

# **Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócios produtivos em Minas Gerais**

*Antônio César Ortega<sup>1</sup>  
André Luiz Pires Muniz<sup>2</sup>  
Clesio Marcelino de Jesus<sup>3</sup>  
Lucas Ferreira Lima<sup>4</sup>*

Área: 6.0. Economia Agrária, Espaço e Meio ambiente.

Subárea: 6.2. Economia Agrária e do Meio Ambiente.

**Artigo submetido às Sessões Ordinárias.**

## **Resumo**

Este trabalho analisa políticas públicas que induzem a constituição de arranjos sócios produtivos a partir do enfoque territorial a partir da experiência do estado de Minas Gerais. São analisados os casos dos consórcios intermunicipais, particularmente, aqueles que vêm sendo criados em municípios rurais, como são os Territórios Rurais (TR), Territórios da Cidadania (TC), e dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads). Com base na análise de documentos oficiais e uso de dados secundários, verificamos o perfil daqueles municípios e a coincidência ou não entre os integrantes dos consórcios daquelas políticas públicas. Como resultado, pudemos verificar que aqueles arranjos estão sobrepostos em alguns territórios, que, de fato, foram alcançados municípios rurais mineiros com baixos indicadores socioeconômicos. Porém muitos outros ficaram fora daquela seleção e apresentam condições semelhantes de pobreza, insegurança alimentar e subdesenvolvimento.

**Palavras Chaves:** Desenvolvimento territorial rural, consórcios intermunicipais, arranjos sócios produtivos, políticas públicas territoriais.

## **Abstract**

This work analyzes public policies that induce to the constitution of socio-productive arrangements focusing territory in Minas Gerais. The cases of the intermunicipalities consortia are analyzed, and, particularly, those that have been created in rural municipal districts, as the Rural Territories, Citizenship Territories, Intermunicipal consortia of Food Safety and Local Development. Based on the analysis of official documents and secondary database we could verify the profile of those municipal districts as well as the (non)coincidence among the members of the consortia of those public policies. As a result, we could verify that those arrangements are put upon on some territories that, in fact, revealed rural municipal districts with low socioeconomic indexes. However, many others were out of

---

<sup>1</sup>Professor Associado II do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [acortega@ufu.br](mailto:acortega@ufu.br). Agradeço ao CNPq, à Capes (Projeto Procad IE/UF-IE/Unicamp) e à Fapemig, que vem financiando nossas pesquisas de diferentes maneiras.

<sup>2</sup> Doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [clesiomj@yahoo.com.br](mailto:clesiomj@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [andreluizmuniz@hotmail.com](mailto:andreluizmuniz@hotmail.com)

<sup>4</sup> Graduando em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [lucaseconomiata@yahoo.com.br](mailto:lucaseconomiata@yahoo.com.br)

that selection and present similar conditions of poverty, food insecurity and underdevelopment.

Key Words: rural territories development, intermunicipalities consortia, territories public policies

## **1 – Introdução**

A última década do século XX esteve marcada pelo entusiasmo com que os defensores do *mainstream* econômico anunciavam o “fim da história” e das fronteiras. Entretanto, neste início de milênio, o que se observa, na verdade, contrariando aqueles prognósticos, é a emergência de novos espaços de construção de projetos de desenvolvimento de base territorial.

Dessa maneira, vimos constituir, nos últimos anos, no Brasil, tanto arranjos sócio-produtivos territoriais induzidos por políticas públicas como a consolidação de estruturas de governança privadas, também de base territorial, e que vêm coordenando cadeias produtivas para a ampliação da escala, com vista a uma maior capacidade de competitividade nos mais dinâmicos mercados nacionais e internacionais. No primeiro caso, objeto deste artigo, temos arranjos territoriais constituídos por indução do governo central, para a implementação de um modelo de desenvolvimento que leve em consideração projetos reivindicados desde baixo para a superação de uma situação de subdesenvolvimento. Esses são os casos dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), criados no âmbito do Programa Fome Zero; os Territórios Rurais da Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário; e, mais recentemente, os Territórios da Cidadania.

Neste artigo, analisaremos algumas características desses arranjos sócioprodutivos constituídos no estado de Minas Gerais, visando verificar o perfil dos municípios em que são constituídos e a superposição ou não dessas políticas. Assim, a partir de uma breve revisão teórica e histórica do tema, utilizando cartilhas/documentos oficiais dos programas governamentais, além de uma ampla exploração de dados secundários disponíveis sobre a realidade socioeconômica dos municípios envolvidos, pretende-se caracterizar o perfil dos municípios que compõem aqueles consórcios.

Nesse sentido, dividimos o artigo em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte realizamos uma breve apresentação do processo de consolidação do Desenvolvimento Territorial na América Latina, com a nossa atenção voltada para o Brasil.

Na segunda parte, apresentamos as três propostas de políticas públicas de caráter desenvolvimentista territorial rural. Em seguida, fruto de um estudo de caso, exporemos a localização de cada território, espacialmente, no estado de Minas Gerais e analisaremos as suas características socioeconômicas.

Destaque-se, ainda, que esta análise permitiu-nos concluir que tais arranjos territoriais estão sobrepostos em alguns municípios. Atingem, na sua esmagadora maioria, municípios rurais mineiros com baixos indicadores socioeconômicos.

## **2 – A consolidação da proposta de Desenvolvimento Territorial**

O enfoque territorial, em tempos de globalização, vem sendo, constantemente, recomendado por cientistas, governos e agências multilaterais. No Brasil, as estratégias de desenvolvimento territorial foram incorporadas às políticas públicas federais na década de 1990 nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e depois, continuadas por Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

Para Mendonça e Ortega (2005), a experiência europeia – com destaque para a “Terceira Itália”<sup>5</sup> – tornou-se referência paradigmática na formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos países do mundo. O que levou as organizações internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) a reformular suas propostas sobre desenvolvimento, incorporando a noção de capital social e humano, território e sustentabilidade em suas concepções.

Novas propostas organizacionais da gestão pública, apoiadas na descentralização administrativa, foram recomendadas e, “em linhas gerais, passaram a valorizar as estruturas de organização dos governos locais e a maior participação das sociedades na condução das políticas públicas”, Mendonça (2005, p:7). Assim, “modelos” de desenvolvimento endógeno e autônomo que obtiveram êxito passaram a ser a referência, sem levar em consideração as especificidades de cada território.

Por outro lado, fruto do processo de redemocratização do país, a pressão interna, por meio dos movimentos sociais, influenciou a elaboração da Constituição de 1988, garantindo importantes avanços no processo de descentralização das políticas públicas, tanto entre o Estado e a sociedade civil, como dentre os diferentes níveis do governo. (Buarque, 2002).

---

<sup>5</sup> Expressão cunhada por A. Bagnasco (1977) referindo-se à região centro norte e norte oriental da Itália, que conseguiu encontrar respostas próprias e inovadoras em relação ao desenvolvimento, o que gerou dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial.

Com a descentralização administrativa e de recursos, o poder público local ganhou maior autonomia na gestão de serviços e projetos públicos.

Essa descentralização, ao incorporar a sociedade civil na execução de políticas públicas, trouxe nova situação em relação ao desenvolvimento, ao romper com o modelo exclusivo de planejamento calcado na lógica de cima para baixo (*top-down*), inserindo, também, a lógica de baixo para cima (*bottom-up*)<sup>6</sup>.

Igualmente, o debate teórico e empírico em torno da proposta de desenvolvimento ganhou novos elementos. De um lado, a sociedade civil exigia maior participação, melhores resultados sociais e econômicos ao Estado, caracterizados como demandas do lado interno; de outro lado, a influência externa se deu por meio de novas propostas de desenvolvimento para as regiões deprimidas. Como chamam a atenção Mendonça e Ortega (2005), na década de 1990, parece emergir um aparente consenso em torno da descentralização do planejamento e da execução das políticas públicas.

O fato é que, na década de 1990, ocorreram mudanças institucionais, políticas, econômicas e sociais no país que acabaram por fortalecer as experiências locais de organização em busca do desenvolvimento de **territórios deprimidos**<sup>7</sup>. Uma busca motivada pelos resultados desiguais do desenvolvimento realizado pelo Estado ao longo do século XX.

A adoção do enfoque territorial, com vistas ao desenvolvimento desses municípios rurais deprimidos, visa, sobretudo, reduzir as profundas desigualdades regionais. Essas políticas têm no local o elemento central/promotor do desenvolvimento. E, assim, estão calcadas, particularmente, numa perspectiva descentralizada do diagnóstico, formulação e gestão de projetos de desenvolvimento.

Para Bennett (1990), esse processo de descentralização vem se dando por meio da criação de novas instâncias administrativas autárquicas, do próprio governo central; pela transferência de poder às instâncias subnacionais; por meio do fortalecimento das organizações da sociedade civil; e, pelo setor privado, como estratégia de enfrentamento da concorrência internacional.

O desenvolvimento local ganhou, assim, destaque na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, como consequência de vários fatores, dentre os quais, Ortega (2008:40-43) destaca os seguintes:

1) *Fortalecimento de forças locais na luta pela redemocratização*: A ascensão da sociedade civil organizada, por mais espaço na formulação e gestão de políticas públicas

---

<sup>6</sup> Para aprofundar mais ver Moyano-Estrada (1999).

<sup>7</sup> Para aprofundar mais sobre territórios deprimidos, ver Ortega (2008).

(participação em conselhos locais, difusão de orçamentos participativos, etc.), gerou um processo de luta pela democracia por meio dos espaços locais. Resultado da luta contra os regimes autoritários e/ou centralizados, que gerou novos atores sociais, militantes localistas, que enxergavam, nas visões apologéticas do desenvolvimento local, a possibilidade de tomar o futuro em suas mãos. Buscaram, dessa maneira, espaços para a construção de um modelo de desenvolvimento descentralizado.

b) *Motivação institucional*: Como resultado das demandas desde baixo e do estímulo das agências multilaterais, as políticas governamentais vêm incentivando, em maior ou menor intensidade, o avanço do processo de descentralização, com ampliação das responsabilidades de instâncias subnacionais na formulação e gestão de políticas públicas. Vêm sendo criados arranjos sociais locais (conselhos), alguns de caráter apenas consultivo, outros deliberativo, que passam pela valorização dos espaços de concertação social na busca de alternativas ao desenvolvimento.

c) *Desregulamentação da economia*: Com o avanço da onda neoliberalizante, na esteira do chamado Consenso de Washington, a década dos noventa esteve marcada por um intenso processo de desregulamentação, que levou à redução da participação do Estado na economia. Assim, a hegemonia neoliberal aponta para a descentralização, para o desenvolvimento autônomo e endógeno, para a autogestão. Porém podemos questionar: mas com que recursos?

Como alternativa ao espaço deixado pelo Estado, observa-se o surgimento de importantes experiências autônomas de concertação social com vistas a reocupar espaços de intervenção. Emergem, assim, tanto espaços de concertação social local, com vistas à construção de projetos de desenvolvimento mais abrangentes, como arranjos produtivos locais, com vistas à regulação de cadeias produtivas.

Portanto, num momento em que se amplia a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisão, é preciso compreender que as transformações econômicas, políticas e sociais latino-americanas fortaleceram experiências locais de organização em torno da busca de objetivos comuns. Dessa forma, nesses espaços locais, na maioria das vezes de caráter rural<sup>8</sup>, deve-se reconhecer a ação dos atores sociais coletivos (organizações de caráter econômico ou político), na construção de novos arranjos

---

<sup>8</sup> Por rural estamos considerando não apenas as atividades naquele espaço estrito (agropecuárias e não-agropecuárias), como também os centros urbanos de municípios de baixa densidade demográfica, pequena população e predominância daquelas atividades na economia local. (Veiga, 2002)

institucionais, para a formulação e a gestão de políticas públicas concertadas, na busca de alternativas para o desenvolvimento territorial rural.

Assim, é importante observar que a gestão descentralizada não depende apenas da vontade das forças econômicas e políticas locais. Requer, além do cumprimento de suas atribuições nos pactos locais, o chamamento para a participação nos espaços de cooperação de todos os representantes de segmentos sociais locais. É pertinente ter clareza, entretanto, de que esses diferentes segmentos sociais rurais e suas organizações representativas levam a uma diversidade de projetos que podem emergir na formulação e gestão das políticas públicas de caráter local, dificultando a construção daquele pacto territorial. Exatamente por isso é que, em nosso entender, é necessário ter clareza quanto as potencialidades e os limites do enfoque localista, que não pode, portanto, ser tomado como panaceia para a inserção daqueles territórios nos circuitos comerciais de bens e serviços. (Ortega, 2008)

Não podemos ignorar, por exemplo, as assimetrias de poder nos territórios. Tanto inter como intra-classes. E, dessa maneira, para que se promova um processo de desenvolvimento menos desigual, é preciso reduzir essas assimetrias de poder econômico, político e social. Sem dúvida alguma, um grande desafio.

Nesse contexto, o governo federal vem promovendo vários programas de desenvolvimento territorial no Brasil, inclusive, no estado de Minas Gerais. Para tanto, é feito um recorte intermunicipal, que não mantém, fundamentalmente, uma correlação com as microrregiões geopolíticas do IBGE. A ideia, tanto no caso dos Consads do MDS, como dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania do MDA, foi de incentivar a constituição de consórcios, a partir de experiências de articulação intermunicipais já em marcha ou, quando isso não fosse possível, identificar municípios cujas especificidades comuns vislumbravam potenciais pactos pelo desenvolvimento.

Propõe-se, assim, a constituição de conselhos intermunicipais como instância máxima propositiva e deliberativa do sistema de desenvolvimento local, que deverá refletir a pluralidade de representação dos conselhos municipais. Os Consórcios são, portanto, uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de emprego e renda.

A ação consorciada parte da proposta de que a integração territorial é fundamental para melhorar as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na dinâmica do território nacional, provendo essas localidades de melhores condições de competitividade, solidariedade sistêmica e de maiores possibilidades para assegurarem o atendimento às necessidades básicas de seus munícipes. Por intermédio dos Consórcios,

pretende-se tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de desenvolvimento de forma institucionalizada.

### **3 – Os Territórios Rurais Induzidos por Políticas Públicas**

Como destacamos anteriormente, as recentes políticas públicas de desenvolvimento rural vêm utilizando o enfoque territorial em sua implementação, e o fazem a partir da constituição de territórios zonas para cuja implementação alguns pressupostos são considerados:

- grandes déficits de pobreza se concentram nos ambientes rurais (campo e municípios de perfil rural);
- o rural é tomado como um espaço e se diferencia da abordagem que o identifica com o setor agropecuário;
- o processo de desenvolvimento deve se dar com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais);
- a introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, reforma institucional, com a criação de novos modelos de governança local, deve levar a cabo a descentralização administrativa e/ou política;
- o caráter intermunicipal dos arranjos sócioprodutivos, na busca de sinergias locais com vistas à elaboração de um projeto intermunicipal de desenvolvimento, permite explorar as vantagens comparativas e competitivas de cada município.
- essa nova governança se sustentaria em função de uma concertação social, cujo resultado é um pacto territorial (inter e intra-classes e público-privado), com vistas ao desenvolvimento endógeno.

O enfoque territorial vem sendo enaltecido, assim, como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, particularmente, de predominância da agricultura familiar. No Brasil, merecem destaques três experiências: os Territórios Rurais do MDA os Territórios da Cidadania e os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads).

#### **3.1- Territórios Rurais do MDA**

No início do governo Lula, foi criada, no domínio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para reorientar a estratégia das políticas de desenvolvimento rural, numa perspectiva intermunicipal. Esta estratégia tem

como foco a abordagem territorial e já estava presente no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (1º PNDRS), idealizado em 2002 pelo CNDRS<sup>9</sup>.

Para os idealizadores dessa proposta territorial, seria permitida uma maior capacidade de interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais mais organizados, compromissados e sintonizados em torno da elaboração de projetos de desenvolvimento rural. Além disso, a partir dessa proposta conseguir-se-ia maior articulação dos diferentes níveis do governo e das organizações da sociedade em torno de um pacto territorial (BRASIL, 2003).

Dessa maneira, o objetivo da nova secretaria é o de contribuir para uma melhor integração e articulação das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal com a sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária (BRASIL, 2003).

A estratégia principal de atuação da SDT seria promover ações descentralizadas que valorizassem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios. Ações que visam [...] *apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas*<sup>10</sup>.

O desafio da SDT foi a identificação e construção dos Territórios Rurais baseado em fatores de coesão social e territorial (ORTEGA, 2008). Portanto, para isso, apresenta-se necessária a definição de território. Este pode é entendido como o:

*Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial* (Brasil, 2003f, p.34 *apud* ORTEGA 2008, p. 165).

Esses novos espaços territoriais foram constituídos sob alguns aspectos inovadores, tais como: o enfoque territorial, a extrapolação dos limites municipais, uma perspectiva espacial do rural, uma estratégia de superação da dicotomia rural-urbana; tentar a construção de um pacto territorial pelo desenvolvimento, apesar do reconhecimento dos conflitos intra e inter classe e, por fim, gerar um incentivo para o desenvolvimento endógeno. (ORTEGA, 2008).

---

<sup>9</sup> Pode causar estranheza que uma proposta que emergiu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso seja implementada no Governo Lula. Entretanto, é preciso lembrar que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) era composto por representantes da sociedade civil, que comungavam com a proposta. Alguns deles, inclusive, passaram a constituir a equipe do novo governo no MDA.

<sup>10</sup> Resolução nº 37 de 16 De fevereiro de 2004 do CONDRAF.



Sob essa orientação, começaram a ser criados, em 2003, os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (os Territórios Rurais). Atualmente, já são 164 em funcionamento, abarcando 2.479 municípios em todo o Brasil, que, de acordo com os dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT), reúnem 71,98% das famílias assentadas pela Reforma Agrária e 57,75% dos agricultores familiares, enquanto abrangem 28,57 % da população total.

### **3.2 – Territórios da Cidadania**

Os Territórios da Cidadania (TCs) foram lançados com objetivo de superar a pobreza rural utilizando a estratégia do desenvolvimento territorial na perspectiva de constituírem-se em um dos principais eixos de ação do governo federal com vistas à redução das desigualdades socioeconômicos.

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

Os TCs vêm sendo construídos a partir dos TRs, sendo priorizados os territórios que vimos denominando de deprimidos. A escolha e a priorização do território a ser incorporado requerem, como pressuposto, sua incorporação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA. Os demais critérios de seleção dos TRs que se converteram em TCs são os seguintes: possuem os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação.

O Programa envolve 19 Ministérios<sup>11</sup>, sendo que 15 com ações diretas junto aos TCs, que compõem seu Comitê Gestor Nacional<sup>12</sup>. Para a sua execução, foi criada uma inovação em relação aos TRs, um arranjo horizontal, em nível do governo federal, para articular as diferentes ações. E, por sua vez, com a criação dos Comitês de Articulação Estaduais, que

---

<sup>11</sup> São eles: Desenvolvimento Agrário/Incra, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Aquicultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria-Geral, Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil.

<sup>12</sup> O Comitê Gestor Nacional é composto pelos Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa.

ajuda a intermediar a relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, pretende-se fortalecer a coordenação vertical.

Também, cabe ao Comitê de Articulação Estadual coordenar as ações entre os representantes dos municípios membros dos Territórios, os vários órgãos do governo estadual e os do governo federal com atuação nos estados. Um Comitê, de caráter consultivo e propositivo. Ainda com relação à articulação horizontal, no Território, foi exigida a constituição de Colegiados Territoriais com representantes das três esferas de governo e da sociedade civil local, numa composição paritária com coordenação executiva. Dessa maneira, esses colegiados passam a ter uma composição ampliada em relação ao que são os colegiados dos TRs.

Ao implementar o programa, o governo federal lançou uma meta ambiciosa de 135 ações organizadas em três eixos estruturantes: apoio às atividades produtivas, cidadania e direito e infraestrutura, divididos em sete temas: Organização Sustentável da Produção, Ações Fundiárias, Educação e Cultura, Direitos e Desenvolvimento Social, Saúde, Saneamento e acesso à Água, Apoio à Gestão Territorial e Infra-estrutura. Dessas ações, 56 estão dirigidas ao apoio às atividades produtivas; 51, às ações de cidadania e acesso a direitos e 28 relacionadas à infraestrutura. De acordo com informações da SDT, no ano de 2008 foram instalados 60 TCs, e estão em instalação outros 60, para que se alcance a meta dos 120 TCs ao longo do ano de 2009, atingindo 1.830 municípios espalhados pelo país.

Numa comparação entre os recursos orçamentários previstos, pode-se observar uma expressiva elevação, quando comparado com o que vem sendo alocado para os Territórios Rurais. A previsão era de alocar, em 2008, R\$ 11,3 bilhões para os três eixos. Para o apoio às atividades produtivas, era previsto a alocação de R\$ 2,3 bilhões, enquanto que, para a melhoria da infraestrutura estava, previsto R\$ 3,4 bilhões.

Nessa transição de territórios rurais para territórios da cidadania, fica explícito, que, depois de alguns anos de funcionamento dos TRs, o governo federal reconhece as dificuldades em fomentar um processo de desenvolvimento endógeno a partir das forças econômicas e sociais locais e amplia, assim, o papel do Estado para que se alcancem os objetivos traçados.

### **3.3 – Os CONSADs**

O Programa Fome Zero foi lançado com o objetivo de eliminar o problema da fome no Brasil. Para tanto, foi dividido em duas grandes áreas de atuação. De um lado, estão as ações

emergenciais, que visam assegurar o direito básico à alimentação, do outro lado, estão as ações estruturais, que visam à superação dessa condição de dependência.

É dentro do conjunto de políticas estruturantes que se encontra a proposta de desenvolvimento territorial por meio da implementação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), cuja finalidade básica é estimular o desenvolvimento de ações estruturais de combate à fome no âmbito local e regional. O que levou o governo a promover uma organização institucional entre os municípios, contando com a participação da sociedade civil e do poder público na formação de um arranjo socioeconômico intermunicipal sustentável.

Para Ortega (2005), a implementação dos CONSADs está “assentada na noção de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca da segurança alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos” (ibid, p. 08).

Nesse mesmo sentido, a definição oficial aponta para “uma iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do País, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, como estratégia principal para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza” (MDS, 2006).

De acordo com IBAM (2003), os CONSADs são uma forma de associação entre os municípios, com o objetivo de congregar as forças sociais do poder público e da sociedade civil, para a promoção de ações conjuntas, com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável de forma institucionalizada. E a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), vinculada ao MDS, está encarregada da implantação e do assessoramento.

Assim, foram constituídos, em 2003, 40 Consads, espalhados pelo país de acordo com os seguintes critérios: 26 foram criados, levando-se em consideração a implementação de 1 por estado da federação, e outros 14 tendo como critérios para criação sua localização nas Regiões Norte e Nordeste, Consads Interestaduais, Consad com mais municípios com cartão-alimentação e localizados em Mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>13</sup>.

Os territórios selecionados para a constituição dos CONSADs foram constituídos com base em critérios socioeconômicos dos municípios FRANCA (2003b). Assim, o perfil dos municípios contemplados envolve baixos Índices de Desenvolvimento Humano, pequena

---

<sup>13</sup> Para maior conhecimento pode consultar: [www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/encontros-regionais-consads](http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/encontros-regionais-consads)

população e excluídos dos eixos mais dinâmicos de acumulação de riquezas do país. O que resultou na seleção, em sua maioria absoluta, de municípios com perfil eminentemente rural, com carências infraestruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.

A proposta dos CONSADs busca uma articulação permanente e institucionalizada entre o poder público e a sociedade civil em torno de ações relativas à questão da segurança alimentar e do desenvolvimento local, “constituído arranjos socioeconômicos regionais que também interagem na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que atualmente vive em condições de insegurança alimentar” (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA, 2004:03).

Para tanto, as ações implementadas pelos consórcios devem superar o horizonte do curto prazo, ou a ação emergencial. Essas ações devem visar ao longo prazo, ou seja, elas são voltadas para a elaboração de um plano com ações estruturais para a constituição de bases sólidas que permitam às populações mais pobres obterem trabalho e renda, além de viabilizar a produção familiar de alimentos, o que gera um ambiente socioeconômico propício à garantia de segurança alimentar de forma sustentável.

Reconhece-se a cooperação entre municípios, a partir de uma estratégia comum de desenvolvimento, construindo arranjos sócioprodutivos locais, que tornem viáveis ações e projetos fundamentais para a segurança alimentar, com melhores perspectivas de sucesso, a partir de ações intermunicipais. O que se pretende, portanto, com essa iniciativa, é a constituição de territórios intermunicipais articulados em torno de projetos comuns para melhor resolver seus problemas em torno da segurança alimentar e o desenvolvimento local.

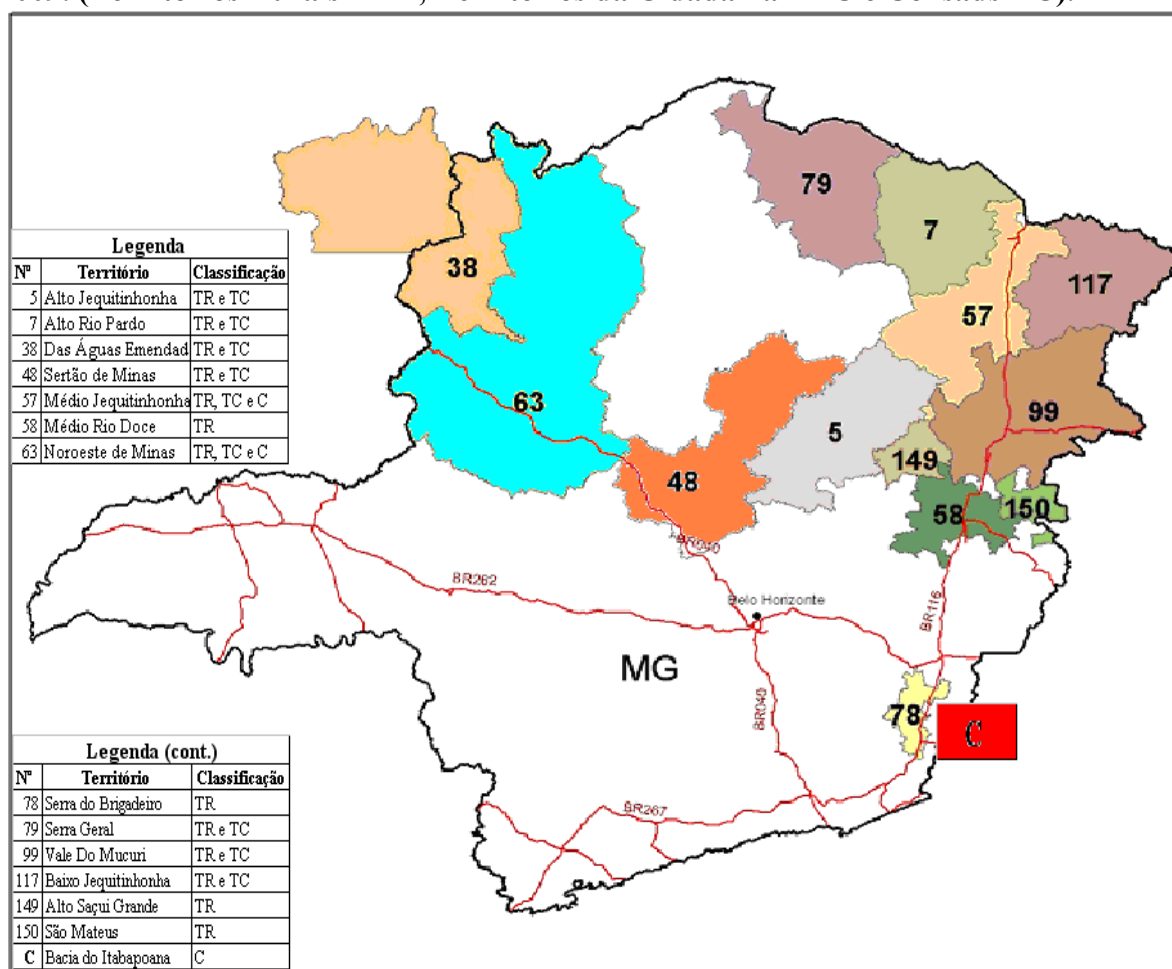
Entretanto, entre a fase de implementação e a sua manutenção, o programa veio sofrendo cortes orçamentários e restrições, o que resultou na manutenção dos 40 CONSADs constituídos inicialmente, sem ampliação. Além do que, muitos desses consórcios só existem pela pressão que os atores sociais fizeram junto ao MDS.

#### **4 – Políticas de indução de arranjos territoriais sócioprodutivos em Minas Gerais**

Neste item, são analisadas as políticas do governo central que induzem a constituição de arranjos sócioprodutivos de base territorial no estado de Minas Gerais. Ou seja, analisaremos, para o caso deste estado, as três políticas territoriais acima relacionadas.

Podemos visualizar a localização dos diferentes arranjos territoriais mineiros das três políticas referenciadas anteriormente na Figura 1. Nela, encontramos o mapa que nos permite visualizar, de maneira sobreposta, os territórios que foram constituídos e que demonstram sua concentração espacial no estado, com destaque para o norte e nordeste.

**FIGURA 1 – Territórios induzidos pelo governo federal no estado de Minas Gerais em 2009. (Territórios Rurais – TR; Territórios da Cidadania – TC e Consads – C).**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com modificações pelos autores. Disponível em <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2>

Com relação aos Territórios Rurais, foram implementados, em Minas Gerais, 13 territórios, abarcando 199 municípios. São eles: Alto Jequitinhonha; Alto Rio Pardo; Alto Saçui Grande; Baixo Jequitinhonha; Das Águas Emendadas; Médio Jequitinhonha; Médio Rio Doce; Noroeste de Minas; Serra do Brigadeiro; Serra Geral; Sertão de Minas; Vale do Mucuri; e São Mateus.

Visualmente pelo mapa ou mesmo pela sua denominação, fica evidente que os territórios rurais do MDA estão concentrados na região semiárida do estado, uma região tradicional por suas carências socioeconômicas no Brasil. Situação um pouco menos

dramática é a que encontramos nos seguintes territórios: Das Águas Emendadas (interestadual), Noroeste de Minas e Serra do Brigadeiro.

Inclusive, pode revelar certa incoerência a inclusão de alguns municípios no Território Noroeste de Minas, pois se ali encontramos determinados municípios que podem ser classificados entre aqueles que estamos denominando de deprimidos, por outro lado, foram incorporados municípios que podem ser classificados como dinâmicos com relação à atividade agropecuária e extrativa. Exemplo disso é o município de Paracatu. O mesmo também podemos dizer com relação ao Território Das Águas Emendadas (de caráter interestadual) com a inclusão de Brasília e Unaí.

Em contrapartida, uma vasta área do semiárido mineiro e vale do São Francisco, sem dúvida de presença marcante de municípios rurais de economia deprimida, foram deixados de lado. Ali, encontramos municípios como Ibiaí, Itacarambi, Mirabela, Montalvânia, Grão Mogol, entre outros, com baixos indicadores socioeconômicos e que não vêm sendo contemplados com essas políticas. Exemplo mais evidente disso é que o município de São João da Ponte, com IDH de 0,595, não faz parte de nenhum daqueles consórcios.

Assim, apesar da presença das ações territoriais em um grande número de municípios de caráter deprimidos, muitos ainda precisam ser incorporados para que se alcance a totalidade dos municípios que se encontram naquela situação no estado de Minas Gerais.

Ao mesmo tempo, fica explícito, ao se observar o mapa (Figura 1), que os Territórios da Cidadania implementados neste estado, como era de se esperar, sobrepõem-se aos Territórios Rurais. Em 2008, já eram nove os Territórios da Cidadania em Minas Gerais e abarcavam 155 municípios. São eles: Alto Jequitinhonha; Alto Rio Pardo; Baixo Jequitinhonha; Das Águas Emendadas; Médio Jequitinhonha; Noroeste de Minas; Serra Geral; Sertão de Minas e Vale do Mucuri. Uma sobreposição total com os Territórios Rurais, com o mesmo número de municípios e, conseqüentemente, mesma fronteira.

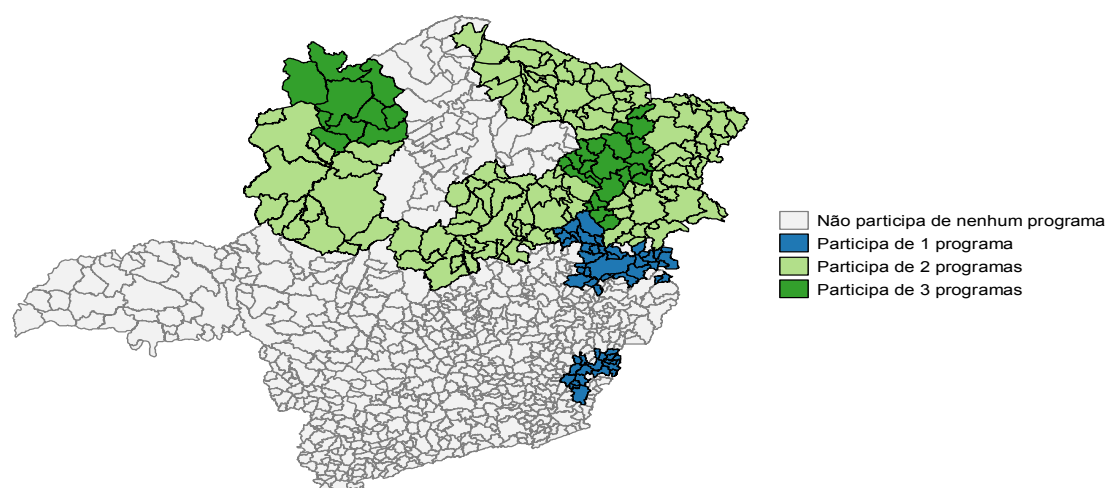
Ainda na Figura 1, acrescentamos os CONSADs. Neste caso, são apenas três territórios distribuídos pelo Estado, totalmente heterogêneo em relação aos outros arranjos territoriais. O primeiro CONSAD é denominado Médio Jequitinhonha, reúne 20 municípios, praticamente, coincide com as outras duas denominações territoriais (TR e TC), que reúnem 19 municípios. A exceção está na inclusão do município de Caraí.

O segundo CONSAD é denominado de Urucuia e Grande Sertão. Este território sobrepõe apenas alguns municípios do Território Noroeste de Minas em relação às duas outras políticas territoriais, pois são 10 municípios mineiros sobrepostos e um município do estado de Goiás (Cabeceiras). Por fim, o terceiro CONSAD, denominado Bacia do

Itabapoama, de caráter interestadual, por reunir municípios de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. É um território isolado em relação às outras duas denominações territoriais, pois não há sobreposição municípios.

Na Figura 2, sintetizamos essa sobreposição. Dos 853 municípios mineiros, 645 não são beneficiados por nenhuma das três políticas territoriais a que fizemos referência anteriormente, 53 participam de pelo menos um programa, 124 participam de, pelo menos dois programas e apenas 31 estão incluídos nos três programas. Ou seja, até o presente momento, 208 municípios mineiros contam com alguma ação de cunho territorial.

**Figura 2. Participação dos municípios mineiros nas políticas territoriais.**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Quando consideramos o IDH<sup>14</sup> dos municípios participantes desses programas, verificamos que, na média, todos apresentam o IDH inferior ao do estado (0,773), e, ao do Brasil (0,766). O curioso é que essa média coloca todos os territórios mineiros como IDH médio na classificação do PNUD. Em alguns casos, inclusive, temos municípios classificados

<sup>14</sup> Índice de Desenvolvimento Humano. Este índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês *Mahbub ul Haq*, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total), sendo os países classificados deste modo:

- Quando o IDH de um país está entre 0 e 0,499, é considerado baixo.
- Quando o IDH de um país está entre 0,500 e 0,799, é considerado médio.
- Quando o IDH de um país está entre 0,800 e 1, é considerado alto.

com IDH alto, o que pode nos levar a pensar que a situação de todos esses municípios como sendo tranquilizadora. Entretanto não podemos nos esquecer de que esses são indicadores que registram a média encontrada nos municípios e que importantes populações pobres ainda estão presentes.

**Tabela 1. Média do IDH por territórios em relação ao IDH do Estado**

<b>Dados</b>	<b>Território Rural</b>	<b>Território Cidadania</b>	<b>CONSADs</b>	<b>Minas Gerais</b>
Média de IDHM, 2000	0,662	0,659	0,672	<b>0,773</b>
Média de IDHM-Renda, 2000	0,562	0,556	0,568	<b>0,711</b>
Média de IDHM-Longevidade, 2000	0,691	0,688	0,712	<b>0,759</b>
Média de IDHM-Educação, 2000	0,733	0,734	0,736	<b>0,850</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil com modificações pelos autores.

Dos 208 municípios analisados, nenhum município possui IDH baixo, apenas um possui alto, o restante tem IDH médio. No estado de Minas Gerais, dos 853 municípios, 815 possuem IDH médio e apenas 38 têm IDH alto para os critérios do PNUD, o que evidencia a necessidade da extensão de políticas de corte desenvolvimentista, abrangendo grande parte do estado, para melhorar estes indicadores. Afinal, não podemos nos esquecer de que o IDH médio do Brasil nos coloca na casa do septuagésimo sexto entre as nações do mundo. Portanto, esses territórios que tem média inferior ao do país estão em situação ainda muito longe do que se pode desejar.

Outra informação relevante está no percentual de participação dos territórios mineiros com relação ao total de territórios no país. Tomando como parâmetro os Territórios Rurais, Minas Gerais tem implementado 13 territórios, o que representa 7,93% do total nacional dos territórios implantados no país. Apenas o estado da Bahia possui o mesmo número.

**Tabela 2. Territórios Rurais mineiros em relação ao Brasil.**

	<b>Brasil</b>	<b>Território</b>	<b>(%) do Brasil</b>	<b>Territórios MG</b>	<b>(%) de Minas/Brasil</b>
Número de Territórios	164	-	-	13	7,93
Municípios	5.564	2.479	44,55	199	6,82
Área	8.626.768,60	4.809.128,70	55,75	230.738,20	4,8

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Sistema de Informações Territoriais (SIT).

Com base nessa constatação mais geral para o estado, vamos a uma análise pormenorizada de cada território mineiro.

A Tabela 3 sintetiza o número de municípios mineiros participantes por território bem como a dinâmica populacional.



Como podemos observar, existe grande variação no número de municípios participantes nesses territórios, desde 7 municípios para o TR Alto Saçui Grande, até 34 para o CONSAD Bacia do Itabapoama. Um número elevado de municípios pode ser positivo ao gerar acúmulo de “lideranças” em torno de projetos comuns. Porém, por outro lado, pode impor vários fatores limitantes. Por exemplo, se considerarmos que um arranjo territorial deve indicar vários representantes (seis no caso dos CONSADs por município) para as assembleias, será necessário reunir mais de 200 pessoas para as devidas deliberações, com custos elevados e maiores possibilidades de conflitos para as decisões.

**Tabela 3. Número de municípios e população total nos Territórios mineiros.**

<b>Território</b>	<b>Classificação</b>	<b>Número de municípios</b>	<b>População 2000</b>	<b>População 2007</b>	<b>Variação População (2000 - 2007)</b>
Alto Jequitinhonha	TR e TC	20	261.458	269.048	2,90
Alto Rio Pardo	TR e TC	15	183.110	189.727	3,61
Alto Saçui Grande	TR	7	63.457	62.455	-1,58
Baixo Jequitinhonha	TR e TC	16	172.632	174.433	1,04
Das Águas Emendadas	TR e TC	3 + DF	2.338.693	2.765.228	18,24
Médio Jequitinhonha	TR, TC e CONSAD	19	285.162	287.704	0,89
Médio Rio Doce	TR	17	347.273	358.415	3,21
Noroeste de Minas	TR, TC E CONSAD*	22	281.942	295.829	4,93
Serra do Brigadeiro	TR	9	171.992	177.864	3,41
Serra Geral	TR e TC	16	275.916	280.305	1,59
Sertão de Minas	TR e TC	17	230.403	236.009	2,43
São Mateus	TR	11	78.017	77.769	-0,32
Vale Do Mucuri	TR e TC	27	431.840	425.840	-1,39
Bacia do Itabapoana	CONSAD**	9	109.985	114.852	4,43
<b>Minas Gerais</b>			<b>17.891.494</b>	<b>19 273 506</b>	<b>7,72</b>

\* Este CONSAD denominado Microrregião de Urucua e Grande Sertão reúne 10 municípios do território Noroeste de Minas mais um município de Goiás.

\*\* Este CONSAD reúne 34 municípios nos estados de MG, RJ e ES, dos quais nove são mineiros.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e IBGE.

Não se podem desconsiderar, ainda, as enormes distâncias entre os municípios na realidade brasileira, em geral, e no caso de Minas Gerais, em particular. Por exemplo, em territórios como do Vale do Mucuri ou do Noroeste Mineiro, os membros dos conselhos precisam percorrer grandes distâncias para participar das reuniões, por vezes, deslocam-se mais de 200 km, representando tempo de custo para uma ação que, não se pode esquecer, é voluntária.

Ainda quanto ao perfil desses municípios, uma parte significativa deles possui uma população esvaente. Quando comparado a população desses municípios, tomando como referência o Censo Populacional de 2000 e a estimativa populacional em 2008 do IBGE, a situação apresenta-se grave para os territórios Alto Saçui Grande, São Mateus e Vale do

Mucuri, que apresentam crescimento populacional negativo, respectivamente, - 1,58% - 0,32% e - 1,39%, enquanto a população do estado mineiro cresceu 7,72% no mesmo período. Nesses territórios esvaentes, encontram-se municípios que perderam até 20% de sua população no período. No Vale do Mucuri, dos 27 municípios participantes, 15 estão perdendo população.

A situação também é grave nos outros territórios, pois com exceção do TR Das Águas Emendadas, todos apresentam um crescimento populacional bem abaixo da média mineira. Analisado os 199 municípios participantes dos Territórios Rurais, 79 perdem população, apenas 35 (17,6%) dos municípios cresceram acima da média mineira. E este crescimento está concentrado em municípios com população inferior a 10.000 habitantes.

Mesmo os municípios considerados polos regionais nesses territórios enfrentam problemas desse tipo. Esse é o caso, por exemplo, do município de Teófilo Otoni, que perdeu 2,7% da sua população naquele período, passando de 129.424 para 125.924 habitantes. Outros dois municípios pólos, Muriaé e Governador Valadares, cresceram abaixo da média mineira, 2,97% e 5,37%, respectivamente.

Essa perda populacional, ou baixo crescimento, pode ser apreendida como expressão de uma situação de baixo desenvolvimento socioeconômico. Portanto, um projeto de desenvolvimento para reverter esse quadro é urgente, e as políticas de desenvolvimento territorial podem representar uma estratégia interessante nesse sentido.

Ressalte-se um caso à parte, o do Território de Das Águas Emendadas. Apesar de boa parte dele estar situado em território mineiro, em função de sua interestadualidade, os resultados encontrados são diferentes dos verificados nos demais territórios do estado de Minas Gerais. A de municípios do Distrito Federal (DF) destoa qualquer análise comparativa. Por exemplo, o seu crescimento populacional foi de 18,24%. Não obstante, quando analisamos apenas os três municípios mineiros, esse crescimento cai para 4,08%, inferior à média mineira.

Com relação ao critério populacional, ficam ainda algumas outras observações, com relação aos critérios de seleção dos municípios que compõem o Território das Águas Emendadas. Agrupar os municípios mineiros aos do Distrito Federal implica reunir dinâmicas bastante distintas com vistas ao desenvolvimento. O mesmo ocorre com Governador Valadares, ao integrar o Território Médio Rio Doce, um território que reúne 17 municípios, um município com mais de 260.000 habitantes e os outros 16 com população inferior a 11.000 habitantes. Como podemos observar na Tabela 4, quando excluimos o município de

Governador Valadares, a média de população que vive no meio rural muda significativamente, passa de 15% para 40,9%.

O resultado dessa interação, em que dinâmicas distintas estão presentes, podem-se criar oportunidades importantes. Por exemplo, na construção de canais de comercialização para o escoamento da produção dos municípios rurais. Porém não se pode ignorar que essa interação também tem revelado dificuldades enormes na busca de consensos. Enquanto os representantes dos pequenos municípios estão preocupados com questões rurais locais, os representantes do grande município estão mais preocupados com as questões urbanas.

A análise populacional (Tabela 4) nos remete, assim, à velha divisão entre população rural e urbana. Desse modo, procuramos aplicar dois critérios distintos para uma breve comparação de análise dinâmica. Quando consideramos o critério do IBGE, que simplesmente classifica a população em urbana ou rural, a partir da delimitação de cada município em função do perímetro urbano, é evidente o peso da população rural nesses territórios. Em todos os territórios, o percentual de população no meio rural é bem superior à média do estado. Em alguns territórios, esse percentual supera os 50%, indicando o grande peso das famílias com vínculo às atividades rurais.

**Tabela 4. População rural e urbana de acordo com os critérios do IBGE**

Território	População Total	Rural		Urbana	
		População	%	População	%
Alto Jequitinhonha	261.458	114.212	43,7	147.246	56,3
Alto Rio Pardo	183.110	95.245	52,0	87.865	48,0
Alto Saçui Grande	63.457	40.626	64,0	22.831	36,0
Baixo Jequitinhonha	172.632	53.645	31,1	118.987	68,9
Das Águas Emendadas	96.349	22.353	23,2	73.996	76,8
Médio Jequitinhonha	285.162	142.793	50,0	142.369	50,0
Médio Rio Doce	347.273	51.959	15,0	295.314	85,0
Médio Rio Doce *	100.142	40.926	40,9	59.216	59,1
Noroeste de Minas	281.942	85.561	30,4	196.381	69,7
Serra do Brigadeiro	171.992	54.699	31,8	117.293	68,2
Serra do Brigadeiro **	79.891	46.521	58,2	33.370	41,8
Serra Geral	275.916	115.732	41,9	160.184	58,1
Sertão de Minas	230.403	50.541	21,9	179.862	78,1
São Mateus	78.017	29.113	37,3	48.904	62,7
Vale Do Mucuri	431.840	160.747	37,2	271.093	62,8
Bacia do Itabapoana	109.985	42.344	38,5	67.641	61,5
<b>Total dos Territórios</b>	<b>2.989.536</b>	<b>1.059.570</b>	<b>35,4</b>	<b>1.929.966</b>	<b>64,6</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>17.891.494</b>	<b>3.219.666</b>	<b>18,0</b>	<b>14.671.828</b>	<b>82,0</b>

\* Neste território foi excluído o município de Muriaé.

\*\* Neste território foi excluído o município de Governador Valadares.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Essa classificação caracteriza pequenos municípios com dinâmica rural como núcleos urbanos. Nessas circunstâncias, um território como Alto Saçui Grande, que reúne sete pequenos municípios, possui 36% da população no meio urbano. Na média, os territórios analisados reúnem 35,4% da população no meio rural, um percentual bem superior à média estadual (18%).

Entretanto procuramos ampliar essa classificação de rural/urbano, recorrendo ao critério utilizado por Veiga (2002)<sup>15</sup>. Com base na classificação empregada por esse autor, quase todos os municípios incluídos nos arranjos territoriais mineiros são, essencialmente rurais e, portanto, sua população é rural. Dos 208 municípios, 201 possuem população inferior a 50.000 habitantes e densidade menor que 80 hab/km<sup>2</sup>, totalizando 2.280.908 habitantes, equivalente a 81,7% da população total. Dos sete municípios restantes, cinco são considerados Rurbanos (Curvelo, Janaúba, Muriaé, Paracatu e Unaí) e apenas dois Urbanos (Governador Valadares e Teófilo Otoni). O que indica que apenas 13,8% da população é urbana.

Portanto, as políticas direcionadas a esses territórios devem ter um caráter de superação da dicotomia rural/urbana, haja vista o grande peso da população no meio rural e da dinâmica econômica vivenciada por tais municípios.

Quando analisamos algumas informações socioeconômicas do Censo Populacional de 2000, fica evidente a baixa renda per capita da população nesses territórios, corroborando o baixo IDHM renda apresentado acima.

Na Tabela 5, com exceção do Território Das Águas emendadas, os outros 12 TRs possuíam renda per capita média bem inferior à média mineira (R\$ 177,85), sendo que, em três territórios, esta renda não atingiu R\$ 100,00. Ao mesmo tempo, a renda proveniente de transferências governamentais já apresentava resultado bem acima da média mineira em vários territórios, com destaque para o Território Baixo Jequitinhonha, superando a casa dos 24%, e que possuía em torno de 24% da população com mais de 50% da renda proveniente de transferências governamentais, enquanto a média do estado era inferior a 16%.

Também fica patente o elevado número de indigentes e de pobres nesses territórios, bem superior à média mineira. São oito territórios com percentual de indigentes superior a 30 % da população e sete territórios com percentual de pobres superior a 60 % da população

---

<sup>15</sup> No livro *Cidades Imaginárias*, Veiga (2002) apresenta um conceito mais amplo para definir a população rural e urbana. Rural: municípios com população < 50.000 hab e densidade demográfica < = 80 hab/km<sup>2</sup>. Urbano: municípios com população > 100.000 hab ou densidade demográfica > = 150hab/km<sup>2</sup>. Rurbano: População entre 50-100 mil habitantes ou densidade demográfica > 80 hab/km<sup>2</sup> (mesmo quando o município apresentar uma população inferior a 50.000 hab).

enquanto a média do estado é, respectivamente, 19,25% e 42,05%. Novamente, os três municípios mineiros do Território das Águas Emendas são exceções, com indicadores abaixo do estado.

**Tabela 5. Composição da renda e participação de indigentes e pobres nos territórios rurais mineiros**

Territórios da Rurais	Médias (dados de 2000)					
	Renda per capita	% da renda proveniente de transferências governamentais	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho	% de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais	% de indigentes	% de pobres
Alto Jequitinhonha	114,60	21,13	56,04	18,72	32,76	60,03
Alto Rio Pardo	84,60	17,67	55,10	16,46	42,73	69,39
Alto Saçuí Grande	103,25	20,61	57,35	18,38	37,12	63,60
Baixo Jequitinhonha	102,43	24,53	54,47	23,37	40,10	69,03
Das Águas Emendadas	252,20	11,37	73,29	8,52	17,77	39,89
Médio Jequitinhonha	95,45	21,39	55,23	19,56	39,62	66,39
Médio Rio Doce	127,95	21,30	59,71	19,34	30,38	58,09
Noroeste de Minas	157,04	14,94	64,81	12,77	25,38	49,66
São Mateus	151,29	20,58	59,52	18,67	25,60	54,15
Serra do Brigadeiro	159,05	15,61	64,82	13,40	21,31	46,27
Serra Geral	90,64	18,25	58,41	17,00	40,70	67,54
Sertão de Minas	136,15	19,96	63,82	17,45	24,72	52,80
Vale do Mucuri	110,94	19,87	62,22	18,62	38,35	65,74
Restante dos Municípios	195,30	17,63	67,53	14,79	14,93	36,47
<b>Minas Gerais</b>	<b>177,85</b>	<b>18,07</b>	<b>65,69</b>	<b>15,48</b>	<b>19,25</b>	<b>42,05</b>
<b>Brasil</b>	<b>297,23</b>	<b>14,66</b>	<b>69,67</b>	<b>13,25</b>	<b>16,32</b>	<b>32,75</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Para finalizarmos nossa análise comparativa de indicadores de renda, procuramos separar os municípios participantes dos territórios rurais do restante dos municípios mineiros. O resultado encontrado foi uma melhora significativa de tais indicadores, com aumento médio da renda per capita, redução dos percentuais de população indigente e pobre. No caso da população indigente, a redução foi de 4,32 pontos percentuais, passando de 19,25% para 14,93% da população total. Números que ressaltam a importância de políticas públicas e de ações locais para transformar esse quadro.

É justamente por conta dessas características socioeconômicas que esses territórios recebem atenção especial de diversas políticas públicas. Numa análise da participação do Programa Bolsa Família<sup>16</sup>, fica evidente o peso desses territórios no estado mineiro. Em dezembro de 2008, das 992.739 famílias beneficiadas em Minas Gerais, 260.111 famílias

<sup>16</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006. O PBF integra o programa FOME ZERO, que visa garantir o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e colaborando para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

estavam inseridas nos 196 municípios dos Territórios Rurais (excluído o território “Das Águas Emendadas”), equivalente a 26,20% do total. Enquanto esses mesmos municípios reúnem apenas 14,71% da população do estado. Números que, per si, evidenciam uma concentração do programa Bolsa Família.

Como podemos observar na Tabela 6, na série temporal de 2005 a 2007<sup>17</sup>, o volume total de repasse de recursos para as famílias beneficiadas nos territórios é crescente, pois passou de pouco mais de 170 milhões de Reais para mais de 234 milhões. Um crescimento de 37,84% no período. Como o número de famílias beneficiadas cresceu em menor proporção, 14,42%, o resultado é que o volume de recursos médio por família cresceu 20,46%, passando de R\$ 696,39 para 838,90 ao ano. Pelas informações preliminares, o volume de transferência média de recursos no ano de 2008 deve ser pouco superior a R\$ 1.000,00. Uma renda importante para essas famílias suprirem suas necessidades básicas e superarem a situação de insegurança alimentar. Conforme visto, estas transferências de renda têm um peso significativo na composição da renda familiar em função do baixo rendimento médio por família em 2.000.

**Tabela 6. Número de famílias beneficiadas, repasse médio por família e valor total do repasse por território no Programa Bolsa Família (MDS).**

Territórios	2005			2006			2007		
	N.º de famílias	R\$ por família	Repasse total (R\$)	N.º de famílias	R\$ por família	Repasse total (R\$)	N.º de famílias	R\$ por família	Repasse total (R\$)
Alto Jequitinhonha	23.136	801,62	18.546.325	26.525	757,66	20.096.854	25.799	869,06	22.420.884
Alto Rio Pardo	18.467	750,04	13.850.963	21.038	777,55	16.358.021	20.563	876,09	18.015.073
Das Águas Emendadas	6.345	541,40	3.435.156	7.617	658,87	5.018.599	6.938	777,26	5.392.621
Sertão de Minas	17.037	592,61	10.096.254	20.599	650,78	13.405.465	19.663	780,49	15.346.873
Médio Jequitinhonha	29.011	770,55	22.354.330	32.523	790,93	25.723.541	31.975	890,48	28.473.112
Médio Rio Doce	21.046	632,08	13.302.762	25.052	662,88	16.606.550	24.067	783,68	18.860.903
Noroeste de Minas	20.725	605,04	12.539.446	24.165	665,60	16.084.119	23.412	770,98	18.050.229
Serra do Brigadeiro	11.443	592,04	6.774.683	14.156	660,41	9.348.828	13.152	808,01	10.626.938
Serra Geral	25.220	748,29	18.871.847	31.459	747,50	23.515.708	31.085	880,71	27.376.727
Vale Do Mucuri	39.863	699,56	27.886.428	46.194	741,20	34.239.180	46.407	836,31	38.810.441
Baixo Jequitinhonha	19.399	728,69	14.135.823	22.547	761,62	17.172.328	22.382	873,32	19.546.604
Alto Saçuí Grande	6.161	713,97	4.398.777	6.839	817,16	5.588.543	6.651	931,86	6.197.797
São Mateus	6.400	609,62	3.901.589	7.199	627,62	4.518.241	7.388	722,73	5.339.514
<b>Total</b>	<b>244.253</b>	<b>696,39</b>	<b>170.094.383</b>	<b>285.913</b>	<b>726,36</b>	<b>207.675.977</b>	<b>279.482</b>	<b>838,90</b>	<b>234.457.716</b>

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário com modificações pelos autores. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/avancada.php?menu=avancada>

Considerando uma média de 5 pessoas para cada família, nesses municípios, o percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família passa de 50% em seis

<sup>17</sup> O ano de 2008 foi excluído desta análise pelo fato da base de dados do MDS não estar completamente consolidada.

territórios, e destes, o Território Baixo Jequitinhonha supera a casa dos 64%. Com exceção do Território Das Águas Emendadas, o restante dos territórios supera a casa dos 33%, ou seja, mais de um terço das famílias são beneficiadas. O que demonstra a necessidade da execução de programas sócio-econômicos com o intuito de retirar estas famílias da dependência da simples transferência de renda. Assim, a implementação políticas de desenvolvimento territorial ganham enorme importância na busca desse objetivo.

## **5. Considerações finais**

O estado de Minas Gerais foi contemplado com várias ações do governo federal no âmbito de propostas de desenvolvimento territorial. Destacamos as experiências dos Territórios Rurais (TR), dos Territórios da Cidadania (TC) e, por fim, dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads).

A análise realizada desses consórcios permitiu- nos demonstrar a sobreposição de políticas territoriais em nove dos 14 territórios existentes no estado. Sendo que o território Médio Jequitinhonha conta com as três políticas territoriais, abarcando 19 dos 20 municípios, e outro conta com as três políticas em parte (Noroeste de Minas). Ou seja, dos 853 municípios mineiros, 208 integram arranjos territoriais induzidos por políticas públicas do governo federal. Dos que não fazem parte, ressalte-se que, muitos deles, possuem perfis socioeconômicos muito semelhantes aos beneficiados e, portanto, deveriam ser incluídos nessas políticas.

Uma análise pormenorizada desses 208 municípios participantes possibilitou comprovarmos que 98,6% podem ser considerados como rurais, se adotamos a classificação proposta por Veiga (2002). Outros 5 (cinco) são rurbanos, e apenas 2 (dois) são urbanos. Como consequência, 81,7% da população vivem em municípios rurais, o que caracteriza a dinâmica econômica destes territórios.

Também encontramos um grande número de municípios que vêm perdendo população, ou crescem abaixo da média mineira, e sua esmagadora maioria possui indicadores socioeconômicos piores que a média mineira. Assim, temos uma realidade de IDHM e renda per capita abaixo da média do estado, população indigente e pobre bem acima da média do estado e uma elevada participação no Programa Bolsa Família do governo federal.

Concluimos que esses arranjos estão sobrepostos em alguns territórios, atingem, na sua esmagadora maioria, os municípios rurais mineiros com baixos indicadores socioeconômicos, mas deixa de lado outros municípios em iguais condições (uma vasta área

do semiárido e vale do São Francisco). São territórios heterogêneos (assimétricos) no número de municípios participantes, na inclusão de municípios urbanos, apresentando vantagens e desvantagens num processo de desenvolvimento territorial. Mas, de um modo geral, a política de desenvolvimento territorial do governo federal está presente numa região do estado que carece de ações desenvolvimentistas emancipadoras.

## 6. Referências Bibliográficas

- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização: na aurora do séc. XXI*. 3ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br> >. Acesso em 2009.
- 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 2009.
- BRASIL. Fome Zero. Apresenta informações sobre o Programa Fome Zero e suas ações. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br> >. Acesso em 2009.
- BENNETT, R. *Descentralization, local government and markets*. Oxford, Claredon Press, 1990.
- BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: CNDRS, 2002.
- FIORI, J. L. "O federalismo diante do desafio da globalização." In: Affonso, R. de B. A. e Silva, P.L. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995.
- FRANCA, L.P. et al. *Guia do CONSAD: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003 (b).
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: NEAD, 2001. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>.
- HAESBAERT, R. *O Mito da Desterritorialização. Do "Fim dos Territórios" à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 2006. (2ª Edição Revisada).
- IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Consad e Economia Solidária*. Cadernos Consads nº2. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/caderno2rev1.pdf/view> > acesso em 10/12/2008.
- JESUS, C. M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local*. Uberlândia: 2006. (Dissertação de Mestrado).
- 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, 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, volume disponível em CD.
- MOYANO, E. E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Economia Ensaio*. Vol. 13, n.2, Vol. 14, n.1 – 1999, Uberlândia. Departamento de Economia.



ORTEGA, A.C. *Territórios Deprimidos. Os desafios das políticas de desenvolvimento territorial rural*. Campinas-SP, Editora Alínea, 2008.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/MESA. *Informe final projeto CONSADs*. PROJETO FAO TCP/BRA/2905. Equipe IE/UFU, 2004, novembro 2004.

REIS, J. “A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geo-económicos e o ‘simples’ funcionamento dos sistemas complexos.” In: Santos, B.S. *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo, Editora Cortez, 2002.

SEPÚLVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI, R.; Y PORTILLA, M. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, IICA, 2003.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2003.

VEIGA, José E. A face rural do desenvolvimento. In: *27º Encontro Nacional de Economia*. Belém: 1999.

VEIGA, José E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

WORLD BANK. *Rural development strategy and action plan for the latin américa and caribbean region*. New York: vol.1, set. 2001.