrias de calçados, de moveis, gráfica, de extração de azeites, para indústrias processadoras de carnes, entre outras) apoio ao comércio local (crédito para realização de feiras, mostras e marketing de produtos locais) e apoio a serviços (créditos para empresas no setor de construção civil, de higiene e beleza, clínica dentária, entre outras prestadores de serviços e outras ações).

Entre as ações de divulgação e marketing que reforçam cada território, o GDR *Los Pedroches* desenvolve ações e apoia projetos para divulgação do *Jamón Ibérico de bellota*, produto típico do território que possui o selo de DO. O mesmo ocorre com o Azeite de Baena com o GDR *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* que também possui selo de DO.

No setor de serviços, além das linhas apontadas anteriormente, outras reforçam esse setor, pois esses territórios têm incentivado a diversificação econômica com o turismo local. Assim, as linhas de apoio a projetos de proteção e valorização do patrimônio natural e cultural e apoio a infraestrutura reforçam o setor, com crédito liberado para ações de construção, reforma e melhoria de sedes rurais e urbanas para servirem de “hospedagens/hotéis”, recuperação e melhoria de patrimônios históricos e culturais (templos, igrejas, castelos, fortes, etc.), construção e criação de museus e melhoria de acessos a esses locais. Também ocorre grande liberação de crédito para ações de recuperação e preservação do meio ambiente e em muitas situações é explorado como fonte de renda pelo turismo, o que levou esses GDRs a

incentivarem a construção de importantes rotas turísticas que mesclam elementos culturais, presentes nas pequenas cidades e no meio rural aliado a natureza.

Ainda há uma gama de projetos apoiados em outros setores, como no setor educacional, com apoio a projetos de formação e qualificação, no qual os GDRs liberaram recursos para cursos de formação de lideranças, de qualificação de mão de obra e de agricultores, jovens e mulheres, entre outros. No setor cultural, foram liberados recursos para construção de centros culturais, para a realização de mostras de teatro e de cinema, o que permite levar cultura ao interior de cada território, até o apoio a gravação de músicas de caráter regional ocorreu. Também foi verificada a liberação de recursos financeiros por parte dos GDRs para ajudar na construção ou promover melhorias em centros e parques desportivos para a população local<sup>110</sup>. Por serem territórios localizados numa região que faz muito calor, uma demanda da população local é a construção de piscinas comunitárias apoiadas financeiramente pelos GDRs.

Por fim, cabe destacar alguns projetos “diferenciados” que os GDRs locais têm apoiado com a liberação de recursos financeiros no âmbito social, como uma entidade no Território *Los Pedroches* que cuida de dependentes químicos e outra no Território *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* que abriga pessoas da terceira idade, sendo que ambas contaram com recursos financeiros para promover melhorias em suas estruturas.

É importante ressaltar que os projetos de turismo que foram apoiados em grande número nas primeiras etapas dos programas PRODER e LEADER passam por avaliações e reformulações, alguns projetos que não deram certos têm sido abandonados, como certas rotas turísticas, outros passam por reformulações e outros vão bem. É nesse contexto que os GDRs *Los Pedroches* e *Medio Guadalquivir* têm trabalhado o turismo com a produção local. Ou seja, com criação de marcas territorial, vários produtos locais são ofertados junto ao serviço de turismo, e sempre divulgando o território, prática que reforça uma identidade territorial.

Também é importante observar que as prefeituras locais são grandes executores dos recursos financeiros aprovados pelos GDRs. Muitos desses projetos têm como proponente as prefeituras municipais que utilizam recursos para promoção do desenvolvimento rural.

Ao contrário dessa realidade, os projetos apoiados com os recursos financeiros do programa Territórios Rurais no Território Noroeste de Minas foram em número reduzido, concentrados no setor agrário, com resultados difusos e limitados na geração de emprego,

---

<sup>110</sup> Uma demanda comum da população que vive nesses territórios é a presença de centros e parques desportivos, o que leva os GDRs a liberarem recursos para a sua construção em parcerias com as prefeituras locais e outras instâncias do poder público. Normalmente, os centros maiores com piscinas ficam nas maiores cidades e mais ao centro do território, o que permite que um maior número de pessoas possa usufruir da estrutura criada.



renda e na promoção de melhor qualidade de vida. Conforme foi analisado no capítulo quinto, as ações do Colegiado Territorial levaram a execução de apenas onze projetos, oito destinados a investimentos e três para custeio, com um volume baixo de recursos aplicados ao longo dos nove anos analisados (2003 a 2011) que atingiu apenas R\$ 946.265,18, dos quais R\$ 806.538,00 foi o valor liberado pelo PROINF e R\$ 139.727,18 foi a contrapartida dos proponentes. Um valor muito baixo para as dimensões do Território e para o número de municípios.

Uma análise pormenorizada evidencia que os projetos de natureza investimentos (8) foram direcionados para atividades agropecuárias, realizando ações em poucos municípios do Território, com limitação para abarcar mais de um município em função de suas dimensões. Segundo Fernandes Filho *et al.*, (2012), todos os projetos operam com problemas, entre os quais, dois estão inoperantes.

Considerando a estrutura física territorial, fica evidente que a atuação dos GDRs na Espanha propicia impactos significativos em todo o território em função da pequena extensão territorial, do reduzido número de habitantes e do grande número de projetos apoiados que aliando ao volume de recursos financeiros que supera um milhão de euros de recursos públicos por território por ano e geração de dezenas e até centenas de postos de trabalho. Uma situação muito distante do Território Noroeste de Minas, que não chegou a executar um milhão de Reais em dez anos e com apenas onze projetos, pequenos e com poucos efeitos para um imenso território, com elevada população, o pouco que foi feito não gera visibilidade, não gera retroalimentação, caso diferente na Espanha.

#### **6.2.12 Capacidade dos projetos em superar a ênfase exclusivamente agrária do desenvolvimento territorial**

A capacidade dos projetos executados em superar a ênfase exclusivamente agrária do desenvolvimento territorial ainda é um desafio no caso brasileiro, apesar da petição de princípios dos documentos criadores dos programas territoriais e da defesa de importantes autores que abordam o desenvolvimento rural como Graziano da Silva, (1999); Veiga (1999, 2002 e 2005), Abramovay (2003) e Ortega (2008).

No caso do Território Café do Cerrado, esse não é o seu objetivo, pois a iniciativa é setorial, suas lideranças e instituições procuram desempenhar ações para fortalecer a

cafeicultura do território. Embora se consolide um elevado capital social, seu papel está voltado para os cafeicultores, suas ações visam à geração e ao aumento de renda para um setor que tem impactos na sociedade. Não tem como objetivo questões sociais como o combate da pobreza ou o desenvolvimento mais amplo e plural do território, ainda que a geração de emprego e renda daquela atividade contribua com isso.

Em um cenário do desenvolvimento rural, algumas questões podem ser colocadas em relação a esse capital social. Será que o conselho dos cafeicultores não poderia ser mais amplo? Preocupar-se, por exemplo, com a qualidade de vida de pequenos e médios cafeicultores? Não poderia incorporar projetos paralelos para ampliar a renda local? Ou pelo menos fazer parte de outros conselhos fora de sua seara tão específica? Ou mesmo ajudar a enfrentar o problema do desemprego estrutural, uma vez que a atividade cafeeira investe cada vez mais na produção mecanizada? De toda forma, uma análise da constituição desse território traz elementos interessantes para analisar os territórios induzidos por políticas públicas, como fizemos com o Território Noroeste de Minas. Entre os elementos estão: a consolidação de uma ideia-guia, a criação de novas instituições e seus papéis e articulação social e institucional.

Contrariamente ao que verificamos no Território Café do Cerrado, a experiência espanhola do Território *Los Pedroches*, ainda que se tenha originado autonomamente, suas lideranças buscaram executar programas de desenvolvimento rural PRODER e LEADER e, assim, suas ações seguem as diretrizes desses programas, o que o coloca no mesmo patamar dos Territórios *Medio Guadalquivir* e *Guadajoz* e *Campiña Este de Córdoba*, na busca da melhoria da qualidade de vida de toda a sua população.

Conforme descrevemos anteriormente, em relação aos projetos apoiados e seus resultados, fica evidente que, nesses territórios, a gestão territorial trabalha com a noção de espaço e não de setor, apoiando projetos em diferentes setores (infraestrutura, produtivos, educacionais, ambientais, culturais, sociais, etc.), para concretizar o desenvolvimento rural, mesmo com o predomínio da produção agropecuária na dinâmica local e de que esses territórios são eminentemente rurais.

Enquanto isso, o Colegiado do Território Noroeste de Minas não foi capaz de se organizar para superar o perfil agrarista dos projetos executados localmente, na prática foram apoiados somente projetos de caráter agrário, embora o território possua um enorme potencial para executar outros projetos que possam promover o desenvolvimento rural. Essa situação se deve, em grande medida, ao entendimento do seu Colegiado, cuja origem é agrarista e acredita que o desenvolvimento rural passa quase que exclusivamente por atividades no

campo. Segundo algumas lideranças entrevistadas, esse perfil agrarista que tomou conta do Colegiado do Território Noroeste de Minas desencoraja maior participação de outros setores.

Portanto, a ação dos GDRs nos Territórios Espanhóis visa a uma integração entre o campo e a cidade, numa ação espacial e não setorial. Situação que não ocorre no Território Café do Cerrado e ainda não foi possível ser verificada no Território Noroeste de Minas, embora a indução e as políticas públicas visassem a que o colegiado desenvolvesse ações de caráter espacial, situação que revela que a indução não foi suficiente para gerar os resultados esperados.

Assim, encerramos a análise dessas doze dimensões eleitas para comparações entre os cinco territórios. Nessa análise, é possível concluir que tanto os territórios autônomos (Café do Cerrado e *Los Pedroches*) bem como os dois territórios induzidos na Espanha (*Medio Guadalquivir e Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*) forneceram uma série de elementos importantes para analisar a experiência de indução do Território Noroeste de Minas, um território entre os 164 territórios fomentado pela política desenvolvimento territorial rural levada a cabo pelo Governo brasileiro. Essa análise e o balanço geral estão inclusas nas conclusões para evitar repetições.

## 7. Conclusões

Ao longo da elaboração dessa tese, o objetivo geral foi o de identificar, por meio de estudos comparados, as condições para o sucesso de experiências de desenvolvimento territorial, como promotoras do desenvolvimento territorial, seja por meio da indução e maior intervenção pública, seja de maneira autônoma.

Para tanto, demonstramos, no capítulo primeiro, que, embora o Brasil tenha experimentado grande crescimento econômico ao longo do século XX, o seu resultado foi desigual, ou seja, houve grande crescimento econômico acompanhado de pouco desenvolvimento. Assim, é necessário reconhecer que é preciso aprofundar ainda mais uma série de ações e políticas capazes de promover um modelo de desenvolvimento econômico incluyente capaz de reduzir as desigualdades socioeconômicas e regionais presente no País.

A trajetória de crescimento econômico que se deu pela intervenção estatal foi inviabilizada com os desdobramentos das crises na segunda metade da década de 1970 e início da década de 1980 quando o Estado intervencionista passou a ser atacado, a ser visto como obstáculo ao desenvolvimento econômico (BENKO, 2002), e, ainda, o de ser o responsável pela crise dos anos de 1980, momento que ganharam força os teóricos liberais sob uma “nova roupagem”, denominada de neoliberalismo. No Brasil, a re-emergência dessa linha do pensamento econômico, consolidou-se no início dos anos de 1990 ao promover a redução do modelo de intervenção do Estado na Economia e que esteve aliada a transformações políticas internas em um momento que a sociedade exigia maior participação, melhores resultados sociais e econômicos junto ao Estado. Para (ORTEGA, 2008:29). “as políticas neoliberais ganham a hegemonia e passam a orientar a menor intervenção estatal na economia”.

Nesse cenário, ocorreram mudanças institucionais, políticas, econômicas, e sociais no país que fortaleceram as experiências locais de organização em busca do desenvolvimento de regiões com baixos indicadores socioeconômicos. Assim, a abordagem territorial ganhou importância no Brasil, e, em toda a América Latina, na década de 1990, quando passou a ser recomendada por cientistas, governos e organismos multilaterais. Essa abordagem tem sido utilizada como instrumento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, especialmente, o desenvolvimento rural como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, particularmente, de predominância da agricultura familiar. Como ocorre no Brasil, com destaque para três experiências: os Territórios Rurais, os

Territórios da Cidadania e os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADS).

Verificamos que, nos últimos anos, no Brasil, “emergiram” tanto arranjos socioprodutivos territoriais induzidos por políticas públicas com objetivos distintos, como o combate a pobreza rural, promoção do turismo e aumento de produção, bem como tem ocorrido a consolidação de estruturas de governança privadas, também de base territorial, e que vem coordenando cadeias produtivas para ampliação da escala, com vistas à maior capacidade de competitividade nos mais dinâmicos mercados nacionais e internacionais (ORTEGA & JESUS, 2012).

Os territórios induzidos são aqueles que se originam de um “empurrão”, de uma força exógena cujo elemento gerador inicial para formação do território vem de fora, por exemplo, são arranjos territoriais constituídos por indução de uma ação governamental. Entretanto, a indução é feita com intuito de despertar as forças/articulações sociais endógenas. Esse “empurrão” no cenário neoliberal não ultrapassa a meta de criar as condições iniciais para a organização social local, mas, que nas políticas atuais do Governo Federal têm recebido um maior aporte de recursos. Já os territórios considerados autônomos são aqueles em que a consolidação de um arranjo socioprodutivo tem como protagonista a articulação social interna em que os atores sociais locais buscaram construir um projeto comum, o que levou muitos autores a ressaltar a força de articulação endógena nesse tipo de consolidação de território, como foi analisado em (PUTNAM, 1996).

Com isso analisamos as duas concepções de territórios em dois países distintos, o Brasil e a Espanha que compreende os territórios constituídos autonomamente, no caso do Brasil, o Território Café do Cerrado Mineiro e, no caso espanhol, o Território *Los Pedroches* e os territórios induzidos por políticas públicas, no caso brasileiro o Território Noroeste de Minas e no caso espanhol os Territórios *Medio Guadalquivir e Guadajoz y Campiña Este de Córdoba*.

Apontamos que o Território Café do Cerrado Mineiro emergiu de forma autônoma e endógena, sem a interferência direta de uma política pública para consolidá-lo, que lideranças e instituições com suas equipes emergiram para reforçar e consolidar o Território desenvolvendo projetos e ações em torno da cafeicultura, a sua ideia guia. Ações que tornaram o Café do Cerrado a primeira região de origem produtora de café demarcada no Brasil com a obtenção da IGP reconhecida pelo INPI que encaminha para a Denominação de Origem. Essa ideia-guia foi capaz de aglutinar cafeicultores, instituições representativas, cooperativas e empresas comerciais, constituindo um capital social em torno de um projeto comum,

coordenado e integrado que se tem solidificado cada vez mais por meio de uma iniciativa considerada agrarista e setorial, em que as lideranças e instituições procuram desempenhar ações para fortalecer a cafeicultura do território, propiciando resultados positivos para a sua classe, em termos de produção, comercialização e reconhecimento do produto com inserção nos mercados nacional e internacional. Sendo assim, essa iniciativa não tem como objetivo questões sociais como o combate à pobreza ou o desenvolvimento mais amplo e plural do território, ainda que a geração de emprego e renda daquela atividade contribua com isso.

No Território *Los Pedroches* também foi verificado que a sua emergência se deu de baixo para cima, atribuída como autônoma e endógena. Esse território é produto do protagonismo local pela articulação de uma cooperativa em conjunto com outros atores sociais, como as associações de prefeitos, associações de empresários locais, agências de desenvolvimento e outras cooperativas regionais que atuavam e defendiam o Vale *Los Pedroches*. Esse conjunto de instituições consolidou um bom nível de capital social que se articulou e demandou a implementação do Programa LEADER. Nesse processo, novas instituições foram sendo criadas com suas equipes para trabalhar as políticas de desenvolvimento rural. Assim, consolidou-se um território pequeno, com laços tradicionais, participação diversificada (amplos segmentos da sociedade civil participam), relativamente fechado e que possui na atividade agropecuária sua propulsão econômica.

Também foi verificado que o Território *Los Pedroches* conta com apoio do poder público nas diferentes esferas, conta com uma política de desenvolvimento rural planejada e de longo prazo, o que possibilitou ao GDR local constituir excelente infraestrutura física e montar uma equipe multidisciplinar para auxiliar a gestão territorial e executar centenas de projetos de desenvolvimento. Constituiu um GDR que trabalha com a noção de espaço e não de setor apoiando projetos para desenvolvimento rural nos mais variados setores (infraestrutura, produtivos, educacionais, ambientais, culturais, sociais etc.) e identificaram uma ideia-guia por meio de uma marca “*Productos de Los Pedroches*”, que consolida uma identidade territorial por uma imagem “produto-território”.

De forma geral, os dois Territórios induzidos analisados na Espanha (Medio Guadalquivir e *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*) chegaram a resultados parecidos ao Território *Los Pedroches*. Ou seja, com a política de indução ao desenvolvimento rural, foi possível constatar a consolidação de dois territórios pequenos e relativamente homogêneos e a criação de novas instituições, foi possível identificar uma ideia-guia que agrega amplos segmentos cuja participação social é relativamente diversificada. Os dois GDR desses territórios trabalham com a noção de espaço e estão inseridos em uma política de

desenvolvimento rural planejada e de longo prazo, especialmente o PRODER, e ainda executam outros programas de desenvolvimento rural, financiando centenas de projetos a cada etapa dos programas. Todavia, a grande diferença é que esses dois territórios foram induzidos por políticas públicas que fomentaram a interação entre o poder público local e sociedade local e lograram êxito em ações de desenvolvimento.

A cada etapa dos programas de indução ao desenvolvimento territorial rural, cada território analisado na Espanha viabiliza a aplicação de recursos públicos superiores a R\$ 3 milhões que são potencializados com as contrapartidas e outras fontes de recursos financeiros de terceiros. Assim, com base nos dados demonstrados pelos GDRs, cada território viabiliza investimento superior a R\$ 50 milhões a cada período o que possibilita criar ou consolidar dezenas de empresas e gerar centenas de postos de trabalho.

Quanto ao Território Noroeste de Minas, foi possível verificar que a indução foi forçada de cima para baixo, criando no papel um imenso território, em um processo que se deu sem atuação efetiva da sociedade local ou do poder público local. Na prática esse imenso território, depois de dez anos de existência, incorporou, de forma parcial, apenas a metade dos municípios ao colegiado territorial, seja representantes do poder público ou da sociedade e foram criadas apenas duas instituições que não estão consolidadas, ou seja, não foi possível consolidar capital social em torno do território criado. Também foi possível verificar que a sociedade local atua a reboque da política de desenvolvimento territorial rural e a participação do poder público é concentrada no poder local com distanciamento das outras duas instâncias de Governos e com pouca interação entre elas e a sociedade civil. Isso resultou em um Colegiado Territorial concentrado com entidades do setor rural, com ênfase nos agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária e que está desacreditado por grande parte das pessoas que o compõem, em função de seus resultados.

Mesmo induzido, o suporte técnico e financeiro por parte do poder público é limitado em relação ao Território Noroeste de Minas, a única fonte são recursos da SDT/MDA, por meio do programa (PRONAT), constituindo em um programa de fomento ao desenvolvimento rural com baixo volume de recursos financeiros, inconstante (alteração de regras e valores quase todos os anos) e sem planejamento de longo prazo, completamente diferente da realidade Espanhola. Com todos esses elementos, o Colegiado não conseguiu identificar uma ideia-guia capaz de aglutinar todo o território, não foi capaz de se organizar para superar o perfil agrarista dos projetos executados localmente. Projetos esses que se deram em número reduzido e de resultados difusos e limitados na geração de emprego, renda e na promoção de melhor qualidade de vida.

Pelas análises comparadas entre esses cinco territórios, é possível concluir que o desenvolvimento territorial rural é uma política capaz de promover desenvolvimento, especialmente no caso da política europeia (FORO IESA, 2009). Entretanto, ao levar em consideração a proposta de política de desenvolvimento rural levada a cabo pelo Programa Territórios Rurais no Território Noroeste de Minas, fica patente que a política não foi capaz de ascender a centelha do desenvolvimento territorial rural no espaço criado.

Nesse caso, é preciso considerar que o sucesso da política de desenvolvimento rural, especialmente, para territórios com baixos indicadores socioeconômicos e baixa articulação da sociedade local não se dá apenas com a indução para a construção de um território, nem com pouco apoio técnico e financeiro mantendo a lógica das políticas neoliberais. Na análise comparativa, com os dois territórios espanhóis induzidos (*Medio Guadalquivir* e *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba*) e, dada a realidade brasileira, de uma política que tem o caráter de combater a pobreza rural, é fundamental que a atuação do Estado ocorra de maneira mais efetiva, no âmbito da política de desenvolvimento territorial rural, iniciando por um planejamento e execução da política para o longo prazo, que passa por apoio na constituição do território de forma mais participativa (incluir a sociedade local na delimitação desses arranjos); fornecer suporte técnico capaz por meio de uma equipe multidisciplinar que atue permanentemente no território, além de financiar a construção de uma infraestrutura básica e fomentar os projetos identificados pelo colegiado.

Em outras palavras, é preciso que essa política seja mais intervencionista, não basta induzir a constituição de um arranjo socioproductivo, em caso de territórios deprimidos é preciso bem mais que isso. É preciso reconhecer o seu atraso em relação a outras realidades e promover investimentos que criem as condições para dinamizar sua economia, o que implica melhorar as condições infraestruturais locais, mas, também, as condições de inserção da sociedade local; implica melhor qualificação, condições de saúde, moradia, comunicação etc. Em um certo sentido, as ações do programa Territórios da Cidadania procuram dar conta disso. Portanto, podemos deduzir que a sua criação representa o reconhecimento dessa necessidade pelo Estado, ainda que insuficiente e problemática por não ser articulada desde cima (cada ministério parece ter um projeto político independente) e por não levar em consideração as demandas desde baixo, o Colegiado Territorial não é escutado.

O que transparece é que, mesmo com todas as reformulações, incluindo o propalado programa Territórios da Cidadania, as ações de desenvolvimento territorial ainda continuam na mesma lógica das políticas liberais iniciadas no País na década de 1990.



Ainda em relação o papel que o poder público desempenha na indução dos territórios, deve-se ressaltar a forte integração vertical existente entre os diferentes níveis de Governo no programa de desenvolvimento territorial rural Espanhol que compreende a União Europeia, passa pelo Governo do país espanhol, pelas comunidades autonômicas, nesse caso, Andaluzia, pelas as províncias, comarcas e os municípios. Entre os quais, o Governo espanhol e Governos estaduais (Andaluzia) possuem seus próprios projetos de desenvolvimento territorial e aportam recursos financeiros. Situação inversa ocorre no Brasil com o Território Noroeste de Minas, onde não há uma efetiva integração entre o Governo Federal e o mineiro, principalmente, no aporte de recursos financeiros e poucos representantes do poder público local integram e apoiam o Colegiado Territorial.

A aplicação da política de indução ao desenvolvimento territorial rural na Espanha é voltada para uma sociedade que atingiu certo patamar de desenvolvimento, que possui um bom nível de infraestrutura básica, certa formação/qualificação com capital próprio ou capacidade de capacitação, por isso, os projetos com recursos públicos não são financiados em 100%, apenas um percentual dos projetos executados localmente, os responsáveis são obrigados a captar recursos em outras fontes, próprias ou de terceiros, o que amplia o volume de crédito aplicado localmente. Realidade distinta é encontrada nos territórios brasileiros, que foram criados para combater a pobreza e que também, exige maior participação financeira do Estado na indução dos projetos executados localmente, mas não poderia abrir mão de outras fontes de recursos financeiros, sejam elas de caráter público ou privado. O ideal seria que o programa territórios da Cidadania funcionasse em consonância com os territórios rurais, que a sociedade do território pudesse participar de suas deliberações e execuções.

Ainda com base nas análises comparadas entre esses cinco territórios é possível apontar que a indução ao desenvolvimento territorial rural deve ser acompanhada de orientações claras e objetivas, mas que reforce um protagonismo local para construir um território mais homogêneo, como ocorre no Programa LEADER. Ou seja, a política de indução deve conter critérios e orientações gerais, certos parâmetros, como tamanho e número de municípios, mas deve ser a sociedade local em conjunto com o poder público local quem deve delimitar o território, os municípios, para evitar o resultado do Território Noroeste de Minas. Um enorme território, com quase 61.000 km<sup>2</sup> que reuniu muita heterogeneidade e dificuldade de articulação, tanto pela heterogeneidade, como pelo tamanho, cujo problema é gerar um pacto territorial ou um projeto comum, até mesmo identificar uma ideia-guia. Para a equipe de pesquisadores da UFU e também é nossa avaliação, no território Noroeste de Minas

existem, no mínimo, duas regiões distintas e demandas diferenciadas que não aglutinaram um projeto comum. Por isso, a recomendação para efetuar uma divisão no Território.

Essa maior autonomia na indução para constituir o território, também permite consolidar um território mais homogêneo, com objetivos comuns ou com uma ideia-guia que aglutine todos ao reunir municípios com problemas e potenciais próximos, o que permite maior aglutinação de lideranças e instituições fomentando a consolidação de capital social. Numa análise entre os territórios constituídos autonomamente e aqueles que foram induzidos, percebe-se que os autônomos conseguem identificar mais facilmente uma ideia-guia, pois, normalmente se constituem a partir dela, como é o caso da Atividade Cafeeira, o elemento central de êxito do Território Café do Cerrado Mineiro. O mesmo repetindo para o Território *Los Pedroches*, que se consolidou na área de atuação de uma cooperativa agrícola, cuja ideia-guia abarca esse segmento. Situações que propiciam maior envolvimento e integração dos atores locais em ambos os territórios. Já no Território Noroeste de Minas é possível identificar várias ideias-guias em função da diversidade produtiva, cultural, social e ambiental e nenhuma aglutinou todos os atores envolvidos.

Por outro lado, é preciso considerar que o protagonismo local no Território Noroeste de Minas tem problemas, pois em termos territoriais, as entidades/membros do colegiado não assumiram o seu papel e nem querem assumir. Por exemplo, não realizam nenhuma reunião do Colegiado Territorial sem o apoio financeiro da SDT, mesmo que falte recurso financeiro e o Colegiado fique sem se reunir durante um ano. Nem mesmo é possível observar uma articulação para cobrar das autoridades competentes a continuidade do programa. Nesse cenário, nos dez anos de existência do Território, apenas duas instituições foram criadas e não estão consolidadas e a sociedade local atua a reboque da política de desenvolvimento territorial rural, situação diferente dos territórios autônomos.

Também é preciso relativizar certos elementos. Nos países europeus, especialmente na Espanha, existem muitas oportunidades de atividades/investimentos com objetivo de diversificação e geração de renda para o meio rural, como o turismo rural, a indústria rural, o artesanato, entre outras, seja em função da cultura, da História, do mercado, o que inclui a importância que a população europeia vem dando para o meio rural, uma visão mais ampla que simplesmente produção agropecuária. No Brasil, essas possibilidades ainda podem ser caracterizadas como sendo embrionárias. Há que considerar, assim, as especificidades dos territórios induzidos pelas políticas públicas na realidade brasileira, particularmente nos territórios deprimidos.

No Noroeste de Minas, partindo do recorte como está, seja pelo tamanho de território, pela baixa densidade populacional, pela precária infraestrutura ou pelas distâncias dos principais núcleos urbanos e do mercado consumidor, são inviabilizados certos projetos de diversificação de renda similares aos europeus, mas podem ser exploradas muitas outras possibilidades, como o turismo pesqueiro nos grandes rios, a biodiversidade de plantas e culturas, o expressivo número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária entre outras potencialidades. Enfim, o fato para o qual que estamos chamando a atenção é que não é factível uma cópia de projetos de uma realidade distinta da nossa, mas o modelo, aplicação e execução da política de desenvolvimento rural são bem factíveis.

Concluimos que uma política de indução ao desenvolvimento territorial rural é um importante instrumento de promoção de comunidades atrasadas e esquecidas ou comunidades de economias deprimidas (desfavorecidas na terminologia europeia). Contudo, a simples indução para a constituição de arranjos socioprodutivos, com a responsabilidade em realizar um diagnóstico da realidade territorial, elaborar um projeto que viabilize a construção de um pacto territorial e a sua gestão é insuficiente naquelas condições. Ademais das condições sociais e políticas, não sempre encontrada no território brasileiro induzido, tomando os territórios europeus, induzidos e autônomos, verificamos, ainda, a necessidade de uma série de condições infraestruturais (física e humana) para o sucesso dessa experiência nacional. Nesse sentido, apesar de reconhecermos a mudança de orientação do papel do Estado nesse processo com a criação dos Territórios da Cidadania, concluimos ser necessária a reformulação da política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo no Brasil, desde um desenho mais adequado do território induzido, até uma melhor articulação dos diferentes entes públicos nas ações territoriais.

## 8. Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária – **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária** – vols. 28 n<sup>os</sup> 1, 2, 3 e 29, n<sup>o</sup>1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

\_\_\_\_\_. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada** – n<sup>o</sup> número 2, vol. IV: 379-397, abr/jun 2000.

\_\_\_\_\_. Conselhos além dos limites. In: Dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional no Brasil com ênfases no agrícola e rural na primeira década do século XXI – **Seminário interno da FAO**. Santiago, Chile: FAO, 2001, p. 51-52.

\_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. Entre Deus e o Diabo. In: **Revista de Sociologia da USP**. Volume 16, n.2, nov. de 2004.

ACARPA – Associação dos cafeicultores da Região de Patrocínio. **Reforma do Estatuto Social**. Patrocínio: Acarpa, 2007.

ALMEIDA, P. R. O desenvolvimento econômico do Brasil no contexto mundial, de 1820 a 2006: uma análise histórica com base em indicadores de desempenho. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, vol.5, n 10, p 05-29, jan. 2007.

AMARAL, M. S. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência**. 2006. 171p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo In: SADER, E. e GENTILI, P. **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, p. 09-23, 1995.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

ASOCIACIÓN ADROCHES. **Estatuto aprobado por asamblea general extraordinaria de socios/as**. *Los Pedroches*, dez. 2008.

BAGNASCO A., Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Bologna: Il Mulino, 1977.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos**. Rio de Janeiro: DP & A, 1999, p. 33-43.

BAGNASCO, A.; PISELLI, F.; PIZZORNO, A.; TRIGILIA, C. **El capital social: instrucciones de uso**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento e Crescimento Econômico**. São Paulo: Pioneira, 1979.

BAUMANN, R. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, R. (Org.) **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BECATTINI, G. Os Distritos Industriais na Itália. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos**. Rio de Janeiro: DP & A, 1999, p. 45-58.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002.

BOITO JUNIOR, A. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã 1999.

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A.C. e ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br> >. Acesso em 2010.

BRASIL. Território da Cidadania. Apresenta informações sobre o programa e suas ações. Disponível em: < <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/> >. Acesso em 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. (mimeo)

BRUM, J. A. O desenvolvimento econômico brasileiro. 25 ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 – 1970**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

CANO, W. **Soberania e economia política na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e Desenvolvimento em uma Economia Periférica. In: XAVIER, C. L. (Org.) **Desenvolvimento Desigual**. Uberlândia: EDUFU, 2004. 411p.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, Marília, Ano II, n. 3, Dez. 2008.

CARVALHO, M. C. A. M. **Paracatu: o morro do ouro**. [Paracatu?], [s.n.], 2002.

CBH PARACATU. **Regimento interno do CBH Paracatu**. Paracatu: Deliberação Normativa CBH Paracatu Nº 2, de 04 de novembro de 2009.

CBH URUCUIA. **Regimento interno do CBH Paracatu**. Unaí: Deliberação Normativa CBH Urucuaia Nº 16, de 22 de outubro de 2009.

CEÑA DELGADO, F. Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica. **Revista de Estudios Agro-Sociales**. n. 169, jul. set. 1994.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. e DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 162 p.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. **A abordagem LEADER** – Um guia básico. Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006. 24 p.

CORREIO DE UBERLÂNDIA. **Produção em Minas bate novo recorde**. Disponível em: <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/producao-em-minas-bate-novo-recorde/>>. Acesso em 2011.

COVAP – Sociedad Cooperativa Andaluza Canadera Del Vale do *Los Pedroches*. **Memória COVAP 2010**. Pozoblanco: Córdoba, 2010.

DELGADO, G. **Agricultura e capital financeiro no Brasil**. São Paulo: Ícone, 1985.

DEMATTEIS, G. **Le metafore della terra**. La geografia umana tra mito e scienza. Milano: Feltrinelli, 1985.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 3, n 1, Setembro, p. 35-64, 1993.

DURÃES, O. R. **Raízes e Culturas de Buritis no Sertão Urucuiano**. 1996. (mimeo).

FAO/INCRA. **Novo retrato da agricultura familiar no Brasil**: o Brasil redescoberto. Projeto de cooperação Técnica INCRA/FAO, mar. 2000.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão** – Do Agrário ao Territorial. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental; Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERNANDES FILHO, J. F.; JESUS, C. M.; RIBEIRO, L. S. M.; CARDOSO, S. A. **Relatório Analítico do Território Rural Noroeste de Minas**. Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009. Uberlândia, 2012.

FINOT, I. Descentralización, trasferencias territoriales y desarrollo local. **Revista de la Cepal** 86, Santiago-Chile, ago. 2005.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; GRAZIANO DA SILVA, P. L. **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FIORI, J. L. Ajustes e milagres latino-americanos. In: **Os Moedeiros Falsos**: 65-78. Petrópolis: Vozes, 1997.

FORO IESA (Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales). **Del desarrollo Rural al desarrollo Territorial**: Reflexiones a partir de la experiencia española. Primer Documento, diciembre 2009.

\_\_\_\_\_ Contribución al debate sobre la reforma de las políticas agrarias, rurales y de cohesión territorial en la Unión Europea en el escenario 2014-2020. Documento 2, septiembre 2011.

FRANÇA, M. **O cerrado e a evolução recente da agricultura capitalista: a experiência de Minas Gerais.** Dissertação de Mestrado – Cedeplar/UFMG, Belo Horizonte, 1984.

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentado.** Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.aed.org.br/dlis> >

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, ano XXI, nº 72, Agosto/00.

FUNDAÇÃO PRÓ-NATUREZA. Apresenta informações sobre a Fundação e suas atividades. Disponível em: <<http://www.funatura.org.br>>. Acesso em 2011.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_ **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_ **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea.** 2. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2002..

\_\_\_\_\_ **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. (Original publicado em 1961)

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E.; MOYANO ESTRADA, E. Capital Social y Desarrollo en Zonas Rurales. Un análisis de los programas LEADER II y PRODER en Andalucía. **Revista Internacional de Sociología (RIS)** 67-96, 2002.

GIESBRECHAT, H. D.; SCHWANKE, F. H.; MÜSSNICH, A. G. **Indicações Geográficas Brasileiras** : Brazilian geographical indications : Indicaciones geograficas brasileñas. Brasília: SEBRAE, INPI, 2011. 164 P.

GÓMEZ, J. A. e GONZÁLEZ A. A. Nociones de crecimiento y desarrollo económico. **Revista Galega de Economía**, vol. 15, núm. 2 (2006)

GÓMEZ-LIMÓN, J. A.; MOYANO ESTRADA, E.; VERA-TOSCANO, E.; GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E. Actitudes y percepciones sociales sobre la multifuncionalidad agraria. **Revista de Estudios Regionales** Nº 80, I.S.S.N.: 0213-7585 (2007), PP. 71-101.

GONCALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980.** Sao Paulo: Hucitec, 1997.

GONZÁLEZ ARÉVALO, M. D. **La experiencia de desarrollo rural en Los Pedroches (2000-2008).** Trabalho final de mestrado Profissional. Mestrado em desenvolvimento territorial. Universidade de Córdoba, 2010.

GROOTAERT, C.; BASTELAER, T. V. Understanding and measuring Social Capital: a synthesis of finding and recommendations from the social capital initiative. Social Capital Initiative. **Documento de trabalho nº 24**, Banco Mundial, Washington, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE-Unicamp, 1996.

\_\_\_\_\_. **O novo rural Brasileiro**. Campinas, SP: IE/Unicamp, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed da UFRGS, 1999b. 238p.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL DE *GUADAJOZ-CAMPIÑA ESTE DE CÓRDOBA*. **Plan de actuación global 2007-2013**. Baena: Adegua, 2006.

\_\_\_\_\_. **Memoria de actividades 2006**. Baena: Adegua, 2007?.

\_\_\_\_\_. **Nueva Estrategia Rural**. Baena: Adegua, 2008.

GRUPO DE DESARROLLO RURAL *LOS PEDROCHES*. **Estrategia de actuación global del grupo de desarrollo rural de *Los Pedroches***. Dos Torres: Edição Grupo de Desarrollo Rural de *Los Pedroches* – Adroches, (2000?).

\_\_\_\_\_. **8 años de Desarrollo Rural en *Los Pedroches*-Asociación Adroches**. Dos Torres: Edição Grupo de Desarrollo Rural de *Los Pedroches* – Adroches, (2008?).

\_\_\_\_\_. **Memoria anual 2009**. Dos Torres: Edição Grupo de Desarrollo Rural de *Los Pedroches* – Adroches, (2009).

\_\_\_\_\_. **Memoria anual de Adroches 2011**. Dos Torres: Edição Grupo de Desarrollo Rural de *Los Pedroches* – Adroches, (2012).

GRUPO DE DESARROLLO RURAL DEL MEDIO GUADALQUIVIR. **Nueva Estrategia Rural**. Posadas: GDR *Medio Guadalquivir*, 2008.

\_\_\_\_\_. **Estrategia de actuación global del *Medio Guadalquivir***. Posadas: GDR *Medio Guadalquivir*, 2009.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regional Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HIRSCHMAN, A., Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. (cap. 2);

HOBSBAWN, E. **A era dos extremos**. O breve século XX (1914-1991). São Paulo: Cia das Letras, 1995.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **CONSAD e Economia Solidária**. Cadernos CONSADs nº2. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/caderno2rev1.pdf/view> > acesso em 10/12/2008.



IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 2011a.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 2011b.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 2011c.

\_\_\_\_\_. Tabela 3 - Posição ocupada pelos 100 maiores municípios, em relação ao valor adicionado bruto da Agropecuária... Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default_xls.shtm)> Acesso em dez. de 2012.

JESUS, C. M. **A terceirização na agricultura do Cerrado Mineiro: a mecanização da colheita do café**. Monografia de conclusão de curso. Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2003.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local**. 2006. 140 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG.

JOUEN, M. A Europa rural na viragem do terceiro milênio. In: **LEADER Magazine** n. 25 – Inverno, 2000/2001.

JUNG, C. F. **Metodologia Científica: Ênfase em Pesquisa Tecnológica**. Versão em CD-ROM. 3 ed. (2003). Disponível em: <http://www.jung.pro.br>.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982. (Original publicado em 1936).

LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 315 p.

\_\_\_\_\_. MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 237 p.

LANDES, D. S. **Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até os dias de hoje**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MADDISON, A. **The World Economy: A Millennial Perspective**. Paris: Development Centre Studies of the OECD, 2001.

\_\_\_\_\_. Desempenho da Economia Mundial desde 1870. In: GALL, N. et al. **Nova Era da Economia Mundial**. São Paulo: Pioneira, 1989, p. 19-36.

MAGRAMA - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO. LEADER en España (1991-2011). **Una contribución activa al desarrollo Rural**. Madrid, (2012?).

MALLMANN, M. I. **Os ganhos da década perdida**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – IPEA. **Revista Desafios do Desenvolvimento**.

(Matéria/reportagens). Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?view=article&catid=28%3Areportagens-materias&id=2759%3Aanos-1980-decada-perdida-ou-ganha&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com\\_content&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?view=article&catid=28%3Areportagens-materias&id=2759%3Aanos-1980-decada-perdida-ou-ganha&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content&Itemid=23)>>. Acesso em: 16 out. 2012.

MARQUES, R. Os trilhos da Nova Sociologia Económica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A Nova Sociologia Económica**. Uma Antologia. Oeiras (Portugal): Celta, 2003, p. 1-66.

MARQUES, T. C. S. Transições políticas na América Latina em perspectiva comparada. **Pensamento Plural**, Pelotas [06]: 57 - 69, jan/jun 2010.

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. Cambridge: MacMillan, 1920.

MARTINS, A. L. **História do Café**. São Paulo: Contexto, 2008.

MARTINS, G. de A. e THEOPHILO, C. R. **Metodologia da investigação para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2009. 247 p.

MARTINUSSEM, J. (1997) **Society, State and Market**. Zed Books, London & New Jersey.

MATOS, H. **Capital Social e Comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009.

MATOS, R. (Org.) **Espacialidades em Rede**. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. (Cap. 1).

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. 182 p.

MENDONÇA, N. C. e ORTEGA, A. C. Estratégias de desenvolvimento territorial: Governo FHC X Governo do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva. **Anais do X Encontro Nacional de Economia Política**, Campinas, 24 a 27 de Maio de 2005, volume disponível em CD.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **PRONAF-Infraestrutura** (Diversos documentos). Brasília, 2012. Disponível em <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em 2012.

MOYANO ESTRADA, E. Algunos elementos teóricos para el análisis de la acción colectiva en la agricultura. In: MOYANO ESTRADA, E. **Sindicalismo y política agraria en Europa**. Madrid: M.A.P.A., 1988.

\_\_\_\_\_ El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economía Ensaio**. Vol. 13, n.2, Vol. 14, n.1 – jul. e dez. 1999, p. 3-39. Uberlândia. Departamento de Economia.

\_\_\_\_\_ Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural. In: **IX Congreso Español de Sociología**. Barcelona, septiembre, 2007.

\_\_\_\_\_. Agricultura y desarrollo rural. ¿Es deseable la integración? ¿Es posible? In: **Jornadas sobre Desarrollo Rural**. IFIVA, Valência, 16 abr. 2010. 9p.

MYRDAL, Gunnar (1958) - **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. São Paulo, Zahar, 1972 (Original publicado em 1958).

NOGUERA, J.; ESPARCIA J. (1999) El concepto de Desarrollo y su influencia em la consolidación de desequilibrios regionales. **Cuadernos de Geografía**, 65-66, pp. 231-254.

NASCIMENTO, C. A. **Pluriatividade pobreza rural e políticas públicas: uma análise comparada entre Brasil e União Europeia**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008. (BNB Teses e Dissertações; n.11)

NUNES, E. M. **As trajetórias de Serra Mel e do Projeto Baixo Açu/RN: experiências de desenvolvimento com agricultura familiar**. 2003. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**. Curitiba: v. 5, n. 2, p. 37-48, mai./ago. 2002.

OLIVEIRA, J. T. **História do café no Brasil e no mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2004.

OLIVEIRA MELLO, A. **Minha Terra: suas Lendas e seu Folclore**. 3. ed. rev. e ampl. Paracatu, Edição da Câmara Municipal de Paracatu, 2008.

ORCARAY DURÁN, J. **El Valle del Guadalquivir, un nuevo espacio turístico**. Una Expresión de la marca territorial como estrategia para el desarrollo rural. Trabajo final de mestrado Profissional. Mestrado em desenvolvimento territorial. Universidade de Córdoba, 2011.

ORTEGA, A. C.; GARLIPP, A. A. D.; JESUS, C. M. Terceirização e emprego rural na agricultura do cerrado mineiro: os casos da mecanização no café e na cana-de-açúcar. **XLI Congresso da Sober**, Juiz de Fora, Julho de 2003.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS**. IE-UFU: 2005a (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Agronegócios e representação de interesses rurais no Brasil**. Uberlândia: Edufu, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Territórios Deprimidos**. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008.

\_\_\_\_\_.; JESUS, C. M. Café do Cerrado: Certificação de origem, nova sociologia econômica e desenvolvimento territorial rural. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política, 2009, São Paulo. **Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo, SEP, v. 1 p. 1-16.

\_\_\_\_\_.; JEZIORNY, D. L. **Vinho e Território: a experiência do Vale dos Vinhedos**. Campinas, SP: Alínea, 2011.

\_\_\_\_\_; JESUS, C. M. **Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro.** Campinas, SP: Alínea, 2012.

\_\_\_\_\_; MATOS, V. A. **Uma outra economia para a Nova Sociologia Econômica.** Uberlândia: IE/UFU, 2012 (mimeo).

\_\_\_\_\_; JESUS, C. M.; LIMA, L. F.; MUNIZ, A. L. P. Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: estudo de caso dos arranjos sócios produtivos induzidos em Minas Gerais. **47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.** Porto Alegre-RS, 2009.

PÉREZ YRUELA, M.; MARÍA SUMPISI, J.; BARDAJÍ, I.; GIMÉNEZ GUERRERO, M. M. La nueva concepción del desarrollo rural: estudio de casos. In: **COLECCIÓN: POLITEYA Estudios de Política y Sociedad.** CESIC/IESA, 2000.

PERROUX, F. O Conceito de Polos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: Textos Escolhidos.** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. (cap. 5)

PIORE, J. M. SABEL, C. R. **The second industrial divide: possibilities for prosperity.** New York, Basic Books, 1984.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas de Desenvolvimento Humano No Brasil (2003). Disponível em:  
[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2003.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2003](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2003.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2003)

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Martins, 1942.

\_\_\_\_\_. **História e Desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: Brasiliense, 1972. 92p.

PRIEGO NAVAS, M. **Identificación de productos típicos de la comarca del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba.** Trabalho final de mestrado Profissional. Mestrado em desenvolvimento territorial. Universidade de Córdoba, 2011.

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2007-2013. Versión 3. Documento base. Junta de Andalucía (2008?).

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/MESA. **Informe final projeto CONSADs.** PROJETO FAO TCP/BRA/2905. Equipe IE/UFU, 2004.

PTDRS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania Noroeste de Minas.** Minas Gerais, Colegiado Territorial/APTA/SDT/MDA – nov. de 2010.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, J. “A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos Geoeconômicos e o ‘simples’ funcionamento dos sistemas complexos?” In: SANTOS, B. S. **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

REIS, F. H. V. **Entre o mercado e a construção social: uma análise da experiência da implantação do PRONAF-infraestrutura e PRONAT nos Territórios do Mato Grande-RN e**

Sertão do Apodi RN (1997 - 2010). 2012. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN.

ROSA, J. G. **Grande Sertão Veredas**. Rio de Janeiro: Novas Fronteiras, 1986.

RIBEIRO, A. E. M. **A modernização dos cerrados**. Belo Horizonte: CPT-MG, 1985. (mimeo)

ROCHA, M. R. T.; FILIPPI, E. E. Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. In: **Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI**. Seminario Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI, Bogotá, 2008.

RODRIK, D. **O visitante marciano e o desenvolvimento**. Carta IEDI n. 94, 2004. Disponível em:

<[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_94\\_o\\_visitante\\_marciano\\_e\\_o\\_desenvolvimento.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_94_o_visitante_marciano_e_o_desenvolvimento.html)>. Acesso em 06 ago. 2012.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 1994.

SDT/MDA (Secretaria de Desenvolvimento Territorial/ Ministério do Desenvolvimento Agrário) **Colegiados Territoriais**: Guia para a organização social dos territórios. Documento de apoio 05. Brasília, 2010.

SHIKI, S. Sistema Agroalimentar no Cerrado Brasileiro: caminhando para o caos? In: Shiki, S., Graziano da Silva, J. e Ortega, A. C. **Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Cerrado Brasileiro**. Uberlândia, UFU/UNICAMP/EMBRAPA, 1997.

\_\_\_\_\_. SHIKI, S. F. M. Agricultura sustentável no entorno de Iraí de Minas: conceitos, diagnósticos e indicadores. In: \_\_\_\_\_. **Sustentabilidade do sistema agroalimentar nos cerrados**: entorno de Iraí de Minas. Uberlândia: da UFU, 2000.

SIMA – **Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía**. Apresenta informações estatísticas sobre os municípios pertencentes a Comunidade Autônoma de Andalúcia. Disponível em:

<<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/index2.htm>>. Acesso ao longo de 2012.

SACK, R. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SALIM, C. A. As políticas econômicas e tecnológicas para o desenvolvimento agrário das áreas de cerrado no Brasil: avaliação e perspectivas. In: **Cadernos de Difusão de Tecnologia**. Brasília, 3(2), mai-ago, 1986.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. Território, Territorialidade e Desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, A. F.; Carrijo, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Org.) **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 256p.

\_\_\_\_\_As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun. 2007

SANTOS, M. **Território e sociedade**: Entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_ **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. 1.Reimpressão. São Paulo: USP, 2004.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

\_\_\_\_\_ **Agricultura Familiar e industrialização**. Pluriatividade e descentralização no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: da UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_;TARTARUGA. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. in. **Jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**. Jueves 23 y Viernes 24 de Junio de 2005. FLACSO – Argentina – Universidad de Buenos Aires/CONICET.

SILVA, F. P. M. Desenvolvimento territorial: a experiência do território do Sisal na Bahia. 2012. 251 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento Econômico**. 3. ed. São Paulo: Atlas 1997.

SUZIGAN, W. **A indústria brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUMPSI, J. M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: ORTEGA, A. C. & ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, SP: Alínea 2007.

SWEDBERG, R Sociologia Econômica: Hoje e Amanhã. **Tempo Social**. São Paulo: Vol. 16, n. 2, 2004, p. 7-34.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: Ensaios sobre Economia Política. 11.ed, São Paulo:Zahar, 1972.

TCNM – TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE DE MINAS. **Regimento interno do território da cidadania Noroeste de Minas**. Paracatu, 2011

TOLÓN BECERRA, A.; LASTRA BRAVO, X. Evolución del desarrollo rural en Europa y en España. Las áreas rurales de metodología leader. **Revista Electrónica de Medioambiente**. 2007, n. 4: 35-62.

TRIGLILIA, C. Capital social y desarrollo local. In: BEGANASCO, A. et al. **El capital social**. Instrucciones de uso. Buenos Aires: Fundo de Cultura Econômica, 2003.

VASCONCELLOS, M. A. S., GREMAUD, A. P., TONETO, R. J. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VEBLEN, T. B. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, Belém, 8-10 de dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318.

\_\_\_\_\_**A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura.** Porto Alegre:UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_**Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico.** 2001(a). Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>

\_\_\_\_\_**O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001(b).

\_\_\_\_\_**Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Autores Associados, 2002, 304p.

\_\_\_\_\_**Desenvolvimento sustentável. O desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamound, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 1997. 90p.

WOOLCOCK, M. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**. Vol. 27, p. 151-208, 1998.

WORLD BANK. **Rural development strategy and action plan for the Latin America and Caribbean region.** Vol. 1. New York, set. 2001.

*Sites visitados:*

<<http://www.europa.eu>> apresenta informações gerais sobre a União Europeia. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.mapamundi.com.es>> apresenta mapas da Espanha. Acesso em Novembro de 2012.

<<http://www.adroches.org>> informação sobre o Grupo de Desarrollo Rural *Los Pedroches*. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.adegua.org>> Apresenta informação sobre o Grupo de Desarrollo Rural de *Guadajoz-Campiña Este de Córdoba*. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.medioguadalquivir.org>> Apresenta informação sobre o Grupo de Desarrollo Rural *Medio Guadalquivir*. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.dobaena.com>> Apresenta informações sobre a denominação de origem do Azeite de Baena. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.cafedocerrado.org>> Apresenta informações gerais sobre a Federação dos Cafeicultores do Cerrado. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.expocaccer.com.br>> Apresenta informações gerais sobre a Cooperativa dos Cafeicultores do Cerrado. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.acarpa.com.br>> Apresenta informações gerais sobre a Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio. Acesso ao longo de 2012.

<<http://www.aca.com.br>> Apresenta informações gerais sobre a Associação dos Cafeicultores de Araguari. Acesso ao longo de 2012.



## 9. Anexos

TABELA 9.1 Total de estabelecimentos e produção em lavouras no Território Noroeste de Minas.

Classificação	Total de estabelecimentos			Lavouras			
				Permanentes		Temporárias	
	Total	Não familiar	Agricultura familiar	Não familiar	Agricultura familiar	Não familiar	Agricultura familiar
Arinos	1.699	416	1.283	120	216	239	862
Bonfinópolis de Minas	616	165	451	36	146	124	304
Brasilândia de Minas	333	70	263	8	8	16	109
Chapada Gaúcha	748	98	650	10	39	71	441
Dom Bosco	407	136	271	17	19	49	113
Formoso	590	115	475	22	31	65	317
Guarda-Mor	871	317	554	26	7	168	186
João Pinheiro	1.932	597	1.335	113	353	241	669
Lagamar	922	201	721	40	82	118	426
Lagoa Grande	567	91	476	8	17	37	214
Natalândia	263	45	218	32	142	24	126
Paracatu	1.991	650	1.341	120	193	396	824
Pintópolis	1.094	104	990	1	22	55	611
Presidente Olegário	1.758	385	1.373	91	323	174	708
Riachinho	858	111	747	5	22	55	415
Santa Fé de Minas	459	92	367	15	23	36	217
São Gonçalo do Abaeté	477	237	240	20	38	74	90
São Romão	530	52	478	17	119	27	196
Uruana de Minas	252	58	194	12	28	41	141
Urucuia	1.018	143	875	25	145	60	511
Varjão de Minas	275	98	177	26	74	46	78
Vazante	712	226	486	6	16	113	219
<b>Total do Território</b>	<b>18.372</b>	<b>4.407</b>	<b>13.965</b>	<b>770</b>	<b>2.063</b>	<b>2.229</b>	<b>7.777</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>551.617</b>	<b>114.202</b>	<b>437.415</b>	<b>49.255</b>	<b>190.694</b>	<b>55.073</b>	<b>229.076</b>

Fonte: Censo Agropecuário 2006.

TABELA 9.2 Número de estabelecimentos com pastagens e sistemas agroflorestais no Território Noroeste de Minas

Classificação	Pastagens						Sistemas agroflorestais	
	Naturais		Plant. degradadas		Plant. boas condições		Não familiar	Agricultura familiar
	Não familiar	Agricultura familiar	Não familiar	Agricultura familiar	Não familiar	Agricultura familiar		
Arinos	237	484	109	320	313	939	27	62
Bonfinópolis de Minas	106	340	31	90	112	310	25	35
Brasilândia de Minas	32	82	6	61	55	144	4	16
Chapada Gaúcha	39	358	5	73	24	170	16	152
Dom Bosco	32	70	31	52	124	235	6	7
Formoso	57	373	3	10	70	121	11	22
Guarda-Mor	144	221	51	59	182	363	5	6
João Pinheiro	298	685	92	220	446	925	81	230
Lagamar	124	461	18	60	172	550	2	14
Lagoa Grande	26	109	11	106	73	333	11	83
Natalândia	23	118	27	93	43	163	6	16
Paracatu	313	676	117	166	460	793	50	67
Pintópolis	37	294	22	238	33	386	18	153
Presidente Olegário	242	903	93	234	278	966	8	23
Riachinho	38	306	11	118	83	454	40	194
Santa Fé de Minas	76	273	19	51	77	316	32	118
São Gonçalo do Abaeté	209	212	76	51	197	162	8	7
São Romão	29	133	6	26	31	137	10	31
Uruana de Minas	29	82	23	79	56	150	10	22
Urucuia	67	399	51	356	22	132	13	36
Varjão de Minas	47	85	11	24	65	139	21	11
Vazante	99	156	29	72	200	402	6	10
<b>Total do Território</b>	<b>2.304</b>	<b>6.820</b>	<b>842</b>	<b>2.559</b>	<b>3.116</b>	<b>8.290</b>	<b>410</b>	<b>1.315</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>57.401</b>	<b>195.004</b>	<b>12.364</b>	<b>36.376</b>	<b>58.491</b>	<b>159.497</b>	<b>7.185</b>	<b>22.790</b>

Fonte: Censo Agropecuário 2006.

TABELA 9.3 Dados sobre os Assentamentos, Bancos da Terra e Para Terra, Acampamentos e Quilombos no Território Noroeste de Minas

Território Noroeste de Minas	Assentamentos		Banco da terra e Para Terra		Acampamentos		Nº de quilombos	
	Nº	Famílias Assentadas	Nº	Nome dos assentamentos	Nº famílias	Nome		Nº famílias
Arinos	17	1.031	6	Agrovila Cabral	24	-	-	-
				Aprojabe	23			
				Astra II-São Miguel	35			
				Astra III-Piratinga	28			
				Santa Maria I	22			
				Santa Maria II	22			
Bonfinópolis de Minas	2	58	1	Mamoneiras	53	Gado Bravo	102	-
Brasilândia de Minas	4	203	-	-	-	-	-	-
Chapada Gaúcha	1	75	1	Nova Esperança	30	-	-	3
Dom Bosco	1	42	1	Gado Bravo	28	-	-	-
Fормoso	5	506	-	-	-	-	-	1
Guarda-Mor	1	40	-	-	-	Santa Fé	40	-
João Pinheiro	8	536	2	Danilo Coimbra	30	-	-	-
				Rio Bonito	30			
Lagamar	0	0	-	-	-	-	-	-
Lagoa Grande	5	243	-	-	-	Pau d'óleo	90	-
						São José	127	
Natalândia	3	178	-	-	-	-	-	-
Paracatu	9	671	1	Carrapatos	17	José M. A. de Oliveira	13	-
						Barreirinho	49	
						Canaã	58	
						Esperança	75	
						Januário/Tupi	70	
Pintópolis	3	92	2	Para Terra I	30	-	-	-
				Para Terra II	35	-	-	-
Presidente Olegário	3	220	2	Boa Esperança	20	-	-	-
				Sambaíba	12	-	-	-
Riachinho	5	966	2	Campo Verde	30	-	-	-
				Cofins	28	Riachão	141	-
Santa Fé de Minas	1	141	-	-	-	Galinha Resfriado	48	-
São Gonçalo do Abaete	0	0	-	-	-	-	-	-
São Romão	2	126	-	-	-	-	-	1
Uruana de Minas	4	137	1	Mulungu	30	-	-	-
Uruçuaia	4	400	3	x	x	-	-	-
Varjão de Minas	1	50	-	-	-	-	-	-
Vazante	0	0	-	-	-	Lavado	30	4
<b>Total do Território</b>	<b>79</b>	<b>5.715</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>395</b>	<b>13</b>	<b>863</b>	<b>17</b>

Fonte: Assentamentos: INCRA e FETAEMG Regional Paracatu; Banco da Terra e Para Terra: Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos respectivos municípios; Acampamentos: FETAEMG Regional Paracatu; Quilombos: INCRA.

São Romão: (x) sem resposta para Banco da Terra e Para Terra. Uruçuaia: (x) Dados imprecisos para famílias assentadas nos projetos de Banco da Terra e Para Terra.

TABELA 9.4 Comportamento da população, densidade demográfica e índice de desenvolvimento humano – IDH, nos municípios que compõem o Território Café do Cerrado Mineiro.

Município	Área total (Km <sup>2</sup> )	População 2000	População 2010	População Rural	Crescimento Pop. 2000-10	Densidade demográfica	IDH 1991	IDH 2000
Abadia dos Dourados	881,064	6.446	6.704	37,51%	0,39%	7,61	0,670	0,760
Araguari	2.729,508	101.974	109.801	6,57%	0,74%	40,23	0,754	0,815
Arapuá	173,894	2.744	2.775	24,76%	0,11%	15,96	0,701	0,776
Araxá	1.164,358	78.997	93.672	1,48%	1,72%	80,45	0,736	0,799
BambuÍ	1.455,819	21.697	22.734	15,00%	0,47%	15,62	0,680	0,788
Bonfinópolis de Minas	1.850,487	6.443	5.865	29,46%	-0,94%	3,28	0,663	0,754
Buritís	5.225,186	20.396	22.737	29,19%	1,09%	4,35	0,624	0,733
Buritizeiro	7.218,401	25.904	26.922	12,23%	0,39%	3,73	0,586	0,659
Campos Altos	710,645	12.819	14.206	9,10%	1,03%	19,99	0,692	0,786
Canápolis	839,737	10.633	11.365	10,43%	0,67%	13,53	0,680	0,755
Carmo do Paranaíba	1.307,862	29.460	29.735	15,25%	0,09%	22,74	0,709	0,792
Cascalho Rico	367,308	2.622	2.857	37,14%	0,86%	7,78	0,693	0,788
Conquista	618,363	6.101	6.526	13,10%	0,68%	10,55	0,700	0,779
Coromandel	3.313,116	27.452	27.547	21,35%	0,03%	8,31	0,705	0,786
Córrego Danta	657,425	3.674	3.391	38,43%	-0,80%	5,16	0,666	0,752
Cruzeiro da Fortaleza	188,131	3.720	3.934	14,57%	0,56%	20,91	0,718	0,795
Douradoquara	312,878	1.785	1.841	33,03%	0,31%	5,88	0,691	0,776
Estrela de Sul	822,454	6.883	7.446	18,65%	0,79%	9,05	0,680	0,747
Grupiara	193,141	1.376	1.373	14,57%	-0,02%	7,11	0,696	0,774
Guarda-Mor	2.069,790	6.656	6.565	43,82%	-0,14%	3,17	0,668	0,744
Guimarânia	366,833	6.384	7.265	18,46%	1,30%	19,80	0,718	0,776
Ibiá	2.704,132	21.044	23.218	15,38%	0,99%	8,59	0,727	0,797
Indianópolis	830,03	5.387	6.190	34,47%	1,40%	7,46	0,684	0,764
IraÍ de Minas	356,264	5.903	6.467	20,24%	0,92%	18,15	0,706	0,758
João Pinheiro	10.727,471	41.368	45.260	18,78%	0,90%	4,22	0,659	0,748
Lagamar	1.474,562	7.710	7.600	32,53%	-0,14%	5,15	0,661	0,731
Lagoa Formosa	840,92	16.293	17.161	24,44%	0,52%	20,41	0,689	0,750
Matutina	260,957	3.838	3.761	28,40%	-0,20%	14,41	0,685	0,766
Medeiros	946,437	3.038	3.444	43,44%	1,26%	3,64	0,707	0,792
Monte Alegre de Minas	2.595,957	18.006	19.619	26,06%	0,86%	7,56	0,710	0,759
Monte Carmelo	1.343,035	43.899	45.772	12,39%	0,42%	34,08	0,717	0,768
Nova Ponte	1.111,01	9.492	12.812	14,21%	3,04%	11,53	0,730	0,803
Paracatu	8.229,595	75.216	84.718	12,92%	1,20%	10,29	0,680	0,760
Patos de Minas	3.189,771	123.881	138.710	7,92%	1,14%	43,49	0,731	0,813
Patrocínio	2.874,344	73.130	82.471	11,78%	1,21%	28,69	0,719	0,799
Pedrinópolis	357,891	3.361	3.490	16,13%	0,38%	9,75	0,691	0,789
Perdizes	2.450,815	12.364	14.404	31,03%	1,54%	5,88	0,712	0,777
Pratinha	622,478	2.883	3.265	46,13%	1,25%	5,25	0,676	0,774
Presidente Olegário	3.503,797	17.781	18.577	29,21%	0,44%	5,30	0,649	0,721

(Continua)

(Continuação)

Município	Área total (Km <sup>2</sup> )	População 2000	População 2010	População Rural	Crescimento Pop. 2000-10	Densidade demográfica	IDH 1991	IDH 2000
Rio Paranaíba	1.352,35	11.528	11.885	38,68%	0,31%	8,79	0,691	0,755
Romaria	407,557	3.737	3.596	24,50%	-0,38%	8,82	0,692	0,775
Sacramento	3.073,268	21.334	23.896	19,34%	1,14%	7,78	0,710	0,797
Santa Juliana	723,7840	8.078	11.337	13,60%	3,45%	15,66	0,741	0,786
Santa Rosa da Serra	284,334	3.114	3.224	38,80%	0,35%	11,34	0,641	0,745
São Gonçalo do Abaeté	2.692,171	5.432	6.264	33,46%	1,44%	2,33	0,644	0,739
São Gotardo	866,087	27.631	31.819	5,53%	1,42%	36,74	0,697	0,807
Serra do Salitre	1.295,272	9.390	10.549	26,49%	1,17%	8,14	0,694	0,745
Tapira	1.179,248	3.327	4.112	33,27%	2,14%	3,49	0,720	0,780
Tiros	2.091,774	7.571	6.906	30,28%	-0,92%	3,30	0,671	0,755
Tupaciguara	1.823,960	23.117	24.188	8,87%	0,45%	13,26	0,718	0,780
Uberaba	4.523,957	252.051	295.988	2,23%	1,62%	65,43	0,763	0,834
Uberlândia	4.115,206	501.214	604.013	2,53%	1,88%	146,78	0,778	0,830
Unaí	8.447,107	70.033	77.565	19,64%	1,03%	9,18	0,681	0,812
Varjão de Minas	651,556	4.701	6.054	17,06%	2,56%	9,29	0,659	0,736
Vazante	1.913,396	18.928	19.723	19,29%	0,41%	10,31	0,686	0,757
<b>Total Café</b>	<b>112.326,897</b>	<b>1.839.946</b>	<b>2.093.319</b>	<b>9,46%</b>	<b>1,30%</b>	<b>18,64</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>586.522,12</b>	<b>17.891.494</b>	<b>19.597.330</b>	<b>14,71%</b>	<b>0,91%</b>	<b>33,41</b>	<b>0,697</b>	<b>0,773</b>

Fontes: Censos Populacionais 2000 e 2010 da FIBGE; Atlas IDH 2000 da Fundação João Pinheiro e Cidades@ da FIBGE: disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php>. Tabulações do Autor.

QUADRO 9.1 Síntese da Análise comparativa dos territórios selecionados

Territórios / Variáveis comparativas	Territórios constituídos Autonomamente		Territórios Induzidos por Políticas Públicas	
	Brasil	Espanha	Brasil	Espanha
	Território Café do Cerrado	Território <i>Los Pedroches</i>	Território Noroeste de Minas	Território <i>Médio Guadalquivir</i> e T. <i>Guadajoz</i> e <i>Campiña Este</i>
1) <b>Forma de delimitação territorial</b>	* Estabelecido com base em regras para a obtenção da IGP.	* Definida previamente pela sociedade civil. * Várias ações e experiências reforçam a delimitação.	* Definida desde cima pelo Governo Federal sem participação local.	* Definido pela sociedade civil e poder público seguindo orientações gerais de desenvolvimento rural.
2) <b>Estrutura física e infraestrutura territorial e consolidação do território</b>	* Não possui um tamanho definido, sofre alterações; * Varias instituições com suas equipes reforçam a consolidação territorial; * Reúne 55 municípios, 112.326,90 km <sup>2</sup> e 2.093.319 habitantes; * Área produtiva: 170.000 há; * Possuem infraestrutura própria para a gestão; * Consolidou um território.	* A delimitação se constituiu com um conjunto de ações realizadas por instituições de cunho local e regional; * Reúne 17 municípios, 3.612,40 km <sup>2</sup> , 56.237 habitantes; * É fornecida uma boa infraestrutura para a gestão territorial; * Consolidou um território.	* O recorte imposto não congrega todos os municípios; * Reúne 22 municípios, 60.906,30 km <sup>2</sup> , 313.534 habitantes; * Não é fornecida nenhuma infraestrutura local e espera-se que instituições locais a forneça; * Não consolidou um território.	T. <i>Médio Guadalquivir</i> * O recorte agrega todos os municípios; * Reúne 13 municípios, 1.161,20 km <sup>2</sup> , 97.112 habitantes. T. <i>Guadajoz</i> e <i>Campiña Este</i> * O recorte agrega todos os municípios; * Reúne 5 municípios, 727,5 km <sup>2</sup> , 39.661 habitantes. * Ambos possuem boa infraestrutura para a gestão territorial e se consolidaram.
3) <b>Estrutura Institucional</b>	* Ao longo de sua consolidação foram sendo criadas várias instituições (Associações, Cooperativas, Centros de pesquisas, entre outras). * Todas são atuantes e têm papéis relevantes na consolidação da cadeia do café.	* Instituições foram criadas antes e após a criação do território com boa atuação territorial. Merecem destaque as cooperativas, as associações e os conselhos.	* Apenas duas instituições foram criadas após a sua criação e operam parcialmente. O Colegiado Territorial e uma ONG.	* Várias instituições foram criadas após a criação de cada território. Merecem destaque as associações e conselhos

(Continua)

(Continuação)

Territórios / Variáveis comparativas	Territórios constituídos Autonomamente		Territórios Induzidos por Políticas Públicas	
	Brasil	Espanha	Brasil	Espanha
	Território Café do Cerrado	Território <i>Los Pedroches</i>	Território Noroeste de Minas	Território <i>Médio Guadalquivir e T. Guadajoz e Campiña Este</i>
4) <b>Participação da Sociedade Civil</b>	* Participação restrita a representantes do setor, com ênfase nos cafeicultores suas entidades representativas e comerciantes.	* Sociedade civil foi a protagonista na criação; conta com amplos segmentos (diversificada); e participa ativamente.	* Sociedade civil atua a reboque da política; representação concentrada no setor rural, com ênfase nos agricultores familiares e assentados da RA.	* Sociedade civil foi incentivada a participar a partir da política e abarca amplos segmentos.
5) <b>Participação do Poder público</b>	* Com as políticas liberais dos anos de 1990, ocorreu baixa participação, pois o setor “convida” o Estado (Governo Federal e o Estado) a defender e incentivar o setor.	* Ampla participação; integrado entre os diferentes níveis (EU, Governo Espanhol, Comunidade Autônoma, Província e municípios). * Diferentes níveis ofertam recursos financeiros.	* Participação restrita, com baixa participação das três instâncias de Governos. * Apenas o Governo Federal aporta recursos financeiros	* Ampla participação; integrado entre os diferentes níveis (EU, Governo Espanhol, Comunidade Autônoma, Província e municípios). * Diferentes níveis ofertam recursos financeiros.
6) <b>Forma de interação entre poder público e sociedade civil</b>	* O poder público (União e Estado) atua em conjunto com a sociedade civil, desempenhando várias atividades.	* As diferentes instâncias do poder público trabalham em conjunto. * Possui forte interação com a sociedade civil.	* As diferentes instâncias do poder público na prática trabalham pouco em conjunto * Possui baixa interação com a sociedade civil.	* As diferentes instâncias do poder público trabalham em conjunto. * Possui forte interação com a sociedade civil.
7) <b>Programas de desenvolvimento territorial (Planejamento)</b>	* Não existe um Programa definido de desenvolvimento territorial, entretanto a defesa de uma cadeia produtiva consolidou um território.	* Participa diretamente de dois programas que realizam planejamento participativo para períodos de 4 a 7 anos.	Possui um Programa que realiza planejamento de ano em ano, com mudanças de regras.	* Participa diretamente de dois programas que realizam planejamento participativo para períodos de 4 a 7 anos.

(Continua)

(Continuação)

Territórios  /  Variáveis comparativas	Territórios constituídos Autonomamente		Territórios Induzidos por Políticas Públicas	
	Brasil	Espanha	Brasil	Espanha
	Território Café do Cerrado	Território <i>Los Pedroches</i>	Território Noroeste de Minas	Território <i>Médio Guadalquivir</i> e T. <i>Guadajoz</i> e <i>Campiña Este</i>
8) <b>Financiamento para a gestão social</b>	* Financiamento dos produtores e da produção.	* Financiamento completo e contínuo para a equipe local auxiliar a gestão territorial. * Recursos para longos períodos e planejados, geridos localmente.	* Financiamento incompleto e descontínuo para o suporte de um técnico local. * Faltam recursos que são inconstantes e executados por subcontratação por meio de ONG's.	* Financiamento completo e contínuo para a equipe local auxiliar a gestão territorial. * Recursos para longos períodos e planejados, geridos localmente.
9) <b>Financiamento de projetos para o desenvolvimento territorial</b>	* Não possui um fundo específico.	* Combina diferentes fundos públicos de financiamentos com recursos da iniciativa privada. * Recursos planejados para vários anos e financiam projetos em diferentes áreas.	* Recursos oriundos apenas do fundo federal e apoio de contrapartidas. * Recursos sem planejamento, inconstantes que financiam projetos em áreas restritas.	* Combina diferentes fundos públicos de financiamentos com recursos da iniciativa privada. * Recursos planejados para vários anos e financiam projetos em diferentes áreas.
10) <b>Existência de cadeias produtivas ligadas a Ideia-guia</b>	* Possui apenas uma cadeia produtiva e uma Ideia-guia que é a cafeicultura, a identidade do território, com conquista da Indicação Geográfica de Procedência que caminha para a obtenção da Denominação de Origem.	* Possui ações que apoiam várias cadeias constituindo mais de uma ideia-guia para todo o território com a conquista de algumas Denominações de Origem.	* Embora exista potencial para trabalhar diversas cadeias produtivas, não foi possível identificar uma ideia-guia capaz de aglutinar todo o território.	* O Território Médio Guadalquivir agregou várias cadeias produtivas, com ênfase no agronegócio em uma única ideia-guia. * O Território <i>Guadajoz</i> e <i>Campiña</i> não elegeu uma Ideia-guia, trabalha o desenvolvimento rural, entretanto apoia a DO do azeite.

(Continua)

(Continuação)



Territórios  /  Variáveis comparativas	Territórios constituídos Autonomamente		Territórios Induzidos por Políticas Públicas	
	Brasil	Espanha	Brasil	Espanha
	Território Café do Cerrado	Território <i>Los Pedroches</i>	Território Noroeste de Minas	Território <i>Médio Guadalquivir e T. Guadajoz e Campiña Este</i>
11) <b>Projetos apoiados/resultados</b>	* Foco no produto: Café. Mas desenvolve ações de marketing, defesa do produto,	* Projetos diversificados que apoiou diferentes segmentos. * Grande número de projetos apoiados que apresentam resultados positivos na geração de emprego, renda e qualidade de vida (produtivos, culturais, sociais, educacionais etc.).	* Projetos agraristas. * Número reduzido de projetos apoiados e que apresentam resultados difusos na geração de emprego, renda e qualidade de vida.	* Projetos diversificados que apoiou diferentes segmentos. * Grande número de projetos apoiados que apresentam resultados positivos na geração de emprego, renda e qualidade de vida. (produtivos, culturais, sociais, educacionais etc.).
12) <b>Capacidade de superar o perfil agrarista dos projetos</b>	* A iniciativa é agrarista/setorial.	* A gestão do território trabalha com a noção de espaço e não de setor, apoiando projetos em diferentes áreas, embora a produção agropecuária consolide a dinâmica local.	* Implementaram somente projetos agraristas.	* A gestão dos territórios trabalham com a noção de espaço e não de setor, apoiando projetos em diferentes áreas, embora a produção agropecuária consolide a dinâmica local.