

TARIK MARQUES DO PRADO TANURE

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: POLÍTICAS
PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO
NOROESTE DE MINAS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA

2012

TARIK MARQUES DO PRADO TANURE

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: POLÍTICAS
PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO
NOROESTE DE MINAS**

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alves Nascimento

Co-Orientador: Prof. Dra. Soraia A. Cardozo

UBERLÂNDIA – MG

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

T169d Tanure, Tarik Marques do Prado, 1986-
2012 Desenvolvimento territorial rural : políticas públicas no território da
 cidadania do noroeste de Minas / Tarik Marques do Prado Tanure. - 2012.

136 f. : il.

Orientador: Carlos Alves do Nascimento.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Desenvolvimento regional – Minas Gerais -
Teses. 3. Políticas públicas - Brasil - Teses. 4. Desenvolvimento rural –
Minas Gerais -Teses. I. Nascimento, Carlos Alves do. II. Universidade
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III.
Título.

CDU: 330

Dissertação defendida e aprovada em 15 de junho de 2012, pela banca examinadora:

Orientador

Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento (IE/UFU)

Prof. Dr. Jefferson Andronio Ramundo Staduto (UNIOESTE)
Membro

Prof. Dr. Antônio César Ortega (IE/UFU)
Membro
Coordenador do Programa de pós-graduação em Economia – IE/UFU

Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus e a meus pais, Moab e Dalton pelos incentivos, conselhos e apoio dados do início ao fim do curso de mestrado.

Aos meus orientadores, Professor Dr. Carlos Alves do Nascimento e Professora Dra. Soraia Aparecida Cardozo, que me inspiraram e me guiaram ao longo do curso.

Aos professores do Instituto de Economia da UFU que, com paciência e energia, compartilharam seus conhecimentos, nos tornando mais esclarecidos e preparados para nosso objetivo de construir uma sociedade melhor.

Agradeço também aos colegas de mestrado, cujo convívio diário ajudou a tornar mais branda a difícil jornada acadêmica.

Ressalto ainda que sem a participação de todos vocês essa vitória não se realizaria.

RESUMO

Esta dissertação estuda os impactos e os perfis das políticas públicas orientadas sob distintas concepções de desenvolvimento no Território da Cidadania do Noroeste de Minas, com destaque para as ações compreendidas pelo Programa Territórios da Cidadania. Dentro das políticas públicas analisadas destacam-se dois tipos de planejamento, sendo o primeiro verificado a partir da década de 1970, de âmbito centralizado, com forte inspiração regional “tradicional” e cujo foco foi o desenvolvimento da agricultura; e o segundo, verificado a partir de meados da década de 1990 e aprofundado nos anos 2000, compreendendo um planejamento de cunho descentralizado, com políticas públicas de corte territorial, levando em consideração as particularidades do território e dos produtores rurais. Neste sentido procuramos verificar qual perfil de política pública é mais indicado para que o território alcance o desenvolvimento econômico e social, visto que é um território dotado de baixo dinamismo econômico. Não obstante, procuramos verificar os impactos iniciais do Programa Territórios da Cidadania, analisando ainda se o mesmo vem cumprindo na prática o que se propôs a fazer. Os indicadores analisados apontam para um substancial aumento na qualidade de vida da população do território ao longo do período analisado. Parte desses indicadores evoluiu devido a fatores conjunturais, mas uma parte considerável evoluiu, sobretudo, devido a políticas públicas específicas, particularmente nos anos 2000.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Rural, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation studies the impacts and profiles of public policies made of different conceptions of development in the *Territórios da Cidadania do Noroeste de Minas*, highlighting the role due by *Territórios da Cidadania* Program. Two types of planning are included in the analyzed policies, the first is recorded from the 1970s, based in a centralized scope, with a strong regional inspiration and whose focus was the development of agriculture; the second occurred from mid-1990s and deepened in the 2000s, based in a decentralized planning, with territorial public policies, taking into account the peculiarities of the territory and farmers. In this sense we tried to verify which profile of public policy is best for the territory to reach the economic and social development, since it is a territory with low economic dynamism. Nevertheless, we sought to verify the initial impacts of the *Territórios da Cidadania* Program, analyzing whether it is still doing in practice what it set out to do. The analyzed indicators point to a substantial increase in quality of life of the territory over the period analyzed. Some of these indicators has evolved due to conjunctural factors, but a considerable part evolved, mainly because of specific public policies, particularly in the 2000s.

Key-Words: Territorial Development, Rural Development, Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Território da Cidadania do Noroeste de Minas	70
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Evolução da Produção Agrícola e da Pecuária (1975 e 2006) (mil t)(%).....	38
TABELA 2: PRONAF Custeio e Investimento no TCNM (%) (R\$) (PIB per capita) (2009) ...	80
TABELA 3: Distribuição do número dos tipos de famílias extensas segundo o local de domicílio: Território da Cidadania do Noroeste de Minas, 2000.	94
TABELA 4: Valor Adicionado a preços correntes no TCNM (1999 e 2009) (R\$)	97
TABELA 5: Valor da produção dos estabelecimentos no ano de 2006 nos municípios do TCNM (Mil Reais).....	99
TABELA 6: Área e participação dos estabelecimentos agropecuários em percentual nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas (2006)	100
TABELA 7: Número de domicílios por situação, segundo os municípios do Território do Noroeste de Minas, nos anos de 1991, 2000 e 2010.....	100
TABELA 8: População residente (Número) e variação da população (%) nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas nos anos de 1991, 2000 e 2010.	102
TABELA 9: Domicílios particulares permanentes e abastecimento de água nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas (Unidades) (1991, 2000 e 2010).	104
TABELA 10: Percentual de domicílios com iluminação nos municípios do TCNM	106
TABELA 11: Percentual da população alfabetizada no TCNM nos anos de 1991, 2000 e 2010	107
TABELA 12: Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes (Reais).....	109
TABELA 13: Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania para o Território da Cidadania do Noroeste de Minas (Valores em R\$)	112

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Total de Créditos do PRONAF por Município do TCNM (2000 a 2009) (R\$)	81
GRÁFICO 2: Grupos de Produtores do TCNM segundo o PRONAF Crédito (R\$) (%)	82
GRÁFICO 3: Total do PRONAF nos Municípios do TCNM entre (2000 a 2009) (R\$).....	90
GRÁFICO 4: Salário Mínimo Médio Real Anual no Brasil de 1983 a 2012.	109
GRÁFICO 5: Orçamento Executado nos anos 2008, 2009 e 2010 no TCNM.....	113
GRÁFICO 6: Orçamento Executado em 2008 no TCNM (%).	114

GRÁFICO 7: Orçamento executado em 2009 no TCNM (%).....	115
GRÁFICO 8: Orçamento executado em 2010 no TCNM (%).....	116
GRÁFICO 9: Orçamento Executado nos anos de 2008, 2009 e 2010 no TCNM (R\$).....	117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensão Ambiental	72
Quadro 2: Dimensão Socioeconômica	74
Quadro 3: Dimensão Sociocultural e Educacional	76
Quadro 4: Dimensão Política Institucional.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Articulador Estadual
AMNOR – Associação dos Municípios do Noroeste de Minas
APTA – Associação de Desenvolvimento e Solidariedade
AT – Assessor Técnico
BM – Banco Mundial
CAI – Complexo Agroindustrial
CASEMIG – Companhia de Armazéns-Gerais e Silos do Estado de Minas Gerais
CCS - Conselho da Comunidade Solidária
CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
CFP – Companhia de Financiamento da Produção
CIAT – Comissão de Implantação das Ações Territoriais
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNC – Conselho Nacional do Café
CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco
CONSAD – Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CREAI – Carteira do Crédito Agrícola e Industrial
DFDA – Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EFA – Escola Família Agrícola
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMGOPA – Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária
EMPA-MT - Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Mato Grosso
EP – Estudo Propositivo
EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEOGA – Fundo Europeu e Orientação e Garantia Agrícola
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JICA – Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional
MCID – Ministério das Cidades
MCR – Manual do Crédito Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEPF – Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MI – Ministério da Integração Nacional
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MT – Ministério do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Política Agrícola Comum
PADAP – Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PAS – Programa Alfabetização Solidária
PCA – Programa Comunidade Ativa
PCS – Programa Comunidade Solidária
PDA – Plano de Desenvolvimento Agrário
PIB – Produto Interno Bruto
PLANFOR – Plano Nacional de formação do Trabalhador
PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDRS – Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PPA – Plano Plurianual
PRODECER – Programa de Desenvolvimento do Cerrado
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSI – Processo de Industrialização por Substituição de Importações
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAF – Subsecretaria de Agricultura Familiar
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAPA – Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TC – Território da Cidadania
TCNM – Território da Cidadania do Noroeste de Minas
TR – Território Rural
UE – União Europeia
UFU – Universidade Federal de Uberlândia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1.....	18
O meio rural brasileiro: Transformações e configuração atual	18
1.1 Introdução	18
1.2 O meio rural e seu papel na economia nacional.....	19
1.3 - O Processo de Ocupação do Cerrado	28
1.4 - A Crise do Planejamento (1980) e as Novas Perspectivas de Desenvolvimento	39
CAPÍTULO 2.....	48
A agricultura familiar e o Território da Cidadania do Noroeste de Minas.....	48
2.1 – Introdução	48
2.2 – O Rural e o desenvolvimento	49
2.3 - Políticas Públicas de recorte territorial nos governos FHC e Lula	57
2.4 - O Território da Cidadania do Noroeste de Minas	68
CAPÍTULO 3.....	84
O Território da Cidadania do Noroeste de Minas: Políticas Públicas e seus impactos.....	84
3.1 – Introdução	84
3.2 – Um breve retrospecto das questões agrárias e agrícolas no Brasil	85
3.3 - Desenvolvimento Econômico e Social no Território do Noroeste de Minas.....	93
3.4 – Orçamento Executado no Território da Cidadania do Noroeste de Minas	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXO:.....	130

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas públicas voltadas para o Território do Noroeste de Minas, compreendendo o período que vai de 1970 a 2010, e verificar seus impactos no território. Dentre as décadas de 1970/80 e 1990/00 destacam-se dois tipos de planejamento, sendo o primeiro verificado a partir da década de 1970, de âmbito centralizado¹, com forte inspiração regional “tradicional²”, e o segundo, verificado a partir de meados da década de 1990 e aprofundado nos anos 2000, compreendendo um planejamento de cunho descentralizado³, com políticas públicas de corte territorial⁴, levando em consideração as particularidades do território e dos produtores rurais. Nesta perspectiva, objetiva-se verificar à luz das transformações ocorridas ao longo do período estudado, as medidas e políticas que devem ser tomadas para se alcançar o desenvolvimento territorial rural no território do Noroeste de Minas.

A relevância deste estudo está no fato de que os impactos das políticas públicas implementadas recentemente no território, concebidas segundo a perspectiva de desenvolvimento territorial, ainda não foram mensurados, e procuramos com isto verificar as possíveis transformações iniciais ocorridas. Não obstante, mostra-se conveniente analisar ainda se as políticas implantadas condizem com a própria concepção de desenvolvimento territorial; posto de outra maneira cabe verificar se na prática, os programas estão seguindo a “cartilha” recomendada pelas políticas de desenvolvimento territorial. Ademais, o território do Noroeste de Minas foi escolhido por ser um território deprimido, “tradicionalmente rural” e dotado de baixo dinamismo econômico, sendo alvo ao longo dos últimos anos de diferentes abordagens de políticas públicas visando seu desenvolvimento.

¹ O planejamento de âmbito centralizado consiste na elaboração e implementação de políticas públicas pelo governo federal, em que a participação das outras instâncias governamentais é limitada. Tal perspectiva prevaleceu durante o período do regime Militar no Brasil, entre os anos 1964 a 1985.

² Por inspiração regional tradicional, entendem-se as políticas embasadas pelos teóricos da Economia Regional, em que segundo Souza (1981), a Economia Regional compreende o estudo da diferenciação espacial, das inter-relações entre as áreas dentro de um sistema nacional de regiões, enfrentando um universo de recursos escassos, desigualmente distribuídos no espaço e imperfeitamente móveis.

³ O planejamento descentralizado refere-se à participação dos governos municipais, estaduais e federal na elaboração e na implementação de políticas públicas.

⁴ O corte territorial refere-se ao objeto das políticas públicas, sendo o território de acordo com Ortega (2008), um espaço delimitado, com suas características sociais, ambientais, econômicas e políticas próprias, nos quais se praticam diferentes tipos de intercâmbio em seu interior e com o exterior. Esse conceito diferencia-se do de região por ser esta circunscrita a um espaço geograficamente delimitado, enquanto aquele não se submete a delimitações geográficas.

Neste sentido, iniciamos nossos estudos abordando o processo de formação do meio rural brasileiro com ênfase a partir da década de 1970, pois esse período compreende melhor as políticas públicas elaboradas em prol do meio rural. Antes da década de 1970 as políticas eram pontuais e não estavam compreendidas dentro de um planejamento mais amplo, apesar de as questões agrícolas e agrárias já estarem em evidência. Destarte, ao longo da dissertação, pontuamos as transições entre os perfis de desenvolvimento, contemplando o desenvolvimento centralizado tradicional das décadas de 1970 e 1980, o desenvolvimento endógeno, com foco no capital social verificado por volta da década de 1990, e o desenvolvimento territorial verificado nos anos 2000.

A partir da década de 1970 foram elaborados projetos cujo objetivo era promover o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país. Neste contexto insere-se a região do cerrado, cuja proximidade com o eixo Sul-Sudeste e a necessidade de abertura de novas fronteiras agrícolas, fizeram com que o governo elaborasse uma série de políticas públicas, com destaque para o PRODECER e o POLOCENTRO. Tais programas promoveram a capitalização da agricultura no cerrado, contribuindo para o aumento da produção e da produtividade agrícola, assim como para o aumento da migração interna voltada para essas regiões.

Em 1980 a crise da dívida e os ajustes fiscais ocorridos ao longo da década impossibilitaram o governo de promover uma política mais enfática acerca do desenvolvimento territorial, sendo a política de preços mínimos e a compra dos excedentes agrícolas as principais medidas tomadas pelo governo. Iniciaram-se ao findar da década as discussões acerca do desenvolvimento endógeno, levado a cabo pelas gestões FHC.

A partir do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1994, novas políticas visando o desenvolvimento territorial foram estabelecidas, com destaque para a atenção dada à inclusão social e o combate à fome e a pobreza. As mudanças apresentadas pela constituição de 1988 permitiram maior participação popular nas decisões políticas, sobretudo nas municipais e, portanto, vieram a contribuir com a reformulação das políticas de desenvolvimento territorial. Ademais, programas de cunho social e orientados para as demandas tradicionalmente marginalizadas foram criados.

Nestas circunstâncias, em 1995 foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS), que passou a atuar no âmbito social, ocupando um espaço intermediário entre o governo e as organizações da sociedade civil na busca por projetos e parcerias em prol do enfrentamento da

pobreza e da exclusão social (Ortega, 2008). Em 1999, a secretaria executiva do PCS criou o Programa Comunidade Ativa (PCA), cujo objetivo principal era o desenvolvimento social junto ao combate à pobreza, abordados dentro de uma nova perspectiva de desenvolvimento local. O PCA previa a constituição de fóruns locais que elaborariam seus próprios projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) (Ortega, 2008).

Outro programa relevante para o desenvolvimento rural do Brasil foi o PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que criado em 1996 visava o desenvolvimento do meio rural brasileiro via o fornecimento de crédito para produtores familiares e assentados da reforma agrária dos municípios selecionados. O programa foi se desenvolvendo nos anos seguintes e se tornou o principal ponto de apoio para esses produtores (MENDONÇA e ORTEGA, 2009).

No início do governo Lula, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como proposta de reorientação da estratégia da política de desenvolvimento rural brasileira. O objetivo principal da SDT vai ao sentido de encontrar uma maior articulação e integração entre os vários níveis de governo e das organizações da sociedade inseridos na temática, em prol da implementação de políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal com associações da sociedade civil. Desta maneira, tem-se o intuito de promover o desenvolvimento de territórios de baixo dinamismo econômico e atuar para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios (BRASIL, 2003).

Sob a ótica de desenvolvimento da SDT foram criados os Territórios Rurais (TRs), que segundo o próprio MDA compreende os territórios onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territoriais, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios, estão os espaços urbanizados, que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

O intuito do MDA consiste em unir os municípios, sob o âmbito descentralizador dos aspectos endógenos, em um projeto de desenvolvimento territorial por meio de novos arranjos intermunicipais. Coube dessa maneira à SDT identificar e constituir os Territórios Rurais mediante a composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2011).

Portanto os Territórios Rurais constituem-se regiões onde são alocadas uma série de políticas públicas, de âmbito federal, estadual e municipal vinculadas a atores locais com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável local e, sobretudo regional, dentro do âmbito rural.

Os territórios da Cidadania (TCs), criados em 2008, também fazem parte da estratégia do MDA de promover o desenvolvimento territorial e dentro desse aspecto superar as disparidades regionais e a pobreza rural. Segundo documentos oficiais da constituição dos TCs, a estratégia utilizada é a inclusão produtiva das populações desfavorecidas presentes nesses territórios por meio de políticas articuladas e ações governamentais conjuntas. Salienta-se que os TCs são constituídos pelos TRs, obtendo prioridade os territórios denominados de deprimidos (ORTEGA, 2008).

Dentro dessa abordagem, objetiva-se investigar, portanto, se as políticas públicas implementadas no Território do Noroeste de Minas pelo MDA/SDT serão suficientes para promover o desenvolvimento territorial rural daquela região, diante das principais transformações ocorridas naquele espaço denominado Território Rural do Noroeste de Minas, desde os anos 1970.

Para cumprir tal objetivo, a dissertação está estruturada em 3 capítulos, sendo que no Capítulo 1 discorreremos sobre as transformações ocorridas no meio rural brasileiro, as funções atribuídas à agricultura dentro do âmbito econômico nacional ao longo do tempo e as diferentes perspectivas de desenvolvimento rural abordadas, a fim de entendermos sua dinâmica e sua configuração atual.

No Capítulo 2 abordamos a inserção do ambiente rural no processo de desenvolvimento econômico, ressaltando o fim da tradicional dicotomia rural/urbano e a consolidação do rural como um espaço e não um setor econômico. Neste sentido, reforçamos a idéia de que a pluriatividade, a agricultura familiar e as políticas públicas orientadas para esse escopo são de suma importância para a dinamização do ambiente rural, sobretudo nas localidades deprimidas. Ademais, caracterizamos o Território da Cidadania do Noroeste de Minas a fim de entendermos sua dinâmica e composição para posterior avaliação das políticas implantadas ao longo do programa Territórios da Cidadania.

No Capítulo 3 verificamos a relação entre as políticas públicas e as transformações econômicas e sociais ocorridas no Território do Noroeste de Minas. Para tanto, abordamos as transformações a partir da década de 1990, verificando sua relação com as características do

território, com os fatores econômicos conjunturais e com as políticas públicas implantadas. Analisamos ainda o Orçamento Executado do Programa Territórios da Cidadania para o TCNM, com o intuito de verificar se as ações adotadas estão dentro da abordagem de desenvolvimento utilizada na concepção do programa.

Por fim, em Considerações Finais apresentamos uma síntese dos principais aspectos discutidos e verificados no presente trabalho, apontando os efeitos das políticas implementadas no TCNM e as devidas considerações acerca do desempenho do Programa TC no Território do Noroeste de Minas.

CAPÍTULO 1

O meio rural brasileiro: Transformações e configuração atual

1.1 Introdução

O meio rural brasileiro ao longo do século XX passou por uma série de transformações antes de se consolidar em duas grandes vertentes, a do agronegócio e a da agricultura familiar. A mescla entre a presença e a ausência de políticas públicas, somado à constante mudança de papéis envolvendo a agricultura contribuíram para caracterizá-lo, sendo o entendimento de tal processo fundamental para a concepção das políticas públicas implantadas no Brasil ao longo do século passado e, sobretudo, nos dias atuais. Assim, o presente capítulo pretende demonstrar as transformações vivenciadas pelo meio rural brasileiro, as funções atribuídas à agricultura dentro do âmbito econômico nacional ao longo do tempo e as diferentes perspectivas de desenvolvimento rural abordadas, a fim de entendermos sua dinâmica e sua configuração atual de maneira a aprofundarmos nos próximos capítulos os estudos sobre o Território do Noroeste de Minas, objeto maior de estudo dessa dissertação.

O presente capítulo está dividido em três seções, além dessa breve introdução. A primeira seção aborda o processo histórico de transformações do meio rural brasileiro, a fim de entendermos a formação do ambiente em que nosso objeto de estudo está inserido, com destaque para a construção das estruturas agrícola e agrária, das novas relações de produção e ocupação do rural e do papel desempenhado pelo setor agrícola brasileiro.

A segunda seção trata das políticas públicas de cunho regional “tradicional” elaboradas de maneira centralizada pelo Estado brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 e voltadas para a modernização da agricultura brasileira, com destaque para o processo de ocupação do bioma cerrado e para as transformações decorrentes dessas políticas, como o forte impacto sobre a configuração populacional e sobre a produção e produtividade do setor agrícola.

Por fim, a terceira e última seção aborda o fim das políticas públicas de cunho desenvolvimentista representada pela diminuição do Estado sobre a economia em decorrência da crise do planejamento verificada na década de 1980, assim como o processo de transição das idéias sobre o desenvolvimento, com o surgimento de teorias sobre o desenvolvimento endógeno/ local e suas atribuições ao conceito de capital social.

1.2 O meio rural e seu papel na economia nacional

O processo histórico do desenvolvimento capitalista no rural brasileiro deve ser visto para além da dicotomia entre agrário e agrícola, sendo também uma questão populacional e de relações sociais de produção. Neste contexto insere-se a região do noroeste mineiro, região que acompanhou todo o processo de transformações capitalistas vivenciado pela agricultura no país, e que recentemente, em 2008, alguns de seus municípios receberam a chancela de Território da Cidadania⁵ do Noroeste de Minas, sendo esse território nosso principal objeto de estudo.

Entender o processo de consolidação e as transformações do meio rural brasileiro se mostra fundamental para nosso objetivo de verificar a eficiência das políticas públicas implantadas ao longo do tempo no Território do Noroeste de Minas, verificando ainda as diferentes perspectivas de desenvolvimento utilizadas na concepção de tais políticas. Neste sentido, iniciaremos nosso estudo demonstrando os principais fatores que contribuíram para a conformação do meio rural brasileiro ao longo do tempo.

A estrutura fundiária brasileira se apresenta como um retrato vivo das transformações capitalistas em nosso meio rural e posto de maneira cronológica, suas características remetem a um longo processo de consolidação que se inicia durante o processo de ocupação das terras brasileiras no início da colonização, passando pela implantação da *Lei de Terras*⁶ em 1850, e pelo *Estatuto da Terra*⁷ em 1964, sendo que as principais questões sociais a nível nacional são originadas desse processo. A concentração da propriedade da terra, o caráter extensivo da produção, a liberação de mão de obra e o processo de colonato dão conteúdo ao processo de integração agricultura/indústria vivenciado em nosso país, sendo um polêmico objeto de estudo.

A fim de se evidenciar a forte relação entre a distribuição de terras e a concentração de renda com o processo de desenvolvimento econômico, traçamos um paralelo entre a economia

⁵ O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A integração entre os diferentes níveis de governo e a participação social é de extrema importância para a consolidação dessa estratégia (BRASIL, 2010).

⁶ Lei de Terras, como ficou conhecida a lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, foi a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil. Ficou estabelecido, a partir desta data, que só poderiam adquirir terras por compra e venda ou por doação do Estado (VIOTTI DA COSTA, 1987).

⁷ Estatuto da Terra é a forma como legalmente se encontra disciplinado o uso, ocupação e relações fundiárias do Brasil, elaborados pelo Governo Militar no Brasil, sob a Lei 4504, de 30 de novembro de 1964 (MENDONÇA, 2006).

brasileira e outras economias que adotaram políticas diferentes de distribuição e acesso a terra.

O processo de distribuição de renda em economias que se industrializam é reflexo direto de como o emprego rural é trabalhado ao longo do desenvolvimento econômico de cada nação. Historicamente, os países que promoveram amplas garantias ao acesso à terra, de forma a compatibilizar o êxodo rural às necessidades de emprego no setor urbano-industrial, foram contemplados com uma maior distribuição de renda. No sentido contrário, em nações onde o acesso à terra foi restrito, como no caso do Brasil, o êxodo rural desenfreado implicou em desastrosas consequências sócio econômicas tanto para os meios rural e urbano quanto para a economia nacional como um todo (ROMEIRO, 1994).

O processo de ocupação do solo e de modernização agrícola vivenciados pelos Estados Unidos e pelo Japão, duas das maiores economias industriais do planeta, são exemplos vivos de como a distribuição de renda promovida pelo acesso à terra, dados de maneira distinta entre os países, foram bem sucedidas e contribuíram para o avanço socioeconômico dessas nações (ROMEIRO, 1994).

Nos Estados Unidos, durante o impasse da guerra de secessão, em que as oligarquias escravocratas seriam derrotadas, os imigrantes europeus e a população americana passaram a ter amplo acesso às terras, sobretudo no oeste americano. O *homestead act*⁸ de 1862, garantia legalmente a abertura das terras do oeste, possibilitando à população a permanência no setor urbano-industrial ou sua fixação no campo. A consequência maior desse processo foi a dupla escassez de mão de obra nas cidades e suas indústrias, e no campo, resultando na necessidade de investimentos em progresso técnico nos meios rural e industrial e no substantivo aumento dos salários. A distribuição de renda alcançada, dada essa característica histórica de ocupação dos Estados Unidos, favoreceu o desenvolvimento industrial do país, sobretudo sobre os aspectos da inovação e da produtividade, vis à vis a melhoria socioeconômica de sua população (ROMEIRO, 1994).

No Japão e nos Tigres Asiáticos⁹, outro exemplo de sucesso no tocante à distribuição de renda e de uso da terra, o processo de acesso às terras se deu de maneira diferente à dos

⁸ Lei aprovada nos EUA durante o mandato de Abraham Lincoln que estabelecia a distribuição praticamente gratuita de terras do oeste americano no montante de 64,75 hectares por família. A resistência política do sul contrária ao ato foi abafada dada sua eminente derrota na guerra de secessão (GUEDES, 2006).

⁹ Nos países industrializados do extremo oriente chamados de “tigres asiáticos” (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura), existiu um claro projeto de desenvolvimento socioeconômico não excludente. A reforma

Estados Unidos, mas com resultados semelhantes, sobretudo na questão do equilíbrio apresentado pelo êxodo rural, onde os fatores de atração para as cidades prevaleceram em detrimento aos fatores de expulsão dos campos (ROMEIRO, 1994).

O Japão, durante a Era Meiji, período compreendido entre 1868 a 1912, viveu um processo de unificação nacional e de modernização de sua economia, em que o tradicional sistema feudal foi suplantado. A preocupação com a defasagem tecnológica em relação ao ocidente fez com que o governo e as elites agrárias investissem em centros de pesquisa e capacitação dos trabalhadores, promovendo o progresso técnico sem provocar o êxodo rural descontrolado e a conseqüente deterioração da qualidade de vida da população urbana e rural. O êxodo rural se deu de maneira gradual, sendo que o progresso técnico ampliou o número de safras e culturas cultivadas entre as safras de arroz, a principal cultura japonesa, mantendo certa parcela da população no campo. Ressalta-se que um fator preponderante para o processo de modernização agrícola vivenciado foi a dinâmica dada pela presença de algumas características culturais, como os laços comunitários tradicionais da população (ROMEIRO, 1994).

No caso brasileiro, historicamente, a estrutura agrária foi determinada pela forma como se deu a ocupação das terras no Brasil, sendo fundamentada na implantação de empresas agrícola-comerciais com base no trabalho escravo e no controle de propriedade da terra por parte de uma minoria privilegiada. A grande propriedade monocultora não excluía a existência de pequenas propriedades, sobretudo em regiões de fronteira. A partir do momento em que as posses de pequenas propriedades se tornariam um empecilho à grande propriedade, a Lei de Terras de 1850, possibilitou a manutenção de um contingente de trabalhadores disponíveis para a grande propriedade, principalmente para a produção cafeeira (GRAZIANO DA SILVA, 1980).

A passagem gradual das formas escravistas de exploração, esteio da grande propriedade, para outras formas de relações de trabalho no campo, não implicou numa mudança do padrão de exploração da terra, ainda baseado nos dias de hoje sobre o sistema latifundiário. A pequena exploração, apesar de todas as adversidades, encontrou novas formas de se

agrária executada e planejada pelos governos evitou que o êxodo rural descontrolado comprometesse a elevação progressiva da qualidade de vida da população, fazendo surgir uma moderna agricultura movimentada por pequenos proprietários e com forte capacidade de poupança (ROMEIRO, 1994).

reproduzir, quer como pequena propriedade ou como pequena produção no interior dos grandes imóveis, mas sempre de caráter subordinado (GRAZIANO DA SILVA, 1980).

De maneira geral, percebe-se no Brasil que a propriedade da terra, enquanto propriedade concentrada vem cada vez mais se firmando. Mesmo com o desenvolvimento industrial, a terra continua a ser o meio de produção fundamental na agricultura, ressaltando ainda a característica extensiva da produção agrícola nacional (GRAZIANO DA SILVA, 1980). Tais características possuem relação direta com a questão agrária, posto que no Brasil as relações e condições de trabalho no campo sintetizam a hegemonia do grande produtor e seus interesses.

A questão agrária brasileira oriunda das transformações da agricultura em virtude do processo de produção capitalista reflete os problemas e as consequências de seu desenvolvimento desordenado. No Brasil verifica-se que o contingente de assalariados é completamente expropriado dos seus meios de produção, havendo uma parcela de assalariados que só trabalha em determinadas épocas do ano e detém a posse de um lote de terras de onde extraem parcialmente seu sustento, e assim o são, pois estão totalmente subordinados ao capital, sendo obrigados a vender sua força de trabalho para complementar seus rendimentos e garantir sua subsistência (GRAZIANO DA SILVA, 1980).

Neste sentido, conforme as condições agrárias se deterioravam no país, no período pós II Guerra Mundial partidos de esquerda, intelectuais e a própria CEPAL¹⁰ passaram a discutir maneiras de superar a questão. Avaliaram que a estrutura fundiária representava um sério empecilho ao pleno desenvolvimento capitalista nacional, indicando ainda que a agricultura deveria cumprir certos papéis para de fato promover o desenvolvimento do país. Dentre os papéis a serem desempenhados pela agricultura estavam: o financiamento da industrialização através de superávits comerciais (visando a aquisição de bens de capital importados), liberação de força de trabalho, consolidação do mercado interno, oferta de alimentos, oferta de matérias primas para a indústria e por fim, demandar bens de produção do setor industrial. Iniciam-se ainda neste período as discussões mais aprofundadas sobre a reforma agrária.

Não obstante, as discussões buscavam solucionar, com abordagens distintas, a questão agrária e a questão agrícola brasileira, no intuito de conciliar tais questões ao objetivo maior

¹⁰ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe Foi criada pela ONU para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo (CEPAL, 2011).

do desenvolvimento econômico e superação dos problemas que comprometiam a economia brasileira.

Ignácio Rangel, estudioso da questão agrária brasileira, aponta para o processo desarticulado da passagem da economia natural fechada para uma economia de mercado, como a responsável pela crise agrária brasileira, em que a incapacidade de absorção de mão de obra rural pelos novos setores da economia foi responsável pela superpopulação de trabalhadores que permanece em condições estruturais precárias de emprego (KAGEYAMA, 1993). Ainda segundo o autor, seria simplismo considerar os latifúndios “improdutivos” como principais responsáveis pelo empecilho ao desenvolvimento do país. Rangel nesse contexto acreditava que o país não teria condições de efetuar uma reforma agrária, alegando que a modernização na agricultura seria um caminho mais eficiente na promoção da industrialização no país. Mais tarde, já na década de 1970, com o agravamento da situação agrária, Rangel passou a defender a execução da reforma agrária feita “com pouca terra”, ou o suficiente para diminuir os problemas nas periferias das metrópoles do centro-sul do país (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

Para Alberto Passos Guimarães o problema agrário não passava pela transformação rápida e desequilibrada da agricultura, mas sim pelos obstáculos apresentados pela herança do latifúndio colonial no país, o autor acreditava que a questão agrária apresentava um empecilho ao pleno desenvolvimento econômico do Brasil dado o duplo monopólio exercido pelo sistema latifundiário, o da terra e o da renda, sendo assim o principal responsável pelo atraso do mercado interno (KAGEYAMA, 1993).

Caio Prado Jr, acreditava que a questão agrária brasileira era fruto do monopólio da terra e das condições precárias de trabalho no campo, ou seja, problemas agrários originários do próprio desenvolvimento do sistema capitalista, sendo necessário com certa urgência a implementação de legislação para amparar os trabalhadores rurais, assim como uma legislação para regulamentar o uso e a distribuição das terras (KAGEYAMA, 1993).

Celso Furtado, assim como Caio Prado Jr., vê a questão agrária, mesmo que indiretamente, como consequência do processo de desenvolvimento capitalista da economia brasileira, em que a precariedade das condições de trabalho no campo e posteriormente nas cidades é oriunda do próprio processo de formação do mercado de trabalho. Segundo o autor, o baixo custo da mão de obra no meio rural impõe barreiras à implantação do progresso técnico, perpetuando dessa maneira uma agricultura de altos e crescentes custos sociais,

contribuindo ainda para a depreciação dos salários urbanos e sua conseqüente demanda por produtos agrícolas (FURTADO *apud* KAGEYAMA, 1993).

Apesar da importância dada pelos autores citados para a resolução da questão agrária em prol do desenvolvimento da economia brasileira, tal questão ficou pendente, sobretudo devido à força política que os proprietários rurais exerciam. A questão agrícola por outro lado recebeu relevante atenção do governo, sendo alvo de sucessivas políticas públicas que acabaram por elevar o patamar tecnológico do setor, dando dinâmica e produtividade à agricultura brasileira.

As políticas públicas implementadas para a resolução da questão agrícola brasileira foram elaboradas sob a orientação de um planejamento de âmbito centralizado e de forte inspiração regional “tradicional”, visto que as decisões eram centralizadas no âmbito do governo federal e visavam, sobretudo o desenvolvimento de porte regional, a exemplo das políticas de desenvolvimento do Cerrado analisadas na próxima sessão deste capítulo. Destarte, a concepção das políticas públicas segundo esta ótica de desenvolvimento permaneceu até a década de 1990, quando o desenvolvimento territorial de aspecto descentralizado começou a ganhar destaque e preferência no âmbito das políticas públicas.

O Estatuto da Terra e o Estatuto do Trabalhador Rural, ambos implantados durante a ditadura militar, estipularam uma série de políticas públicas voltadas para o setor agrícola brasileiro. De maneira geral as políticas se dividiram em agrárias (não implementadas) e agrícolas. Dentre as políticas agrárias estavam a reforma agrária e a colonização (utilização de terras na fronteira agrícola, sobretudo na Amazônia). Dentre as políticas agrícolas elaboradas, destacam-se o Sistema Nacional de Crédito Rural, o Sistema de Inovação (EMBRAPA), e as políticas de controle de preços e estoques. Ressalta-se que as medidas tomadas pelo governo da ditadura foram uma dura resposta ao crescente movimento camponês, que se manifestava a favor da reforma agrária durante o governo de João Goulart.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1965, foi o grande responsável pela constituição dos Complexos Agro-Industriais¹¹ (CAIs) brasileiros e pela consolidação do atual padrão tecnológico de nossa agricultura, viabilizando tanto a demanda

¹¹ Os complexos agroindustriais caracterizam-se pela constituição de um ramo industrial a montante (meios de produção para a agricultura) e a modernização do ramo industrial a jusante (processamento de produtos agrícolas), passando necessariamente pela modernização da agricultura brasileira (DELGADO, 1985, p.35).

por bens de produção pertencentes à *Revolução Verde*¹² quanto o financiamento da agricultura no país.

Anteriormente à criação do SNCR, a industrialização da economia era viabilizada pela transferência de recursos oriundos do setor agrícola e contava com alguma ajuda da política cambial (minidesvalorizações) como incentivo à mudança da base técnica de reprodução rural. Após 1965, o governo passou a adotar aparatos monetários e financeiros como política deliberada de modernização da produção no espaço rural, assim como a adoção de políticas de desenvolvimento de ciência e tecnologia. A criação da EMBRAPA e da EMBRATER, as políticas de estoques reguladores para o controle de preços mínimos (PGPM) e as políticas de minidesvalorizações cambiais são exemplos da atuação mais direta do Estado na tentativa de modernizar a base agrícola.

O SNCR, segundo Delgado (1985) é caracterizado por um sistema de subsídio creditício orientado para a modernização agropecuária e uma forma particular de financiamento desse sistema, podendo ser distribuídos em três tipos de crédito: i) O crédito de investimento, destinado à aquisição de bens de capitais e maquinarias necessárias à produção, ii) crédito de custeio: destinado à manutenção da produção, funcionando como uma espécie de capital de giro; iii) o crédito de comercialização, destinado para facilitar a venda da produção, funcionando conjuntamente com a política de preços mínimos do governo.

“Entre 1969 e 1979, com pequena defecção em 1977, os recursos volumosos e as altas taxas implícitas de subsídios ao crédito rural sedimentaram sólidas alianças urbano-rurais e contribuíram efetivamente para uma mudança na base técnica da produção rural.” (DELGADO, 1985).

Os avanços obtidos pela agricultura dado a consolidação do SNCR permitiram que a agricultura cumprisse os papéis a ela designados, com destaque para a formação de saldos na balança comercial com o intuito de fazer frente às novas necessidades de importações brasileiras, voltadas agora para bens de capital.

O processo de industrialização por substituição de importações (PSI) induzido no Brasil nas décadas de 1950 a 1970 tinha por finalidade dar mais qualidade à pauta de importações de modo a consolidar a indústria nacional e, sobretudo, a partir da década de 1960 reduzir a

¹² A Revolução Verde é entendida como um processo de invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiu um expressivo aumento na produção de alimentos em nível mundial durante as décadas de 1960 e 1970 (SANTOS, 2006).

vulnerabilidade externa através de uma maior diversificação¹³ da pauta de exportações, até então muito dependente de produtos primários (NASCIMENTO, CARDOZO, CUNHA, 2010). A agricultura brasileira passara a cumprir então uma série de papéis de forma a contribuir com o processo de industrialização. Neste momento a agricultura passara a demandar bens a montante e a ofertar matérias primas a jusante, além de contribuir com a geração de divisas oriundas das exportações e com a liberação de mão de obra.

Os saldos gerados pelo setor primário para fazer frente ao processo de industrialização por substituição de importações (PSI) foram em grande parte utilizados pela importação de bens dotados de alta tecnologia, porém verificou-se que a partir da década de 1950 o aumento qualitativo da pauta exportadora foi contrabalanceado também em grande parte pelos saldos deficitários da conta de serviços e renda do Balanço de Transações Correntes (NASCIMENTO, CARDOZO, CUNHA, 2010).

Em consonância com o pensamento de Celso Furtado (1980) o processo de industrialização por substituição de importações favoreceu a consolidação das indústrias complementares às importações, ou seja, aquelas indústrias que a princípio surgiram para dar suporte aos bens materiais duráveis importados, mas que devido a política deliberada do PSI, obtiveram maiores acessos a tecnologias e ao financiamento, de modo a internalizar sua produção.

As políticas de apoio ao setor industrial contribuíram para o desenvolvimento do meio rural, sobretudo da agricultura, sendo a sinergia entre os setores verificada pela consolidação dos CAIs. Neste sentido, o PSI permitiu a produção e a padronização dos produtos vinculados aos CAIs, que por sua vez permitiu um significativo aumento do valor agregado dos produtos exportados, justamente num período onde a financeirização passou a ter papel fundamental sobre o financiamento. Ressaltando mais uma vez que o papel da política de crédito rural, associado aos serviços de extensão rural do Estado, se mostrou fundamental para a transferência de tecnologia gerada no Complexo Agroindustrial a montante da agricultura.

O crédito rural chega ao pico em 1979, passando a cair em função da crise financeira que assolava o Brasil e os demais países periféricos de maneira geral, em que a expansão ativa do crédito encontrava barreiras na elevação da inflação que passava a ser o principal

¹³ A indústria implantada até então no Brasil não era competitiva e objetivava sobretudo o abastecimento do mercado interno, de modo que gerar divisas na balança comercial permanecia sendo uma função dos setores primários da economia brasileira como a agricultura e a extração mineral.

empecilho ao desenvolvimento econômico do país. Ademais o SNCR pode ser considerado um sistema creditício parcial e concentrado em três níveis: por produto, beneficiando, sobretudo os produtos destinados à exportação; por produtor, beneficiando os grandes e médios proprietários, todos com capacidade de dar garantias financeiras no momento da aquisição do crédito; e por região, onde cerca de 70% do crédito era destinado ao Sudeste e ao Sul do Brasil (DELGADO, 1985).

A partir de meados da década de 1980 e início da década de 1990 o meio rural brasileiro apresentava uma nova configuração, com o surgimento de novas atividades agrícolas e não agrícolas. Desta maneira tais atividades passaram a coexistir, tendo de um lado a agricultura moderna, ou o chamado *agribusiness*, baseado em *commodities* e voltado para a exportação, e do outro a agricultura rudimentar, voltada para a subsistência e responsável pela permanência de grande parte da população rural, no campo (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Ressalta-se que neste período as políticas públicas até então utilizadas passaram a ser contestadas juntamente com o modelo de desenvolvimento adotado. Não obstante, o caráter endógeno e local passou a ser referência para as políticas de desenvolvimento, sendo este o nosso tema para a sessão 1.3 do presente capítulo.

Graziano da Silva (1999) utiliza o termo “novas atividades”, pois muitas delas já existiam no país, porém apenas recentemente ganharam status de atividade econômica. Segundo o autor, atividades como a floricultura, fruticultura, piscicultura, horticultura, dentre outras se transformaram em importantes alternativas de renda e ocupação no meio rural, sendo que tais atividades foram incorporadas a importantes cadeias produtivas. Ademais, as atividades rurais não agrícolas, oriundas da constante urbanização do meio rural, merecem destaque, já que o turismo rural, o lazer, a prestação de serviços e as atividades destinadas à preservação ambiental foram também valorizadas no período.

Atualmente, o rural brasileiro não pode ser analisado apenas como um conjunto de atividades agropecuárias e agroindustriais, dado o surgimento dessas novas funções. Essa nova característica oriunda da expansão do meio rural proporcionou novas oportunidades para uma gama de produtores, os quais não podem mais serem chamados apenas de agricultores ou pecuaristas. Esse novo ator social, inserido em famílias pluriativas, passou a combinar atividades agrícolas e não agrícolas, dentro e fora do ambiente rural (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

Portanto, ao passo das recentes transformações no meio rural de nosso país, precisamos repensar a maneira como tratamos e entendemos esse espaço, que ainda apresenta grandes níveis de pobreza e miséria. Segundo Graziano da Silva (1999), o “novo rural brasileiro” necessita de novas interpretações para não darmos continuidade às mesmas políticas produtivistas inspiradas na revolução verde ocorrida há 60 anos.

1.3 - O Processo de Ocupação do Cerrado

Analisar o processo de ocupação do Cerrado se mostra importante, pois as políticas públicas implantadas nesta ação demonstram claramente o perfil do desenvolvimento rural vigente em meados da década de 1960, período de início das políticas públicas mobilizadas para a modernização da agricultura, sendo o seu perfil baseado em decisões centralizadas pela esfera federal e orientados para a escala regional. Neste sentido, a presente sessão tem o intuito de demonstrar um breve retrospecto das políticas públicas orientadas para a agricultura brasileira, com ênfase na ocupação do Cerrado e nas políticas públicas orientadas para sua consecução, levando sempre em consideração que tais políticas visavam ainda à superação da questão agrícola brasileira.

Durante o início do século XX, período caracterizado pela fase agrário-exportadora da economia nacional, o abastecimento interno pela agricultura era incipiente, e a causa principal era a própria ausência de políticas públicas. A ausência do Estado em se tratando de defesa de interesses de setores vinculados à agricultura só não era plena, pois alguns poucos setores hegemônicos, como o café e o açúcar, demandavam quase que todo o esforço político (NETTO, 2010). Portanto, as medidas ou “políticas” implantadas em prol da agricultura eram pontuais e não faziam parte de um projeto de desenvolvimento rural mais amplo.

A criação do Conselho Nacional do Café (CNC) em 1931 e as tentativas de sofisticação e ampliação das políticas agrícolas, através da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933, da Carteira do Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), do Banco do Brasil e da Companhia de Financiamento da produção (CFP) em 1943, caracterizam as medidas pontuais da “fase de agricultura primitiva” brasileira, evidenciando ainda sua lenta progressão (COELHO, 2001).

A partir da década de 1950 os processos de industrialização e de urbanização pressionaram o setor agrícola, dado que o aumento acentuado da demanda não foi

acompanhado pela oferta. Tal situação perdurou praticamente a década toda, tendo considerável contribuição para a crise econômica vivenciada pelo país na década seguinte.

Os efeitos da crise de abastecimento de 1962 e os efeitos negativos do modelo de industrialização por substituição de importações sobre as exportações e sobre a capacidade de importar fizeram com que em 1965 ocorresse uma importante mudança acerca do papel a ser desempenhado pela agricultura, visto até então como um mero fornecedor de divisas e de mão de obra para a indústria. Essa mudança de papel se deu quando a crescente inflação e a dificuldade de importar atingiram níveis críticos, sendo que os economistas estruturalistas passaram a enxergar a rigidez da oferta agrícola brasileira como a principal causa da elevação dos preços, e os ortodoxos passaram a entender que a modernização da agricultura poderia alavancar e diversificar a pauta de exportações (COELHO, 2001).

Neste contexto as décadas de 1960 e 1970, sob a tutela do Governo Militar, foram marcantes para a agricultura, tendo início no período uma série de políticas e programas como: o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND), que através da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural acabaram por promover a consolidação dos Complexos Agro-Industriais (CAIs), e a conseqüente modernização do setor agrícola (NETTO, 2011).

O processo de modernização da agricultura brasileira alcançou resultados que acabaram por moldar as características sociais, culturais e econômicas de grande parte do território nacional, com destaque para dois tipos de política pública. O primeiro, verificado a partir de meados da década de 1970, de âmbito centralizado, com forte inspiração regional “tradicional”, sendo o grande responsável pela concepção dos programas de ocupação do Cerrado e de modernização da agricultura, e o segundo, verificado a partir de meados da década de 1990 e aprofundado nos anos 2000, compreendendo um planejamento de cunho descentralizado, com políticas públicas de corte territorial, levando em consideração as particularidades do território e dos produtores rurais, sendo o segundo tipo objeto de análise do segundo capítulo dessa dissertação.

Em meados da década de 1970 foram elaborados projetos cujo objetivo era promover o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país, como a porção central. Desta maneira foram elaboradas políticas públicas orientadas para a ocupação e dinamização dessas regiões, mais especificadamente o cerrado, sendo os principais projetos representados pelo

POLOCENTRO¹⁴ e pelo PRODECER¹⁵. Tais programas promoveram a capitalização da agricultura no cerrado, contribuindo para o aumento da produção e da produtividade agrícola, assim como para o aumento da migração interna voltada para essas regiões. Posto de outra maneira, os programas visavam o desenvolvimento agrícola orientado para o processo de acumulação, não tendo uma preocupação maior com as questões agrárias presentes e consequentes.

A forte presença do Estado¹⁶ e o perfil desenvolvimentista das políticas públicas verificadas no período de 1968 a 1980, caracterizados pelos grandes investimentos em infraestrutura no intuito de anexar as regiões menos desenvolvidas do Brasil ao eixo mais dinâmico, foram fundamentais para a ocupação e expansão agrícola do cerrado. Destarte, a crescente demanda internacional por *commodities* agrícolas como a soja e o fornecimento de crédito agrícola subsidiado contribuiu especialmente nas regiões dotadas de maior infraestrutura, para a disseminação da agricultura na região. Não obstante, a estagnação e as crises da década de 1980 alteraram as expectativas para a região, porém não foram capazes de minar por inteiro os programas e políticas de incorporação das fronteiras agrícolas à agropecuária e sua modernização, visto que as políticas implantadas foram bem sucedidas em seu propósito de modernizar a agricultura em tais regiões (ALHO e MARTINS, 1995).

Posto este breve retrospecto sobre os principais fatos orientados para o desenvolvimento do meio rural brasileiro, focaremos agora nas políticas públicas criadas para desenvolver a região do Cerrado, pois sua análise evidencia o caráter centralizador e regional de desenvolvimento presente na época, e a clara tentativa de solucionar tão somente a questão agrícola brasileira.

O Cerrado é o segundo maior bioma brasileiro, estendendo-se por uma área de 2.045.064 km², abrangendo oito estados do Brasil Central: Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí e o Distrito Federal. Cortado por três das maiores bacias hidrográficas da América do Sul, o bioma cerrado apresenta índices

¹⁴ Programa para o Desenvolvimento do Cerrado

¹⁵ Programa Cooperativo Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado

¹⁶ Gunnar Myrdal em seus estudos sobre o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos aponta para a importância da intervenção estatal como fator decisivo na diminuição das disparidades regionais e critica a forma como as teorias convencionais dão respaldo à tendência de equilíbrio econômico. Myrdal (1960) acredita ainda que a tendência ao equilíbrio não ocorra, e pelo contrário, se as forças do mercado forem deixadas a mercê do livre capital o desequilíbrio prevalece e com ele as disparidades regionais. Fatores sociais e outros fatores não econômicos apresentam dificuldades de serem mensurados o que acaba por limitar as teorias econômicas e ao serem tomados como estáticos contribuem para a situação de desequilíbrio.

pluviométricos regulares que lhe propiciam sua grande biodiversidade e grande aptidão pela produção agrícola, como a produção de alimentos, forragem, madeira, fibras, fármacos e plantas ornamentais (EMBRAPA, 2011).

O cerrado até a década de 1970 era caracterizado por grandes extensões de terras ocupadas por poucos fazendeiros que criavam gado e cultivavam pequenas lavouras às margens dos rios e fontes de água. A escassa população, vivendo em grande parte para sua subsistência, dependia ainda do Sudeste para maior parte do seu abastecimento alimentar. Ao longo dos últimos anos, a ocupação agrícola tem apresentado desenvolvimento excepcional. Em 2003 eram cerca de 98,5 milhões de hectares explorados, dos quais 50 milhões em pastagens cultivadas, 30 milhões em pastos naturais, 15 milhões em cultivos anuais e 3,5 milhões em cultivos perenes e florestais. Atualmente esses números cresceram (BRASIL, 2003).

A reocupação e redefinição dos cerrados brasileiros a partir da intervenção militar nos anos 1970, marcada pela concepção desenvolvimentista já mencionada, aborda a agricultura do Brasil como fonte de divisas e de equilíbrio na balança de pagamentos (via exportações e atração de capital estrangeiro). A modernização da agricultura e seu conseqüente aumento de produtividade iam de encontro aos interesses e necessidades a níveis macroeconômicos, e desta maneira, as políticas governamentais passaram a ser voltadas para a transformação das formas de ocupação do cerrado (SANTOS, 2008).

Segundo a Fundação João Pinheiro (1985), o Governo Militar passou a agir no intuito de facilitar a aquisição e a posse de grandes extensões de terras devolutas, terras não legalizadas, em litígio ou de índio. Passou também a administrar focos de tensão social de luta pela terra, desestruturando as bases de poder camponês e dando apoio para a expansão do capital no campo. Tudo isso sem uma preocupação maior voltada para os pequenos proprietários, visto que não foram elaboradas na época políticas voltadas para o acesso a terra para o crescente número de produtores e trabalhadores sem terra, agravando desta maneira a questão agrária.

Neste sentido, verifica-se que a preocupação central do Governo brasileiro era solucionar a questão agrícola, e ao adotar medidas para tal, acabou por deteriorar a questão agrária (GRAZIANO DA SILVA, 1981). Destarte, a questão agrária passou a ser abordada por políticas públicas apenas nos anos recentes da década de 1990 quando o pequeno produtor

e a população rural passaram a ter suas demandas atendidas pelas esferas governamentais, tema este discutido no capítulo 2.

Em consonância com o intuito do Governo Militar em desenvolver a agricultura brasileira, as políticas de crédito subsidiado, representadas, sobretudo pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, tiveram importante papel sobre o desenvolvimento e ocupação das áreas do cerrado, impactando diretamente as expectativas de rentabilidade dos produtores e o preço da terra. Pode-se dizer que, conforme mencionado na primeira sessão, o crédito concedido foi concentrado por produtor, por produto e por região, sendo que os agricultores mais influentes e proprietários de terras maiores atendiam as exigências das entidades credoras, dado que os bancos elevaram sensivelmente as exigências de garantia para a concessão de empréstimos, sobretudo no final da década de 1970.

O pleno desenvolvimento da agricultura exigiu do governo investimentos em outras áreas, como infraestrutura e logística. A evolução da infraestrutura de transportes foi importante para o processo de ocupação e abertura do cerrado, visto que tornou a região acessível, possibilitando a incorporação de suas terras à agropecuária. A criação da rodovia Belém-Brasília na década de 50, primeira via de ligação entre os eixos sul e norte através da região central, a intensificação da construção rodoviária nas décadas de 50 e 60 em sua porção meridional e a criação de rodovias-tronco com o intuito de integrar os enormes vazios da Amazônia e do noroeste do Centro-Oeste à economia nacional na década de 70, contribuíram de forma significativa para a expansão agrícola (ALHO e MARTINS, 1995).

O primeiro programa de ocupação do cerrado ocorreu em 1973 com o PADAP (Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba), sendo ele o precursor do POLOCENTRO. O PADAP constituiu-se de uma série de investimentos em infra-estrutura de transportes e logística, como a construção de rodovias, armazéns (CASEMIG) e silos para estocagem de grãos, além de convênios com os municípios de São Gotardo, Rio Paranaíba, Ibiá e Campos Altos, onde ocorreram investimentos em educação, habitação e transmissão elétrica. As famílias assentadas eram em sua maioria descendentes de japoneses e de famílias oriundas da parte Sul do Brasil devido suas experiências com a produção mercantil, com o uso de maquinário agrícola e o trabalho em cooperativas (ROMANO, 2010). Explicitando assim o intuito de incorporar o cerrado e sua agricultura ao modo de produção capitalista.

Em 1975 o fracasso na tentativa de ocupação e abertura da Amazônia, somado à necessidade de dar densidade econômica às extensas áreas do Brasil central, levou à criação

do Programa para o Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO), tendo importante impacto sobre a agricultura no território do cerrado. O POLOCENTRO foi o principal programa de ação regional do governo Geisel, elaborado dentro do II PND (SHIKI, 1997).

O programa constituía-se no repasse de recursos às áreas selecionadas, seguindo a concepção de pólos de crescimento¹⁷, que desta maneira indicou 12 áreas¹⁸ de cerrado dotadas de alguma infra-estrutura e bom potencial agrícola. Tais áreas receberam recursos subsidiados para investimento em infra-estrutura e custeio, sendo esses recursos oriundos de créditos a taxas de juros fixadas em níveis muito baixos e sem correção monetária. A inflação alta e os longos períodos de carência caracterizaram o programa de crédito do POLOCENTRO, constituindo uma virtual doação aos seus mutuários, que eram, sobretudo, grandes latifundiários (ALHO e MARTINS, 1995).

O POLOCENTRO induziu a expansão da agricultura comercial no cerrado, incorporando direta e indiretamente cerca de 3,7 milhões de hectares à agricultura, sendo 48,6% voltadas para lavouras, 32,4% para a melhoria de pastagens e 18,9% para o reflorestamento. Nos dois primeiros anos, o orçamento foi fixado em US\$ 1,5 bilhão (em valores correntes), sendo US\$ 1 bilhão em créditos a taxas de juros favorecidas, US\$ 180 milhões em estradas, armazéns e eletrificação, além de US\$ 450 milhões por meio de incentivos fiscais (COELHO, 2001).

O programa tinha fixado como meta o estabelecimento de lavouras de soja, milho e arroz em 60% da área selecionada. Outra meta do programa era a produção de alimentos, porém o que se verificou no findar do POLOCENTRO foi que a área inicialmente destinada à lavoura foi suplantada pelas pastagens e a lavoura remanescente foi em grande parte tomada pela soja, tendo o arroz algum destaque (ALHO e MARTINS, 1995). Apesar disto, o objetivo de adaptar a agricultura para o Cerrado e, sobretudo, inseri-la no modo de acumulação capitalista, foi bem sucedido.

¹⁷ François Perroux incorpora ao tema desenvolvimento regional os conceitos de pólos de crescimento e de indústria motriz na tentativa de explicar as disparidades regionais [...] o crescimento econômico não aparece em toda a parte, ele aparece em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades diferentes e expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre a economia como um todo [...] A indústria motriz assim que consolidada tem a capacidade de induzir o crescimento das demais indústrias (movidas) situadas no seu entorno, e conforme a sinergia entre elas se dissemina, o então pólo regional de crescimento passa a influenciar regiões cada vez mais distantes no âmbito da nação (PERROUX, 1955).

¹⁸ Dentre as doze áreas de atuação escolhidas pelo programa como pólos indutores de crescimento estão os municípios de Campo Grande, Três Lagoas e Bodoquena no Mato Grosso do Sul; Xavantina e Parecis no Mato Grosso; e Paraná, Pirineus, Piranhas e Rio Verde em Goiás.

O programa POLOCENTRO foi orientado principalmente para os grandes e médios produtores, ou aqueles capazes de produzir para o mercado como já mencionado, sendo portanto um programa concentrador de renda. Durante o período de 1975 a 1982, tais proprietários utilizaram um montante de US\$557 milhões, sendo que 81% dos beneficiários operavam fazendas com mais de 200 hectares e absorveram 88% do volume total do crédito e as fazendas com mais de 1000 hectares, que representavam cerca de 40% do número de projetos, foram destino de mais de 60% do total financiado (ALHO e MARTINS, 1995).

Ainda sobre o caráter concentrador, verifica-se que o programa de crédito do POLOCENTRO estava dentro do âmbito do SNCR, e como vimos, tal sistema foi concentrador por produto, por produtor e por região, estando voltado para a consolidação do *agribusiness* brasileiro, portanto sem preocupação com o pequeno produtor. A concentração de renda oriunda dessa característica do SNCR minou qualquer possibilidade dos pequenos produtores de se manterem no mercado, sobretudo nas regiões acampadas pelo projeto, contribuindo para a piora das condições sociais dessa população.

Passado o período de implementação do projeto verificou-se que o POLOCENTRO conseguiu atender as demandas do setor industrial no sentido de contribuir com o duplo papel de fornecer divisas através das exportações e de abastecer e demandar do mercado interno, num período em que os Complexos Agro-Industriais estavam amadurecendo.

O desenvolvimento de tecnologias para o cerrado foi outro elemento importante para a ocupação do bioma e para o sucesso das políticas propostas, contribuindo ainda para a consolidação do caráter concentrador verificado, sendo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, doravante EMBRAPA a principal difusora de novas tecnologias destinadas à expansão e modernização agrícola do cerrado. A EPAMIG, Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais, a EMGOPA, Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária e a EMPA-MT, Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Mato Grosso também contribuíram com pesquisas agropecuárias que viabilizaram o uso das terras do cerrado. Ademais, empresas estatais como a Goiasfértil e a Arafértil contribuíram para o sucesso da correção da acidez do solo e para o melhoramento da genética vegetal, em que variedades de soja foram adaptadas às regiões de menor latitude. Ressalta-se que apesar do relevante impacto acerca dos níveis de produtividade alcançados, tais tecnologias estavam, sobretudo, dirigidas às necessidades dos médios e grandes produtores.

O PRODECER, ou Programa Cooperativo Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado, foi um programa destinado a promover o assentamento de agricultores experientes do Sudeste e do Sul do Brasil na região do cerrado, sendo fruto da cooperação entre empresários e o Governo brasileiro, a Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (JICA) e bancos privados Japoneses. O programa desenvolveu-se em etapas, sendo a primeira delas executada em 1978, composto pelo fornecimento de crédito supervisionado, para investimento, custeio e subsistência na região do noroeste de Minas Gerais, sendo que a partir de 1987 houve a expansão para as regiões de Goiás, Mato Grosso do Sul e Bahia (ALHO e MARTINS, 1995).

O Projeto JICA, como era chamado dada a participação japonesa, oficialmente tratava-se de um trabalho encomendado pelos Governos de Minas Gerais, Espírito Santo e Goiás, para orientar os planos de ocupação das áreas virgens e de escoamento da produção do cerrado, sendo que o acordo entre os governadores e a JICA havia sido firmado em 1978. Ao longo dos anos seguintes, o governo japonês enviou 29 missões de técnicos, que culminaram no projeto de ocupação em larga escala econômica do cerrado, voltado, sobretudo para a exportação (MARTIN e PELEGRINI, 1984).

Os técnicos japoneses apontaram as atuações necessárias para sanar os problemas com a produtividade da terra e com a infra-estrutura e logística do território. Acerca do primeiro, seriam utilizadas técnicas de melhoramento e uso do solo, já o problema do transporte seria solucionado com investimentos na modernização e expansão de ferrovias e rodovias, assim como em silos e armazéns para estocagem dos grãos produzidos (MARTIN e PELEGRINI, 1984).

O PRODECER-I foi instalado em três núcleos coloniais no Estado de Minas Gerais: Paracatu¹⁹, Iraí de Minas e Coromandel, sendo tais núcleos escolhidos como experimentais, caracterizando o papel da empresa Campo²⁰ (Companhia de Promoção Agrícola). A Campo estabeleceu em Paracatu o principal projeto de colonização, chamado de Mundo Novo, que abrangia uma área de 23.000 ha, com a média de lotes disponíveis de 460 ha e contando com a participação da Cooperativa Agrícola de Cotia. Em Iraí de Minas, com a área de 9.000 ha, contou com a participação da Cooperativa de Encantado e área média de lotes de 350 ha, e

¹⁹ Atualmente a cidade de Paracatu é sede do Território do Noroeste de Minas, dentro do programa Territórios da Cidadania.

²⁰ Empresa mista de capital público e privado, brasileiro e japonês responsável pela execução do PRODECER (SHIKI, 1997).

por fim, Coromandel com área de 6.000 ha, e lotes de 355 ha (SANTOS, 2008). O PRODECER II constituiu-se na extensão do programa para os estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sendo PRODECER III a expansão para os estados do Maranhão e Piauí.

A escolha dos colonos foi feita de maneira bastante seleta, sendo os produtores gaúchos e nisseis escolhidos no lugar dos tradicionais ocupantes da terra, os mineiros. Os gaúchos e descendentes de japoneses foram escolhidos, pois tinham maior experiência no modo de produção capitalista, sobretudo com o manejo de maquinário agrícola e na participação de cooperativas na região Sul, região esta, cuja fronteira agrícola já estava praticamente explorada. A força de trabalho dos mineiros não estava apta aos objetivos do projeto, muito pelo fato de não possuírem experiência no modo de produção que se perseguia (SANTOS, 2008). Tal processo é corroborado através de relatos²¹ de produtores retirados do livro “Gaúchos e Mineiros no Cerrado” de Rossevelt José Santos da época em que o projeto estava sendo implantado.

A reocupação, revalorização e redefinição dos cerrados assim como proposto pelo JICA-PRODECER, tiveram como objetivo a vinda dos gaúchos na tentativa de criar valores, a partir da incorporação da alta tecnologia, do trabalho camponês e na linearização do tempo de produção das mercadorias e reprodução dos produtores desse projeto, sendo a vinda desse contingente populacional um fator preponderante para a transformação das características locais (SANTOS, 2008).

A partir dos anos 1980, Minas Gerais passou a ser destino de grandes populações migrantes com o intuito de produzir lavouras de grãos, constituindo-se lugar de disseminação de uma agricultura incorporada à altíssima tecnologia, de relações sociais de produção mediadas pela tecnologia de ponta, por bancos e cooperativas (SANTOS, 2008). A pequena propriedade e os arranjos institucionais de apoio aos pequenos produtores não se desenvolveram na região e Minas Gerais consolidou-se como região atrativa ao *agribusiness*.

²¹ “Cheguei de mala e cuia em agosto de 1980, uma seca que desanimava qualquer cristão [...]. Só não voltei porque o pessoal (do projeto) entregou barracão cheio de máquinas, sementes, adubos. Daí agente começou a ficar endividado e acreditar no projeto [...]” RELATOS DE CAMPO DE UM PRODUTOR GAÚCHO. “Os que vieram para o projeto foram os rapazes lá do Sul, que sabiam um pouco de trator, dessas coisas que eles usam pra produzir.” RELATOS DE CAMPO DE UM PRODUTOR MINEIRO (SANTOS, 2008).

Os antigos donos das terras incorporadas ao projeto se viram obrigados a se deslocarem para as cidades e a venderam sua mão de obra, sendo sua marginalização uma característica desse processo. Tanto o POLOCENTRO quando o PRODECER não tiveram um planejamento ou preocupação maior com os trabalhadores expropriados de suas terras, ressaltando ainda que as terras foram vendidas a preços irrisórios, tendo seu valor multiplicado ao longo da implantação dos projetos.

Neste sentido, a modernização da agricultura como proposta pelo Estado brasileiro ao não levar em consideração a permanência dos trabalhadores rurais no meio rural, dado a não existência de uma política específica para realocação desse contingente populacional, afetou de forma negativa o mercado de trabalho nas cidades, através do aumento da oferta de mão de obra e a conseqüente precarização das condições de vida desses trabalhadores. Segundo Romeiro (1994), a restrição de acesso a terra e o êxodo rural em decorrência desse fato implicaram em desastrosas conseqüências para a economia nacional e acabaram por agravar a questão agrária brasileira e a sua demanda por reformas.

Dado as conseqüências desastrosas de tais políticas para a questão agrária, reiteramos que o desenvolvimento rural deve necessariamente levar em consideração tanto os aspectos agrícolas quanto os agrários, caso contrario as demandas atendidas acabam por contemplar apenas uma parcela da população rural, enquanto as condições da outra, leia-se dos pequenos produtores e trabalhadores, se deterioram, impossibilitando desta maneira o desenvolvimento rural.

A existência de extensas áreas de terras mecanizáveis e grandes propriedades favoreceram o uso de tecnologias de grande escala, somado a isso, a existência de fontes de calcário permitiram a correção química do solo. Devido às características do cerrado, identifica-se uma grande diversidade de produtores e sistemas de produção, com destaque para o sistema pecuário extensivo de corte, o sistema extensivo de leite e alimentos básicos, além dos sistemas intensivos de soja, milho e trigo (SHIKI, 1997). A evolução das técnicas agronômicas e de manipulação genética somada às características do cerrado permitiu um expressivo aumento na produção dos diversos gêneros agrícolas.

Através da Tabela 1 podemos verificar a evolução da produção agrícola e da pecuária oriunda do Cerrado. Com exceção do arroz que teve a produção decrescida na região do cerrado e do trigo que se manteve estável, todas as principais culturas cultivadas na região tiveram aumento em sua produção, com destaque para os cultivos da soja, do feijão e do

algodão, que apresentaram crescimento respectivo entre 1975 e 2006 de 500%, 113% e 319%. Confirmando os impactos da incorporação de novas técnicas de produção.

Tabela 1: Evolução da Produção Agrícola e da Pecuária (1975 e 2006) (mil t)(%)

Produto	1975				2006			
	Cerrado	Resto do Brasil	Brasil	%	Cerrado	Resto do Brasil	Brasil	%
Milho	3.611	12.723	16.335	22	15.219	33.108	48.327	31
Soja	853	9.040	9.893	9	27.986	23.933	51.919	54
Arroz	3.303	4.478	7.782	42	2.796	7.539	10.335	27
Feijão	352	1.930	2.282	15	1.062	2.240	3.302	32
Trigo	129	2.431	2.560	5	356	5.797	6.154	6
Sub-Total	8.249	30.603	38.852	21	47.419	72.618	120.037	40
Algodão	362	1.386	1.748	21	1.944	258	2.202	88
Cana	26.548	64.977	91.525	29	183.072	212.941	396.012	46
Total	8.611	31.989	40.600	21	49.362	72.876	122.239	40
Bovino (mil cabeças)	33.960	66.000	99.959	34	85.057	110.495	195.552	43

Fonte: CAMPOLINA (2009, p.22)

A evolução do cultivo da cana de açúcar merece destaque, pois foi alvo de política específica durante o governo militar em decorrência da primeira crise do petróleo em 1973, nossa principal matriz energética, em que os preços aumentaram drasticamente. O Proálcool visava diminuir a dependência do petróleo, e contornar o problema da inflação dos preços, através do aumento da oferta estimulado através do incentivo à produção da cana de açúcar para a produção do álcool combustível.

Passados os tempos de bonança do crédito rural e das grandes safras agrícolas, a década de 1980 foi caracterizada pela crise do planejamento e pelo esvaziamento das políticas centralizadas por parte do governo, e neste contexto os auxílios a agropecuária e ao desenvolvimento da região central do Brasil se resumiu em meados da década na política de preços mínimos e na tradicional compra de excedentes agrícolas, contudo a produção agrícola no cerrado continuou a crescer e a níveis maiores em relação ao resto do Brasil (CAMPOLINA, 2009).

Portanto, o desenvolvimento proposto para o cerrado, entendido como um processo de ocupação e de utilização das terras que antes eram inutilizadas pode ser considerado bem sucedido, pois os projetos conseguiram alcançar os objetivos propostos, ou seja, a consolidação do agronegócio brasileiro, com destaque para o considerável aumento na

produção dos gêneros agrícolas e para a dinamização da região central do país. Porém, em relação aos aspectos sociais, as políticas públicas, por mais que dotadas de boas intenções, não contemplaram uma melhoria nas condições sociais das parcelas mais baixas da sociedade, ressaltando que houve durante as décadas de 1970 e 1980 um processo de migração²² dos pequenos proprietários e trabalhadores rurais do campo para as cidades, concomitantemente ao processo de concentração de renda e de terras. Posto de outra maneira, a questão agrícola passou a ser trabalhada e com perspectivas de sucesso enquanto a questão agrária era deixada de lado e até mesmo se deteriorava.

1.4 - A Crise do Planejamento (1980) e as Novas Perspectivas de Desenvolvimento

A partir do fim da década de 1970 com a crise do padrão de produção fordista e da chamada “época de ouro” do capitalismo, período em que se predominaram correntes de pensamento keynesianas, a até então tradicional presença do Estado como principal promotor do desenvolvimento passou a ceder lugar aos ideários do liberalismo. O processo de globalização que ganhava força passou também a influenciar até mesmo as teorias sobre desenvolvimento, passando estas a atender aos interesses da livre movimentação das forças de mercado e ao julgo do capital. Emergiram então as correntes defensoras do desenvolvimento endógeno.

A situação brasileira no final da década de 1970 e início da década de 1980 era de grande instabilidade econômica devido a condicionantes externos e internos. As profundas transformações no cenário internacional, com a segunda crise do petróleo em 1979, com a reversão nas condições de financiamento internacional refletida na subida das taxas de juros em paralelo com o crescimento do endividamento brasileiro, somado ao deterioramento da condição fiscal do governo e ao elevado nível da inflação no país, contribuíram para a mudança de papel a ser desempenhado pelo governo.

Devido às pressões do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), para a contenção do crédito rural e eliminação dos subsídios presentes nele dada a crise da dívida vivenciada pelo Brasil, o Governo Federal passou a adquirir volumes expressivos de produtos agrícolas cultivados com o apoio do PRODECER e desta maneira houve a manutenção na

²² Entre os anos de 1950 e 1990, estima-se que cerca de 40 milhões de habitantes deixaram o campo em direção às cidades, tal êxodo foi decorrente do processo de industrialização da economia brasileira, somado as condições de precarização da vida no campo e do processo de mecanização da produção agrícola (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR, 2005) Sobre o processo de migração durante o Projeto PRODECER, ver SANTOS, 2008.

dinâmica da agricultura nas fronteiras agrícolas do cerrado. Ressalta-se que o custo para o governo foi relevante, porém a agricultura comercial nestas localidades manteve-se artificialmente rentável, havendo, portanto, o estímulo para a expansão da área cultivada (ALHO e MARTINS, 1995).

Contudo, para a agricultura brasileira a década de 1980 de maneira geral representou uma série de desestabilizações dado os sucessivos planos de controle inflacionário implantados. Os Planos Cruzado, Bresser, Verão I e II, e Collor, provocaram além de fixações de preços em momentos inoportunos, o descasamento de valores de ativos e passivos, sendo que não houve uma política agrícola mais enfática como as verificadas nas décadas de 1960 e 1970, e sim a adoção de medidas *ad hoc*. As medidas pontuais e imediatistas, oriundas de pressões de setores poderosos, como a agroindústria, passaram a ser recorrentes, consolidando um processo chamado por José Graziano da Silva de “orquestração de interesses” ou “neo-corporativismo” (SILVA, 1990 apud NETTO, 2011).

“Quando os interesses passaram a ser negociados cadeia a cadeia e deixaram de ser concebidos dentro de um plano mais macroeconômico de desenvolvimento, o lócus de decisão mudou. Os interesses passaram a ser discutidos em câmaras específicas, os membros dos poderes legislativos passaram a exercer pressão política diretamente sobre as instancias de decisão do segundo escalão dos poderes executivos [...] sobre secretários de política agrícola, câmaras setoriais e no Conselho Nacional de Política Agrícola. Foi o crescimento e a exposição pública da bancada ruralista, que tomou um caráter de defesa de classe suprapartidário.”(NETTO, 2011)

Posto desta maneira, ainda segundo Netto (2011) a agricultura brasileira estava novamente subordinada aos interesses globais da economia, mesmo estando esses interesses completamente desarticulados. Evidenciando a nova etapa por que passava a economia brasileira e mundial, etapa essa marcada pela mudança de lócus de atuação política, antes centralizada e com forte participação estatal e agora descentralizada, com foco no desenvolvimento local.

Esse novo modelo de desenvolvimento de cunho descentralizador passou a vigorar tendo como principal característica a incorporação do conceito de desenvolvimento local, ou endógeno. Tal conceito diz respeito à organização em âmbito local e sua capacidade de fomentar por si só o desenvolvimento do território, sob a premissa de que os agentes pertencentes ao território, com suas qualidades e características seriam capazes de explorar e transformar o território. O desenvolvimento local segundo Buarque (2002) compreende um processo endógeno de mudança em que uma pequena unidade territorial ou conglomerado

humano passa, visando a melhoria nas condições econômicas e sociais. Ainda segundo o autor, tal processo deve reforçar a distribuição de ativos sociais, sobretudo o conhecimento, e baseia-se na formação de capital social local, no aumento da capacidade das atividades econômicas locais e na reestruturação do setor público local.

O enfoque local representado pela descentralização da ação pública como tentativa de promoção do desenvolvimento ganhou força no mundo inteiro, se tornando um aparente consenso, tanto no âmbito acadêmico quanto nas agências multilaterais (ORTEGA, 2008).

Sob a ótica dos partidos de direita a conjuntura econômica do período era oriunda da crise de governabilidade das democracias, sendo, portanto, necessária a redução da participação pública do Estado. Desta maneira, a descentralização das instancias decisórias e administrativas aparece como mecanismo de superação da crise, conferindo maior raio de manobra e decisão no âmbito local em prol do desenvolvimento, retirando do Estado as responsabilidades sobre as demandas locais. Em consonância com esse pensamento, as organizações multilaterais como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros, passaram a apoiar e a desenvolver ações de âmbito territorial. (ORTEGA, 2008).

O desenvolvimento endógeno visto pela ótica do ortodoxismo econômico advoga pela incorporação do local ao capitalismo global, e para se alcançar tal feito, o “local” deve reunir as condições para criar uma atmosfera que capte a atenção do capital, dando dinâmica a sua economia e, portanto inserindo suas qualidades, digam-se produtos, no mercado internacional. Ressalta-se que para essa corrente, o “local” tem totais condições de empreender esse processo, e por mais que ele seja desprovido de dinâmica, cabe à comunidade local reunir, mobilizar e empreender as medidas necessárias para tal.

As teorias sobre desenvolvimento endógeno, como as teorizadas pelos neoliberais, conciliam o problema do desenvolvimento com as tradicionais políticas econômicas ortodoxas previstas pelo Consenso de Washington, tirando a responsabilidade do Estado sobre o processo de desenvolvimento e sobre as disparidades regionais, e, sobretudo não levando em consideração as tradicionais dificuldades impostas às regiões deprimidas.

O sucesso alcançado pelos Distritos Industriais Marshallianos na Itália, exemplo maior de como o desenvolvimento endógeno pode ser alcançado sem a participação decisiva do poder Estatal, é visto como exemplo a ser seguido em tempos de conjuntura econômica

desfavorável, em que as atenções do Estado estão voltadas para a estabilização econômica. Os Distritos Industriais Marshallianos remete a experiência de desenvolvimento vivido pela região chamada de Terceira Itália, região situada no entorno da cidade de Firenze, que distinta do norte desenvolvido e do sul subdesenvolvido, passara por dificuldades ao final da década de 1970 e se reergueu através do dinamismo criado de forma endógena (ORTEGA, 2008).

As condições que contribuíram para o desenvolvimento ocorrido na Terceira Itália compreendem uma série de características particulares à região. Fatores culturais favoreceram condições flexíveis para a mão de obra, fatores externos, como o crescimento da demanda mundial por bens de consumo de perfil diferenciado favoreceu a indústria têxtil de série limitada local e o progresso tecnológico viabilizou projetos de pequena escala, dando assim boas condições para uma industrialização difusa (BECATTINI, 1994).

Somado a esses fatores, a região era composta por um conglomerado urbano dotado de infra-estrutura e composto por cidades de pequeno e médio porte, perfeitamente equipadas e distribuídas sobre a região, onde havia pequenas empresas comerciais e artesanais tradicionais. Tais cidades articularam relações com regiões culturais próximas, caracterizadas pelas pequenas propriedades rurais autônomas, criando assim uma sinergia que propiciou o desenvolvimento (BECATTINI, 1994).

O capital social, conceito muito utilizado por teóricos do desenvolvimento, foi um fator predominante no processo vivenciado pela Terceira Itália, e segundo Putnam (2000, p. 177), tal conceito diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.

O capital social facilita as ações espontâneas, baseadas nos laços de confiança. Lembrando ainda que a cooperação voluntária é mais recorrente em comunidades que tenham herdado um bom estoque de capital sob a forma de regras de reciprocidade e um sistema de participação cívica (ORTEGA, 2008).

O processo de desenvolvimento ocorrido na Terceira Itália indica uma mudança sobre a tendência de desaparecimento das pequenas empresas, e ainda a possibilidade de convivência entre a pequena e a grande indústria (BECATTINI, 1994). Porém é preciso ressaltar que nem sempre tal processo ocorre em regiões subdesenvolvidas, e mesmo as condições lá criadas, “correm o risco” de não se perpetuarem, dada as características peculiares que originaram tal

processo. Ademais, esse desenvolvimento requereu uma acumulação prévia de capital, qualificação técnica, capacidade de gestão, confiança recíproca e coesão social, e por isso fica evidente a dificuldade de se transpor essa experiência para as demais regiões, sobretudo com a possibilidade de essas condições mudarem com o passar do tempo.

Neste sentido, a exemplo das políticas públicas implantadas nas décadas de 1970 e 1980, de perspectiva centralizada e focada na modernização da agricultura, o desenvolvimento endógeno proposto posteriormente também não se mostrou capaz de promover o desenvolvimento em regiões desprovidas de dinâmica econômica, visto que o capital social, componente essencial para o sucesso desse perfil de desenvolvimento se mostra insuficiente ou até mesmo ausente em regiões deprimidas, notadamente em regiões rurais de nosso país. Em consequência da fragilidade dessas perspectivas de desenvolvimento é que a abordagem territorial ganhou força, conciliando os aspectos e características locais com o importante poder de ação do Estado.

O enfoque territorial como proposta de descentralização do poder público também é vista com bons olhos pela esquerda, sendo que segundo Fiori (1995) *apud* Ortega (2008), tal processo é necessário para resolver o problema da burocratização do “*welfare state*” e como maneira de aprofundar a participação cidadã nas estruturas e processos democráticos, de modo a tornar o sistema decisório mais transparente. Ademais, o processo de descentralização do poder deve ser dado por meio da criação de novas instancias administrativas autárquicas, dentro do âmbito do governo central, pela transferência de poder às instancias subnacionais, para as organizações da sociedade civil e até mesmo para as empresas privadas (BENNETT, 1990 *apud* ORTEGA, 2008).

A constituição de 1988, chamada por muitos de constituição cidadã, foi um marco para a questão do desenvolvimento territorial no Brasil. Dada a crescente ausência de políticas territoriais do governo central, a constituição representou a institucionalização da capacidade das esferas municipais e estaduais em gerir e formular políticas públicas. A título de exemplo, foram criados os conselhos municipais de saúde, de educação e de assistência social, que culminaram na ampliação da participação social nas tomadas de decisão, evidenciando o caráter descentralizador dessa nova etapa do processo de desenvolvimento territorial no Brasil (ORTEGA, 2007).

A criação de arranjos sociais locais de caráter consultivos e deliberativos demonstra essa nova cultura de formulação e gestão de políticas públicas como mecanismo de

alternativas para o desenvolvimento, e apesar do aumento da participação das esferas municipais e estaduais e da ênfase dada ao localismo, ressalta-se que esta perspectiva ia de encontro aos interesses das políticas austeras neoliberais praticadas pelo governo brasileiro a fim de conter, sobretudo o processo inflacionário que assolava o país.

Segundo Fiori (1995) *apud* Ortega (2008), no Brasil, assim como nos países latino-americanos, o processo de descentralização do poder e reorganização democrática do Estado se deram, sobretudo, através do federalismo, sendo que na maioria dos casos, a transferência de poder para essas instâncias subnacionais não era acompanhada de transferência de recursos, ou ainda, os recursos repassados eram captados em grande parte pelas regiões e localidades mais desenvolvidas, tendo como consequência a manutenção ou o agravamento das disparidades inter-regionais.

Dando continuidade ao aspecto endógeno do desenvolvimento, Brandão (2007), apresenta uma crítica ao modelo de desenvolvimento defendido pela corrente neoclássica, que retira do Estado Nacional e repassa para o local a responsabilidade de mobilizar os fatores necessários para o desenvolvimento. Tal perspectiva ao ser adotada acaba por minar os centros nacionais de decisão e comando sobre o destino do espaço nacional, tudo isso sobre o pretexto de que a globalização age diminuindo o espaço entre o local e o global.

Neste contexto, segundo Brandão (2007:35):

“Grande parte da literatura internacional contemporânea, adotada de forma indiscriminada no país, e que informa parcela majoritária das ações públicas em âmbito subnacional, proclama que bastaria cumprir as “exigências” da globalização, desse novo imperialismo da “partilha dos lugares eleitos”, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável “fatalidade”, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo esse “pensamento único” que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local na atualidade, teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global”.

Ainda segundo Brandão (2007), para os defensores do desenvolvimento endógeno e da globalização, caberia ao Estado apenas prover as condições necessárias ao funcionamento das forças de mercado, pois o “local” reuniria as demais condições para a busca de sua inserção aos mercados externos e seu consequente desenvolvimento. Posto desta maneira, tal corrente estaria negando questões fundamentais, como os conflitos, as classes sociais, a política, o papel do Estado e a própria nação.

Somado a esse aspecto ascendente do neoliberalismo e da globalização, salienta-se o papel da reterritorialização, em que segundo Haesbaert (2004), as regiões estão susceptíveis a intensas mudanças capazes até mesmo de mudar e moldar uma nova dinâmica econômica, sugerindo, portanto um contínuo processo de reterritorialização. Tal perspectiva contrasta com a opinião de alguns autores que compreendem a globalização como um processo que descaracteriza tal região e a incorpora no âmbito padronizado do contexto global, indicando na verdade um processo de des-territorialização.

O território envolve sempre uma gama de fatores, compreendendo ao mesmo tempo, uma dimensão simbólica e cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais que ali se inserem como forma de controles simbólicos, não obstante uma forma de apropriação. Existe ainda outra dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar e político-econômica, capaz de ordenar e apropriar o espaço como forma de dominar e disciplinar os indivíduos ali inseridos (HAESBAERT, 1997).

Dando continuidade aos aspectos sociais inerentes ao processo de desenvolvimento, é interessante acrescentar a contribuição dada ao tema pela Nova Sociologia Econômica²³. Granovetter (1985), ao abordar o tema de desenvolvimento territorial, trabalha a idéia de que todas as formas de interações econômicas são centradas em relações sociais. As relações sociais constituem as bases dos contratos existentes nas organizações, nas instituições e nas próprias empresas, sendo que a confiança e a conseqüente cooperação são oriundas dessas relações, constituindo a alma dos arranjos sócio-produtivos territoriais e seus objetivos. Portanto a própria questão do desenvolvimento territorial passa pelo contexto das relações sociais, na medida em que o aspecto cultural e histórico, o jogo de interesses, as influências locais, a captação de recursos e as políticas públicas estão inseridos no âmbito social das relações econômicas e políticas, e por isso merecem ser destacadas.

O processo de descentralização verificado pela crescente constituição de arranjos sócio-produtivos locais em busca do desenvolvimento, sobretudo em territórios deprimidos, deve ser analisado no sentido de verificar a real capacidade desses territórios alcançarem o desenvolvimento de forma endógena, lembrando que a configuração social, espacial e econômica desses locais, não favorecem a criação de um capital social capaz de promover o

²³ A Nova Sociologia Econômica através de vários autores, notadamente Mark Granovetter e Neil Fligstein procura explicar os fenômenos econômicos através das ferramentas da Sociologia (ORTEGA, 2008).

desenvolvimento endógeno, ou a que Ortega (2008) chama de busca pela centelha que detone o processo de desenvolvimento.

“Nestes termos, o enfoque territorial não pode ser tomado como panacéia, pois não podemos ignorar as assimetrias de poder nos territórios, assentadas em velhas e novas oligarquias, e nos conflitos inter e intraclases, nem esquecer que as políticas de descentralização, ao implicarem em mudanças nas relações de poder, provocam conflitos que tencionam o aparato público nas relações entre as diferentes instancias de governo.” ORTEGA, 2008: p 43

Dada a impossibilidade de se criar um modelo ou teoria geral do desenvolvimento regional e urbano, devemos ficar atentos às particularidades locais e regionais na busca de fatores que induzam o desenvolvimento.

Nesta perspectiva, levando em consideração tanto os aspectos endógenos como os exteriores ao desenvolvimento territorial, Ortega (2007) defende a importância da ação do Estado. Tal ação compreenderia um conjunto de políticas diversas de âmbito *botton-up* e *top-down*, capazes de promover o desenvolvimento em regiões deprimidas, ou seja, aquelas parcelas do território onde a dinâmica econômica é insuficiente para fomentar por si só o crescimento econômico e social.

Por políticas *botton-up*, compreende-se a mobilização da população local através de assembléias e associações para definirem seus objetivos e organizarem suas propostas em prol do desenvolvimento econômico e social da região. Para evitar que o interesse de um pequeno grupo se sobressaia aos demais, geralmente a elite local, essas assembléias contam com legislação própria e são orientadas pelo governo. Já as estratégias *top-down* são as políticas orientadas desde cima por agências multilaterais e esferas superiores do governo, e compreendem políticas articuladas que procuram intervir em várias frentes de maneira simultânea, fomentando o desenvolvimento territorial, agindo até mesmo na formação/busca de uma união/característica local.

De acordo com Ortega (2008), as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial, sobretudo as de origem mais recente²⁴, ao utilizarem o critério territorial em sua implementação, o fazem através da constituição de territórios-zona, ou seja, em espaços contínuos. Desta maneira podemos entender os territórios como espaços delimitados onde

²⁴ As políticas públicas implantadas a partir do Governo Lula, em 2002, utilizam como parâmetro o enfoque do desenvolvimento territorial, em que as demandas e características locais são trabalhadas nos diferentes níveis de governo. O capítulo 2 trará com detalhes a evolução e a importância desse enfoque sobre as políticas públicas implantadas no Brasil a partir dos anos 2000.

ocorrem inúmeros tipos de intercâmbio em seu interior e dele com o exterior, compreendendo uma perspectiva de competitividade territorial que engloba aspectos econômicos, sociais, geográficos, ambientais e políticos.

As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das regiões deprimidas devem necessariamente ser orientadas para vários aspectos e setores econômicos, pois se verifica, e não é de hoje, que o ambiente deprimido, “tradicionalmente rural”, é dotado de inúmeras características que fazem o rural e o urbano se interligarem, sendo difícil a delimitação de suas fronteiras.

Portanto, o processo de desenvolvimento de territórios cuja dinâmica social e econômica é frágil, notadamente territórios rurais, deve ser pensado de maneira a considerar as inúmeras especificidades de cada território, com o intuito de fomentar seu capital social, dando maior dignidade e qualidade de vida aos seus membros. Esse processo exige atenção e esforço especial da esfera pública, cujas dificuldades impostas sob o desenvolvimento somente serão sobrepostas através de políticas específicas voltadas para cada território, tendo a participação social importante papel na concepção dessas políticas.

CAPÍTULO 2

A agricultura familiar e o Território da Cidadania do Noroeste de Minas

2.1 – Introdução

Neste capítulo abordaremos a inserção do ambiente rural no processo de desenvolvimento econômico, ressaltando o fim da tradicional dicotomia rural/urbano e a consolidação do rural como um espaço e não um setor econômico. Para tanto reforçamos a idéia de que a pluriatividade, a agricultura familiar e as políticas públicas orientadas para esse escopo são de suma importância para a dinamização do ambiente rural, sobretudo nas localidades deprimidas. O Território da Cidadania do Noroeste de Minas ganhará destaque especial neste capítulo em que realizaremos uma caracterização do território a fim de entendermos sua dinâmica e composição para posterior avaliação das políticas implantadas ao longo do programa Territórios da Cidadania.

A segunda sessão desse capítulo, após essa breve introdução, abordará como o meio rural é interpretado para o desenvolvimento econômico, destacando-se o rural brasileiro em sua configuração atual, ressaltando as novas atividades e ocupações empreendidas nesse espaço. A agricultura familiar ganhará atenção especial, sendo a relação entre o papel do Estado, a agricultura familiar e o desenvolvimento do meio rural nosso principal foco.

A terceira sessão do capítulo abordará as políticas públicas de recorte territorial elaboradas e implementadas nos governos FHC e de Lula, com destaque para o Programa Territórios da Cidadania, elaborado na segunda gestão do presidente Lula e cujo Território da Cidadania do Noroeste de Minas está inserido.

A quarta e última sessão do capítulo abordará o Território da Cidadania do Noroeste de Minas, evidenciando suas características sociais, econômicas e culturais, a fim de aprofundarmos nosso conhecimento acerca do território. Desta maneira apontaremos os desafios a serem superados no território, visto que no terceiro e último capítulo trabalharemos as políticas públicas elaboradas no âmbito do programa.

2.2 – O Rural e o desenvolvimento

O ambiente rural é dotado de características tão singulares que acabou se tornando um espaço à parte do sistema capitalista, ou seja, os padrões de produção capitalista não se adaptam perfeitamente à agricultura, porém reserva-se ao ambiente rural relevante grau de protagonismo quanto ao sucesso do próprio sistema capitalista dada sua capacidade de influenciar seu desenvolvimento, validando assim, nossa posição de que a agricultura familiar é entendida como mecanismo importante para o processo de desenvolvimento do capitalismo.

Segundo Abramovay (1998), as inúmeras experiências históricas vivenciadas pela agricultura familiar de produção como precursora da base social de desenvolvimento agrícola, fazem com que as atenções se voltem para o exame das razões estruturais que levaram o setor a um tipo de organização particular, distinto dos outros ramos da vida econômica.

Neste sentido, um dos fatores que explicam a existência significativa de unidades familiares na estrutura social da agricultura no capitalismo avançado, se dá, pois a agricultura opera baseada em elementos vivos, impondo desta maneira obstáculos intransponíveis ao avanço da divisão social do trabalho, assim como os demais setores da economia. Destarte, segundo o autor, enquanto depender de sua base biológica, a agricultura nunca será uma indústria, sendo essa limitação a raiz dos problemas encontrados pelos empreendimentos que usam mão de obra assalariada. Sendo particular à agricultura não a superioridade da produção familiar, mas sim a inexistência nítida de vantagens decorrentes de tamanho das empresas acerca do uso de assalariados, dado o limite da divisão do trabalho (ABRAMOVAY, 1998).

Dada as características biológicas da produção agrícola, o período intermediário entre as tarefas desempenhadas no ambiente rural pode ser ocupado com outras atividades, agrícolas ou não, que contribuem para o aumento da renda e para a dinamização da vida rural. Grande parte destas atividades é urbana ou possui alguma ligação com as cidades, reforçando assim o elo entre o rural e o urbano. Neste sentido, sugere-se o fim da dicotomia rural/urbano, dando novo tratamento ao rural, visto agora como um espaço e não como um setor econômico. Tal mudança de abordagem é importante e está refletida nas políticas públicas modernas.

As transformações ocorridas no ambiente rural brasileiro nas últimas décadas sugerem que grande parte dos trabalhadores rurais e famílias dedicadas exclusivamente às atividades agrícolas passaram a exercer atividades não agrícolas, assim como houve um aumento no número de aposentados e desempregados dentre esses trabalhadores (beneficiários da

aposentadoria rural e dos auxílios desemprego), havendo, portanto uma diversificação da origem da renda dessas famílias. Tais transformações são efetivamente comprovadas pelo Projeto Rurbano²⁵.

Segundo o Projeto Rurbano, o marcante êxodo rural verificado até a década de 1980, dado como irreversível em virtude do processo de industrialização e urbanização vivenciado até então pelo Brasil, sofreu um grande declínio a partir da década de 1990 em decorrência da crise econômica e da reestruturação produtiva por que passava o país, culminando no esgotamento da absorção urbana da grande massa de trabalhadores sem qualificação. A taxa de crescimento da população rural brasileira passou a ser positiva entre 1996 e 1999 em algumas regiões brasileiras (DEL GROSSI; GRAZIANO DA SILVA; CAMPANHOLA, 2002).

A permanência da população nas áreas rurais eleva o grau de atenção dada a este ambiente, onde segundo Abramovay (2003), a ruralidade está se tornando em valor para as sociedades atuais, no sentido de que o rural compreende um espaço composto por várias atividades e não somente pela produção agropecuária em si, sendo necessário levar este aspecto em consideração, juntamente com o reconhecimento da importância da diversidade territorial e seus vínculos históricos ao se fazer políticas públicas no Brasil.

Nos países desenvolvidos a presença de trabalhadores assalariados no campo constitui-se de exceção, havendo, portanto, uma maior participação da agricultura familiar no total do produto agrícola. Não obstante, o papel desempenhado pela agricultura no processo de desenvolvimento capitalista desses países não consistiu em sua simples inserção na cadeia produtiva, assim como seu trabalho e produto não foram simplesmente um meio de valorização de capitais agroindustriais, mas a agricultura contribuiu de maneira efetiva com o processo de formação de novos padrões de consumo (ABRAMOVAY, 1998).

O desenvolvimento capitalista desses países teve na agricultura um impulso fundamental constituído pela diminuição do custo de mão de obra concomitante a um aumento no poder de consumo do próprio trabalhador. Tal processo foi possibilitado graças ao progressivo rebaixamento dos preços dos alimentos dado o abundante abastecimento alimentar (ABRAMOVAY, 1998). Cabe lembrar que os Estados Nacionais contribuíram para

²⁵ O Projeto Rurbano, sob a liderança de Graziano da Silva, foi um estudo elaborado em três etapas com o intuito de se conhecer a nova configuração do âmbito rural brasileiro, o qual sofreu grandes transformações nos últimos anos. Sobre o Projeto Rurbano ver CAMPANHOLA, GRAZIANO DA SILVA; (2000) e (2004).

essa situação de transferência de renda, não permitindo que a grande pulverização das estruturas agrícolas representasse atraso quanto ao progresso técnico.

A busca pelo progresso tecnológico, atividade intrínseca ao capitalismo, quando exercido em atividades competitivas tendem a significar em rebaixamento de preços, e o mesmo acontece nas atividades agrícolas. Historicamente, segundo Abramovay (1998), os produtores familiares quando suscetíveis a rebaixamento de preços via concorrência, tendem a se endividarem, visto que as taxas de retorno situam-se aquém de seu custo de oportunidade. O investimento feito pelos pequenos produtores familiares mesmo diante um retorno inferior aos seus custos de oportunidade são explicados pela escassez de oportunidade de trabalho fora da agricultura e, sobretudo pela substituição de renda presente por renda futura, expressa pela valorização de suas propriedades. Neste sentido a intervenção Estatal na forma de controle de preços é vital para a saúde financeira e permanência dos pequenos produtores.

A intervenção do Estado na agricultura, prática comumente estabelecida nos países centrais no pós-guerra, deve ser vista para além da defesa dos interesses de certos segmentos da classe capitalista, sendo uma ação que contempla a sociedade como um todo através da estabilização dos preços agrícolas, beneficiando tanto o pequeno produtor, que se vê protegido contra a constante queda nos preços, quanto o consumidor final, que se livra em parte dos preços praticados pelos monopólios presentes nas outras etapas fora da produção. Neste sentido a agricultura desempenhada pelos países centrais, ao permitir uma oferta de alimentos capaz de promover o rebaixamento do valor da força de trabalho, atende aos próprios preceitos da economia clássica (ABRAMOVAY, 1998).

Visto as particularidades da agricultura e sua capacidade de influenciar aspectos fora de seu âmbito, estudiosos e governos passaram a perceber o meio rural através de outro prisma, deixando para trás a visão distorcida de que a agricultura seria um apêndice do sistema capitalista. Esta mudança de perspectiva se deu, sobretudo, devido ao deterioramento das condições de vida nos centros urbanos em decorrência das sucessivas crises do sistema capitalista vivenciadas desde a década de 1970.

A década de 1970 foi marcante para a questão rural brasileira, pois foi neste período que se iniciaram no país as políticas de incentivo deliberado para a consolidação do agro- negócio, sendo os pequenos produtores marginalizados, sob a pena de terem suas terras incorporadas pelos grandes produtores e tendo que se deslocarem para outras atividades. Os centros urbanos, destino certo da maioria dessa população marginalizada, cresceram, sendo suas

periferias o exemplo maior da degradação da condição humana, dada a falta de estrutura física e econômica para absorver essa parcela da população.

Conforme a situação nos centros urbanos se tornava insustentável nas décadas de 1980 e 1990 dada as razões, já discutidas no capítulo 1, a população rural brasileira parou de decrescer, configurando assim uma nova conjuntura. O meio rural passou desta maneira a ser “a menina dos olhos” dos intelectuais e *policy makers*, dada sua capacidade de controlar o fluxo populacional das grandes cidades. Tal feito é possibilitado através de políticas públicas específicas que garantam ao pequeno produtor uma condição de vida digna, capaz de mantê-lo em sua terra, seja produzindo para o mercado ou para sua subsistência, e sua produção não precisa ser necessariamente agrícola visto a ampla possibilidade a ser explorada de ocupações no meio rural.

A implantação de políticas públicas e seus conseqüentes benefícios para a população rural enfrentam uma série de desafios que precisam ser levados em consideração no momento em que tais políticas são elaboradas. As dificuldades presentes nestas áreas são inúmeras, compreendendo desde o enfrentamento das velhas e novas oligarquias locais à precariedade de seus vínculos econômicos e sociais. Neste sentido, segundo Graziano da Silva (2001), o enfrentamento das imposições das elites locais, feito através da ampliação da participação da sociedade local é de suma importância para o desenvolvimento de territórios rurais deprimidos.

Para além do enfoque municipal, Veiga (2001) sugere que as articulações institucionais de caráter microrregional e intermunicipal contribuem ainda mais para o sucesso das novas políticas públicas desenvolvimentistas, ampliando as possibilidades e potencializando o crescimento econômico e social do território, visto que a busca por esforços sinérgicos entre tais municípios favorecem a utilização de suas vantagens comparativas e competitivas, ou até mesmo a sua construção.

Destaca-se que a fim de se alcançar o desenvolvimento territorial levando em consideração a busca por sinergias entre municípios e os benefícios advindos dessa construção sócio-produtiva, se mostra necessário a realização de diagnósticos dos principais problemas dos municípios membros e a elaboração de um plano de desenvolvimento. A articulação política entre os municípios e a consolidação de um pacto intermunicipal é fundamental para a viabilização do desenvolvimento territorial (ORTEGA, 2008).

Os pactos territoriais rurais têm na agricultura familiar um importante componente sinérgico, visto que ao seu redor, orbitam elementos chave para a dinamização do ambiente rural. Segundo Ortega (2008), a expressão agricultura familiar ganhou destaque na literatura e nas políticas públicas nacionais a partir de meados da década de 1990 e ganhou a chancela de categoria econômica²⁶ em 2006.

Por agricultura familiar entende-se que a produção e a direção dos trabalhos no estabelecimento são exercidas pelo próprio produtor e o trabalho exercido pelos integrantes de sua família deve ser necessariamente superior ao trabalho contratado (FAO/INCRA, 2001). Para compreendermos a importância da agricultura familiar no Brasil, o IBGE através do censo agropecuário de 2006 indica que 38% do PIB do agronegócio brasileiro é composto pela agricultura familiar.

Pode-se dizer que no seio das políticas públicas de cunho territorial rural está a agricultura familiar, e devido às particularidades da agricultura, como o tempo biológico da produção, surgem outras atividades exercidas por seus membros, dando origem às famílias pluriativas e a uma nova e ampla relação entre a população rural e urbana.

A diversidade territorial pode ser canalizada em vantagens econômicas para os territórios, sendo a potencialização de tais vantagens feita através das políticas públicas que levem em consideração seus aspectos territoriais. Essa abordagem que já ocorria na Europa, agora passa a ser parâmetro para políticas públicas em vários países, sobretudo no Brasil dos anos 2000, refletindo uma transição de entendimento sobre o meio rural, baseada cada vez mais na pluriatividade e na multifuncionalidade do rural.

A pluriatividade, conceito relativamente novo, é denominada por famílias rurais que conciliam entre seus membros atividades agrícolas e não agrícolas, no interior ou fora de seu estabelecimento rural. As famílias pluriativas, portanto, contribuem para o duplo papel de evitar o vazio populacional nas áreas rurais, concomitantemente evitando a sobrecarga na periferia das grandes e médias cidades (NASCIMENTO, 2008).

O termo “famílias pluriativas” ganhou destaque no Brasil a partir do momento que as transformações no meio rural brasileiro ficaram mais evidentes. Dentre as transformações que

²⁶ Através da Lei 11.322/06 instituiu-se a política nacional de agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais, tornando a agricultura familiar em uma categoria produtiva econômica, seguindo os parâmetros de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (ORTEGA, 2008).

compõem o novo rural brasileiro, segundo Graziano da Silva (2002), estão a consolidação do agronegócio, intimamente ligado a agroindústria e com forte presença de commodities; o surgimento de atividades não agrícolas, como a prestação de serviços, atividades ligadas ao lazer e às atividades industriais; e um conjunto de atividades ligados a nichos especiais de mercado. Muitas dessas atividades já existiam, porém agora estão reconhecidamente anexadas ao mercado.

Em virtude das transformações ocorridas no âmbito rural brasileiro as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento territorial rural passaram a explorar o caráter pluriativo e multifuncional dos estabelecimentos rurais, finalmente se desvinculando da tradicional visão dicotômica. A manutenção da análise dicotômica implicaria num anacronismo e dificultaria o próprio entendimento dos territórios e a concepção de políticas públicas (ORTEGA, 2008).

O enfoque territorial dado a tais políticas procura conceber o território como um espaço contínuo, capaz de correlacionar forças e atividades diversas em prol de um dinamismo econômico promovendo assim a melhoria das condições de vida de sua população. Não obstante, as famílias pluriativas são extremamente bem vindas neste panorama a exemplo do sucesso alcançado na União Européia (EU) e sua Política Agrícola Comum (PAC).

A forte presença das famílias pluriativas e seu crescimento na União Européia (EU) se devem sem sombra de dúvidas a sua Política Agrícola Comum (PAC), que forneceu condições para a sustentação das famílias rurais através da conciliação de atividades agrícolas e não agrícolas, numa conjuntura em que essas famílias pluriativas provavelmente sucumbiriam dada a penetração do capitalismo nas áreas rurais da comunidade. A PAC europeia pode ser dividida em duas fases, pré e pós-reforma, em que estiveram sempre presentes políticas públicas orientadas para a preservação do principal aspecto da pluriatividade: a vinculação dos agricultores a uma atividade agrícola (NASCIMENTO, 2008).

Durante a primeira fase (pré-reforma) a PAC²⁷ consolidou as pré-condições para que a pluriatividade se expandisse, em que segundo Marques *apud* Nascimento (2008) o que possibilitou essa expansão foi a construção de uma política de preços comuns elevados e

²⁷ O Tratado de Roma de 1957 apontava os objetivos da PAC como: i) Aumento da produtividade agrícola através do progresso técnico e da manutenção do desenvolvimento racional da produção agrícola; ii) Promover e assegurar um padrão justo de vida para a comunidade agrícola, em particular pelo crescimento dos ganhos individuais das pessoas inseridas nas atividades agrícolas; iii) Estabilização dos mercados; iv) Assegurar a disponibilidade de oferta; v) Assegurar preços razoáveis da oferta. (HILL, 1984 *apud* NASCIMENTO, 2008).

estáveis capazes de garantir a realização da produção e sua conseqüente remuneração por parte de todos os produtores da comunidade. Apesar de os produtores mais capitalizados terem sido os que mais se beneficiaram com a política de preços comuns elevados, essa política protegeu os produtores menos eficientes das forças do mercado.

Segundo Nascimento (2008), a política de garantia de preços comuns elevados foi legitimada perante a sociedade devido ao seu caráter social, dada a preservação de um grande número de agricultores familiares não eficientes, mas também devido ao seu apelo pelo fim da dependência externa e sobre a segurança alimentar européia.

O caráter social fica evidente ao analisarmos o artigo 43 da conferência de Stresa de 1958 que versa sobre os objetivos da PAC. Dentre os objetivos que nos cabe mencionar estão: i) a preservação da estrutura familiar da unidade produtiva, ii) o incentivo a indústrias rurais com o intuito de fornecer oportunidades de emprego; iii) promover assistência ao excedente de trabalho agrícola e ajuda especial a regiões em desvantagem (HILL *apud* NASCIMENTO, 2008).

Apesar da PAC ter sido extremamente eficiente em reduzir o êxodo rural, estudiosos apontam que passou a existir na Europa uma grande pulverização de pequenos produtores ineficientes, que se mantiveram vinculados à exploração agrícola graças aos benefícios da PAC. A princípio houve tentativa de uma reforma²⁸ para eliminar esses ineficientes, porém a proposta não foi posta em prática devido ao grande impacto social que a medida acarretaria. Neste sentido, ressalta-se que por se tratarem de famílias pluriativas, outras formas de renda são possíveis, portanto a vinculação à renda agrícola não é necessária, e sua ausência não impede o acesso dessas famílias a outros tipos de assistência governamental, como por exemplo, a aposentadoria (NASCIMENTO, 2008).

A segunda fase da PAC (pós-reforma) elaborada em meados da década de 1980 é caracterizada pelas reformas feitas no programa em decorrência do excesso de oferta alcançado, sendo, portanto necessários ajustes estruturais na tentativa de redução da produção e dos excedentes. Ademais, a princípio estava em discussão a limitação da proteção social intrínseca à PAC (NASCIMENTO, 2008).

²⁸ O Plano Mansholt foi uma tentativa de reforma da PAC com intuito de elevar a renda do setor através da diminuição do número de produtores e propriedades. O Plano defendia a modernização e a ampliação do tamanho das propriedades (HILL, 1984 *apud* NASCIMENTO, 2008).

Apesar da primeira etapa da PAC ter viabilizado estabelecimentos “inviáveis” através de sua vinculação com a agricultura, o programa necessitava de ajustes para aumentar sua eficiência quanto à geração de ocupações no campo. Desta maneira, houve a necessidade de se implementar o programa, através de novas estratégias e atuações, desta vez voltadas para incentivar a pluriatividade. Nascimento (2008) ressalta que mesmo através de novas medidas, a pluriatividade não cresceria sem que houvesse ampliação de fato dos gastos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

O crescimento da pluriatividade segundo Nascimento (2008) está mais relacionado à questão do domicílio rural estar vinculado à atividade agrícola, do que na ampliação das oportunidades ocupacionais não agrícolas nos entornos das áreas rurais. Vale dizer que mesmo com os investimentos em infra-estrutura, promoção de ocupações rurais não agrícolas, dentre outras políticas de desenvolvimento rural propostas pela reforma da PAC, a pluriatividade ainda dependerá dos montantes envolvidos no apoio financeiro aos pequenos produtores.

A segunda etapa da Política Agrária Comum europeia foi bem sucedida em promover o aumento das famílias pluriativas, principalmente porque o montante financeiro destinado aos pequenos produtores se elevou. As políticas de incentivo ao vínculo agrícola, mesmo que para preservar uma determinada área rural, é fundamental para a sustentabilidade do crescimento da pluriatividade. Ressaltando a relevância do papel do Estado para a regulamentação da atividade agrícola, visto que sem suas políticas, o êxodo rural e a deterioração da condição de vida nas cidades se acentuariam (NASCIMENTO, 2008).

Fazendo um paralelo entre as políticas orientadas para o âmbito rural entre a União Europeia e o Brasil, nota-se que na UE a despeito de sua política Agrícola Comum (PAC) favorecer também os grandes proprietários, houve desde o final da década de 1950 a preocupação central de apoiar as estruturas consideradas ineficientes quanto ao mercado, havendo, portanto um mínimo de preocupação com a questão social e por isso a pluriatividade na EU é passível de crescimento. Já no Brasil, devido a tradicional falta de apoio aos pequenos produtores, a pluriatividade está fadada ao declínio se nada for feito em relação aos moldes da modernização a qual o rural brasileiro passa (NASCIMENTO, 2008). Pois, como foi posto no capítulo 1, a modernização da agricultura brasileira se preocupou apenas em inserir as regiões menos dinâmicas no âmbito de produção capitalista, priorizando ações que

dessem maior produtividade à agricultura, enquanto as relações sociais no campo, ou a questão agrária era postergada.

Desta maneira, a implantação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento territorial rural precisa necessariamente entender o rural como um espaço onde variadas atividades se estabelecem, e que muitas vezes o urbano e o rural se misturam, e a pluriatividade e a multifuncionalidade, intimamente ligadas a esse panorama, devem ser trabalhadas caso se almeje alguma melhoria das condições de vida nos territórios rurais deprimidos ou mesmo nos centros urbanos. Não obstante, políticas públicas cada vez menos homogêneas devem ser orientadas levando em consideração os aspectos do território, como suas especificidades, seus vínculos históricos e sua dinâmica a fim de potencializar seus resultados.

Destarte, devido a complexidade dos fatores envolvidos no processo de desenvolvimento de áreas rurais deprimidas, faz-se necessário a forte presença do Estado como um ente alocador de forças e recursos, capaz de levar a essas áreas a qualidade de vida e a dignidade que a população rural merece por direito, e que se deixadas a mercê do mercado ou de interesses particulares, tal processo dificilmente ocorreria.

2.3 - Políticas Públicas de recorte territorial nos governos FHC e Lula

As políticas públicas visando o desenvolvimento territorial no Brasil são de origem recente, mais precisamente foram implantadas em meados da década de 1990 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O âmbito territorial e os aspectos locais trabalhados junto às esferas superiores do Estado se tornaram características dessa nova abordagem política de busca pelo desenvolvimento territorial, sobretudo em territórios rurais, tradicionalmente deprimidos.

As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das regiões deprimidas devem necessariamente ser orientadas para vários aspectos e setores econômicos, pois se verifica, e não é de hoje, que o ambiente deprimido, “tradicionalmente rural”, é dotado de inúmeras características que fazem o rural e o urbano se interligarem, sendo difícil a delimitação de suas fronteiras.

Nesta perspectiva, levando em consideração tanto os aspectos endógenos como os exteriores ao desenvolvimento territorial, ressaltamos que a participação do Estado na

elaboração e na gestão de tais políticas, que iniciadas com FHC e aprofundadas nos Governos Lula, são de suma importância para dar condições de desenvolvimento a regiões que deixadas a mercê das forças de mercado, provavelmente sucumbiriam.

As políticas públicas elaboradas a partir de 1994 com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram pioneiras na questão de trabalhar a mobilização social, o capital social e as demandas locais com o planejamento estatal, e apesar de não contar com uma conjuntura econômica favorável, em decorrência do foco principal da política econômica ser o controle da inflação, a iniciativa foi um grande passo para superação da exclusão social e para o combate à pobreza.

Inicialmente no governo FHC as políticas de desenvolvimento rural estavam delegadas a departamentos com pouco poder de influência sobre a elaboração de políticas orientadas para o âmbito agrário brasileiro. Conforme as manifestações no campo se acendiam, com discussões acerca da reforma agrária e o fortalecimento do movimento dos sem terras, o tratamento dado a tais questões mudou por parte do governo que criou em 1996 o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, e criou em 1999 o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando definitivamente tais assuntos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ORTEGA, 2008).

Os Planos Plurianuais (PPAs) Brasil em Ação elaborado no primeiro mandato de FHC e o Avança Brasil elaborado no segundo tinham como idéia norteadora para as políticas regionais o estímulo à inserção competitiva dos espaços regionais e locais nos mercados globalizados, sob a pretensão de que aquelas regiões e setores pudessem contribuir para a maior competitividade externa brasileira (ORTEGA, 2008). Ademais o combate à pobreza e à miséria ganhou espaço na agenda do governo, que propunha uma maneira nova de atuação, focada numa maior interação entre as esferas públicas e as comunidades e suas demandas, ou seja, a perspectiva de desenvolvimento local serviu de base para a elaboração desses projetos.

O Programa Comunidade Solidária (PCS) foi criado em 1995 no primeiro mandato do governo FHC sob a percepção de que as políticas públicas de cunho social eram trabalhadas de forma fragmentada e imposta de cima para baixo, ou seja, eram concentradas no âmbito federal, o que acabava por comprometer a eficácia de tais ações. Neste sentido a agenda de trabalho do PCS foi orientada para a elaboração de projetos em conjunto com as comunidades mais pobres, envolvendo várias esferas de governo e da sociedade, inclusive com a

possibilidade de participação da iniciativa privada, ressaltando mais uma vez o viés local de desenvolvimento utilizado.

A promoção de parcerias entre as esferas de governo e as organizações da sociedade civil era feita por intermédio do Conselho da Comunidade Solidária (CCS), formado por ministros e representantes da sociedade civil (ORTEGA, 2008). Tais projetos visavam atender as demandas da população carente com foco sobre a redução da mortalidade infantil, a melhora no nível de ensino, a geração de renda e de ocupação, a promoção da qualificação profissional, a melhoria na alimentação, no saneamento básico e na agricultura familiar (BRASIL, 1997).

Dando continuidade ao Programa Comunidade Solidária, em 1999, foi criado o Programa Comunidade Ativa (PCA) vinculado à Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. O PCA tinha como objetivo principal o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento, e para tanto contou com a ajuda do programa de indução do Desenvolvimento Local e Integrado Sustentável (DLIS), que sob a perspectiva local, visava o desenvolvimento dos territórios mais deprimidos, e operava junto às esferas municipais, estaduais e privadas. A intenção era fomentar a criação e a organização do capital social local, para dessa forma vislumbrar alguma chance de desenvolvimento econômico vinculado à inclusão social (MENDONÇA e ORTEGA, 2009).

O DLIS atuava de forma a incentivar a participação dos atores locais na esfera pública, através da cooperação e do estímulo da participação democrática em processos decisórios, representando assim, um novo paradigma acerca de políticas públicas de inclusão social no Brasil. O projeto previa a capacitação de gestores locais nos municípios alvo, o apoio a projetos voltados para o desenvolvimento local integrado e sustentável, a capacitação de técnicos multiplicadores, diretores de laboratórios organizacionais e empreendedores (BRASIL, 2001).

Segundo Franco (2002), o DLIS representava uma nova aposta para a criação de ambientes favoráveis ao desenvolvimento, dada a capacidade que o projeto tinha de minimizar os efeitos da cadeia clientelista e da captura de interesses por parte de atores sociais mais fortes que contribui para minar a consecução do capital social.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado em 1996 durante a primeira gestão de FHC foi um importante marco para a questão agrária

brasileira, representando um grande incentivo para a formação de capital social e para o próprio desenvolvimento de territórios deprimidos. Junto ao PRONAF funcionava os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que fruto do processo de redemocratização brasileira vivenciado nos últimos anos era composto em 50% de representantes dos agricultores familiares e tinha por objetivo a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) contendo as diretrizes para a aplicação dos recursos oriundos do PRONAF (BRASIL, 2004).

O PRONAF foi criado para atender as necessidades de uma parcela “negligenciada” de agricultores familiares após a constatação²⁹ de que grande parcela do total de produtores agrícolas era composta de agricultores familiares, e que estes não tinham o apoio necessário que tal atividade demandaria. O programa constitui-se no fornecimento de várias linhas de crédito com baixas taxas de juros orientadas para as necessidades do agricultor familiar e suas associações, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável desses produtores, assim como aumentar sua produtividade e renda, sendo que os recursos liberados podem ser usados tanto em atividades agropecuárias como em não agropecuárias.

O programa contou até o ano de 2003 com três linhas de financiamento orientadas para as especificidades do público para o qual é dirigido: Capacitação, Infra-Estrutura e Serviços e Crédito. A alocação das duas primeiras linhas de crédito era orientada pelos CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável), entidades obrigatórias nos municípios selecionados, com o intuito de promover melhorias nas comunidades rurais municipais. Após 2003, com a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Pronaf ficou restrito ao crédito agrícola, enquanto coube ao Pronat o fornecimento de recursos para as demais ações voltadas para o desenvolvimento dos territórios.

O PRONAF Capacitação era destinado a habilitar tanto os produtores quanto os agentes que trabalham para o Estado dando apoio técnico ao programa. A qualificação dos agricultores familiares é necessária para facilitar a produção e a inserção de seus produtos no mercado. Já o treinamento dos técnicos é fundamental, visto que trabalham para viabilizar a

²⁹ A FAO e o INCRA realizaram um estudo em 1994 acerca das características da agricultura brasileira, apontando instrumentos de política destinados à agricultura familiar. No estudo constatou-se que 75% dos estabelecimentos rurais eram compostos por agricultores familiares, representando 22% da área total utilizada, contavam com 60% do pessoal ocupado e eram responsáveis por 28% do valor da produção agropecuária. Além disso, do total de financiamentos 44% eram destinados a agricultura familiar, porém representaram apenas 11% do montante disponibilizado (ORTEGA, 2008).

implementação das políticas através do levantamento das demandas dos agricultores familiares, atuando junto as esferas municipais, estaduais e federal (ORTEGA, 2008).

O PRONAF Infra-estrutura e Serviços foi criado para garantir o pleno funcionamento da agricultura familiar, sendo concedido para os municípios e depois repassado aos CMDRS, o crédito é usado para implantação, ampliação e para a modernização da infra-estrutura necessária para o apoio aos agricultores. A princípio o crédito era fornecido aos municípios que atendessem a critérios específicos, como a predominância de produtores familiares e o perfil rural, pobre e de baixa produtividade. Posteriormente, em 2003, dado o advento dos Territórios Rurais, o critério de seleção mudou, sendo priorizados os municípios incorporados pelo programa (ORTEGA, 2008).

Apesar das dificuldades de operacionalização do programa, a linha de crédito “PRONAF Infra-estrutura e Serviços” foi bem sucedida e merece destaque, pois conseguiu de certa maneira eliminar muitos gargalos que até então dificultavam ou impediam os agricultores familiares a produzirem. Esta linha de crédito foi orientada tanto para a melhoria da infra-estrutura local como para a aquisição de assistência técnica e apoio de pesquisas agropecuárias (BRASIL, 2000 apud MENDONÇA e ORTEGA, 2009).

O PRONAF crédito é voltado para o produtor individual, e é concedido por instituições bancárias mediante a apresentação e aprovação de projetos elaborados pelos pequenos produtores. A liberação dos recursos se dá de maneira diferente do PRONAF infra-estrutura e serviços e do PRONAF capacitação, não havendo, portanto a priorização de determinadas localidades para o crédito ser liberado, em regra sua liberação é feita diretamente entre o Banco e o demandante do crédito. Tal modalidade é a que representa a maior liberação de recursos, sendo o Banco do Brasil o agente financeiro de maior participação (ORTEGA, 2008).

De acordo com o MDA, dentro do âmbito do PRONAF Crédito, as linhas de financiamento são definidas de acordo com o enquadramento das unidades de produção familiares rurais nos seguintes grupos:

- PRONAF Grupo A: Orientado para ser o primeiro crédito dos assentados da reforma agrária, com o objetivo de auxiliar na estruturação de suas unidades produtivas.

- PRONAF Grupo B: Crédito orientado para combater a pobreza rural, sendo seus recursos investidos para fomentar qualquer atividade geradora de renda. São contemplados os agricultores detentores de renda anual bruta de R\$2 mil.
- PRONAF Grupo C: Crédito de custeio e de investimento para agricultores com renda familiar bruta anual superior a R\$2 mil e inferior a R\$14 mil.
- PRONAF Grupo A/C: Crédito de custeio destinado aos produtores que já adquiriram o crédito através do Grupo A, são, portanto orientados para os recém assentados da reforma agrária.
- PRONAF Grupo D: Crédito de custeio e de investimento para agricultores cuja renda familiar anual bruta está entre R\$14 mil e R\$40 mil.
- PRONAF Grupo E: Destinado aos agricultores com renda familiar bruta anual entre R\$40 mil e R\$60 mil, orientados para o financiamento e o custeio da produção.

Outras linhas de crédito são fornecidas e cada uma atende a uma função específica em prol do desenvolvimento das regiões rurais deprimidas. Ressalta-se que a pluralidade de créditos visa atender os aspectos multifuncionais da dinâmica rural, com destaque para a pluriatividade. A seguir encontram-se as demais linhas de crédito segundo o MDA:

- PRONAF Alimentos: Crédito especial para estimular a produção de alimentos básicos presentes na dieta dos brasileiros, como arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.
- PRONAF Semi-Árido: Crédito especial para agricultores de regiões semi-áridas, destinado para obras voltadas a captação de água e sua distribuição.
- PRONAF Mulher: Crédito voltado para mulheres agricultoras, sendo o montante até 50% maior no caso dos Grupos C e D.
- PRONAF Jovem Rural: Crédito destinado a jovens de 16 a 25 anos que estiverem cursando o ultimo ano de escolas técnicas, o crédito pode ter o montante aumentado em até 50% nos casos do Grupo C e D.
- PRONAF Pesca: Linha destinada à modernização e produção de pequenos pescadores cuja renda familiar bruta anual seja de até R\$40 mil.
- PRONAF Florestal: Crédito destinado aos pequenos agricultores vinculados à preservação e plantio de espécies florestais, à implementação de projetos de manejo sustentável, reflorestamento e sistemas agro-florestais.
- PRONAF Agroecologia: Crédito orientado para o incentivo de projetos na área agroecológica e de desenvolvimento sustentável.

- PRONAF Pecuária Familiar: Crédito orientado para a aquisição de animais voltados para a pecuária de corte, como os bovinos, caprinos e ovinos.
- PRONAF Turismo da Agricultura Familiar: Crédito para o desenvolvimento e implementação de projetos orientados para o turismo rural, como hotéis fazendas e restaurantes.
- PRONAF Máquinas e Equipamentos: Crédito orientado para a modernização das propriedades e da produção dos pequenos produtores.

Em março de 2008 o Banco Central publicou a Resolução nº3.559 promovendo alterações no capítulo 10 do Manual do Crédito Rural (MCR), capítulo este que trata dos créditos destinados ao PRONAF. Dentre as mudanças ocorridas encontram-se a extinção dos grupos C, D e E, criando um escalonamento nos encargos financeiros de acordo com o volume de crédito concedido tanto para custeio como para investimento. Desta maneira, os grupos extintos passaram a ser enquadrados no Grupo Agricultores Familiares, englobando os produtores detentores de até quatro módulos fiscais, com mínimo de 70% da renda familiar oriunda da exploração agropecuária e atividades não-agrícolas no estabelecimento, com mão-de-obra familiar preponderante, admitido a contratação eventual de trabalho assalariado, podendo manter até dois empregados permanentes e renda bruta anual de R\$ 4.000,00 até R\$ 110.000,00 (BONATO, 2008).

O PRONAF e seus mecanismos de fornecimento de crédito voltados para os agricultores familiares, apesar de representar um sistema exclusivo e criado para atender essa parcela de produtores, ainda não consegue atingir todos os produtores familiares. A dificuldade de acesso ao crédito é apontado por pesquisadores³⁰ como o principal entrave ao pleno funcionamento do programa, sendo as principais dificuldades a necessidade de aval, a imposição de serviços que encaressem os empréstimos pelos bancos e ainda a dependência explícita da aprovação dos gerentes que ainda relutam em aprovar os empréstimos mesmo com um baixíssimo nível de inadimplência (ORTEGA, 2008).

As políticas públicas de cunho territorial a exemplo do PRONAF passaram por aprimoramento ao longo de suas atuações conforme novas demandas surgiam. Neste sentido o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável foi criado em 1999 para deliberar sobre os PMDRs de origem municipal e aprovadas pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ao CNDRS ficava a incumbência de determinar e gerir

³⁰ Ver FERNANDES (2011).

as diretrizes e metas dos seguintes programas: Programa Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária, Banco da Terra e PRONAF, sendo que ao final do governo de FHC, sob os cuidados de José Eli da Veiga, o CNDRS apresenta uma nova orientação de atuação sobre o desenvolvimento rural (ORTEGA, 2008).

Segundo Ortega (2008), O CNDRS no findar da gestão FHC apresentava quatro programas básicos que norteavam suas atuações, sendo a Democratização do acesso a terra, a ampliação e o fortalecimento da agricultura familiar, a construção da educação rural e a diversificação das economias rurais, os pilares que sustentavam a nova estratégia de desenvolvimento brasileiro. Ressaltando que os dois primeiros programas já estavam em andamento no governo FHC, e os dois últimos seriam implantados no governo Lula (ORTEGA, 2008).

A reformulação apresentada pelo CNDRS procurava ampliar o poder dos PNDRS na promoção do desenvolvimento rural e conforme relata Veiga (2001), o PNDRS deveria ser um plano de desenvolvimento para todos os municípios rurais contendo diretrizes, objetivos e metas que reforcem as sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário de suas economias, além de promover formas de empreendedorismo que possam explorar as vantagens comparativas e competitivas dos territórios onde estão inseridos. Já em meados dos anos 2000 o PTDRS passou a exercer as funções antes delegadas ao PNDRS ao nível municipal, tendo inclusive papel relevante na prospecção das demandas dos municípios.

No início do governo Lula em 2002 a questão territorial passou a ser o ponto central nas políticas acerca do desenvolvimento rural no país, sendo as estratégias *button-up* e *top-down* de intervenção e a tentativa de superação da dicotomia rural-urbano marcantes em seus mandatos.

Nesta perspectiva foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta reorientação convergia com as ações definidas no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável idealizado também em 2002 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Ortega, 2008).

Neste sentido a Secretaria de Desenvolvimento Territorial adotou políticas de caráter territorial no intuito de possibilitar maior capacidade de interlocução entre os atores sociais e o poder público, a fim de promover o desenvolvimento dos territórios onde predominem

agricultores familiares e beneficiários da reforma e do re-ordenamento agrário, contribuindo ainda para a ampliação do capital social local e da autogestão dos territórios (Brasil, 2003).

O Programa Fome Zero implementado já no início do primeiro mandato do governo Lula, propunha a vinculação da erradicação da fome com desenvolvimento econômico e social, por meio dos CONSADs, Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, que foram estabelecidos, sobretudo em territórios deprimidos. Dentro desta perspectiva, a intensificação da produção de alimentos, a utilização de insumos modernos, a ampliação de pesquisas agropecuárias, a capacitação dos produtores, melhorias técnicas acerca da irrigação e armazenamento foram tomados como prioridade no programa (Ortega, 2008).

Os CONSADs, de maneira geral, ficaram responsáveis pela promoção de projetos concebidos entre a sociedade civil e o poder público, assim como o fornecimento de apoio técnico e de aval institucional para a obtenção de crédito junto a entidades governamentais e privadas nacionais e internacionais, evidenciando o caráter estratégico “*botton-up*” presente nas políticas implantadas nos governos Lula.

A partir da criação da SDT, a linha de financiamento do PRONAF Infra-estrutura e serviços passou a dar suporte para os Territórios Rurais (TRs) com o intuito maior de promover o desenvolvimento endógeno local em regiões onde elementos como a coesão social, cultural e territorial estão vinculados ao fator “rural”, ou seja, territórios compreendidos por espaços urbanizados, podendo ser pequenas e médias cidades, vilas e povoados. Dentro desta perspectiva no ano de 2008 foram instalados 160 Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ORTEGA, 2008).

Os Territórios Rurais (TRs) instalados foram delimitados segundo alguns critérios que elegeram os mais deprimidos e dotados de alguma identidade regional como prioritários para o programa. Visto que os territórios rurais são tradicionalmente deficitários quanto ao nível de pobreza, o governo previa com o programa a inserção desses territórios nos eixos mais dinâmicos de mercado, através da introdução de novas tecnologias produtivas e organizacionais, tudo isso feito sob a orientação estatal e com participação decisiva das próprias comunidades, ressaltando que o âmbito rural passou a ser tratado como espaço e não mais como um setor (ORTEGA, 2008).

Os Territórios da Cidadania (TCs) constituem outra política orientada para a redução das desigualdades via superação da pobreza rural através da continuidade dada ao desenvolvimento territorial. Lançado em 2008 os TCs tem por objetivo o desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania feitos através da integração entre as comunidades e as esferas de governo, com destaque para a articulação entre o Governo Federal esferas municipais e estaduais (BRASIL, 2011).

Os TCs foram instalados no ano de 2008 chegando a marca total de 120 territórios em 2009, sendo o território do Noroeste de Minas Gerais um deles. Destaca-se uma inovação importante dos TCs em relação aos TRs, que passaram a articular-se de maneira vertical, cabendo ao Comitê de Articulação Estadual o papel de intermediar as ações entre os representantes locais e os vários órgãos estaduais e federais. Participam do programa 19 ministérios³¹, sendo 15 ministérios compondo seu Comitê Gestor Nacional e que participam através de ações diretas (ORTEGA, 2008).

Os Territórios da Cidadania são constituídos dentro da delimitação dos Territórios Rurais com prioridade para os denominados deprimidos. Os territórios que apresentam menor IDH, maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, maior concentração de populações quilombolas e indígenas, maior número de participantes do Programa Bolsa Família, maior convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo, menor dinamismo econômico, maior organização social e sendo pelo menos um território por estado, são os critérios utilizados pelo programa para a determinação dos territórios (BRASIL, 2008).

Os Colegiados Territoriais dos TCs agora passam a ser representados pelas três esferas de governo além dos representantes da sociedade civil local e da coordenação executiva, sendo tais parcelas composições paritárias. Segundo Ortega (2008), essa ampliação de representatividade apesar de ser positiva, fará com que o processo de tomada de decisões se torne ainda mais complexo, visto que a ampliação dos membros de diferentes esferas de poder e de segmentos sociais implica em ampliação das ações que passaram a ser dirigidas pelo colegiado.

³¹ Ministérios do Desenvolvimento Agrário/INCRA, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para Mulheres, Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Agricultura e Pesca, Justiça/FUNAI, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria Geral Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais e Casa Civil (ORTEGA, 2008).

As ações organizadas pelo Programa Territórios da Cidadania (TCs) foram concebidas seguindo sete vertentes de ações: Direitos e Desenvolvimento Social; Organização Sustentável da Produção; Saúde, Acesso a Água e Saneamento; Educação e Cultura; Infra-estrutura; Apoio à Gestão Territorial e Ações Fundiárias. Em 2008, primeiro ano do programa, foram estabelecidas 135 ações distribuídas entre essas vertentes, com um montante de recursos destinados de R\$11,3 bilhões, para 2009 foram elaboradas 202 ações com o montante destinado de R\$24 bilhões e para 2010 foram elaboradas 169 ações com valores destinados de R\$27 bilhões (BRASIL, 2011).

As políticas públicas de recorte territorial implementadas nos governos FHC e Lula apesar de apresentarem uma linha de continuidade, se mostram diferentes em alguns aspectos, sendo tais diferenças de relevante impacto para os resultados obtidos com os programas.

As rupturas entre as políticas recentes de desenvolvimento territorial rural são marcantes quanto a participação do Estado, visto que no governo Lula ocorre um maior esforço do Estado no fomento e na constituição de infra-estrutura básica, em conjunto com ações voltadas para a constituição de arranjos produtivos locais, dando também maior respaldo para pequenos produtores. Outro traço inovador é a ampliação do foco de alcance de tais políticas, passando de municipalista e agrarista para inter-municipalista e de superação da dicotomia rural e urbana.

Visto as políticas de recorte territorial introduzidas nos governos FHC e aprimoradas nos governos Lula, podemos verificar algumas características que se fizeram notar ao longo de sua implementação, sendo tais características, em sua ampla maioria, dificuldades impostas ao desenvolvimento territorial pelas condições sociais e econômicas precárias existentes nestes territórios.

Não obstante, as dificuldades encontradas para a consecução dos territórios rurais segundo Ortega (2008), podem ser sintetizadas em: Dificuldades para capacitar gestores com a finalidade de diagnosticar, formular e gerir projetos; Conflitos políticos que comprometem a eficácia das ações e as articulações entre as diferentes esferas de poder em âmbito horizontal e vertical; Carência de infra-estrutura básica; O ambiente macroeconômico nem sempre é levado em consideração no momento da elaboração dos projetos; minimização do papel do espaço e das políticas nacionais; Necessidade de levar em consideração a história e a inserção das localidades na ordem capitalista; Critérios centralizados de seleção municipal; Problemas conjunturais de implementação, como distintos períodos eleitorais entre as esferas de

governo; Rivalidades políticas e falta de tradição entre municípios vizinhos e por fim a necessidade de um capital social mínimo para a construção de um pacto territorial.

As políticas descentralizadas de recorte territorial, em se tratando de territórios cuja ausência de dinamismo econômico é marcante, mesmo que apresentem sérias dificuldades que prejudiquem sua total eficiência, ainda se mostram mais eficientes em relação às políticas tradicionais centralizadas de recorte regional. Reitera-se que esforços na melhoria dessas políticas são fundamentais, sendo o monitoramento e a avaliação dos programas etapa importante desse processo.

2.4 - O Território da Cidadania do Noroeste de Minas

O programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania utilizando como estratégia o enfoque territorial e a sustentabilidade. Os territórios são delimitados de acordo com o grau de desenvolvimento dos municípios selecionados, sendo necessariamente rurais e deprimidos, e na tentativa de se construir um pacto territorial e utilizá-lo como trunfo para seu desenvolvimento, foram selecionados municípios com características similares ou complementares (BRASIL, 2011).

O Território é composto por 22 municípios: Arinos, Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Formoso, Guarda-Mor, João Pinheiro, Lagamar, Lagoa Grande, Natalândia, Paracatu, Pintópolis, Presidente Olegário, Riachinho, Santa Fé de Minas, São Gonçalo do Abaeté, São Romão, Uruana de Minas, Urucuia, Varjão de Minas e Vazante. O território, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, abrange uma área total de 60.906,30Km², possui uma população de 298.837 habitantes sendo 79.907 ou 26,74% oriundos das áreas rurais, além de possuir 13.965 agricultores familiares, 4.323 famílias assentadas e 16 comunidades quilombolas (BRASIL, 2011). Ademais o território caracteriza-se por uma área rural bem expressiva, com 70% dos estabelecimentos rurais composto por agricultura familiar, sendo que 60% do pessoal ocupado está no setor agrícola segundo dados do IBGE e das oficinas territoriais (PDTRS, 2010).

Como grande parte dos municípios são ex-distritos, suas diferenças são pequenas, havendo, portanto a manutenção de suas identidades culturais como as grandes festas religiosas e tradicionais e a culinária especial. A agricultura familiar, junto aos assentamentos

da reforma agrária e os latifúndios dividem o território, que ainda apresenta instituições fragilizadas e pouca articulação de atores sociais e entidades (PTDRS, 2010).

A identidade do TCNM merece atenção à parte dada sua grande extensão territorial. Apesar de haver sinergias entre os municípios mais próximos entre si, as disparidades são consideráveis, pois quanto maior a extensão do território, maior é a existência de diferentes atores, diferentes climas, condição do solo, culturas agrícolas, populações, dentre outros aspectos. A título de comparação, o TCNM que possui 60.906,30Km², é maior que o Estado do Rio de Janeiro, que possui 43 696,054 km², segundo o IBGE. Portanto, sua grande extensão territorial se apresenta como um fator que dificulta a construção de uma coesão territorial capaz de contribuir para seu desenvolvimento econômico e social.

O Território da Cidadania do Noroeste de Minas como o nome nos indica, se situa na porção noroeste do estado de Minas Gerais, fazendo fronteira com o sul do Estado da Bahia e com o leste do Estado de Goiás. O clima predominante no território é o tropical semi-úmido, sendo que as chuvas escassas e as altas temperaturas fazem do território uma localidade muito susceptível à seca. O território situa-se numa área de planalto cortado por depressões e apresenta uma grande concentração de recursos hídricos ainda a ser explorado. Sua ocupação teve início no século XVII quando as primeiras bandeiras passaram pela região, atualmente é a região do Estado que apresenta a menor densidade populacional, 4,8 hab/km² sendo a média estadual de 30,5 hab/km², além de ser a região menos povoada (PTDRS, 2010). A seguir encontra-se o mapa do território com seus 22 municípios:

Figura 1: Território da Cidadania do Noroeste de Minas



Fonte: MDA

O Território da Cidadania do Noroeste de Minas Gerais tem em seu Colegiado Territorial um importante instrumento de articulação e de tomada de decisões dentro do território, sendo ao mesmo tempo uma instância consultiva e deliberativa. A participação da população e a representatividade de suas classes e entidades é muito bem vinda e atualmente a pluralidade de participações tem sido satisfatória. O Colegiado Territorial se reúne mensalmente em municípios pertencentes ao território, havendo um revezamento entre as cidades sede da reunião.

O Colegiado Territorial, peça fundamental do Programa Territórios da Cidadania, é fruto do trabalho das três esferas de poderes: Federal, Estadual e Municipal, e dos atores sociais do território, sendo articulados da seguinte maneira: No âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) é responsável pela operacionalização das políticas territoriais, e para isso conta com o auxílio da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA). Estas instituições delegaram à APTA, uma Organização Não Governamental (ONG), a incumbência de organizar, promover, estimular e mediar as reuniões do Colegiado Territorial, compondo, portanto o Núcleo Gestor do Colegiado, junto com o Articulador Estadual (AE). O Núcleo Técnico, que auxilia o Núcleo Gestor na execução das plenárias, mas com ênfase na

elaboração de projetos é composto pelo Assessor Técnico (AT), e pelas demais entidades presentes no território que prestam auxílio técnico aos produtores, como a EMATER, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e a Associação dos Municípios do Noroeste de Minas (AMNOR) representam a esfera municipal junto ao Colegiado. Ademais, ressalta-se a participação da Célula de Monitoramento, composta por pesquisadores da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e das associações de classe que representam a população nas plenárias, lembrando ainda que elas são abertas ao público.

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do território do Noroeste de Minas inicialmente foi desenvolvido em 2006 por uma parceria entre a EMATER, a CIAT (Comissão de Implantação das Ações Territoriais) e a Plural Consultoria, Pesquisas e Serviços. Este colegiado teve ainda o apoio da SDT/MDA através dos resultados do Estudo Propositivo para a Dinamização Econômica (2006) e o Plano Safra (2006). A princípio o Colegiado do Território atualmente formado não reconhecia os documentos apresentados e a própria legitimação do PTDRS, dada a falta da participação coletiva na construção desse plano. Com a implantação do Programa Territórios da Cidadania em 2008 e da consolidação do Colegiado Territorial, um novo PTDRS foi elaborado, sendo nele creditado grande importância como fonte norteadora para o planejamento das ações territoriais (PTDRS, 2010).

O Colegiado Territorial foi responsável em 2010 pela elaboração e gestão de um novo PTDRS do Território do Noroeste de Minas e para tanto foram realizadas discussões nas plenárias com base em perguntas geradoras, orientando os debates em torno de temas relevantes para o desenvolvimento e consolidação de um pacto territorial, ressaltando que a pluralidade de representações e atores sociais foi fundamental para se garantir uma maior abrangência de temas. Os temas foram divididos em: **Articulação e integração das Ações Territoriais**, visando identificar quais projetos e programas acontecem no território e como estes contribuem para o desenvolvimento territorial; **Arranjo Político Institucional Local**, visando identificar quais entidades e atores sociais locais de fato atuam no território; e **Representação e Legitimidade**, visando identificar a pluralidade de atores locais do território e suas participações no colegiado (PTDRS, 2010).

A conclusão do PTDRS foi fundamental para nortear as ações e projetos a serem elaboradas no Território do Noroeste de Minas, pois através do plano foram definidas as

demandas e dificuldades do território ou o chamado diagnóstico territorial, sendo ele apresentado em várias dimensões: Dimensão Ambiental, Dimensão Socioeconômica, Dimensão Sociocultural/Educacional e a Dimensão Política Institucional. Todas elas apresentando as causas, os problemas, as conseqüências e as respectivas ações demandadas.

Dentro da Dimensão Ambiental, verificam-se no território do Noroeste de Minas graves problemas ambientais que vão além da ação natural das freqüentes secas. O impacto negativo das ações poluidoras das mineradoras atuantes na região e do desmatamento provocado pela produção de carvão se juntam às praticas predatórias da agropecuária no território, que merece um destaque a parte. A falta de qualificação dos produtores representada pelo uso e o descarte de pesticidas de maneira inadequada, pelo plantio em matas ciliares, a não conservação das nascentes e pela multiplicação da erosão no território tem implicado em forte impacto sócio-econômico e ambiental, sendo tais problemas inclusive reconhecidos e apontados pelos próprios atores do território (EP, 2006). A seguir no Quadro 2.0 encontra-se o resultado dos debates acerca da questão ambiental no território:

Quadro 1: Dimensão Ambiental

Causa	Problema	Conseqüência	Linhas de Ação
Falta de rede de coleta de esgoto	Coleta e tratamento de esgoto sanitário	Proliferação de insetos Epidemias Poluição do ar, água e solo	Projetos de Construção de rede de coleta de esgoto e estação de tratamento de esgoto
Falta de estação de tratamento do esgoto			Cobrar do poder público e entidades ambientais ações voltadas para a educação e regularização ambiental
Ausência de fossas nas comunidades rurais e construções de fossas inadequadas			
Falta de destino adequado de dejetos humanos e animais			Realizar diagnóstico da situação de saneamento básico rural

<p>Faltam: informações, conscientização, fiscalização</p> <p>Falta de estrutura pública para atendimento (IEF, IGAM, SEMAD)</p> <p>Falta assistência técnica do INCRA</p>	<p>Licenciamento/Regularização ambiental</p>	<p>Desmatamento desordenado</p> <p>Redução das águas</p> <p>Extinção de plantas e animais</p> <p>Degradação do solo</p> <p>Redução de produtividade</p> <p>Assoreamento dos córregos, rios, lagoas e veredas</p>	<p>Criação ou fortalecimento de Comitês de Bacias</p> <p>Outorga de uso de águas</p> <p>Reverter multas para o município onde ocorrido o prejuízo ambiental multado</p> <p>Adequação do licenciamento ambiental para a agricultura familiar.</p>
<p>Conscientização da população</p> <p>Falta de coleta seletiva</p> <p>Falta de usinas de reciclagem e decomposição</p>	<p>Lixo</p>	<p>Lixão: degradação humana, poluição visual</p> <p>Desperdício de material reciclável</p>	<p>Implantação de usinas de reciclagem de lixo</p> <p>Implantação de coleta seletiva</p> <p>Projeto de conscientização da população através da mídia (jornal, TV, rádio, panfletos, etc) e de visita às residências</p> <p>Criação de leis com multa para quem joga lixo em locais inadequados</p>

Uso inadequado do solo	Assoreamento dos recursos hídricos	Falta de água	Projeto de proteção de nascentes em parceria com IEF com árvores nativas (recomposição)
Desmatamento		Desvalorização da propriedade	Projeto de recomposição de matas ciliares
Falta de práticas de conservacionistas		Erosão	Projeto de construção de Barraginhas em parceria com órgãos públicos (Prefeituras, Estado e União)
		Perda da vegetação nativa	Elaboração de curso de manejo adequado do solo.
			Assistência técnica dos órgãos ambientais.
			Construção de poços artesianos

Fonte: PTDRS (2010)

A avaliação socioeconômica do território apontou a existência de um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no valor de 0,71 considerado de médio desenvolvimento. Ressalta-se que o índice é calculado levando em consideração os indicadores de educação, como a alfabetização e a taxa de matrícula, a longevidade e a renda per capita dos municípios. Tais indicadores apresentaram médias de 0,80 para a educação, 0,73 para a longevidade e 0,60 para a renda, sendo que os índices de educação e longevidade estão próximos a média estadual que é respectivamente de 0,85 e 0,75 (PTDRS, 2010). O Quadro 2.1 apresenta as avaliações socioeconômicas do território:

Quadro 2: Dimensão Socioeconômica

Causa	Problema / Fato	Consequências	Linhas de Ação
Herança cultural: folia de Reis, Folia do Divino, Expoagros, Festa de São Benedito, Santo Antônio do Boqueirão	Riqueza cultural	Apoio ao turismo às festas religiosas tradicionais	Fortalecimento da cultura Maior movimentação nas cidades

<p>Terra/solo das áreas de alguns assentamentos são de baixa fertilidade</p> <p>Falta de fiscalização das terras dos assentamentos</p> <p>Falta de recurso para investimento nos Assentamentos da Ref. Agrária</p> <p>Comunidade desunida; falta de organização dos assentados</p>	<p>Uso inadequado das áreas de assentamento da Reforma Agrária: arrendamento, baixa produção agrícola, concentração da produção familiar no leite</p>	<p>Abandono dos assentamentos</p> <p>Venda dos lotes</p> <p>Êxodo rural</p> <p>Exploração das cooperativas de leite (Coopervap, Itambé, Capull) pela Agricultura Familiar</p> <p>Monocultura de terras arrendadas</p> <p>Prejuízo de recurso público</p>	<p>Projetos que ajudem o Agricultor Familiar na correção do solo e meios para irrigação das culturas</p> <p>Buscar meios auto-sustentáveis para se desmembrarem das cooperativas de leite</p> <p>Fiscalizar as terras/lotas para coibir negócios ilegais entre os posseiros da reforma agrária</p> <p>Organizar capacitação para formação de associações para buscar benefícios e melhorias.</p> <p>Maior informação em relação a licenciamento</p> <p>Investimento em educação e saúde.</p>
<p>Mineradoras extraindo as riquezas, contaminando as águas, o solo, o ar, e os recursos repassados são mínimos</p>	<p>Destruição do meio ambiente</p>	<p>Diminuição na faixa de idade</p> <p>Alto índice de câncer</p>	<p>Denunciar as irregularidades das empresas que degradam o meio ambiente</p> <p>Menos burocracia e mais agilidade na aprovação do PDA</p> <p>Assistência aos acampados</p> <p>Mais apoio e agilidade por parte do Incra.</p>

Fonte: PTDRS (2010)

O turismo cultural e ecológico apresenta-se como importante aliado na busca pelo desenvolvimento econômico e social do Território do Noroeste de Minas, mas encontra-se em estágio inicial de exploração. O município de Paracatu, fundado em 1840, mas que representa mais de 300 anos desde seu primeiro povoamento, foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no ano de 2010, sendo, portanto um importante destino turístico a ser explorado, sobretudo em períodos de carnaval. A cidade conta com infra-

estrutura hoteleira satisfatória, mas precisa ser aprimorada (PARACATU, 2011). A cidade ainda se apresenta como o principal pólo econômico do território. Além de Paracatu, o território conta com um universo de possibilidades a serem exploradas junto ao ecoturismo, mas a mão de obra para tais atividades ainda se mostra um entrave, de fato a mão de obra em geral se apresenta debilitada em todo o território.

Acerca da dimensão Sociocultural e Educacional, o Território do Noroeste de Minas apresenta graves problemas relacionados a qualidade e a abrangência da educação, visto que o percentual da população com 15 anos ou mais analfabeta é de 15,3%. A presença de responsáveis por domicílios com idade escolar inferior a 4 anos, ou seja, de analfabetos funcionais é de 45% da população e esta bem acima da média estadual. Já o índice de alunos entre 7 e 14 anos matriculados nas escolas é maior que a média do estado em 53% dos municípios do território (PTDRS, 2010). O Estudo Propositivo (2006) apontou ainda que o currículo escolar não está adequado à realidade do homem do campo, sendo portanto, necessário uma adequação para evitar o afastamento do adolescente das atividades rurais. Ademais a falta de transporte também é apontada pelo colegiado como fator decisivo para o abandono escolar.

Ainda de acordo com o Estudo Propositivo (2006), os movimentos sindicais entendem que a qualidade da educação no campo é pedra fundamental para o processo de formação de cidadãos conscientes e críticos, capazes de entender e demandar seus direitos. Neste sentido, algumas escolas voltadas para a educação no campo, como a Escola Família Agrícola (EFA) de Natalândia, a Escola Técnica de Unaí e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) trabalham junto a famílias de agricultores familiares na busca por esses objetivos. O Quadro 2.2 exibe as ações e as dificuldades encontradas pela Dimensão Sociocultural e Educacional no TCNM:

Quadro 3: Dimensão Sociocultural e Educacional

Causa	Problema	Consequência	Linhas de Ação
Falta Informação geral para registro da Comunidade Quilombola	Registro das comunidades quilombolas	Perda dos recursos disponíveis para o melhoramento da comunidade	<p>Legitimação do registro da Comunidade Quilombola através de fiscalização e orientação de órgãos competentes</p> <p>Alocação de recursos públicos para o resgate da cultura quilombola</p>

Enfraquecimento da educação no campo, falta de informação, conscientização e formação	Desvalorização da agricultura familiar	Perca da intimidade do jovem rural com o meio e o crescimento do êxodo rural	<p>Buscar meios para melhorar a vida do pequeno produtor e a permanência do jovem no campo</p> <p>Assistência Técnica diferenciada à agricultura familiar e formação do jovem no campo</p> <p>Melhoria do transporte escolar Adequação do currículo e calendário escolar para o meio rural</p>
Falta de registros da história cultural e a perda da verdadeira identidade cultural	Falta de certificação/titulação/reconhecimento da população quilombola.	Desaparecimento das artes e ofícios (parteiras e benzedadeiras).	<p>Junto aos grupos existentes, resgatar práticas culturais tradicionais através de eventos, trocas de experiência, organização das associações</p> <p>Melhoria do currículo escolar e programa</p>
Pouco envolvimento dos assentados com a construção coletiva da escola Dificuldade de financiamento	Enfraquecimento da EFA (Escola Família Agrícola)	Formação deficiente e a falta de valorização do jovem para permanência no campo	<p>Mobilização de todo grupo envolvido (associação, poder público, sindicatos, assentamentos, UFU, funcionários, etc) Fortalecimento da EFA e resgate da prática da educação no campo</p> <p>Efetivar a ATER nos assentamentos Retomada da fruticultura pela Agricultura Familiar</p>

Fonte: PTDRS (2010)

A Dimensão Política Institucional encontrada no território segundo o PTDRS (2010) encontra-se bastante fragilizada, conforme apresentado no Quadro 2.3, indicando que mudanças serão necessárias para se alcançar um pacto de desenvolvimento territorial sustentável. A importância de se ter um ambiente institucional eficiente é importante pois a

integração entre as esferas de poder e a população implica em maior dinamização das ações voltadas para o território.

Quadro 4: Dimensão Política Institucional

Causa	Problema	Consequência	Linhas de Ação
Partidarismo Mudança de mandatos	Descontinuidade das ações das políticas públicas	Falta de continuidade das políticas públicas Mudança de representações	Mais envolvimento do poder público e mais solidariedade entre as partes
Falta de interesse de algumas representações	Ausência de Conselhos atuantes	Desinteresse de algumas entidades no trabalho conjunto	Investimento em formação e articulação
Falta verba Falta articulação Inadimplência Burocracia na documentação	Falta estruturação dos pequenos empreendimentos	Desestímulo Incapacidade de gerir projetos	Facilitar o acesso ao crédito Parceria com agências de crédito Formação em gestão Mais apoio político
Falta de diagnóstico Falta de qualificação Falta de informação e mobilização AF	Ausência Projetos ligados à política de segurança alimentar	Alimentação inadequada	Elaboração de projetos de acordo com demanda específica
Falta de capacitação das entidades na gestão dos projetos	Associações rurais e urbanas desarticuladas, criadas apenas para acessar crédito	Inadimplência nos órgãos estaduais, federais, municipais, refletindo em descredibilidade	Avaliar os projetos em andamento (aceitação e resultados) antes de propor novos projetos
Falta de interesse pelos atores envolvidos	Despreparo dos conselheiros	Enfraquecimento das entidades civis Manipulação dos Conselhos pelo poder público	Realizar controle social Formação dos atores Fiscalização mais atuante Formação das lideranças da AF para atuação nos conselhos Fortalecimentos dos STR

Fonte: PTDRS (2010)

Historicamente houve no território o predomínio das atividades ligadas à agropecuária, que a princípio era explorada de forma primitiva e voltada para a subsistência, mas que a

partir da década de 1970, passou a ser orientada deliberadamente para a grande produção de gêneros agrícolas como soja, milho e cana de açúcar, sendo o tamanho das propriedades uma característica relevante. Hoje em dia, a agricultura familiar tenta sobreviver em meio às grandes propriedades, visto que no Estado de Minas Gerais, ainda é incipiente o auxílio a tal tipo de produção.

A Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) do Estado de Minas Gerais, através da Sub-Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) coordena as ações voltadas para a Agricultura familiar no Estado. Como em Minas Gerais tradicionalmente predominam grandes propriedades e produtores, é de se esperar que a articulação política em prol dessa conjuntura seja estrutural e marcante, prevalecendo sempre os interesses dos grandes proprietários em detrimento aos dos pequenos agricultores familiares. Uma prova desse panorama é a própria configuração institucional das secretarias de estado, sendo a SAF subordinada à SEAPA. Ressalta-se que está previsto a desvinculação dessas secretarias e a criação de uma nova e independente Secretaria de Agricultura Familiar.

As novas políticas que utilizam do enfoque territorial têm na Agricultura Familiar e na pluriatividade um componente fundamental para seu sucesso, e, portanto o apoio a tais estruturas produtivas é imprescindível. Os sucessivos programas que utilizam desse enfoque, como os Territórios Rurais, Os Territórios da Cidadania e o PRONAF estão contribuindo para a modificação das características estruturais dos territórios onde são implantados, ou seja, estão fazendo frente à tradicional presença e apoio às grandes propriedades.

Segundo o PTDRS (2010), os segmentos da Agricultura Familiar acreditam que a expansão dos biocombustíveis no Território do Noroeste de Minas pode ser uma atividade a ser explorada se trabalhada em conjunto, apesar da ação dos produtores ainda estar desordenada e do receio de que os grandes produtores e proprietários atuem na totalidade da atividade. Ademais a Agricultura Familiar do território atua mais fortemente na produção de alimentos, como o leite e a farinha, na produção de artesanatos e também na produção de subsistência. Ressalta-se que a produção do leite pelos agricultores familiares é tão marcante, que recentemente teve início a elaboração de um estudo sobre a cadeia leiteira de produção, a fim de aprimorar a participação dos produtores no setor.

A aderência tecnológica dos pequenos produtores do território se mostra um grande entrave à manutenção e sustentabilidade da agricultura Familiar, e muito embora a EMATER e outras instituições sejam incumbidas de orientar tais produtores, estes se encontram muito

isolados. O isolamento repercute de forma negativa quanto à solução desse problema, e os produtores têm consciência disto, mas mesmo assim necessitam de auxílio externo para a coordenação e instrução de medidas, que feitas em conjunto, poderão auxiliar os agricultores familiares a incorporarem novas tecnologias (EP, 2006).

A Agricultura familiar se apresenta de maneira heterogênea ao longo do território, apresentando uma distribuição de agricultores em estágios diferentes de desenvolvimento. Conforme demonstração da Tabela 2.0, acerca dos créditos de custeio e de investimento do PRONAF, percebe-se que tais créditos não seguem padrão definido em todo o território, sendo que os créditos de custeio superam em pouco os créditos de investimento no total dos municípios.

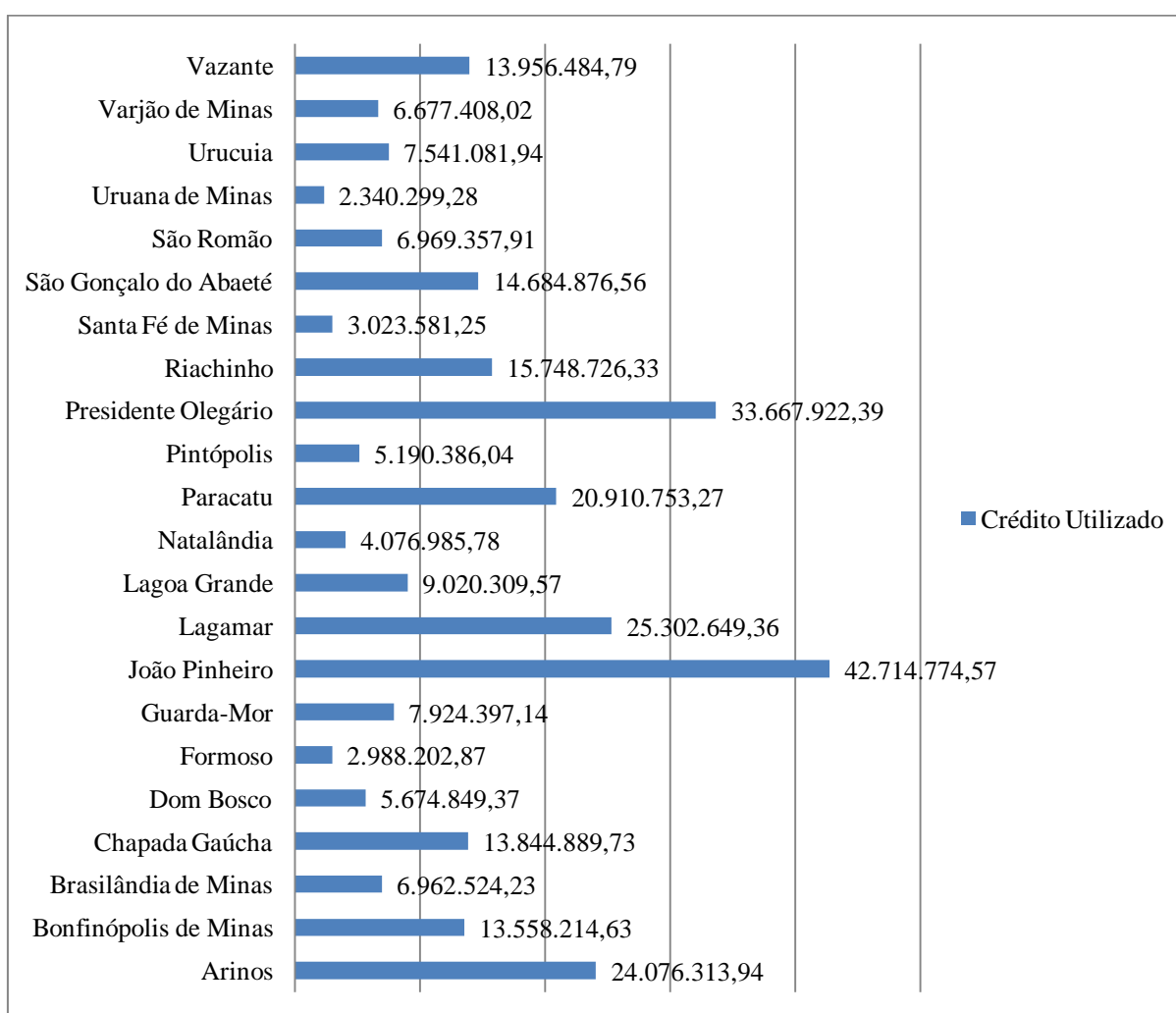
Tabela 2: PRONAF Custeio e Investimento no TCNM (%)(R\$)(PIB per capita)(2009)

Município	PIB	Custeio	Investimento	Total
Arinos	6.266,49	28,00%	72,00%	24.076.313,94
Bonfinópolis de Minas	16.799,06	55,00%	45,00%	13.558.214,62
Brasilândia de Minas	9.910,99	49,00%	51,00%	6.962.524,23
Chapada Gaúcha	6.373,36	57,00%	43,00%	13.844.889,73
Dom Bosco	10.140,03	49,00%	51,00%	5.674.849,37
Formoso	16.556,18	61,00%	39,00%	2.988.202,87
Guarda-Mor	31.687,52	61,00%	39,00%	7.924.397,13
João Pinheiro	11.409,87	49,00%	51,00%	42.714.774,60
Lagamar	10.387,25	73,00%	27,00%	25.302.649,36
Lagoa Grande	12.369,70	69,00%	31,00%	9.020.309,58
Natalândia	6.667,90	40,00%	60,00%	4.076.985,79
Paracatu	14.672,66	42,00%	58,00%	20.910.753,24
Pintópolis	4.039,39	24,00%	76,00%	5.190.386,05
Presidente Olegário	12.879,50	71,00%	29,00%	33.667.922,38
Riachinho	5.963,71	40,00%	60,00%	15.748.726,34
Santa Fé de Minas	5.987,39	32,00%	68,00%	3.023.581,24
São Gonçalo do Abaeté	15.014,91	40,00%	60,00%	14.684.876,55
São Romão	5.433,22	27,00%	73,00%	6.969.357,91
Uruana de Minas	10.589,40	69,00%	31,00%	2.340.299,28
Urucuia	5.549,31	19,00%	81,00%	7.541.081,94
Varjão de Minas	13.684,97	72,00%	28,00%	6.677.408,02
Vazante	13.380,36	66,00%	34,00%	13.956.484,80
Total		52,00%	48,00%	286.854.988,97

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e do MDA

Ainda sobre a Tabela 2.0, verifica-se uma relação diretamente proporcional em relação ao PIB e ao tipo Custeio de PRONAF, em que os municípios que apresentam níveis de PIB maiores, apresentam maior utilização do PRONAF custeio, com exceção de Paracatu, João Pinheiro e São Gonçalo do Abaeté. Notadamente os municípios com PIB per capita menores se encontram em menor nível de desenvolvimento e, portanto, necessitam a princípio do PRONAF tipo Investimento, presume-se que conforme o município se desenvolva menor será a carência em infra-estrutura e maior será a necessidade de capital de giro dos pequenos produtores.

Gráfico 1: Total de Créditos do PRONAF por Município do TCNM (2000 a 2009) (R\$)

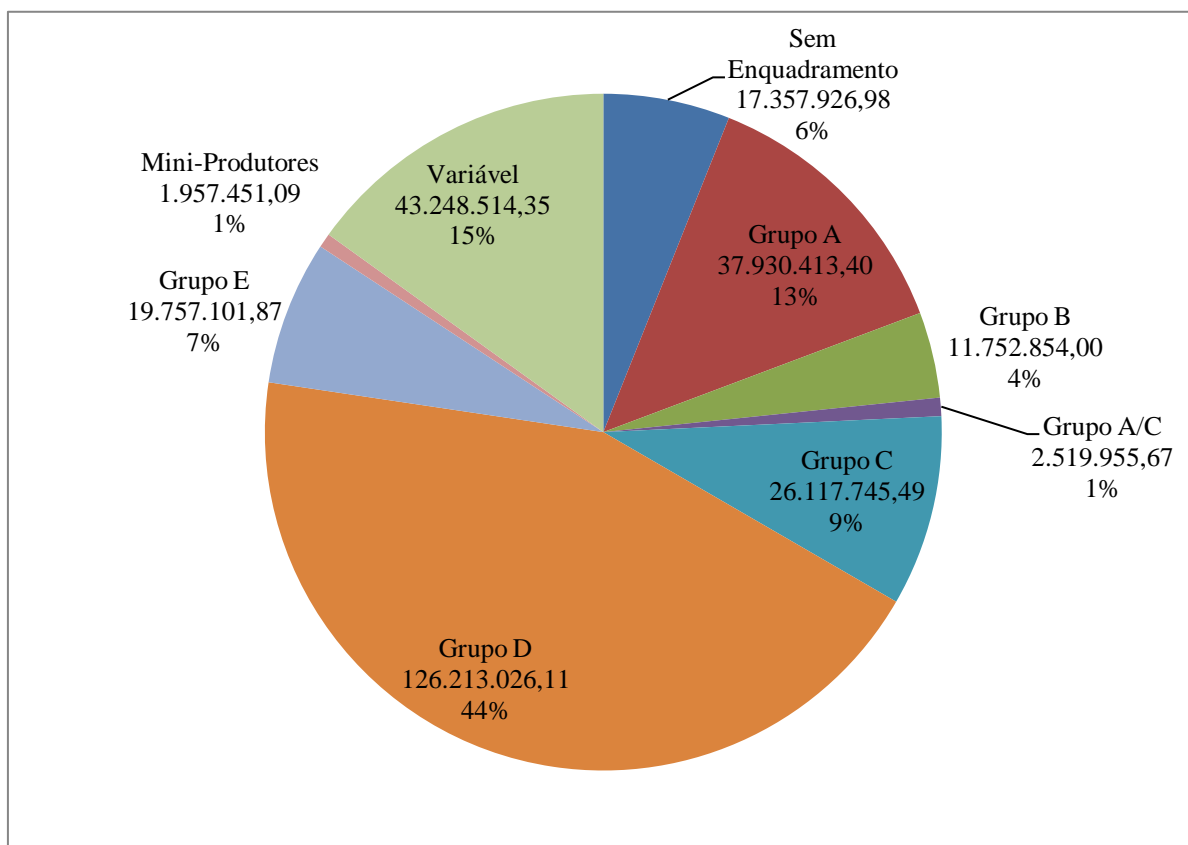


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A distribuição das linhas de financiamento do PRONAF Crédito segundo o enquadramento das unidades de produção familiar rural no Território do Noroeste de Minas demonstra uma grande participação do Grupo D, conforme verificado na figura 1, representando produtores familiares cuja renda familiar anual bruta está entre R\$14 mil e

R\$40 mil. Em segundo lugar, está o grupo *Variável* que responde por produtores cuja renda familiar bruta anual é de R\$6 mil a R\$110 mil, em terceiro esta o Grupo A, representando produtores familiares que acabaram de ser assentados, conforme demonstração abaixo:

Gráfico 2: Grupos de Produtores do TCNM segundo o PRONAF Crédito (R\$) (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Outra constatação importante é a de que cerca de 80% dos créditos liberados foram adquiridos por produtores familiares mais dinâmicos, que já atingiram certo grau produtivo, sendo que o restante dos créditos foi destinado para produtores em estágio inicial de produção. Esse panorama vai de encontro aos estudos³² recentes que indicam uma falha no processo de distribuição dos créditos do PRONAF, sendo este adquirido mais facilmente por produtores familiares que atingiram certo grau de desenvolvimento produtivo.

Portanto podemos concluir ao final deste capítulo que o território do Noroeste de Minas é composto em sua maioria por pequenos municípios de características rurais, com forte representatividade de agricultores familiares no Conselho do Território. Tais agricultores encontram-se em estágios diferentes de desenvolvimento produtivo, havendo, portanto a

³² Ver FERNANDES, F. (2011).

necessidade de suporte diferenciado para cada perfil de produtor. Ressalta-se ainda que a pluriatividade nas famílias de pequenos agricultores é baixa, conforme será demonstrado no Capítulo 3.

Visto as principais características sociais, econômicas e políticas do território do Noroeste de Minas, assim como suas demandas por investimentos diversos, passaremos a analisar as ações implantadas junto ao Programa Territórios da Cidadania, com o intuito maior de verificar se as ações e as demandas do território convergem, sendo este estudo, tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

O Território da Cidadania do Noroeste de Minas: Políticas Públicas e seus impactos

3.1 – Introdução

O objetivo maior deste capítulo é verificar a relação entre as políticas públicas e as transformações econômicas e sociais ocorridas no território do Noroeste de Minas. Abordaremos tais transformações a partir da década de 1990, verificando a relação entre as características do território, os fatores econômicos conjunturais e as políticas públicas implantadas. Ênfase maior será dada ao Programa Territórios da Cidadania e sua recente atuação no território.

Desta maneira iniciamos o terceiro e último capítulo da dissertação com uma breve recapitulação sobre a evolução das políticas agrícolas e agrárias no país, contrastando as políticas públicas de cunho regional e agrícolas com as de cunho territorial e agrárias presentes nos dias de hoje, reiterando que apesar das dificuldades postas, o segundo grupo de políticas se mostra mais eficiente em promover um desenvolvimento econômico mais incluyente.

A segunda parte tratará da análise dos dados e indicadores do território, no sentido de avaliar e verificar as transformações ocorridas em consequência das políticas implantadas. Para avaliar os impactos e transformações decorrentes das políticas regionais tradicionais, analisaremos os indicadores da década de 1990, visto que tais políticas perduraram até meados da década de 1980. Não obstante, as políticas de recorte territorial serão analisadas através de indicadores verificados nos anos 2000. Por fim, levaremos em consideração a possibilidade de fatores conjunturais macroeconômicos interferirem nos aspectos econômicos e sociais do território.

A terceira e última parte do capítulo abordará o Orçamento Executado do Programa Territórios da Cidadania para o Território da Cidadania do Noroeste de Minas, nos períodos de 2008, 2009 e 2010, a fim de verificar o perfil dos gastos, se predominam ações voltadas para a dinamização da produção ou para a transferência de renda e as áreas prioritárias do programa.

3.2 – Um breve retrospecto das questões agrárias e agrícolas no Brasil

O sistema capitalista no Brasil e suas características atuais refletem diretamente o comportamento e o processo de desenvolvimento do âmbito rural brasileiro. Neste sentido, a configuração dos problemas e das demandas sociais tanto dos meios urbanos quanto das áreas rurais, que atualmente se sobrepõem de diversas maneiras, são decorrentes em grande parte do processo desordenado do avanço do capitalismo sobre o meio rural do país.

As políticas públicas brasileiras orientadas para o âmbito rural acompanharam esse processo de desenvolvimento, sendo modificadas ao longo do tempo de acordo com as circunstâncias conjunturais da economia brasileira, porém com ênfase histórica sobre a grande propriedade. Tal característica vem sendo compartilhada recentemente com a agricultura familiar, e devido ao grande número de políticas sociais e produtivas mobilizadas para o pequeno produtor e para a população de territórios deprimidos, passaram a ser alvo de discussões entre parcelas da sociedade que questionam a viabilidade econômica de tais estruturas produtivas, e das que defendem o papel desempenhado por tais estruturas nas respectivas cadeias produtivas e seu viés social.

Antes de entrarmos na discussão sobre o papel da agricultura familiar e na necessidade de amparar a população dos territórios deprimidos na conjuntura atual, é importante retomarmos sinteticamente a discussão apresentada nos capítulos 1 e 2 a fim de apontar os principais aspectos que moldaram a atual situação agrária e agrícola do país. Destarte, abordaremos tais fatos em contraste com nossa percepção acerca das perspectivas da agricultura familiar no Brasil.

As grandes propriedades rurais no Brasil e suas tradicionais vantagens políticas e econômicas se consolidaram já nos primórdios da colonização portuguesa nos idos de 1500, quando houve as primeiras divisões territoriais em solo brasileiro. As sesmarias, como eram chamadas os recortes territoriais do imenso território brasileiro, foram a solução encontrada pela corte portuguesa para ocupar e proteger a totalidade das terras encontradas. Passados cinco séculos desde o descobrimento, a concentração das propriedades rurais continua a ser uma realidade no país.

O Brasil desde então se consolidou como uma economia agro-exportadora, tendo a produção agrícola fundamental importância sobre os aspectos macroeconômicos e, sobretudo sobre o próprio desenvolvimento do país. As primeiras políticas públicas de nossa história

recente voltadas para o âmbito agrícola foram criadas para dar suporte à grande propriedade agrícola, levando em consideração que tais propriedades eram as principais “instituições” responsáveis por financiar as atividades industriais, pois os recursos ociosos nas empresas agrícolas eram utilizados para fomentar atividades industriais próximos aos centros urbanos, dando início ao processo de consolidação do capitalismo industrial no Brasil no século XX. Por tais políticas entendem-se a compra e a estocagem de produtos agrícolas, sobretudo o café, além de crédito facilitado para os produtores.

Ressalta-se que por muito tempo a elite política brasileira foi representada por grandes produtores e proprietários de terra, sendo tal característica ainda presente nos dias atuais. Notadamente verifica-se que tradicionalmente sempre tivemos políticas voltadas para a grande propriedade, não tirando o mérito e nem a importância de tais políticas para o desenvolvimento do país, apenas ressaltando sua parcialidade histórica.

O Sistema Nacional de Crédito Rural, criado em 1965, foi um marco na evolução recente das políticas públicas brasileiras deliberadas para o âmbito rural. O amplo acesso ao crédito, pelos grandes produtores, permitiu o fornecimento de matérias-primas a montante e a jusante na cadeia produtiva agrícola, sendo um importante estímulo à produção industrial do país. Ademais, o crescimento da produção agrícola facilitada pelo crédito em abundância, contribuía para a geração de divisas recebidas sobre as exportações, criando importantes saldos na balança comercial que eram utilizados para a importação de bens industriais no chamado processo de industrialização por substituição de importações.

A consolidação dos complexos agro-industriais viabilizada por políticas de crédito facilitado do SNCR e por programas de aquisição da produção foi um passo fundamental tanto para consolidar o Brasil no cenário internacional como um *player* no fornecimento de *commodities* primárias, sobretudo agrícolas, quanto para desenvolver o capitalismo industrial no país.

Neste mesmo período iniciaram-se também os programas de ocupação das demais áreas do território brasileiro que se encontravam até então “desocupadas”. A grande produção ainda não havia se estabelecido em tais regiões, pois não havia tecnologia e conhecimento na época para o uso de seus solos, caso da região centro-oeste (cerrado) e da região amazônica. Estudos sobre a adaptação dos solos e de determinadas espécies agrícolas foram desenvolvidos sobre a chancela da EMBRAPA e demais órgãos governamentais criados para tal finalidade.

Ressaltando que tais políticas eram voltadas para o grande produtor, capaz este de captar os recursos e produzir em grandes montantes para abastecer o mercado interno e externo.

Ao iniciar a década de 1980, devido às sucessivas crises conjunturais vivenciadas pelo Brasil, as políticas públicas deliberadas para o âmbito agrícola, sofreram um importante declínio. Tal declínio foi contrastado pelo crescimento das demandas sociais tanto nos centros urbanos quanto nas áreas rurais. Surgiram as primeiras manifestações acerca da abordagem endógena de desenvolvimento e posteriormente já na década de 1990 as manifestações acerca do desenvolvimento territorial rural no nível de políticas públicas, sendo os aspectos sociais e os pequenos produtores o centro dessa nova abordagem.

Como as políticas públicas da época eram orientadas para o grande produtor, o pequeno proprietário se via sem condições de continuar sua produção, seja por falta de apoio técnico, ou por falta de acesso ao crédito. As populações rurais, sem condições de se manterem no campo, tiveram declínio considerável nas décadas de 1970 e 1980, migrando para as periferias das grandes cidades. Não obstante, as condições nos centros urbanos eram também precárias, dado o prolongamento da crise econômica que adentrava a década de 1990. A situação se tornou tão insustentável nos centros urbanos que na década de 1990 verificou-se em várias regiões do país o retorno do fluxo migratório para as áreas rurais.

Antes de aprofundarmos a discussão acerca das políticas de cunho territorial, cabe ressaltar alguns pontos fundamentais orientados para as políticas públicas tradicionais de cunho regional e agrícola, no sentido de contrastar sua importância e suas consequências para o país.

Primeiramente, há de se ressaltar que tais políticas, como o SNCR e os programas de ocupação das áreas não desenvolvidas, foram elaborados com o intuito de aumentar a produção agrícola nacional com vistas ao abastecimento do mercado interno, até então dependente de importações. Somado a esse fato, verificou-se que tais políticas também eram extremamente eficientes para a geração de saldos comerciais com a finalidade de se promover a industrialização e ainda contribuíram para anexar as regiões até então pouco povoadas e com baixo dinamismo econômico ao eixo mais desenvolvido do país, portanto, sob este escopo elas foram muito bem sucedidas no que se propuseram a fazer.

Apesar destes fatos, tais políticas são alvo de críticas, pois se credita a elas a responsabilidade sobre o processo de concentração de terras, sua consequente influência sobre

a relevante concentração de renda no país e sobre a deterioração da condição de vida dos pequenos produtores rurais. Reordenando as críticas, o fato é que faltou comprometimento para com a questão agrária do Brasil, pela elite brasileira, justamente por ela ser composta de grandes proprietários de terras. Posto de outra maneira, a crítica deve ser feita não sobre as políticas agrícolas em si, mas sobre a falta de políticas agrárias.

Por questão agrária entende-se as relações de trabalho, as condições de vida e as demais variáveis que afetam a população rural brasileira e que por muito tempo foram preteridas em prol das demandas dos grandes produtores. Tal questão era pronunciada e até mesmo discutida já em meados do século XX, mas devido ao teor conflitante entre os interesses do grande proprietário e dos trabalhadores rurais, na época optou-se por atender os interesses apenas dos grandes produtores.

Passados os períodos de abundância de crédito e de desenvolvimento econômico, o Brasil passou por um período conturbado de sua história, marcado por sucessivas crises econômicas e pela longa luta travada contra a inflação. As décadas de 1980 e 1990 em decorrência desses fatores representaram um vazio em termos de políticas públicas orientadas para os produtores rurais, levando em consideração o apoio que tinham no passado.

O desenvolvimento endógeno, tratado com mais afinco no capítulo primeiro desta dissertação, panacéia em tempos de escassez de recursos, ganhou destaque entre os intelectuais da época, dada a ausência marcante de políticas públicas. Os territórios e localidades deveriam então, se mobilizarem a fim de construir ou utilizar seu capital social, de maneira a promover seu próprio desenvolvimento econômico, retirando a responsabilidade do Estado sobre esse processo. A constituição de 1988 foi de encontro a essa perspectiva ao criar mecanismos de tomada de decisão em âmbito municipal, dando maior poder aos atores locais através da criação de arranjos sociais locais de caráter consultivos e deliberativos.

No primeiro mandato do governo de FHC, em 1994, surgiram as primeiras políticas orientadas para a parcela rural e as camadas mais baixas da população, já sob os aspectos do desenvolvimento territorial, mesmo que de maneira incipiente. O PRONAF, primeiro programa de crédito deliberado aos pequenos produtores criado em 1996 e o Bolsa-Escola criado em seu segundo mandato são exemplos da mudança de postura do governo sobre as demandas sociais e agrárias.

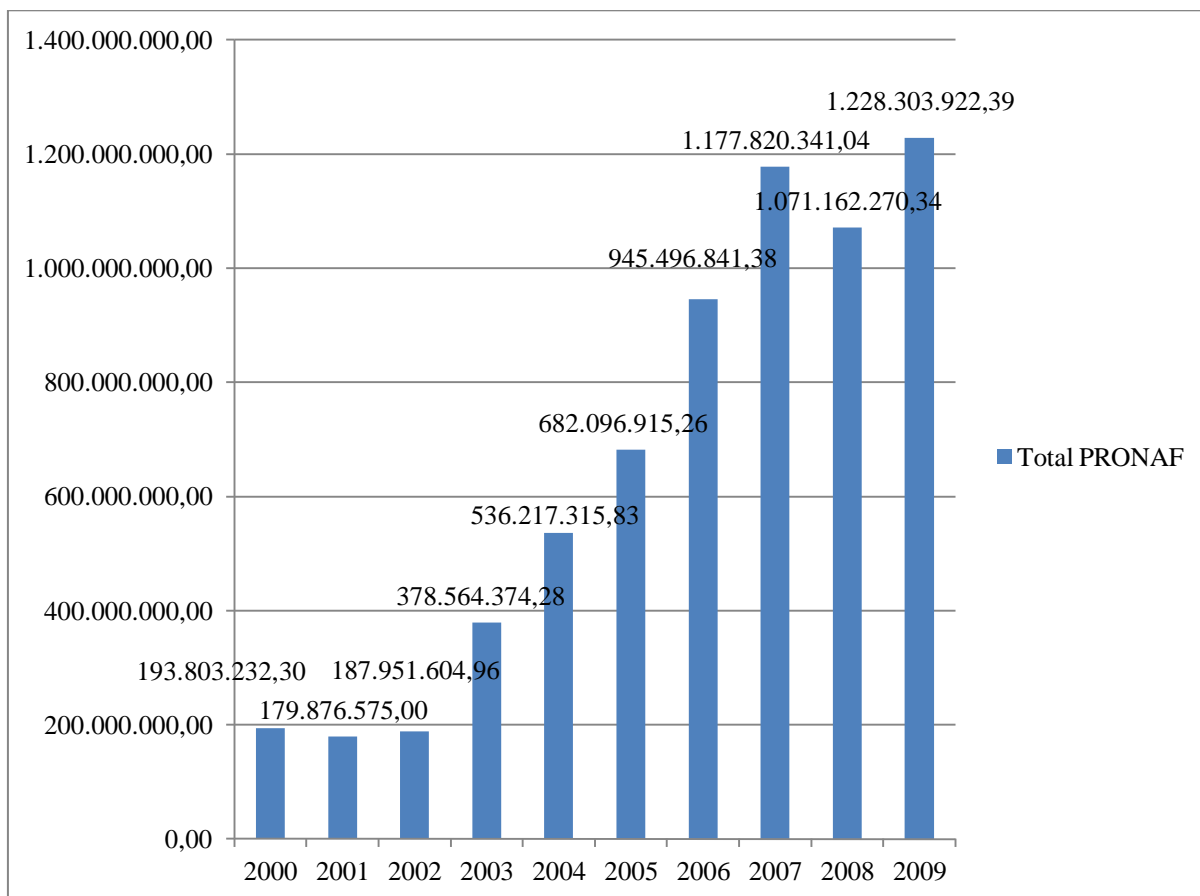
No governo Lula a partir de 2002 tais políticas foram implementadas e trabalhadas de forma prioritária em seus mandatos. O fornecimento de crédito, de assistência técnica e demais aparatos ao pequeno produtor, feito através de trabalho conjunto dos governos municipais, estaduais e principalmente federal fez da agricultura familiar e da pluriatividade uma realidade no país. Ressaltando que os grandes proprietários continuaram a ser beneficiados com as políticas de crédito rural, não havendo, portanto uma troca de política do grande para o pequeno produtor, mas sim uma correção de oportunidades ou políticas públicas entre os produtores.

Sob o âmbito social, as políticas públicas desenvolvidas no governo Lula também merecem destaque, pois foram responsáveis por retirar milhões de pessoas do nível de pobreza, atendendo as demandas mais urgentes dessa parcela social, através da implantação conjunta de diversos programas sob orientação de todos os níveis de governo. O êxito de tais programas fez do Brasil referência internacional em desenvolvimento territorial (BRASIL, 2012).

Os Territórios da Cidadania, programa criado em 2008, são exemplo importante de que o desenvolvimento territorial deve ser alcançado através da redução das desigualdades via superação da pobreza rural. O programa pode ser considerado uma evolução do Programa Territórios Rurais, pois foi criado sob perspectiva semelhante, a de desenvolver territórios de baixo dinamismo econômico compostos notadamente por territórios rurais.

O programa Territórios da Cidadania atua sob sete linhas principais de ações: Direitos e Desenvolvimento Social; Organização Sustentável da Produção; Saúde, Saneamento e Acesso a Água; Educação e Cultura; Infra-Estrutura; Apoio à Gestão Territorial e por Ações Fundiárias. Neste programa, as demandas sociais são levantadas pelos próprios atores locais e levadas às instâncias governamentais competentes. O próprio processo de levantamento das demandas é acompanhado por entes do governo, que os auxiliam e tornam o processo de trâmite, entre o reconhecimento de um problema e a solução do mesmo, mais eficiente.

Os recursos destinados a esses programas merecem destaque a parte, pois durante os dois mandatos de Lula os recursos cresceram de forma relevante, ressaltando que o volume de recursos é fundamental para a viabilidade e qualidade dos programas. No gráfico 3.0 encontra-se a evolução dos recursos oriundos do PRONAF, utilizados pelos produtores da agricultura familiar no Território da Cidadania do Noroeste de Minas, como evidência do comprometimento do Governo Lula para com a questão.

Gráfico 3: Total do PRONAF nos Municípios do TCNM entre (2000 a 2009) (R\$)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA/SAF

A atenção dada à questão agrária nos últimos anos representada pelos resultados obtidos na agricultura familiar e, sobretudo pelo alto montante de recursos trabalhados, suscitou um novo e polêmico debate sobre o tema. De um lado estão os que acreditam que grande parcela da agricultura familiar é insustentável, sendo incapaz de permanecer em atividade sem o auxílio explícito de programas governamentais. Em contrapartida, os defensores da agricultura familiar advogam pelo seu importante papel em termos econômicos e sociais sobre a população rural, defendendo ainda sua viabilidade.

O estudo de Alves e Rocha (2010) representa bem o primeiro grupo, pois ao analisar dados do censo agropecuário de 2006 verifica que a grande maioria dos agricultores familiares é composta por produtores de baixa renda, sendo, portanto grandes demandantes de programas governamentais, sem o qual possivelmente estariam desempenhando outras atividades, não mais ligadas ao âmbito rural.

Alves e Rocha (2010) apontam para um alto grau de concentração da produção na agropecuária brasileira, em que 8,19% dos produtores foram responsáveis por 84,89% da produção declarada, tendo como renda média por estabelecimento o valor de R\$24.012,55, e ainda dentro desse grupo, 0,43% foram responsáveis por 51,34% da produção. O segundo grupo verificado, representando média de rendimento mensal por estabelecimento de R\$1.360,38, compreenderam 18,86% do número de produtores e foram responsáveis por 11,08% da produção nacional total. Por fim, o último grupo verificado, representando a grande maioria dos produtores brasileiros (72,96%), estão os que tiveram renda mensal média de R\$128,13 e responsáveis por 4,04% do rendimento declarado total.

Segundo Alves e Rocha (2010), os produtores oriundos do primeiro e segundo grupos possuem totais condições de se manterem apenas com as políticas agrícolas comuns, como as políticas de preços, controle de qualidade e de crédito rural. Já a parcela dos pequenos produtores pertencentes ao grupo de menor rendimento mensal (R\$128,13) cuja grande maioria está localizada na região nordeste do país, não possui condições de se manter apenas com as tradicionais políticas agrícolas e, portanto é amparado por diversas políticas de cunho social além das políticas produtivas, como a aposentadoria rural e o bolsa-família.

As políticas de caráter social associadas à produção são fundamentais para a permanência desses pequenos produtores no campo, pois a ausência de tais políticas faria com que as oportunidades apresentadas pelos centros urbanos sobressaíssem sobre as do campo, implicando em grande evasão rural. Portanto programas especiais visando a agricultura familiar, os assentados da reforma agrária e ao atendimento das demandas dos sem terras, visam, sobretudo a permanência deste contingente populacional no campo, de maneira a não prejudicar a condição de vida dos habitantes dos centros urbanos (ALVES e ROCHA, 2010). Não obstante, segundo os autores, vale dizer que tais políticas são válidas enquanto os centros urbanos não forem capazes de absorver parcelas maiores de habitantes, ressaltando ainda que situação parecida é vista na Europa com atuação de políticas públicas semelhantes.

Em contraste com esse pensamento, estão os estudos que apontam para a evolução da agricultura familiar brasileira, representada por sua importância sobre o abastecimento interno de alimentos e sobre o relevante crescimento da qualidade de vida no campo. As políticas voltadas para a produção destes pequenos agricultores, a exemplo do PRONAF, são tão importantes quanto as políticas voltadas para os grandes produtores.

As políticas principalmente creditícias orientadas para os grandes produtores cumprem papel importante em termos de abastecimento externo e balança comercial, já as políticas orientadas para os pequenos produtores, cumprem o duplo papel econômico e social, ao dar condições para o produtor abastecer o mercado local juntamente com uma substancial melhoria na qualidade de vida de seus produtores. Tais políticas, junto com as de perfil social, como as de transferência direta de renda, funcionam para suprir os gargalos deixados pelo sistema capitalista, dada as características peculiares da agricultura presentes sob o capitalismo já discutidas no capítulo primeiro.

Neste sentido, as políticas creditícias e sociais, responsáveis pela sustentação da agricultura familiar não devem ser pensadas como um meio de ganhar tempo pelo governo, enquanto se preparam os centros urbanos para a absorção de parcelas da população rural. Elas devem ser pensadas, diferentemente do que pensam Alves e Rocha (2010), como uma medida econômica capaz de levar dinamismo às regiões abandonadas pelo capitalismo, gerando fluxos de renda e proporcionando qualidade de vida digna a essas populações.

Levando em consideração os aspectos mencionados como justificativa para a adoção de políticas públicas de apoio a agricultura familiar, nosso pensamento é de que conforme a qualidade de vida das populações rurais for se elevando, estas estarão mais propensas a migrar para os grandes centros urbanos em busca de certas demandas ainda não oferecidas nos pequenos municípios, principalmente os de características rurais.

A migração para os centros urbanos deve ser encarada como uma melhora na qualidade de vida do indivíduo, sendo recomendado desde que o indivíduo possua características que viabilize sua correta inserção. A população rural de média e avançada idade tende a permanecer no campo por diversos fatores, mas, sobretudo por questões culturais. Acostumada à vida no campo, dificilmente se adaptariam ou sentiriam atraídos pela vida nos centros urbanos. O mesmo não vale para os indivíduos jovens.

Uma educação de qualidade é a pedra fundamental que gabaritará o indivíduo do campo a migrar para os centros urbanos e ser incorporado de forma digna. Conforme o grau de instrução no campo aumenta, como o acesso à informação e à cultura, maior será o nível de atratividade dos centros urbanos. O indivíduo passa então a comparar as oportunidades e a qualidade de vida entre os dois âmbitos. Acesso ao ensino superior, a opções de entretenimento e à oportunidade de carreiras são alguns dos diferenciais apresentados pelos centros urbanos, e que dificilmente encontrarão equivalência nos pequenos municípios.

Políticas públicas orientadas para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos que permanecem no campo são fundamentais e neste escopo entram as políticas de transferência de renda, pois atende parcela considerável da população que não tiveram acesso à educação de qualidade, e que, portanto não possuem alternativas quanto à ocupação e quanto a rendas mais elevadas. Qualidade de vida digna é o mínimo que o Estado brasileiro deve proporcionar para essa parcela populacional, visto que as falhas do sistema capitalista proporcionaram tal precariedade de condições.

Neste sentido, no próximo tópico abordaremos os indicadores do Território da Cidadania no Noroeste de Minas vislumbrando a possibilidade de mensurar um possível ganho de qualidade de vida da população do território no decorrer dos últimos anos, verificando ainda sua relação com as políticas de recorte regional e de recorte territorial.

3.3 - Desenvolvimento Econômico e Social no Território do Noroeste de Minas

Nos últimos anos a melhoria na qualidade de vida da população do Território do Noroeste de Minas vem aumentando consideravelmente. Tal melhora é creditada a fatores econômicos conjunturais e a impactos resultantes de políticas públicas específicas sobre o território. Neste sentido, no presente capítulo procuraremos avaliar a evolução dos índices que indicam a qualidade de vida da população do Território e suas possíveis causas.

A princípio, para melhor qualificação da população do território elaboramos a Tabela 3 que nos indica o perfil das famílias do TCNM. As informações sobre o perfil das famílias é de extrema relevância, pois através de suas ocupações e seus ramos de atividade, em ambos os âmbitos, rural e urbano, conseguimos visualizar e antecipar as possíveis demandas dessas famílias, verificando ainda se as políticas públicas implantadas nos dias atuais, a exemplo do Programa Territórios da Cidadania, contemplam as demandas referentes às parcelas das famílias de forma parcial. Não obstante, a caracterização das famílias do território segundo perfis de ocupação e ramos de atividade se mostra também importante para a elaboração de novas políticas orientadas para o território.

Tabela 3: Distribuição do número dos tipos de famílias extensas segundo o local de domicílio: Território da Cidadania do Noroeste de Minas, 2000.

LOCAL DOMICÍLIO / TIPO DE FAMÍLIA	ÁREA URBANA			ÁREA RURAL		
	2000	Posição na Ocupação	Ramo de Atividade	2000	Posição na Ocupação	Ramo de Atividade
		(%)	(%)		(%)	(%)
Empregadora com mais de 2 empr.	981	2,0		109	0,5	
Agrícola	100		0,2	43		0,2
Pluriativo	160		0,3	11		0,1
Não-agrícola	721		1,4	56		0,3
Empregadora com até 2 empregados	880	1,8		262	1,3	
Agrícola	118		0,2	133		0,6
Pluriativo	139		0,3	70		0,3
Não-agrícola	624		1,2	58		0,3
Conta-Própria	11533	23,0		6281	30,4	
Agrícola	928		1,8	3761		18,2
Pluriativo	1904		3,8	1662		8,1
Não-agrícola	8701		17,3	858		4,2
Empregados	28047	55,9		11011	53,3	
Agrícola	5742		11,4	7751		37,5
Pluriativo	3895		7,8	1616		7,8
Não-agrícola	18410		36,7	1645		8,0
Não-ocupados	8742	17,4		2984	14,5	14,5
TOTAL	50183	100,0		20647	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados de Censo Demográfico de 2000 do IBGE.

A metodologia utilizada para a elaboração da Tabela 3 foi extraída da unidade de análise adotada pelo Projeto Rurbano, correspondendo ao conceito de família extensa a qual compreende a família nuclear, seus parentes que vivem no mesmo domicílio e os agregados. Os dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) foram trabalhados a partir da tipologia de famílias extensas conforme o local de domicílio, rural e urbano, e sua posição de ocupação como empregador, conta própria, empregado e não ocupado.

O IBGE considera o empregador, o indivíduo que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado. Considera-se o conta-própria o indivíduo que trabalha explorando seu próprio empreendimento sozinho, ou com sócio, sem ter empregados e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado. O empregado é considerado o indivíduo que trabalha para um empregador, cumprindo uma jornada de trabalho e recebendo remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios. Nesta categoria o IBGE inclui o indivíduo que presta serviço militar obrigatório, o sacerdote, ministro de igreja, pastor, rabino, frade, freira, dentre outros clérigos (CALDAS, 2008).

A classificação das famílias segundo sua posição de ocupação foi definida da seguinte forma: se um dos membros da família declarou ser empregador, a família foi classificada como tal, independente da posição na ocupação dos demais membros. Na falta de empregador, a família foi classificada como de conta própria se um dos membros ativos declarou-se como tal, independente da posição de ocupação dos demais membros. Caso não haja nenhum empregador e nem um conta própria, a família é classificada como de empregados, se pelo menos um de seus membros declarou exercer alguma atividade agrícola ou não agrícola na semana de referência. Por fim, a família é considerada de trabalhadores não ocupados, caso nenhum de seus membros tenha se declarado ocupado na semana da pesquisa (CALDAS, 2008).

As famílias extensas foram subdivididas em agrícolas, não-agrícolas e pluriativas de acordo com cada posição na ocupação acima referida. As famílias agrícolas são aquelas em que todos os seus membros ocupados estavam envolvidos em atividades agrícolas como sua ocupação principal na semana de referência da pesquisa. As famílias não-agrícolas são aquelas em que todos os seus membros ocupados exerciam atividades não-agrícolas. Já as famílias pluriativas são aquelas em que pelo menos um de seus membros exercia alguma atividade agrícola e outro exercia uma atividade não-agrícola, ou ainda quando pelo menos um de seus membros declarou exercer dupla atividade agrícola, uma como conta própria e outra como assalariado, na semana de referência (NASCIMENTO, 2008).

Ao analisar a Tabela 3 contata-se que o número de famílias que representam a agricultura familiar³³ no território, se consideradas as localizadas no perímetro urbano, correspondem a apenas 6,15% do total das famílias domiciliadas no mesmo perímetro. Considerando apenas o perímetro rural, tais famílias representam apenas 27,25% do total verificado. Ressalta-se que foram consideradas famílias que representam a agricultura familiar, as famílias empregadoras de até 2 empregados, que desempenham atividades agrícolas e pluriativas, e as famílias de conta própria que também desempenham atividades agrícolas e pluriativas.

Se considerarmos o perímetro urbano e o rural juntos, verificamos que as famílias que respondem pela agricultura familiar representam apenas 12,30% do total das famílias,

³³ Por agricultura familiar entende-se que a produção e a direção dos trabalhos no estabelecimento são exercidas pelo próprio produtor e o trabalho exercido pelos integrantes de sua família deve ser necessariamente superior ao trabalho contratado (FAO/INCRA).

porcentagem ainda inferior à parcela de não ocupados, que representam 16,55% das famílias analisadas.

Percebemos também que a maior parcela das famílias está classificada como empregadas, ou seja, aquelas que seus membros não são conta própria e nem empregam indivíduos. No âmbito urbano, tais famílias representam 55,9% do total, e no âmbito rural são responsáveis por 53,3%, considerando os dois âmbitos juntos, as famílias de empregados totalizam 55,14% das famílias analisadas. Verifica-se ainda que 51% das famílias de empregados estão locadas em atividades não agrícolas.

As famílias classificadas como empregadoras, com mais de dois empregados, são minoria no quadro geral. No perímetro urbano equivalem a 2% das famílias, e no perímetro rural equivalem a 0,5% delas. No total, levando em consideração ambos os perímetros, tais famílias representam 1,53% do total de famílias.

Mencionados os principais aspectos da Tabela 3, podemos caracterizar o Território da Cidadania do Noroeste de Minas como um território onde as famílias de empregados são maioria, e sua maior incidência se dá nos perímetros urbanos com atividades não agrícolas. O território apresenta também uma parcela considerável de indivíduos não ocupados, cuja incidência maior é verificada no âmbito urbano, e que a agricultura familiar não representa parcela significativa do total das famílias do território. Ademais, o território apresenta uma sobreposição considerável entre o âmbito urbano e rural, verificados por relevante parcela de atividades agrícolas desempenhadas nos perímetros urbanos e pelas atividades não agrícolas desempenhadas nos perímetros rurais. Neste sentido, as políticas públicas orientadas para a dinamização do território devem necessariamente levar tais características em consideração.

Analisando o Produto Interno Bruto a preços correntes por setores entre os municípios que compreendem o Território da Cidadania do Noroeste de Minas entre os anos de 1999 e 2009 conforme a Tabela 4, verificamos que 60% dos municípios do território apresentaram PIB maior no setor de serviços durante o ano de 2009. Destes municípios, cinco possuíam PIB do setor agropecuário maior dez anos antes, em 1999, indicando, portanto que ao longo da década analisada houve uma inversão dos setores de maior participação, do agropecuário para o de serviços.

Tabela 4: Valor Adicionado a preços correntes no TCNM (1999 e 2009) (R\$)

Setor Município / Anos	Agropecuário		Industrial		Serviços	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Arinos	14.520	39.477	3.543	8.925	19.734	62.129
Bonfinópolis de Minas	17.533	57.442	1.225	4.230	11.331	34.581
Brasilândia de Minas	20.848	47.089	7.628	22.073	16.051	59.056
Chapada Gaúcha	10.882	32.587	766	4.706	7.103	33.906
Dom Bosco	7.235	20.397	1.877	1.817	5.220	15.549
Formoso	24.086	58.468	989	4.048	8.630	46.045
Guarda-Mor	42.576	156.310	1.928	6.291	16.052	49.311
João Pinheiro	57.947	184.329	13.082	64.900	69.750	240.420
Lagamar	14.003	29.228	5.409	15.396	11.944	34.367
Lagoa Grande	15.923	56.211	2.815	12.916	11.716	40.625
Natalândia	2.844	8.338	426	1.369	3.860	12.360
Paracatu	93.658	322.423	75.956	275.289	159.500	555.158
Pintópolis	3.656	7.526	790	3.080	4.925	21.688
Presidente Olegário	52.590	137.932	4.747	12.008	29.659	89.705
Riachinho	5.166	16.727	1.126	3.604	8.293	28.670
Santa Fé de Minas	2.380	8.799	566	1.816	3.519	13.576
São Gonçalo do Abaeté	12.395	39.325	1.228	7.456	8.901	45.649
São Romão	3.450	15.462	1.223	4.463	7.943	31.320
Uruana de Minas	5.145	13.525	450	1.991	3.844	13.133
Uruçuaia	3.932	24.139	1.181	6.342	6.437	35.494
Varjão de Minas	17.267	48.002	1.590	6.643	7.532	32.161
Vazante	23.100	61.429	25.237	83.261	35.908	107.415
Total	451.135	1.385.164	153.780	552.624	457.852	1.602.317

Fontes: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, CONAC, FJP e CEI.

Levando em consideração todos os municípios do território, a participação agregada do setor de serviços é maior que a participação do setor agropecuário, inclusive em 1999. Contudo, se excluirmos os municípios de Paracatu e de João Pinheiro, os dois maiores municípios do território, a relação se inverte. Ou seja, o setor agropecuário passa a ser maior que o setor de serviços, tanto em 1999 quanto em 2009.

Não obstante, verifica-se que quanto maior a população do município, maior é a participação do setor de serviços e do setor industrial. Quanto menor o município maior é a participação do setor agropecuário. Nos municípios menores, quando a participação do setor de serviços é maior, constata-se que há uma maior participação da agricultura familiar em relação à agricultura não familiar, o que explica o baixo PIB agropecuário.

A título de exemplo, comparando o município de Natalândia com 3.280 habitantes e o município de Uruana de Minas com 3.235, através das Tabelas 4 e 8, verifica-se que em Natalândia, o PIB do setor de serviços possui maior relevância em comparação com o PIB do setor agropecuário, pois a agricultura familiar no município responde por aproximadamente 87% do PIB agropecuário. Já em Uruana de Minas, o PIB do setor agropecuário possui relevância maior em comparação com o PIB do setor de serviços, pois a agricultura não familiar, tradicional, responde por aproximadamente 68% do PIB agropecuário.

A participação do setor agropecuário merece atenção à parte, pois divide com o setor de serviços o protagonismo no território. Neste sentido, é importante verificarmos a participação da agricultura familiar e da agricultura não familiar “tradicional”, no montante do valor adicionado do setor.

A Tabela 5 com dados do Censo Agropecuário de 2006 dá uma noção da representatividade da agricultura não familiar no território, em que considerados todos os municípios, a agricultura patronal, não familiar, representa aproximadamente 69% do valor da produção dos estabelecimentos do TCNM. Portanto, o setor agropecuário tem um peso grande no PIB do território e esse peso é representado em sua maioria pela agricultura patronal, tendo a agricultura familiar, pouca expressão.

Segundo Fernandes (2011), a agricultura familiar no Brasil representa 84,4% do total de estabelecimentos agropecuários, sendo responsável por 38% do valor bruto da produção gerada e por 74,4% do pessoal ocupado (12.3 milhões de pessoas). Já no TCNM a AF representa 76% dos estabelecimentos agropecuários, conforme verificado na Tabela 6, e apenas 31% do valor da produção. Portanto, em relação ao Brasil, o TCNM possui uma menor participação de agricultores familiares, fator este que não minimiza a necessidade de políticas públicas em seu benefício, como o crédito agrícola, o apoio técnico e os demais benefícios sociais que garantam uma qualidade de vida digna para essa população, ressaltando ainda que tais políticas de recorte territorial são fundamentais para o próprio desenvolvimento do território.

Tabela 5: Valor da produção dos estabelecimentos no ano de 2006 nos municípios do TCNM (Mil Reais)

Município	Agricultura familiar	Não familiar	Total	Agricultura Familiar (%)	Agricultura não Familiar (%)
Arinos	4717	5261	9978	47,27	52,73
Bonfinópolis de Minas	2772	40521	43293	6,40	93,60
Brasilândia de Minas	1943	10666	12609	15,41	84,59
Chapada Gaúcha	4247	23323	27570	15,40	84,60
Dom Bosco	2875	4079	6954	41,34	58,66
Formoso	1563	16937	18500	8,45	91,55
Guarda-Mor	15886	64503	80389	19,76	80,24
João Pinheiro	21826	247010	268836	8,12	91,88
Lagamar	11787	13480	25267	46,65	53,35
Lagoa Grande	10145	48407	58552	17,33	82,67
Natalândia	9803	1408	11211	87,44	12,56
Paracatu	16556	171054	187610	8,82	91,18
Pintópolis	3952	664	4616	85,62	14,38
Presidente Olegário	20046	87594	107640	18,62	81,38
Riachinho	13726	6968	20694	66,33	33,67
Santa Fé de Minas	3805	2156	5961	63,83	36,17
São Gonçalo do Abaeté	2582	23973	26555	9,72	90,28
São Romão	1465	5321	6786	21,59	78,41
Uruana de Minas	1941	4178	6119	31,72	68,28
Uruçuaia	3030	7531	10561	28,69	71,31
Varjão de Minas	3088	54824	57912	5,33	94,67
Vazante	13232	27895	41127	32,17	67,83
Total	170987	867753	1038740	31,18	68,82

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE - Censo Agropecuário

A Tabela 6 mostra a relação entre a agricultura familiar e a agricultura patronal no território, sob os aspectos de área e participação dos estabelecimentos agropecuários em percentual, e constata-se que a agricultura familiar, apesar de ser maioria, representando 76% dos estabelecimentos agropecuários do território, como já mencionado, ocupa aproximadamente 22% da área ocupada pela agropecuária. A agricultura patronal representa aproximadamente 24% dos estabelecimentos agropecuários e ocupa 78% do território.

Estes números são consequência das políticas orientadas para o grande produtor, elaboradas na década de 1970, e cujas características perduram nos dias atuais, ditando inclusive a dinâmica econômica dos municípios do território, como visto anteriormente com os municípios de Natalândia e Uruana de Minas.

Tabela 6: Área e participação dos estabelecimentos agropecuários em percentual nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas (2006)

Municípios	% Agricultores	% Agricultores	Área - Agricultores	Área - Agricultores
	Familiares	não familiares	Familiares	não familiares
Arinos	75,52	24,48	19,72	80,28
Bonfinópolis de Minas	73,21	26,79	15,28	84,72
Brasilândia de Minas	78,98	21,02	11,51	88,49
Chapada Gaúcha	86,90	13,10	28,62	71,38
Dom Bosco	66,58	33,42	28	72
Formoso	80,51	19,49	19,97	80,03
Guarda-Mor	63,61	36,39	22,46	77,54
João Pinheiro	69,10	30,90	14,52	85,48
Lagamar	78,20	21,80	40,79	59,21
Lagoa Grande	83,95	16,05	20,28	79,72
Natalândia	82,89	17,11	20,38	79,62
Paracatu	67,35	32,65	12,53	87,47
Pintópolis	90,49	9,51	42,53	57,47
Presidente Olegário	78,10	21,90	27,21	72,79
Riachinho	87,06	12,94	31,05	68,95
Santa Fé de Minas	79,96	20,04	13,93	86,07
São Gonçalo do Abaeté	50,31	49,69	8,18	91,82
São Romão	90,19	9,81	16,29	83,71
Uruana de Minas	76,98	23,02	23,46	76,54
Urucuia	85,95	14,05	30,43	69,57
Varjão de Minas	64,36	35,64	15,35	84,65
Vazante	68,26	31,74	21,25	78,75
Média	76,29	23,71	21,99	78,01

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

A Tabela 7 indica o número de domicílios dos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas segundo o âmbito em que se encontram, rural e urbano, nos anos de 1991, 2000 e 2010, permitindo uma melhor visualização acerca da distribuição da população ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Tabela 7: Número de domicílios por situação, segundo os municípios do Território do Noroeste de Minas, nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Municípios	1991		2000		2010	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Arinos	1926	1587	2338	3186	2780	4037
Bonfinópolis de Minas	1647	1517	887	1275	948	1595
Brasilândia de Minas	-	-	952	2828	866	4038
Chapada Gaúcha	-	-	919	1103	1392	1950

Dom Bosco	-	-	1055	631	822	820
Formoso	1021	487	1123	1043	1129	1796
Guarda-Mor	811	618	1227	1127	1425	1356
João Pinheiro	5033	6401	3676	9765	4230	12786
Lagamar	949	1138	1242	1647	1372	2145
Lagoa Grande	-	-	808	1699	955	2378
Natalândia	-	-	309	707	310	943
Paracatu	3068	11029	4751	17314	5138	23790
Pintópolis	-	-	1164	566	1342	867
Presidente Olegário	2567	2998	2829	3654	3289	4860
Riachinho	-	-	1282	1196	1439	1608
Santa Fé de Minas	764	291	762	652	733	862
São Gonçalo do Abaeté	1027	1396	922	1243	1364	1580
São Romão	1826	1270	737	1315	904	1991
Uruana de Minas	-	-	598	569	613	773
Urucuaia	-	-	1364	1140	1733	1711
Varjão de Minas	-	-	471	1074	505	1796
Vazante	1430	3360	1786	4768	1795	5985

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE/SIDRA

Verifica-se segundo a Tabela 7, que o número de domicílios em alguns municípios, notadamente de pequena população, como Bonfinópolis de Minas, decresceu em ambos os âmbitos, rural e urbano, indicando um processo de migração para os municípios mais desenvolvidos. O êxodo rural verificado em tais municípios pode ser oriundo da alta participação da agricultura patronal em contraste com a pequena participação da agricultura familiar. Por exemplo, o valor da produção agrícola de Bonfinópolis de Minas, segundo a tabela 5, é representado em 6% pela agricultura familiar, enquanto a agricultura patronal responde por 84%.

Analisando os dados populacionais do TCNM através da Tabela 8, verifica-se que Paracatu e João Pinheiro apresentaram crescimento populacional, tanto no âmbito rural como no urbano, acima da média do território em termos absolutos, sobretudo no período compreendido entre 2000 e 2010, reafirmando a posição de municípios pólo do território. Ambos os municípios, conforme verificado na Tabela 9, mais adiante, apresentam em relação ao território índices altos de abastecimento de água por rede geral, 84,11% e 82,02%

respectivamente, sendo um bom indicativo de qualidade de vida e de atratividade para as populações migrantes.

Tabela 8: População residente (Número) e variação da população (%) nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Município	Ano			Variação	Variação	Variação
	1991	2000	2010	1991/2000	2000/2010	1991/2010
Arinos	17125	17709	17674	3,41	-0,2	3,21
Bonfinópolis de Minas	14464	6443	5865	-55,45	-8,97	-59,45
Brasilândia de Minas	-	11473	14226	-	24	-
Chapada Gaúcha	-	7270	10805	-	48,62	-
Dom Bosco	-	4055	3814	-	-5,94	-
Formoso	7199	6522	8177	-9,4	25,38	13,59
Guarda-Mor	5919	6656	6565	12,45	-1,37	10,91
João Pinheiro	49956	41368	45260	-17,19	9,41	-9,4
Lagamar	8130	7710	7600	-5,17	-1,43	-6,52
Lagoa Grande	-	7610	8631	-	13,42	-
Natalândia	-	3293	3280	-	-0,39	-
Paracatu	62774	75216	84718	19,82	12,63	34,96
Pintópolis	-	6949	7211	-	3,77	-
Presidente Olegário	23145	17781	18577	-23,18	4,48	-19,74
Riachinho	-	7973	8007	-	0,43	-
Santa Fé de Minas	4573	4192	3968	-8,33	-5,34	-13,23
São Gonçalo do Abaeté	9745	5432	6264	-44,26	15,32	-35,72
São Romão	14562	7783	10276	-46,55	32,03	-29,43
Uruana de Minas	-	3263	3235	-	-0,86	-
Urucuia	-	9615	13604	-	41,49	-
Varjão de Minas	-	4701	6054	-	28,78	-
Vazante	18799	18928	19723	0,69	4,2	4,92
Total	236391	281942	313534	19,27	11,21	32,63

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE - Censo Demográfico

Ainda segundo a Tabela 8, a população residente nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas levando em consideração os anos de 1991, 2000 e 2010 apresentou crescimento absoluto de 32% ao longo das duas décadas analisadas, contudo, levando em consideração os municípios individualmente, percebem-se alterações consideráveis em suas composições.

Dez municípios perderam população ao longo do período analisado, sendo que Bonfinópolis de Minas, João Pinheiro, Lagamar, Presidente Olegário, Santa Fé de Minas, São

Gonçalo do Abaeté e São Romão apresentaram intensa queda populacional entre os anos de 1991 a 2000, recuperando parte de sua população a partir de 2000. Apenas Bonfinópolis de Minas, Lagamar e Santa Fé de Minas, continuaram a perder população, porém em proporções menores. Dom Bosco, Natalândia e Uruana de Minas, os outros municípios que apresentaram queda populacional, foram fundados em meados da década de 1990, participando apenas dos censos de 2000 e 2010.

O marcante processo de emigração verificado na década de 1990 pode ser entendido como uma mescla decorrente de fatores conjunturais da economia brasileira na época e de fatores característicos do território. As políticas creditícias voltadas para a agricultura praticamente inexistiam no início da década, sobretudo para os pequenos agricultores, sendo que os municípios que perderam população neste período, foram os que apresentaram em relação ao valor da produção agropecuária, maior participação de produtores tradicionais, ou seja, os pequenos produtores se viram obrigados a procurarem outra ocupação em outros municípios. Neste contexto, apenas Santa Fé de Minas, apresentava maior participação no valor da produção de produtores familiares, conforme a Tabela 5, e mesmo assim incorreu em perda populacional.

O município de Paracatu apresentou durante as décadas analisadas crescimento populacional acima do verificado no território, seu crescimento foi de aproximadamente 35%, representando um crescimento absoluto de mais de 20.000 habitantes em 20 anos, reafirmando a posição de principal município de destino das populações migrantes do território, conforme já mencionado. Paracatu apresenta ainda alto percentual de participação de agricultores patronais e baixo de agricultores familiares, sendo que o setor de serviços é o principal componente do valor adicionado do município, conforme as Tabelas 6 e 4, respectivamente.

A fim de mensurar uma possível evolução na qualidade de vida da população do Território do Noroeste de Minas selecionamos quatro variáveis: Domicílios abastecidos de água por rede geral, Domicílios Abastecidos de Energia Elétrica, o Percentual da População Alfabetizada e o Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal dos Domicílios. Tais variáveis foram analisadas para os anos de 1991, 2000 e 2010. Essa periodização escolhida contempla bem as transformações decorrentes das políticas públicas agrícolas e agrárias implantadas ao longo do tempo para o território.

O ano de 1991 contempla as transformações ocorridas na década de 1980, período marcado pelas políticas agrícolas orientadas para o grande produtor e para a ocupação do cerrado. O ano de 2000 representa bem as transformações oriundas da década de 1990, período marcado pelos sacrifícios feitos pela população em decorrência das políticas fiscais contracionistas e pela abordagem endógena de desenvolvimento. Já o ano de 2010, apresenta as transformações ocorridas durante os anos 2000, período caracterizado pelo relevante crescimento econômico do país e pelas políticas de recorte territorial.

Na Tabela 9 encontram-se os dados sobre os domicílios abastecidos de água por rede geral nos municípios do Território do Noroeste de Minas durante os anos de 1991, 2000 e 2010. Tais dados são um importante indicativo de qualidade de vida dos cidadãos, e a periodicidade abordada nos ajuda a visualizar uma possível evolução desse indicador.

Tabela 9: Domicílios particulares permanentes e abastecimento de água nos municípios do Território da Cidadania do Noroeste de Minas (Unidades) (1991, 2000 e 2010).

Ano	1991			2000			2010		
Município	Total	Abastecido por rede geral	%	Total	Abastecido por rede geral	%	Total	Abastecido por rede geral	%
Arinos	3476	891	25,63	4121	2521	61,17	5221	3283	62,88
Bonfinópolis de Minas	3111	921	29,6	1624	1098	67,61	1854	1332	71,84
Brasilândia de Minas	-	-	-	2823	2290	81,12	4061	3395	83,6
Chapada Gaúcha	-	-	-	1472	597	40,56	2541	1477	58,13
Dom Bosco	-	-	-	1067	660	61,86	1244	750	60,29
Formoso	1486	303	20,39	1620	950	58,64	2225	1466	65,89
Guarda-Mor	1410	490	34,75	1809	1012	55,94	2082	1223	58,74
João Pinheiro	10984	5983	54,47	10781	8586	79,64	13561	11123	82,02
Lagamar	2054	1032	50,24	2226	1539	69,14	2665	1963	73,66
Lagoa Grande	-	-	-	2018	1508	74,73	2738	2135	77,98
Natalândia	-	-	-	841	619	73,6	1042	762	73,13
Paracatu	13735	8346	60,76	18501	14880	80,43	23811	20028	84,11
Pintópolis	-	-	-	1387	567	40,88	1858	1078	58,02
Presidente Olegário	5497	2435	44,3	5107	3356	65,71	6322	4527	71,61
Riachinho	-	-	-	1859	686	36,9	2337	1354	57,94
Santa Fé de Minas	894	142	15,88	973	482	49,54	1152	665	57,73
São Gonçalo do Abaeté	2369	1218	51,41	1553	1126	72,5	2012	1590	79,03
São Romão	2885	484	16,78	1597	1107	69,32	2440	1621	66,43
Uruana de Minas	-	-	-	865	564	65,2	1032	694	67,25
Urucuaia	-	-	-	2026	1004	49,56	3062	1785	58,3

Varjão de Minas	-	-	-	1242	1010	81,32	1937	1615	83,38
Vazante	4631	2948	63,66	5318	4385	82,46	6445	5458	84,69

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Analisando a Tabela 9, verificamos que em 1991, sete municípios (Arinos, Bonfinópolis de Minas, Formoso, Guarda-Mor, Presidente Olegário, Santa Fé de Minas e São Romão) representando cerca de 60% dos municípios do território na época, apresentavam abastecimento de água por rede geral em menos da metade de seus domicílios. A média de domicílios abastecidos era de 26%, ou seja, um número significativamente baixo. Os outros municípios censados em 1991 cujo abastecimento compreendia mais da metade dos domicílios (João Pinheiro, Lagamar, Paracatu, São Gonçalo do Abaeté e Vazante) apresentaram média de 56% de domicílios abastecidos.

O baixo percentual de abastecimento pode ser compreendido pela falta de políticas públicas orientadas para as infraestruturas desses municípios, visto que na década de 1980, dada a conjuntura de crise econômica, pouco foi feito pelos governos, sobretudo os municipais. Ademais o número significativo de domicílios situados no âmbito rural e, portanto sem abastecimento por rede geral, verificados mesmo após o êxodo rural provocado pelas políticas agrícolas da década de 1970, pode ser um fator considerável.

No ano de 2000, já considerando todos os municípios que compõem o Território da Cidadania do Noroeste de Minas, verificou-se que em média 64% dos domicílios eram abastecidos por rede geral. Em relação aos municípios censados em 1991, houve um crescimento médio de 84% no número de domicílios abastecidos.

O crescimento considerável do número de domicílios abastecidos de água por rede geral em 2000 pode ser compreendido pela conjuntura econômica vivenciada pelos municípios durante a década. O aumento da população dos municípios, possibilitado também pelo êxodo rural, somado ao atendimento das novas demandas dessa população, respaldadas pelo poder municipal em consonância ao novo modelo de desenvolvimento vigente na época, possibilitaram o aumento do abastecimento de água, e a consequente melhora na qualidade de vida da população. Ressalta-se que durante a década de 1990, os cidadãos ganharam maior poder de participação nas decisões municipais, principalmente no final da década, com as políticas de cunho social implantadas no governo FHC.

A Tabela 8 evidenciou o êxodo rural de alguns municípios do território, como: Bonfinópolis de Minas, João Pinheiro, Santa Fé de Minas, São Gonçalo do Abaeté e São Romão, que apresentaram decréscimo no número de domicílios rurais ao longo da década de 1990, contribuindo para o aumento da demanda por abastecimento de água nas cidades.

No ano de 2010, a média de domicílios abastecidos por rede geral de água foi de 75.64%, pouco acima da média verificada no ano 2000, que foi de 71.36%. Enquanto o número de domicílios cresceu 29% ao longo da década, os domicílios abastecidos apresentaram variação positiva de 37%, representando um crescimento de 8% de domicílios abastecidos no território durante os anos 2000. Tal fato pode ser explicado em virtude dos municípios de menor população, terem grande parte de seus domicílios situados no âmbito rural e, portanto, sem acesso a rede geral de água. Não obstante, a população de alguns desses municípios, como Arinos, Bonfinópolis de Minas, Dom Bosco, Guarda-Mor, Lagamar, Natalândia, Santa Fé de Minas e Uruana de Minas diminuíram ao longo da década, significando em redução da demanda por abastecimento de água por rede geral. Outros municípios como Chapada Gaúcha, Pintópolis, Riachinho e Urucuia, nem mesmo existiam como municípios durante o censo de 1991, eram pequenos povoados, que recentemente foram promovidos a municípios, e que, portanto, possuem sistemas de abastecimento de água ainda precários, contribuindo para a baixa média do território.

Outro bom indicativo de qualidade de vida da população do território é o acesso a energia elétrica. Analisando a Tabela 10, sobre o percentual de domicílios com iluminação nos municípios do Território do Noroeste de Minas nos anos de 1991, 2000 e 2010, percebemos uma evolução relevante no abastecimento de energia elétrica, tanto no âmbito rural quanto no âmbito urbano.

Tabela 10: Percentual de domicílios com iluminação nos municípios do TCNM

Existência de Iluminação elétrica	1991		2000		2010	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Sim	38,67	91,11	57,63	97,92	95,4	99,44
Não	61,32	8,88	42,36	2,07	4,6	0,56
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do IBGE

Em 2010, o percentual de domicílios abastecidos de energia elétrica chegou a totalidade de 99% no âmbito urbano e a 95% no rural. Evolução considerável principalmente sobre os

domicílios rurais, que apresentava em 1991, abastecimento de energia elétrica em apenas 38,67% dos domicílios rurais.

O crescimento no número de domicílios rurais abastecidos de energia foi mais acentuado durante a década de 2000, e assim o foi devido às políticas públicas federais deliberadas de abastecimento de energia, como o Programa Luz para Todos, que no território é realizado em conjunto com o governo estadual e está vinculado ao Programa Territórios da Cidadania.

Não obstante, podemos encontrar na matriz de ações do TC, demonstrado com mais detalhes na sessão 3.4, o volume de investimento destinado para o Programa Luz Para Todos. Em 2008, primeiro ano do TC, houve um montante de investimento de R\$ 38.500.091,00, em 2009 de R\$8.033.796,00 e em 2010 de R\$10.317.400,00, totalizando investimentos no valor de R\$ 56.851.287,00 nos três primeiros anos do Programa Territórios da Cidadania no Noroeste de Minas.

Além de ser um bom indicador de qualidade de vida, o abastecimento de energia elétrica se mostra fundamental também para os pequenos produtores que necessitam de energia em suas produções, possibilitando a eles a estocagem e o processamento de seus produtos. A produção do leite, importante atividade desempenhada pelos agricultores familiares do Território do Noroeste de Minas é um exemplo de atividade cuja dependência de energia elétrica é alta.

O percentual da população alfabetizada é outro indicador da qualidade de vida da população do território, e conforme verificado na Tabela 11, houve no período compreendido entre 1991 e 2010 um grande aumento no percentual de pessoas alfabetizadas, sobretudo durante a década de 1990.

Tabela 11: Percentual da população alfabetizada no TCNM nos anos de 1991,2000 e 2010

Alfabetização	1991			2000			2010
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Total
Sabe ler e escrever	67,86	78,94	73,4	82,35	88,28	85,32	87,88
Não sabe	32,13	21,05	26,59	17,64	11,71	14,67	12,12
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração Própria a partir de microdados do Censo 1991 e 2000 e do Censo 2010.

Em 1991, 73.40% da população do território sabia ler e escrever, esse percentual passou para 85.32% em 2000 e para 87.88% em 2010. O aumento do percentual da população alfabetizada ocorrido na década de 1990 foi fruto do compromisso feito em prol da erradicação do analfabetismo, firmado pelo governo do Brasil na “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em março de 1990 na Tailândia sob a chancela de diversos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a UNICEF (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003).

Outro fator importante acerca da questão educacional do Brasil foi o fato da Constituição Federal de 1988 conceder à população jovem e adulta o direito à educação fundamental, sendo esse ensino feito pelos órgãos públicos para a população que não teve acesso à educação básica durante a infância e a adolescência. A partir de 1995 foram elaborados alguns programas destinados à educação, dentre os mais importantes estão: o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (Planfor), coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (Sefor/MT), iniciado em 1996; o Programa Alfabetização Solidária (PAS), coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, implementado a partir de 1997; e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), que iniciou suas operações a partir de 1998 (HADDAD, 2000).

Apesar dos esforços para com a alfabetização de jovens e adultos, segundo Haddad (2000), os avanços apresentados na década de 1990 foram alcançados, sobretudo, pela combinação do perfil etário e da dinâmica demográfica junto à melhoria de condições de acesso das novas gerações ao ensino fundamental.

A próxima variável analisada a fim de se verificar ganhos de bem estar pela população do território é o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes, nos anos de 1991, 2000 e 2010 no TCNM.

A Tabela 12 mostra que o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes do Território do Noroeste de Minas se elevou consideravelmente durante o período analisado. Em 1991 o rendimento era de R\$487,01, com os valores já corrigidos para o Real, em 2000 houve um crescimento de 41% nos valores, com o rendimento nominal médio mensal se elevando para R\$690,07. O ano de 2010 apresentou

resultado relevante em comparação com o valor de 10 anos antes, uma evolução de 96%, praticamente dobrando o valor dos rendimentos nominais médios mensais, indo para R\$1.353,26.

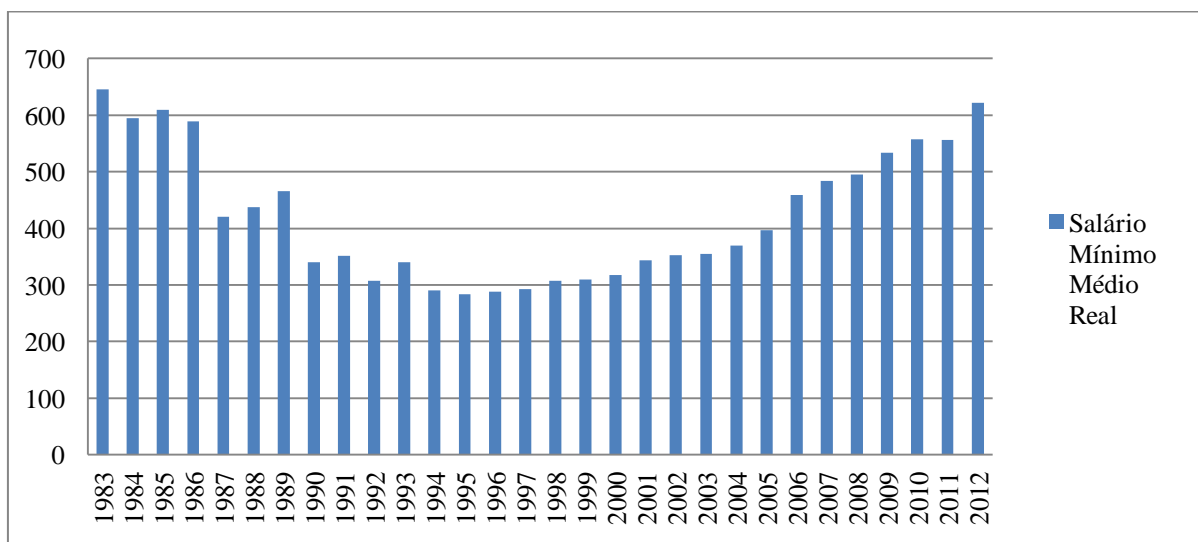
Tabela 12: Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes (Reais)

Ano	Rural	Urbano	Total
1991	361,76	612,27	487,01
2000	545,42	834,72	690,07
2010	1287,21	1419,31	1353,26

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do IBGE

As alterações no valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios do território podem ser explicadas pela conjuntura econômica vivenciada pelo Brasil ao longo do período analisado. O Gráfico 4 acerca do Salário Mínimo Médio Real Anual entre os anos de 1980 e 2010 nos ajuda a compreender em parte a evolução do rendimento no Território do Noroeste de Minas.

Gráfico 4: Salário Mínimo Médio Real Anual no Brasil de 1983 a 2012.



Fonte: DIEESE

Na década de 1980 os salários mínimos médios reais anuais eram elevados em comparação com as décadas seguintes, pois o país vinha apresentando taxas de crescimento econômico elevadas durante o período militar na década anterior. Conforme os efeitos das crises econômicas e da inflação inercial na década de 1980 iam se agravando, o salário mínimo passou a declinar, porém estavam ainda em patamares maiores que os da década

seguinte. Nos anos 1990 o salário mínimo médio anual apresentou decréscimo na primeira metade, e uma pequena recuperação na segunda metade em decorrência da implantação do Plano Real, que estabilizou a inflação brasileira. Já nos anos 2000 em decorrência da estabilização monetária e do período de crescimento econômico vivenciado após o ano de 2002, o salário mínimo médio anual real passou a crescer, chegando a marca de R\$557,57 em 2010.

O valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios do Território do Noroeste de Minas era inferior em 1991, elevando-se em 2000, apresentando desempenho contrário ao verificado pelo salário mínimo médio real, verificado no Gráfico 4. Nossa hipótese é de que a estrutura econômica do território permitiu tal situação, conforme demonstrado a seguir.

O Território do Noroeste de Minas, conforme verificado na Tabela 4 apresentou um setor industrial pouco desenvolvido e concentrado nos municípios de Paracatu e João Pinheiro. Desta maneira, o crescimento econômico vivenciado pelo território na década de 1970 foi basicamente devido ao setor agropecuário, a exemplo das várias políticas implementadas na década de 1970 e 1980 já citadas em nosso trabalho. Posto que o setor agropecuário é menos fiscalizado que o setor industrial, sobretudo há 20 anos atrás, a incidência de trabalho informal em suas dependências é consideravelmente maior, contribuindo para o rebaixamento dos rendimentos. Não obstante, os salários pagos são inferiores em comparação aos outros setores da economia. Outro fator importante para o baixo rendimento dos domicílios do território verificado em 1991, é que ao longo da década de 1980, conforme os programas de ocupação do cerrado iam sendo implementados, havia ainda um grande número de famílias no campo que viviam de subsistência, sendo que algumas recebiam rendimentos vendendo seus excedentes, e conforme suas terras iam sendo incorporadas pelos grandes produtores, tais famílias moviam-se para os centros urbanos.

O relevante crescimento do salário mínimo real verificado após 2002 ocorreu em virtude das políticas deliberadas de aumento do salário mínimo real implementado pelo governo Lula, ainda sob protestos de alas conservadoras do governo. Tais políticas foram possibilitadas devido ao período de crescimento econômico verificado durante a década. Ressaltando que mesmo a crise vivenciada no final de 2008 que perdura nos dias atuais, não foi capaz de frear tais políticas, sendo que em março de 2012, o salário mínimo elevou-se para R\$622,00.

A elevação do valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios do Território do Noroeste de Minas conforme o valor apresentado em 2010 acompanhou o crescimento do salário mínimo médio real e tal evolução foi consequência de uma série de fatores conjunturais e específicos ao território. Por fator conjuntural, podemos citar o crescimento econômico junto ao crescimento do salário mínimo real. Por fator específico ao território tem-se as políticas de transferência de renda presentes no Programa Territórios da Cidadania, como o Bolsa Família e os Benefícios de Assistência ao Idoso e ao Portador de Deficiência, conforme verificados na próxima sessão deste capítulo. Por fim os créditos do PRONAF aos pequenos produtores elevaram-se substancialmente com o Governo Lula, contribuindo também para a elevação dos rendimentos do território.

A análise dos indicadores verificados, como o abastecimento de água e de energia elétrica, os índices de alfabetização e os rendimentos dos domicílios do Território do Noroeste de Minas, indicaram um substancial aumento na qualidade de vida da população do território ao longo do período analisado. Parte desses indicadores evoluiu segundo fatores conjunturais, como a taxa de alfabetização e os rendimentos nominais médios até início dos anos 2000, a outra parte evoluiu devido a políticas públicas específicas, como o abastecimento de água e energia elétrica e o rendimento nominal médio após o governo Lula.

Além da evolução da qualidade de vida da população do território verificada, percebemos que tal população está se tornando urbana, com isso novas demandas vinculadas à qualidade de vida nos centros urbanos estão surgindo, a exemplo do quadro demonstrado no capítulo 2 acerca do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de autoria do Colegiado Territorial. Outro fator importante verificado foi a baixa representatividade das famílias de agricultores familiares em relação às demais famílias do território. Portanto, tais características presentes no Território do Noroeste de Minas, algumas de perfil relativamente recentes se mostram fundamentais para a elaboração e até mesmo para a readaptação das políticas orientadas para seu desenvolvimento.

3.4 – Orçamento Executado no Território da Cidadania do Noroeste de Minas

O Território da Cidadania do Noroeste de Minas implantado em 2008 pelo governo federal tem por objetivo o desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania através de uma abordagem orientada para o desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2012). No programa todas as esferas de governo, Federal, Estadual e

Municipal, mais parcelas da sociedade foram mobilizadas para a consecução do objetivo maior representado pelo desenvolvimento e pela inclusão social. O orçamento elaborado do programa contou com o favorecimento da conjuntura econômica positiva vivenciada pelo Brasil ao longo dos dois mandatos do governo Lula, a partir de 2002, representando valores jamais vistos ao se tratar de políticas sociais no país.

O orçamento elaborado para o programa Territórios da Cidadania e executado no Território do Noroeste de Minas previa investimentos em sete áreas principais de atuação: Direitos e Desenvolvimento Social; Organização Sustentável da Produção; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Educação e Cultura; Infraestrutura; Apoio à Gestão Territorial e por fim Ações Fundiárias. Tais ações movimentaram recursos na ordem de R\$600 milhões de reais durante os três primeiros anos do programa, conforme a Tabela 13.

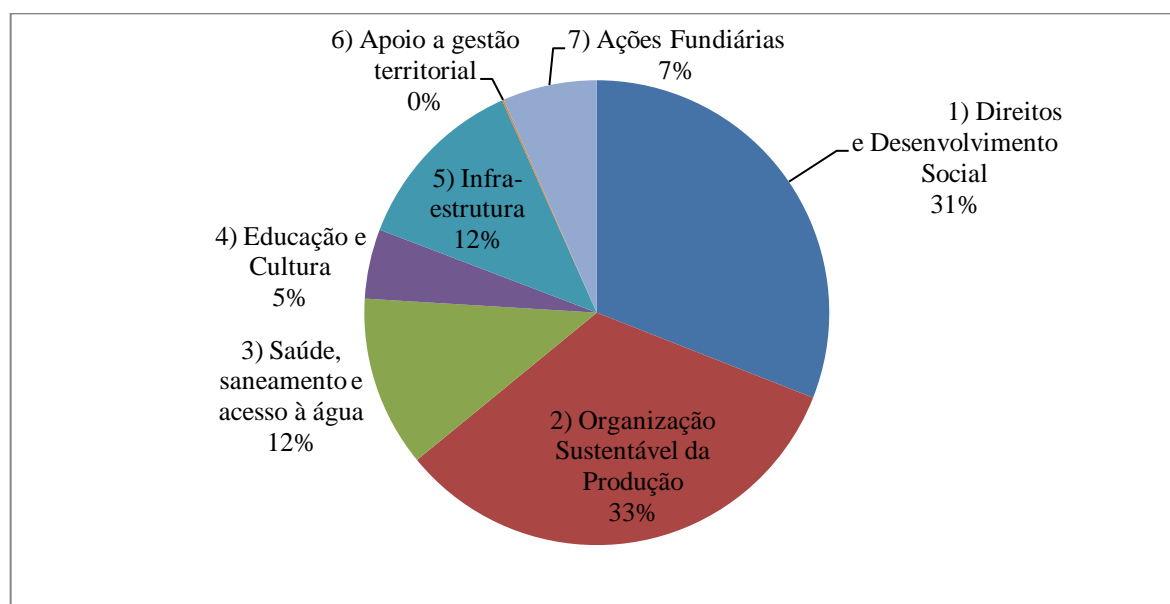
Tabela 13: Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania para o Território da Cidadania do Noroeste de Minas (Valores em R\$)

Qualidade da Ação	2008	2009	2010	Total
Direitos e desenvolvimento social	52.018.311,64	62.160.270,26	71.895.617,73	186.074.199,63
Organização Sustentável da Produção	46.618.845,18	77.244.495,88	75.089.667,87	198.953.008,93
Saúde, saneamento e acesso à água	44.303.252,43	12.963.411,68	14.189.484,90	71.456.149,01
Educação e cultura	19.017.299,66	6.531.538,67	3.580.667,69	29.129.506,02
Infra-estrutura	49.405.908,10	13.236.154,97	12.565.056,53	75.207.119,60
Apoio a gestão territorial	272.263,00	34.577,08	395.193,57	702.033,65
Ações fundiárias	24.189.585,87	14.524.596,25	696.000,00	39.410.182,12
Total Anual	235.825.465,88	186.695.044,79	178.411.688,29	600.932.198,96

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA

A distribuição dos recursos do Programa Territórios da Cidadania pelo orçamento executado de 2008, 2009 e 2010 segundo as áreas de atuação pode ser melhor visualizada através do Gráfico 5.

Gráfico 5: Orçamento Executado nos anos 2008, 2009 e 2010 no TCNM.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA

Verifica-se segundo o Gráfico 5 que 2/3 do orçamento executado nos três primeiros anos do programa foram direcionados para a Organização Sustentável da Produção e para Direitos e Desenvolvimento Social. Investimentos em infraestrutura, em Saúde, saneamento e acesso à água, Educação e cultura, Ações fundiárias e Apoio à gestão territorial dividiram o 1/3 restante dos recursos.

Os recursos mobilizados para a Organização Sustentável da Produção, ou seja, os recursos orientados para a dinamização da produção movimentaram R\$198.953.008,93. Os créditos do PRONAF foram responsáveis por 65% dos recursos orientados para a Organização Sustentável da Produção e por 21% do total de recursos executados pelo Programa Territórios da Cidadania no Território do Noroeste de Minas, representando um montante de R\$129.142.044,26.

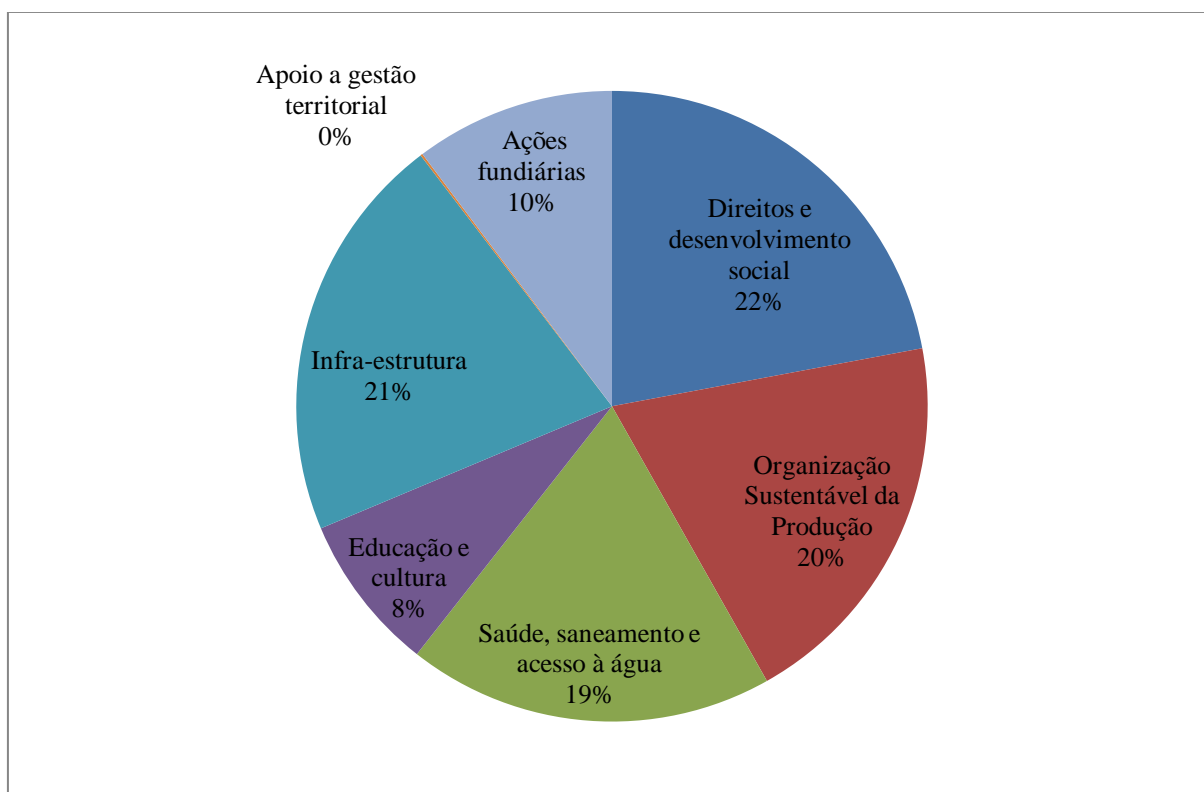
O Programa Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa e às Pessoas com Deficiência responderam por 98% dos recursos executados na área de Direitos e Desenvolvimento Social e por 30,48% do total executado nos três anos do programa. Tais programas representam transferências diretas de renda e apresentaram elevação relevante durante os três anos de orçamento executado. Analisados separadamente, o Bolsa Família representa 12,5%, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa representa 7,3% e a Assistência às Pessoas com Deficiência

representam 10,5% do total executado do Programa TC. Portanto, o total de transferências diretas de renda movimentou R\$183.143.210,99.

Verifica-se, porém que os recursos e sua destinação foram se alterando ao longo dos três anos iniciais do programa, conforme certas demandas da população iam sendo atendidas. Ressaltando que as reuniões do colegiado territorial são o principal mecanismo de reivindicação e de atuação dos atores sociais do território, tendo papel fulcral nos rumos do Programa.

No primeiro ano do Programa em 2008, o orçamento executado foi mais igualitário em termos de ações atendidas, conforme mostra o Gráfico 6. Direitos e Desenvolvimento Social, Organização Sustentável da Produção, Saúde, Saneamento e Acesso à Água e Infraestrutura tiveram participações semelhantes no total do orçamento executado, com média de 21% participação.

Gráfico 6: Orçamento Executado em 2008 no TCNM (%).



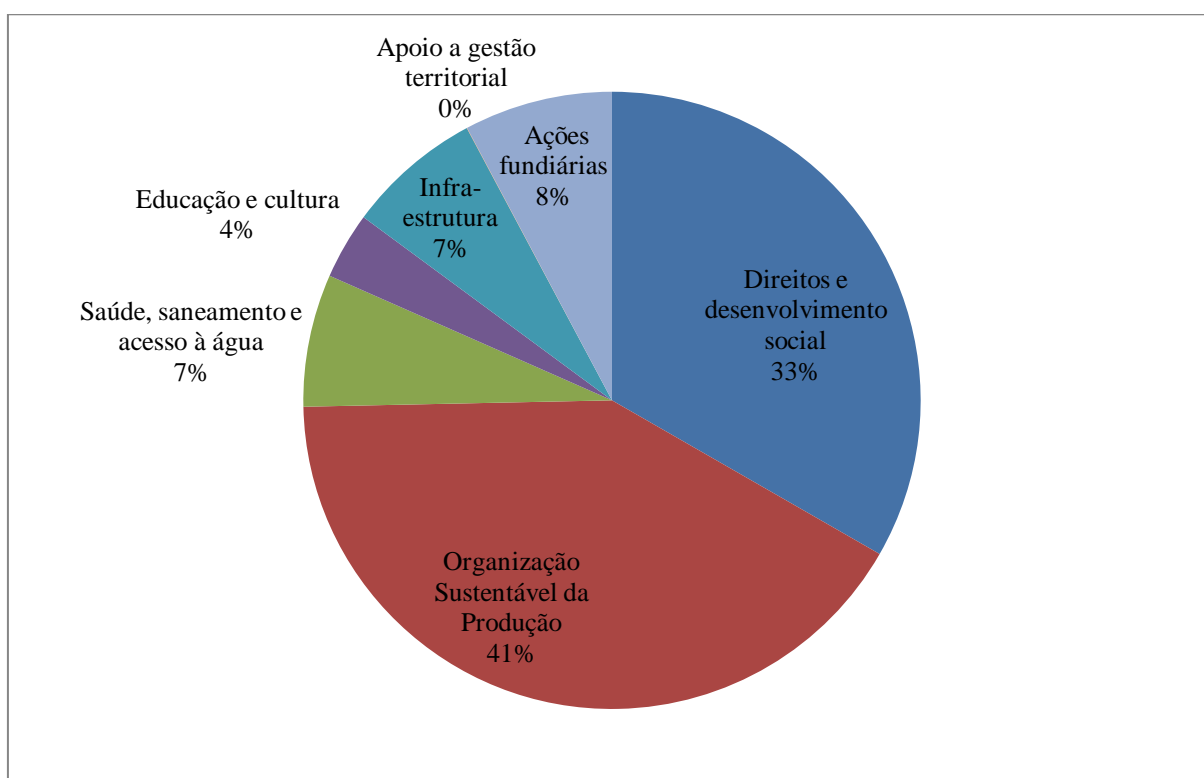
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA.

O Quadro A presente no Anexo deste Capítulo exhibe uma relação de todos os projetos executados no ano de 2008, com os valores envolvidos, os ministérios vinculados e a classificação segundo o grupo de ações. Destacam-se os investimentos na revitalização do rio

São Francisco e do rio Parnaíba, com obras no valor de R\$22 milhões, a Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais no valor de R\$14 milhões, A Expansão das Escolas Técnicas com recursos destinados de R\$10 milhões, O programa Luz para Todos com investimentos no valor de R\$38 milhões, o PRONAF com R\$32 milhões distribuídos em crédito rural, o Programa Bolsa Família com R\$20 milhões e o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa e à pessoa com deficiência na casa dos R\$29 milhões.

O orçamento executado em 2009 apresentou algumas alterações em relação ao anterior. Com destaque para a expansão dos gastos em Direitos e Desenvolvimento Social e principalmente em Organização Sustentável da Produção, sendo o PRONAF e o Bolsa Família os principais destinos de recursos. Os demais grupos de ações perderam participação e recursos no ano de 2009, conforme verificado na Tabela 13 e pelo Gráfico 7.

Gráfico 7: Orçamento executado em 2009 no TCNM (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA.

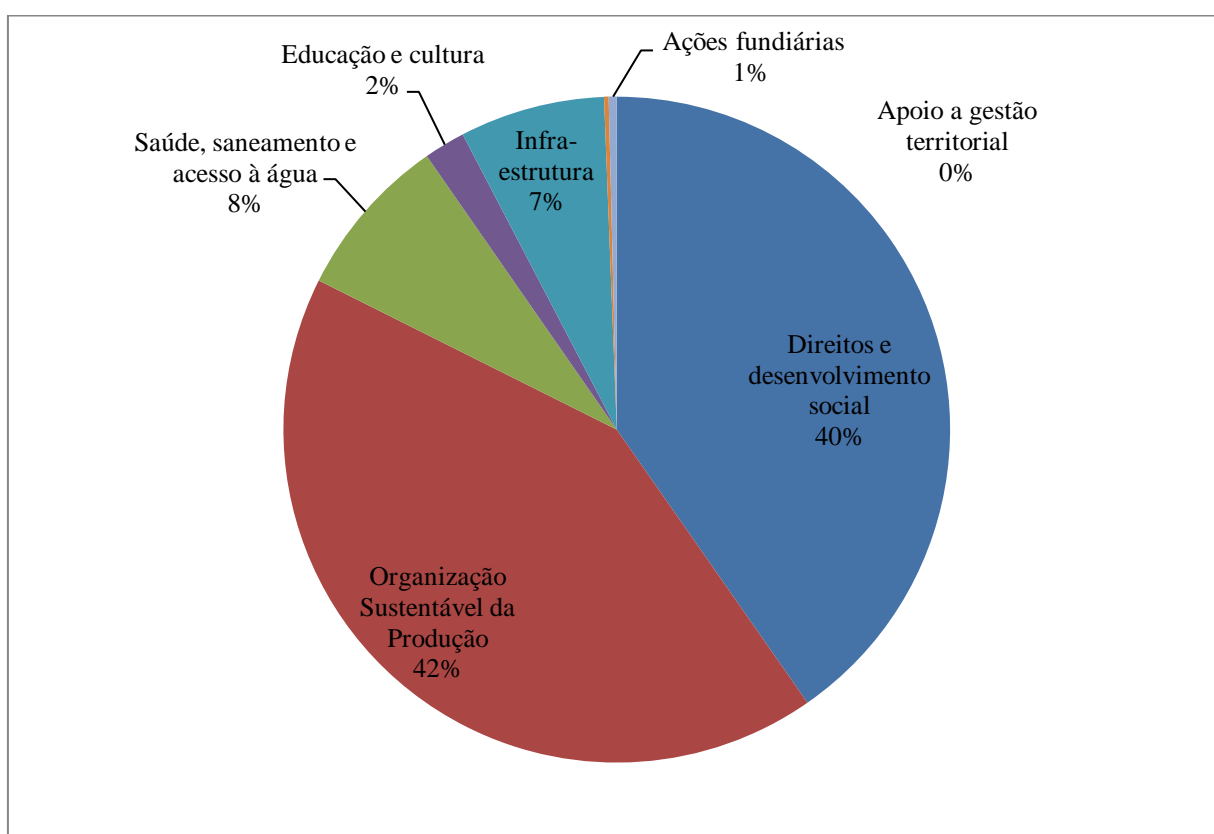
Os destaques para o orçamento executado no ano de 2009 foram: A aquisição de Produtos Agropecuários no valor de R\$15 milhões, os R\$46 milhões destinados a créditos do PRONAF, A Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais no valor de R\$14 milhões, os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência e a

Pessoa Idosa e por fim os R\$24 milhões destinados ao Bolsa Família. No Anexo deste Capítulo encontra-se o Quadro B com o detalhamento das ações, dos valores e dos ministérios envolvidos.

O orçamento executado de 2010 deu continuidade à concentração de recursos nas áreas de Direitos e Desenvolvimento Social e Organização Sustentável da Produção, ressaltando que os recursos destinados ao primeiro se elevaram, enquanto os recursos destinados ao segundo apresentaram pequeno decréscimo.

Educação e Cultura, Infraestrutura e Ações Fundiárias além de perderem participação, tiveram seus recursos reduzidos. Saúde, Saneamento e Acesso a água e apoio a gestão territorial tiveram seus recursos executados elevados, conforme verificado no Gráfico 8.

Gráfico 8: Orçamento executado em 2010 no TCNM (%).



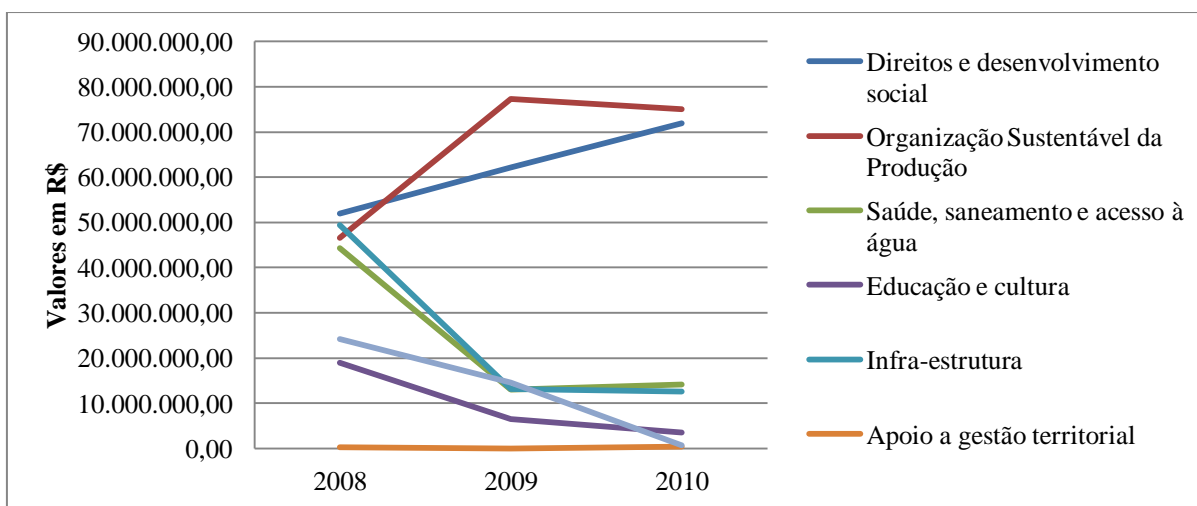
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA.

No Anexo C deste Capítulo 3 encontram-se todos os programas, os valores executados, os ministérios envolvidos e o grupo de ações a que pertencem do orçamento executado de 2010. Os programas destaques e seus valores aproximados executados pelo Orçamento de 2010 foram: Cresce Nordeste, com R\$16 milhões, O Luz Para Todos com R\$10 milhões, O

PRONAF com R\$49 milhões, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social às Pessoas com Deficiências no valor de R\$ 24 milhões e o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social às Pessoas Idosas no valor de R\$17 milhões e por fim O Programa Bolsa Família com R\$28 milhões.

A análise do orçamento executado do Programa TC nos anos de 2008, 2009 e 2010 indicou duas áreas principais de atuação, que aumentaram sua participação ao longo da duração do programa: Direitos e Desenvolvimento Social e Organização Sustentável da Produção. A primeira compreende basicamente uma política de transferência direta de renda, enquanto a segunda representa esforços na dinamização da produção dos agricultores familiares. Verificou-se também que o orçamento executado de 2009 apresentou declínio no volume de recursos em todas as demais áreas, conforme verificado no Gráfico 9.

Gráfico 9: Orçamento Executado nos anos de 2008, 2009 e 2010 no TCNM (R\$).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA.

Para o ano de 2010 o orçamento elevou os recursos executados apenas nas áreas de Direito e Desenvolvimento Social e Apoio a Gestão Territorial, sendo que o último movimentou poucos recursos em comparação com as outras ações. Portanto, apenas Direito e Desenvolvimento Social, ou seja, uma política de transferência direta de renda apresentou crescimento de recursos ao longo dos três anos de programa. Os demais apresentaram quedas nos volumes de recursos, com relevância para a redução de 68% em Saúde, Saneamento e Acesso à Água, 82% em Educação e Cultura, 74% em Infraestrutura e por fim, redução de 97% em Ações Fundiárias.

Portanto, o orçamento executado do Programa Territórios da Cidadania para o Território do Noroeste de Minas distribuiu 1/3 de seus recursos para os Agricultores Familiares em forma de ações voltadas para a Organização Sustentável da Produção e outros 1/3 em políticas de transferência direta de renda. Os valores associados à educação, variável chave em qualquer programa ou política de desenvolvimento social, decresceu ao longo dos três anos, assim como os recursos para a área da saúde. Para um território onde apenas 12% das famílias pertencem à agricultura familiar, destinar 1/3 dos recursos a essa parcela minoritária significa que os recursos estão sendo distribuídos de forma arbitrária. Ressaltando não a necessidade de diminuir tais recursos, mas sim de aumentar os demais, de forma a atender as demandas gerais do território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo que norteou nossa dissertação foi analisar os impactos das políticas públicas concebidas segundo diferentes perspectivas de desenvolvimento no Território da Cidadania do Noroeste de Minas, verificando qual perfil de políticas contribuiu de forma mais enfática para o desenvolvimento econômico e social do território. Levando sempre em consideração que o TCNM é constituído por pequenos municípios de características rurais e cuja dinâmica econômica é insipiente.

Dentre as políticas públicas analisadas destacam-se dois grupos: o primeiro engloba as políticas que foram orientadas segundo um planejamento de âmbito centralizado, com forte inspiração regional “tradicional” verificada, sobretudo a partir da década de 1970; e o segundo grupo, verificado a partir de meados da década de 1990 e aprofundado nos anos 2000, compreendendo um planejamento de cunho descentralizado, com políticas públicas de corte territorial.

Para tanto, desenvolvemos no primeiro capítulo um breve retrospecto de como o meio rural brasileiro se desenvolveu, ou seja, traçamos os principais fatores que contribuíram para moldar o meio rural assim como ele é hoje, com destaque para a questão agrícola e agrária, e para os diversos papéis desempenhados pela agricultura no âmbito da economia nacional. Não obstante, destacamos a mudança da perspectiva de desenvolvimento regional e centralizado para a perspectiva de desenvolvimento endógeno, com ênfase no capital social, num momento em que a economia nacional passava por importantes transformações.

Verificou-se que tradicionalmente no meio rural brasileiro os grandes proprietários e produtores foram sempre privilegiados, mesmo num período em que as próprias políticas públicas eram escassas como no início do século XX. Conforme a economia brasileira ia se tornando mais complexa, políticas públicas concebidas sob um planejamento mais amplo surgiram, tendo sempre a grande propriedade como foco.

Neste cenário, a agricultura surge cumprindo determinados papéis, com destaque para o fornecimento de divisas para fazer saldo na balança comercial em prol do processo de industrialização por substituição de importações, a incorporação das áreas não ocupadas da porção centro-norte do país, o fornecimento de matéria prima e alimentos para o mercado interno e para a consolidação dos complexos agroindustriais. Destarte, destaca-se que políticas públicas específicas para a agricultura foram elaboradas, visando cada papel a ser

desempenhado por ela e neste contexto inserem-se as políticas elaboradas sob o planejamento centralizado e de recorte regional utilizada para a ocupação do cerrado e com impactos diretos para o desenvolvimento do território que hoje é compreendido pelo TCNM.

Tais políticas orientadas para a modernização da agricultura foram bem sucedidas no que se propuseram a fazer visto o alto grau de desenvolvimento atingido pelo agronegócio brasileiro e sua importância para a economia nacional como um todo, portanto a questão agrícola foi resolvida. Contudo, a questão agrária, compreendida pelas relações de trabalho e condições de vida no campo, que historicamente no Brasil sempre foi marginalizada, continuou a sê-lo, e ainda deteriorou-se com a implantação destas políticas agrícolas que perduraram desde a década de 1970 a meados de 1990.

Para o TCNM, tais políticas representaram concentração de terras e de renda, e precarização das condições de vida nos centros urbanos num primeiro momento, visto que os tradicionais proprietários das terras do território foram quase praticamente que expropriados de suas propriedades, dado a política de aquisição de terras do governo. Crédito subsidiado, maquinário e apoio técnico eram fornecidos aos produtores oriundos do Sul do país, dada sua experiência com o modo de produção capitalista, enquanto os produtores do território não tinham outra escolha, a não ser vender suas propriedades e se mudarem para os centros urbanos. Esse movimento contribuiu ainda para a precarização da vida nos centros urbanos, em decorrência de sua incapacidade de absorver esse contingente populacional, situação essa que piorava conforme a mecanização do campo avançava.

Portanto, as políticas públicas de cunho centralizado e regional contribuíram para caracterizar o TCNM como um território onde a agricultura de ponta se destaca pela produção em larga escala de *commodities* agrícolas, como a soja e o milho, sendo que a região do Noroeste de Minas, segundo a SEAPA, é a maior produtora de grãos do estado de Minas Gerais. Em contrapartida tais políticas sobrecarregaram os pequenos municípios do território com novas demandas ao tempo em que não contemplavam auxílio ou solução para a questão agrária. Os serviços públicos básicos como o fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água foram lentamente expandidos de forma que a qualidade de vida foi precária para a maioria da população ao longo das décadas de 1970, 1980 e até mesmo na década de 1990. Ressaltando que no final da década de 1980 e início da década de 1990, fatores conjunturais como as crises financeiras, o combate à inflação e a mudança de perspectiva de atuação do

Estado, contribuíram para a deterioração das condições de vida da população do território, dada a ausência de políticas.

Ademais, a configuração do Território por volta da década de 1990 já não era a mesma de vinte anos antes, visto que as necessidades impostas fizeram surgir novas atividades, provocando em certo sentido uma sobreposição entre o rural e o urbano. Não havia mais a nítida separação entre atividades agropecuárias e agroindustriais, e um novo ator social, inserido em famílias pluriativas, passou a combinar atividades agrícolas e não agrícolas, dentro e fora do ambiente rural.

Posto que a crise da dívida e a inflação inercial, ainda por volta da década de 1990, assolavam a economia nacional, políticas austeras passaram a ser referência no cenário macroeconômico, pondo fim ao período de grande intervenção Estatal na economia. Não obstante, o desenvolvimento endógeno baseado na força do capital social local passou a ser referência no âmbito das políticas públicas. Neste período, apoiados pela Constituição Federal de 1988, houve um processo de descentralização de poder, dando aos municípios e sua população maior autonomia de decisão.

O capítulo 2 da dissertação demonstra justamente esse período de transição do primeiro grupo de políticas públicas, centralizadas e de inspiração regional, para o segundo, composto de políticas de recorte territorial. Posto desta maneira, conforme ficava claro que o desenvolvimento endógeno, ao levar em consideração apenas o capital social local, era insuficiente para promover o desenvolvimento em locais de baixo dinamismo econômico, sobretudo em territórios rurais, o Estado passou a adotar medidas, ainda incipientes, de apoio às esferas locais. Foi assim durante os mandatos de FHC em 1994 e 1998.

Já no Governo Lula a partir de 2002 houve a clara opção por políticas baseadas no desenvolvimento territorial, as quais levam em consideração os aspectos e características locais do território trabalhadas sob a ótica de atuação dos âmbitos municipal, estadual e federal. Essa perspectiva de desenvolvimento contempla as demandas não atendidas da população rural, tentando solucionar a questão agrária com políticas de transferência de renda e de apoio à produção dos pequenos produtores, além de investimentos em infraestrutura e serviços públicos.

Neste sentido, foi criado em 2008 o Território da Cidadania do Noroeste de Minas dentro do Programa Territórios da Cidadania, programa este criado sob a concepção de

desenvolvimento territorial. Um dos aspectos fundamentais presentes é o papel desempenhado pelo Colegiado Territorial do TCNM, que funciona como uma instância consultiva e deliberativa, sendo o local onde se debate e aponta as principais necessidades do território, e definidas as demandas, elas são transmitidas para as outras instâncias de poder para serem objeto de políticas públicas.

Através do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), de autoria do Colegiado Territorial com o apoio de entidades filiadas ao Estado e através de dados do IBGE reunimos as principais demandas do território a fim de verificarmos os impactos das políticas implementadas sob a perspectiva de desenvolvimento territorial no TCNM.

O TCNM é um território composto por pequenos municípios de características rurais, com grande representatividade de Agricultores Familiares no Colegiado do Território. Suas demandas apontam para a melhoria e extensão dos serviços públicos de saneamento, como a coleta de lixo e o tratamento de esgotos, sobretudo no meio rural. Sobre a educação, demandam escolas rurais, que valorizem o estilo de vida no campo. No aspecto produtivo, demandam maior apoio técnico, maior acesso ao crédito, além de apresentarem preocupação com o manejo correto do solo e com medidas de sustentabilidade no uso dos recursos naturais do território. Outro aspecto importante sobre o TCNM é sua grande extensão territorial, que acaba por dificultar a criação de sinergias capazes de promover o desenvolvimento do território. Neste sentido pensamos que seu recorte deveria ser repensado, privilegiando municípios efetivamente dotados de características similares.

Posto as demandas do TCNM, contrastamos no Capítulo 3 os indicadores que contemplam a qualidade de vida da população, como o abastecimento de água e de energia elétrica, o nível de escolaridade e a renda média dos domicílios nos anos de 1991, 2000 e 2010, segundo os Censos do IBGE. Sob a hipótese de que os indicadores do ano de 1991 representariam as mudanças e as transformações decorrentes das políticas públicas de cunho centralizado implementadas nas décadas de 1970 e 1980. Os indicadores do ano 2000 representariam as transformações da década de 1990, sob os aspectos do desenvolvimento endógeno, e por fim, os indicadores de 2010 representariam as transformações oriundas das políticas públicas de recorte territorial implementadas nos anos 2000.

As constatações decorrentes das análises dos índices indicam que em 1991 os municípios do TCNM apresentavam baixíssima qualidade de vida, com alto nível de

analfabetismo, baixo nível de abastecimento de água, de energia e de rendimento médio mensal domiciliar. Logo, verificamos que as políticas públicas orientadas para a dinamização da agricultura implementadas nas décadas de 1970 e 1980, não proporcionaram aumento significativo na qualidade de vida da população do território, e, na contramão do desenvolvimento social, não prepararam os municípios para absorver a população retirante. Neste sentido, o desenvolvimento alcançado por tais políticas contemplaram apenas a agricultura e sua produtividade, enquanto os aspectos sociais, inerentes a qualquer perspectiva de desenvolvimento, deterioraram-se.

Os indicadores dos anos de 2000 e 2010 apresentaram aumento significativo em relação aos índices encontrados em 1991, sobretudo no ano de 2000. A evolução da qualidade de vida da população do território foi nítida, mas não em decorrência de políticas públicas específicas, mas sim pelo fato de que as condições em 1991 eram muito precárias. Em 2010 o índice médio de abastecimento de água chegou a aproximadamente 80%, o índice de fornecimento de energia elétrica chegou na casa dos 99% e o índice de analfabetismo chegou próximo dos 10%. Ademais, verifica-se um salto muito grande no rendimento nominal médio mensal dos domicílios do território no ano de 2010, desempenho este alcançado graças à política deliberada de crescimento do salário mínimo real feito pelos governos Lula.

Desta maneira, evidencia-se que as políticas de recorte territorial ao levar em consideração as características do território e por ter como objetivo seu desenvolvimento econômico e social, foram e são mais eficientes que as políticas implementadas na década de 1970. Contudo, como se trata de uma abordagem nova de desenvolvimento, há algumas ressalvas a serem feitas para que o território de fato alcance seu desenvolvimento.

Neste sentido, verificou-se que os investimentos oriundos do Programa Territórios da Cidadania em seu primeiro ano de atuação em 2008, foram distribuídos de forma mais igualitária entre as áreas de saúde, educação, transferências de renda e dinamização da produção. Porém nos anos seguintes do programa, os investimentos, sobretudo em saúde e educação declinaram drasticamente, enquanto as transferências diretas de renda representadas principalmente pelo Bolsa Família, e os créditos do Pronaf cresceram consideravelmente, de forma que em 2010, essas duas áreas responderam sozinhas por 82% do total de recursos do programa.

Contrastando com esses fatos, verificamos que em 2000 apenas 12% das famílias do território pertenciam à Agricultura Familiar, sendo que a maioria da população do território,

cerca de 55% das famílias, eram de empregados e cerca de 51% das famílias do território estavam ocupadas em atividades não agrícolas. Ademais, cerca de 15% das famílias não possuíam nenhum membro ocupado. Portanto o tamanho da agricultura familiar no TCNM não condiz com a atenção dada a esses produtores proporcionalmente ao conjunto das demandas do TCNM, visto que só de crédito do Pronaf, nos três anos do Programa, os agricultores familiares, ou 12% das famílias do território, receberam cerca de 1/3 dos recursos. Destacando ainda que a parcela de desocupados foi maior que a parcela de agricultores familiares, levantando a necessidade de maior atenção acerca do desemprego agrícola e não agrícola no território.

Notadamente esses recursos são fundamentais para a consolidação dos pequenos produtores, porém o TCNM não é feito apenas de agricultores familiares, e para uma política que se propõe a desenvolver um território, diminuir verbas para a educação e para a saúde, ou canalizar verbas para apenas uma parcela da população não se mostra capaz de atingir seus objetivos. Em vista do ocorrido, verificamos que a representatividade dos agricultores familiares no Conselho Territorial é expressiva, e explica a atenção dada às suas demandas. Não obstante, verifica-se que a representatividade das demais parcelas da população no Colegiado Territorial se mostra insuficiente para que políticas públicas sejam para si implementadas, havendo nesse sentido, a necessidade de trabalhar a questão da representatividade do Conselho, ou outras medidas que contemplem tais demandas.

Portanto, defendemos o uso das políticas de recorte territorial para promover o desenvolvimento econômico e social de territórios com baixo dinamismo econômico, ressaltando que o sucesso dessa abordagem de desenvolvimento depende, sobretudo da maneira como os programas são elaborados, implementados e geridos, visto que na teoria tal perspectiva contempla bem os aspectos necessários para se alcançar o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária* – vols. 28 n°s 1, 2, 3 e 29, n°1 - Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo, Anpocs; Unicamp; Hucitec, 1992

ALHO, C. J. R. e MARTINS, E. de S., “De grão em grão o cerrado perde espaço – Cerrado: Impactos do Processo de Ocupação”. WWF – Fundo Mundial para a Natureza – Maio de 2005.

ALVES, E.; ROCHA, D, de P. *Ganhar tempo é possível?* In: A Agricultura Brasileira : desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

BECATTINI, G. Os Distritos Industriais na Itália. In: Cocco, G., Urani, A. e Galvão, A.P. (Orgs) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro, DP&A Editores, 1999.

BONATO, A. A. “Conjuntura Agrícola” Boletim Eletrônico - DESER – Departamento de Estudos Sócio-econômicos Rurais. N° 164 - Abril de 2008.

BRANDÃO, C.A. Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL “Avança Brasil” Plano Plurianual do Governo Fernando Henrique Cardoso – 2001. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=62&cod=VCIDA#top>

BRASIL “Mensagem ao Congresso Nacional - Abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura” Tópico III – Desenvolvimento Social. 1997 - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/97MENS3.HTM

BRASIL. Diário Oficial da União. Decreto de 22 de fevereiro de 2008. “Instituição do Programa Territórios da Cidadania e Outras providências” Disponível em: http://arisp.files.wordpress.com/2009/07/dec-22-02-2008_institui_o_programa_territorios_da_cidadania.pdf Acessado em: 06 de dezembro de 2011

BRASIL. Fome Zero. Apresenta informações sobre o Programa Fome Zero e suas ações. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br> >. Acesso em 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br> >. Acesso em 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portal da Cidadania. Brasília. MDA: 2011. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br> Acessado em: 06 de dezembro de 2011

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referencias para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: MDA, 2003. Disponível em <http://www.nead.gov.br>. Acessado em: 06 de dezembro de 2011

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. “*Censo comprova que Brasil reduz desigualdade social*” Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticia/censo-comprova-que-brasil-reduz-desigualdade-social-affirma-ministra/> Acessado em: 10 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 2011.

CALDAS, N.V. “Agricultura familiar e previdência social rural: um estudo comparativo em quatro municípios gaúchos” Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Pelotas - Pelotas, 2008

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília: v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CAMPOLINA, B. “O Cerrado Brasileiro: geopolítica e economia” - Seminário Crise Mundial e Desenvolvimento Regional: Desafios e Oportunidades para o Brasil – BNDES - Rio de Janeiro 2009

Cartilha de Orientação sobre o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. FETAEP - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná. Agosto de 2011

COELHO, C. N. “70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)” – Revista de Política Agrícola – MAPA – Ano X - Julho, Agosto, Setembro de 2001.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Nota Técnica: Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2012. Número 106– Dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec106PoliticaSalarioMinimo.pdf>

EP - Estudo Propositivo para Dinamização Econômica para o Território Rural do Noroeste de Minas. SDT/MDA / Maria do Carmo Santos Teixeira, Janeiro, 2006.

FERNANDES, F. F. “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): análise da distribuição dos recursos entre 1999 e 2009” Dissertação de Mestrado Uberlândia, 2011.

FRANCO, A. *Pobreza & desenvolvimento local*. Brasília: ARCA – Sociedade do Conhecimento, 2002. Disponível em: < <http://www.aed.org.br/dlis> >

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. “Educação Básica no Brasil na década de 1990: Subordinação Ativa e Consentida à Lógica do Mercado” *Revista Educação. Social*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril de 2003

FURTADO, C. “O mito do desenvolvimento econômico” 3ª Edição Rio de Janeiro – Paz e Terra, 1974

FURTADO, C. “Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar” Edição Nacional – São Paulo – Editora Nacional, 1980

GRANOVETTER, M. “Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação.” In: MARQUES, R. e PEIXOTO (orgs.). *A Nova Sociologia Econômica: Uma Antologia*. Oeiras Portugal, Celta Editora, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1981). O que é a questão agrária. São Paulo: Brasiliense. LEI DE TERRAS Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850, in: STÉDILE, J. P. [Org.] (2005). *A Questão Agrária no Brasil: o debate tradicional*. São Paulo: Expressão Popular, 304p.

GRAZIANO DA SILVA, José. *Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira* – São Paulo – HUCITEC – 1980.

GRAZIANO DA SILVA, José. *O Novo Rural Brasileiro* – Campinas, SP – UNICAMP. 1999.

GUEDES, S. N. R. “Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista” *Revista de Economia*, v. 32, n. 1 (ano 30), p. 7-36, jan./ jun. 2006. Editora UFPR

- (a) HADDAD, S. “APRENDIZAGEM DE JOVENS E ADULTOS - avaliação da década da educação para todos” *Revista São Paulo em Perspectiva* vol.14 no.1 – Fundação SEADE São Paulo Jan./Mar. 2000

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 2006. (pags. 19-34)

HIRSCHMAN, A., Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977. Cap 2

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2000ru.asp?o=8&i=P>. Acesso em 2012;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=P>. Acesso em 2012;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). **Censo Demográfico 1991**. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>. Acesso em 2012;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2000ru.asp?o=8&i=P>. Acesso em 2012;

KAGEYAMA, A. “A Questão Agrária Brasileira: Interpretações Clássicas” Revista ABRA. Campinas, 1993.

MARTIN, S. P. e PELEGRINI, B. “Cerrados – Uma ocupação japonesa no campo” – Coleção Vivendo Política – Vol. 07 – Editora CODECRI – Rio de Janeiro – 1984.

MENDONÇA, N. C. e ORTEGA, A. C. Estratégias de desenvolvimento territorial: governo FHC X governo Lula. *Anais do X Encontro Nacional de Economia Política*, Campinas, 24 a 27 de Maio de 2005

MENDONÇA, N. C. Os desafios do desenvolvimento territorial rural: limites e possibilidades das estratégias dos governos FHC e LULA. Uberlândia: 2005. (Dissertação de Mestrado).

MENDONÇA, S. R. (2006). Entidades patronais e reforma agrária: do Estatuto da Terra ao limiar dos anos de 1980, in: STÉDILE, J. P. [Org.]; MENDONÇA, S. R. (2006). A classe dominante agrária: natureza e comportamento. São Paulo: Expressão Popular, 208p.

MYRDAL, Gunnar (1958) - *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. São Paulo, Zahar, 1972 (Cap. 2).

NASCIMENTO, C. A. Pluriatividade, Pobreza Rural e Políticas Públicas: Uma análise comparada entre Brasil e União Européia. (BNB Teses e Dissertações, nº11) Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza – 2008

NETTO, C. G. A. M. “A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional.” In: BONNAL P. e LEITE S. P. “Análise Comparada de Políticas Agrícolas - Uma Agenda em Transformação” Editora Mauad, 2011

ORTEGA, A. C. Territórios Deprimidos. Os desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas-SP, Editora Alínea, 2008.

ORTEGA, A. C., Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs - RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 275-300, abr/jun 2007.

PERROUX, F. - O Conceito de Pólos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977. (cap. 5)

PTDRS – “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania do Noroeste de Minas”. Colegiado Territorial/ APTA/SDT/MDA – Minas Gerais, Novembro, 2010.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2000. (2ªEdição).

ROMANO, P. A. “O papel do Estado e das instituições públicas na configuração do PADAP e o desenvolvimento rural do Alto Paranaíba” I Fórum de Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade Territorial no Alto Paranaíba: Políticas Públicas, Instituições e Território – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, Junho de 2010.

ROMEIRO, A. R. Reforma Agrária e Distribuição de Renda. In: STÉDILE, J. P. A Questão Agrária Hoje. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 1994.

SANTOS, R. J. “Gaúchos e Mineiros do Cerrado: Metamorfoses das diferentes temporalidades e lógicas sociais” Uberlândia – EDUFU, 2008.

SHIKI, S. “Sistema Agroalimentar no Cerrado Brasileiro: caminhando para o caos?” In: Shiki, Graziano da Silva e Ortega. Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Cerrado Brasileiro. Uberlândia, UFU/UNICAMP/EMBRAPA, 1997.

SOUZA, N. de J. de; “Economia Regional: Conceitos e Fundamentos Teóricos” Revista Perspectiva Econômica, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981, p. 67-102.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao Z. E. E. Texto apresentado ao Congresso da ANPEC, 2001. (Mimeo)

VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Editora da

VIOTTI DA COSTA, E. (1987). Política de Terras no Brasil e nos Estados Unidos, in: VIOTTI DA COSTA, E. (1987). *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. Ed. Brasiliense.

ANEXO:**QUADRO A: Orçamento Executado do Programa Territórios da Cidadania no TCNM no ano de 2008. (R\$)**

Programa	Ministério	Executado - 2008	Classificação
1-Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)	Codevasf (MI)	R\$ 200.000,00	Organização Sustentável da Produção
2-Primeiro Emprego - Projeto Amanhã / 2007	Codevasf (MI)	R\$ 100.000,00	Educação e Cultura
3-Primeiro Emprego - Projeto Amanhã / 2008	Codevasf (MI)	R\$ 60.000,00	Educação e Cultura
4-Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Esgotamento Sanitário / 2008	Codevasf (MI)	R\$ 9.708.265,06	Saúde, saneamento e acesso à água
5-Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Processos Erosivos / 2008	Codevasf (MI)	R\$ 13.241.138,83	Saúde, saneamento e acesso à água
6-Programa de Revitalização do São Francisco e Parnaíba - Água para Todos / 2008	Codevasf (MI)	R\$ 666.274,56	Saúde, saneamento e acesso à água
7-Projetos das Unidades da Embrapa com foco nos Territórios Rurais / 2008	EMBRAPA(MAPA)	R\$ 57.333,33	Organização Sustentável da Produção
8-Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Especiais de Assentamento -INCRA e Comunidades Rurais / 2007	FUNASA(MS)	R\$ 1.491.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
9-Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas / 2007	FUNASA(MS)	R\$ 1.780.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
10-Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos / 2007	FUNASA(MS)	R\$ 900.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
11-Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 hab exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) / 2007	FUNASA(MS)	R\$ 750.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
12-Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) / 2007	FUNASA(MS)	R\$ 5.700.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
13-Assistência Técnica e Capacitação de Assentados / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 1.727.592,52	Educação e Cultura
14-Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 235.000,00	Educação e Cultura
15-Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Apoio Inicial) / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 430.185,23	Ações Fundiárias
16-Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Aquisição de Materiais de Construção) / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 6.281.874,38	Ações Fundiárias
17 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 346.627,79	Ações Fundiárias

18 Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamento / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 1.451.772,89	Ações Fundiárias
19 Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 344.895,09	Ações Fundiárias
20 Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 291.903,34	Ações Fundiárias
21 Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 14.769.919,55	Ações Fundiárias
22 Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 86.000,00	Ações Fundiárias
23 Terra Sol / 2008	INCRA(MDA)	R\$ 186.407,60	Ações Fundiárias
24-Apoio e Modernização de Espaços Culturais - Pontos de Cultura / 2008	(MinC)	R\$ 186.407,60	Educação e Cultura
25 Modernização de Bibliotecas Públicas / 2008	(MinC)	R\$ 275.000,00	Educação e Cultura
26-Brasil Alfabetizado / 2007	MEC	R\$ 10.080,00	Educação e Cultura
27 Expansão das Escolas Técnicas - Fase II / 2008	MEC	R\$ 10.000.000,00	Educação e Cultura
28 ProInfância / 2007	MEC	R\$ 4.200.000,00	Educação e Cultura
29 ProInfo Rural e Urbano / 2008	MEC	R\$ 384.500,00	Educação e Cultura
30 Salas de Recursos Multifuncionais / 2007	MEC	R\$ 12.993,36	Educação e Cultura
31 Caminho da Escola / 2008	MEC e BNDES	R\$ 1.337.045,00	Educação e Cultura
32 FNHIS 2007/Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social / 2007	Ministério das Cidades	R\$ 36.182,00	Infra-estrutura
33 FNHIS 2007/Planos Habitacionais de Interesse Social / 2007	Ministério das Cidades	R\$ 51.017,00	Infra-estrutura
34 FNHIS 2008/Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social / 2008	Ministério das Cidades	R\$ 70.000,00	Infra-estrutura
35 FNHIS 2008/Habitação de Interesse Social / 2008	Ministério das Cidades	R\$ 3.775.000,00	Infra-estrutura
36 Resolução 460 / 2007	Ministério das Cidades	R\$ 5.821.618,10	Infra-estrutura
37 Programa Luz Para Todos / 2008	MME	R\$ 38.500.091,00	Infra-estrutura
38 Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos / 2008	MDA	R\$ 260.166,00	Organização Sustentável da Produção
39 Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2008	MDA	R\$ 151.000,00	Apoio a gestão territorial

40 Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas / 2008	MDA	R\$ 102.241,40	Organização Sustentável da Produção
41 Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas / 2008	MDA	R\$ 107.524,81	Organização Sustentável da Produção
42 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais / 2008	MDA	R\$ 317.680,00	Organização Sustentável da Produção
43 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas / 2008	MDA	R\$ 170.000,00	Organização Sustentável da Produção
44 ATER/Agricultores Familiares / 2008	MDA	R\$ 880.957,63	Organização Sustentável da Produção
45 Crédito Pronaf / 2008	MDA	R\$ 32.720.109,00	Organização Sustentável da Produção
46 Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar / 2008	MDA	R\$ 15.069,54	Organização Sustentável da Produção
47 Elaboração de Plano Safra Territorial / 2008	MDA	R\$ 15.000,00	Organização Sustentável da Produção
48 Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2008	MDA	R\$ 81.263,00	Apoio a gestão territorial
49 Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Complementar / 2008	MDA	R\$ 20.000,00	Apoio a gestão territorial
50 Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica / 2008	MDA	R\$ 20.000,00	Apoio a gestão territorial
51 Formação em Cooperativismo e Comercialização / 2008	MDA	R\$ 25.300,00	Organização Sustentável da Produção
52 Garantia Safra / 2008	MDA	R\$ 71.390,00	Organização Sustentável da Produção
53 Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais / 2008	MDA	R\$ 1.152.000,00	Infra-estrutura
54 Programa Arca das Letras / 2008	MDA	R\$ 2.941,18	Educação e Cultura
55 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / 2008	MDA	R\$ 930.584,10	Organização Sustentável da Produção
56 Programa Nacional de Crédito Fundiário / 2008	MDA	R\$ 5.808.000,00	Organização Sustentável da Produção
57 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) / 2008	MDA	R\$ 284.988,64	Direitos e Desenvolvimento Social
58 Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária / 2008	MDA	R\$ 1.023.258,00	Organização Sustentável da Produção
59 Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho / 2008	MDS	R\$ 281.040,00	Educação e Cultura

60 Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar / 2008	MDS	R\$ 2.116.706,37	Organização Sustentável da Produção
61 Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - LEITE / 2008	MDS	R\$ 1.147.925,00	Organização Sustentável da Produção
62 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência / 2008	MDS	R\$ 17.254.881,00	Direitos e Desenvolvimento Social
63 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa / 2008	MDS	R\$ 12.194.416,00	Direitos e Desenvolvimento Social
64 Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS / 2008	MDS	R\$ 160.800,00	Direitos e Desenvolvimento Social
65 Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família / 2008	MDS	R\$ 21.067.436,00	Direitos e Desenvolvimento Social
66 Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada / 2008	MDS	R\$ 785.790,00	Direitos e Desenvolvimento Social
67 Programa de Atenção Integral à Família / 2008	MDS	R\$ 270.000,00	Direitos e Desenvolvimento Social
68 Capacitação de Comunidades Tradicionais / 2008	MMA	R\$ 25.000,00	Educação e Cultura
69 Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para a Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES / 2008	MTE	R\$ 9.600,00	Organização Sustentável da Produção
70 Formação de Formadores de Educação e Gestores Públicos em Economia Solidária / 2008	MTE	R\$ 18.000,00	Educação e Cultura
71 Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em Base Territorial (PlanTeQ's) / 2008	MTE	R\$ 161.700,00	Educação e Cultura
72 Aquisição de Máquinas e Equipamentos / 2008	MAPA	R\$ 640.000,00	Organização Sustentável da Produção
73 Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica / 2008	MS	R\$ 840.600,00	Saúde, saneamento e acesso à água
74 Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil / 2008	MS	R\$ 264.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
75 Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família / 2008	MS	R\$ 5.929.896,80	Saúde, saneamento e acesso à água
76 Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia / 2008	MS	R\$ 155.600,00	Saúde, saneamento e acesso à água

77 Ampliar a cobertura do trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à população dos MS Territórios da Cidadania / 2008

R\$ 2.876.477,18

Saúde, saneamento e acesso à água

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA.

QUADRO B: Orçamento Executado do Programa Territórios da Cidadania no TCNM no ano de 2009. (R\$)

Programa	Ministério	Montante	Classificação
1) Aquisição de Produtos Agropecuários	MAPA	15.204.092,54	Organização Sustentável da Produção
2) Edital das Culturas Populares	MEC	20.000,00	Educação e Cultura
3) Brasil Alfabetizado	MEC	101.460,00	Educação e Cultura
4) Escola Ativa	MEC	659.745,00	Educação e Cultura
5) Expansão das Escolas Técnicas	MEC	2.878.920,75	Educação e Cultura
6) Programa Dinheiro Direto na Escola	MEC	221.671,80	Educação e Cultura
7) Proinfância	MEC	1.284.546,83	Educação e Cultura
8) ProInfo Rural e Urbano	MEC	802.993,43	Educação e Cultura
9) Salas de Recursos Multifuncionais	MEC	33.185,86	Educação e Cultura
10) Caminho da Escola	MEC BNDES ^e	196.515,00	Educação e Cultura
11) Cresce Nordeste	MF	6.244.906,77	Organização Sustentável da Produção
12) Nordeste Territorial	MF	4.908.011,76	Organização Sustentável da Produção
13) Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)	MI	180.000,00	Organização Sustentável da Produção
14) Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania	MS	3.253.880,00	Saúde, saneamento e acesso à água
15) Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania	MS	3.595.331,68	Saúde, saneamento e acesso à água
16) Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	MS	833.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
17) Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	MS	110.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
18) Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF	MS	132.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água
19) Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	MS	5.039.200,00	Saúde, saneamento e acesso à água

20) Capacitação de Multiplicadores	MC	34.577,08	Apoio a gestão territorial
21) Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos	MC	484.250,63	Infra-estrutura
22) Operação do Sistema de Acesso Banda Larga	MC	100.034,44	Infra-estrutura
23) Programa Luz Para Todos	MME	8.033.796,00	Infra-estrutura
24) ATER/Agricultores Familiares	MDA	1.703.417,68	Organização Sustentável da Produção
25) Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	MDA	2.522.006,82	Infra-estrutura
26) Crédito Pronaf	MDA	46.832.539,00	Organização Sustentável da Produção
27) Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	MDA	4.032,55	Organização Sustentável da Produção
28) Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamento	MDA	852.670,14	Infra-estrutura
29) Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	MDA	21.408,78	Ações Fundiárias
30) Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais	MDA	14.464.319,01	Ações Fundiárias
31) Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	MDA	28.244,00	Ações Fundiárias
32) Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	MDA	38.868,46	Ações Fundiárias
33) Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária	MDA	1.023.258,00	Organização Sustentável da Produção
34) Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	MDA	21.496.643,10	Direitos e Desenvolvimento Social
35) Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	MDA	14.945.888,74	Direitos e Desenvolvimento Social
36) Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS	MDA	202.416,00	Direitos e Desenvolvimento Social
37) PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	MDA	174.909,80	Organização Sustentável da Produção
38) Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família	MDA	24.214.557,00	Direitos e Desenvolvimento Social
39) Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada	MDA	530.021,42	Direitos e Desenvolvimento Social

40) Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite	MDA	966.910,55	Organização Sustentável da Produção
41) Programa de Atenção Integral à Família	MDA	742.500,00	Direitos e Desenvolvimento Social
41) Serviço Socioeducativo do PETI	MDA	332.500,00	Educação e Cultura

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA

QUADRO C: Orçamento Executado do Programa Territórios da Cidadania no TCNM no ano de 2010. (R\$)

Programa	Ministério	Montante	Classificação
1) Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção Social	MAPA	7.396,00	Educação e Cultura
2) Aquisição de Produtos Agropecuários	MAPA	102.147,00	Organização Sustentável da Produção
3) Brasil Alfabetizado	MEC	178.920,00	Educação e Cultura
4) Escola Ativa	MEC	48.325,12	Educação e Cultura
5) Expansão das Escolas Técnicas	MEC	1.196.807,00	Educação e Cultura
6) Programa Dinheiro Direto na Escola	MEC	103.877,10	Educação e Cultura
7) Proinfância	MEC	638.802,30	Educação e Cultura
8) ProInfo Rural e Urbano	MEC	95.889,45	Educação e Cultura
9) Salas de Recursos Multifuncionais	MEC	4.850,72	Educação e Cultura
10) Cresce Nordeste	MF	16.539.424,65	Organização Sustentável da Produção
11) Nordeste Territorial	MF	4.175.069,71	Organização Sustentável da Produção
12) Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)	MI	170.000,00	Organização Sustentável da Produção
13) Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Esgotamento Sanitário	MI	1.136.099,48	Saúde, saneamento e acesso à água
14) Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Processos Erosivos	MI	996.500,08	Saúde, saneamento e acesso à água
15) Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania	MS	3.857.595,00	Saúde, saneamento e acesso à água
16) Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	MS	959.500,00	Saúde, saneamento e acesso à água

17)Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	MS	110.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água		
18)Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF	MS	258.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água		
19)Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	MS	5.610.400,00	Saúde, saneamento e acesso à água		
20)Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	MS	1.200.000,00	Saúde, saneamento e acesso à água		
21)FNHIS - Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	Mcid	1.800.550,41	Infra-estrutura		
22)FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	Mcid	5.514,00	Infra-estrutura		
23)Operação do Sistema de Acesso Banda Larga	MC	88.592,12	Infra-estrutura		
24)Programa Luz Para Todos	MME	10.317.400,00	Infra-estrutura		
25)Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos	MDA	217.500,00	Organização da Produção	Sustentável	da
26)Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	MDA	160.000,00	Apoio a gestão territorial		
27)Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	MDA	1.308.012,46	Organização da Produção	Sustentável	da
28)Biodiesel	MDA	296.638,67	Organização da Produção	Sustentável	da
29)Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	MDA	696.000,00	Ações Fundiárias		
30)Crédito Pronaf	MDA	49.589.396,26	Organização da Produção	Sustentável	da
31)Formação de Agentes de Desenvolvimento	MDA	80.000,00	Apoio a gestão territorial		
32)Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamento	MDA	353.000,00	Infra-estrutura		
33)Programa Arca das Letras	MDA	2.800,00	Educação e Cultura		
34)Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	MDA	12.560,00	Direitos e Desenvolvimento Social		
35)Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água)	MDS	16.882,74	Saúde, saneamento e acesso à água		

36)Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	MDS	24.857.754,00	Direitos e Desenvolvimento Social
37)Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	MDS	17.130.878,00	Direitos e Desenvolvimento Social
38)Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS	MDS	719.180,00	Direitos e Desenvolvimento Social
39)PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	MDS	2.572.815,12	Organização Sustentável da Produção
40)Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família	MDS	28.111.723,00	Direitos e Desenvolvimento Social
41)Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada	MDS	553.222,73	Direitos e Desenvolvimento Social
42)Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite	MDS	118.664,00	Organização Sustentável da Produção
43)Programa de Atenção Integral à Família	MDS	510.300,00	Direitos e Desenvolvimento Social
44)Serviço Socioeducativo do PETI	MDS	1.303.000,00	Educação e Cultura
45)Atlas do Abastecimento Urbano de Água - Complementação para o Brasil	MMA	44.507,60	Saúde, saneamento e acesso à água
46)Apoio à Elaboração dos Programas Territoriais de Pesca e Aquicultura	MPA	10.700,44	Apoio a gestão territorial
47)Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	MPA	144.493,13	Apoio a gestão territorial

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA.