

DESENVOLVIMENTO RURAL EM MINAS GERAIS: RESULTADOS DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS TERRITORIAIS*

Antonio César Ortega**
Clesio Marcelino de Jesus***

Resumo: Após uma década de políticas governamentais com uso da abordagem territorial, é necessária uma avaliação. Assim, o objetivo desse artigo é realizar uma primeira avaliação para verificar se a indução governamental de territórios rurais tem sido bem sucedida, no sentido de reduzir as assimetrias regionais, em termos socioeconômicos, propiciando o desenvolvimento rural, com maior inclusão. Para tanto, direcionamos o estudo para os territórios rurais e da cidadania em Minas Gerais. Após breve contextualização dos territórios rurais e da política de desenvolvimento rural, realizamos análise aprofundada dos territórios mineiros explorando dados secundários de diferentes fontes: Atlas de Desenvolvimento Humano, Portal Transparência, IBGE e documentos oficiais, o que nos permitiu por meio de tabulações e de média ponderada calcular informações territoriais para analisar os diferentes territórios. Como resultado, pudemos verificar que aqueles arranjos estão sobrepostos em alguns municípios, que, de fato, foram alcançados municípios rurais mineiros com baixos indicadores socioeconômicos e que vem registrando melhoras acima da média mineira nos anos 2000.

Palavras-chave: políticas públicas, desenvolvimento territorial, territórios rurais.

* Os autores agradecem ao CNPQ (Processos 408128/2013-5 e 490415/2011-3) e à Fapemig (CSA PPM 00160/13) pelo apoio financeiro às suas pesquisas.

**Doutor pela Universidade de Córdoba – Espanha; Professor Associado IV da Universidade Federal de Uberlândia; Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: acortega@ufu.br.

***Doutor pela Universidade Federal de Uberlândia; Professor Adjunto I da Universidade Federal de Uberlândia; Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: clesiomj@ie.ufu.br.

RURAL DEVELOPMENT IN MINAS GERAIS: RESULTS OF A DECADE OF TERRITORIAL GOVERNMENT POLICY

Abstract: After a decade of government policies using the territorial approach, a review is required. Accordingly, the aim is to provide an initial appreciation of whether the governmental inducing of rural areas has been successful in reducing regional disparities, in socioeconomic terms, providing rural development, with greater inclusion. To this end, we direct the study for rural areas and citizenship in Minas Gerais. After a brief contextualization of rural areas and the rural development policy, we conducted an in-depth analysis of Minas Gerais territories exploring secondary data from different sources: Atlas of Human Development, Transparency Portal, IBGE and official documents, which allowed us through tabs and weighted averages to calculate territorial information to analyze the different territories. As a result, we could verify that those arrangements are overlapping in some municipalities, which, in fact, there were reached rural municipalities of Minas Gerais with low socioeconomic indicators and they have been achieving improvements above the average of Minas Gerais in the 2000s.

Keywords: public policy, regional development, rural areas.

DESARROLLO RURAL EN MINAS GERAIS: RESULTADOS DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS TERRITORIAIS

Resumen: Después de una década de políticas gubernamentales con el uso del enfoque territorial hace falta un balance. Así, el objetivo de ese artículo es llevar a cabo una evaluación inicial para verificar si la inducción por el gobierno de territorios rurales ha tenido éxito en la reducción de las disparidades regionales en términos socioeconómicos, proporcionando el desarrollo rural, con una mayor inclusión. Para ello, dirigimos el estudio para os Territorios Rurales del MDA (TR) y para los Territorios de la Ciudadanía (TC) en Minas Gerais. Después de una breve contextualización de los territorios rurales y la política de desarrollo rural, se realizó un análisis en profundidad de los territorios mineiros examinando datos secundarios procedentes de diferentes fuentes, como o Atlas de Desarrollo Humano, el Portal de Transparencia, el IBGE y otros documentos oficiales. Por medio de las informaciones territoriales fue posible, ponderando las informaciones, analizar los resultados disponibles de manera comparativa. Como resultado, pudimos comprobar que los arreglos socio productivos de aquellos territorios se superponen en algunos municipios, que, de hecho, los municipios rurales contemplados con aquellas políticas gubernamentales, que se caracterizan por pusieren bajos indicadores socioeconómicos, vienen presentado resultados mejores en la última década, incluso, con tasas de crecimiento por encima de la media del estado de Minas Gerais.

Palabras clave: política pública, el desarrollo regional, las zonas rurales

1 Introdução

Após uma década de políticas governamentais territoriais rurais, nosso objetivo, neste artigo, é verificar se a indução governamental de arranjos socioprodutivos em territórios rurais tem sido bem sucedida, no sentido de reduzir as assimetrias regionais, em termos socioeconômicos, propiciando o desenvolvimento rural, com inclusão social e econômica.

Nesse artigo analisamos algumas características desses arranjos socioprodutivos constituídos no estado de Minas Gerais, um dos estados brasileiros mais beneficiados pelas políticas governamentais com os territoriais rurais. Assim, a partir de breve revisão teórica e histórica do tema, análise das políticas territoriais utilizando cartilhas/documentos oficiais dos programas governamentais, além de uma ampla exploração de dados secundários disponíveis da realidade socioeconômica dos municípios envolvidos, caracterizamos o perfil dos territórios mineiros. Para melhor compreensão das dinâmicas territoriais, calculamos informações territoriais adotando o procedimento de média ponderada¹ para cada composição territorial por meio de dados secundários obtidos a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013, que trás uma série de dados comparáveis entre os Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, do Valor Agregado Bruto (VAB) e do Produto Interno Bruto (PIB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) além do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, dividimos o artigo em três partes, além desta breve introdução e da conclusão. Na primeira parte apresentamos, de forma breve, o surgimento dos territórios rurais. Em seguida apresentamos as políticas de desenvolvimento territorial presentes no Brasil e em Minas Gerais, com ênfase em dois Programas: Territórios Rurais (TR) e Territórios da Cidadania (TC). Na terceira parte, analisamos os TRs e TCs em Minas Gerais.

2 O contexto da emergência dos territórios rurais

As possibilidades do enfoque territorial nas análises de desenvolvimento local vêm sendo enaltecidas por cientistas, governos e agências multilaterais. O uso deste enfoque encontra na análise dos territórios rurais o reconhecimento de realidades singulares, dotadas de especificidades. Esses territórios vêm sendo caracterizados por nós como sendo aqueles **induzidos pelas políticas públicas**, constituídos por arranjos socioprodutivos com vista a fomentar o desenvolvimento rural², em contraposição aos que

¹ A média ponderada é calculada por meio do somatório das multiplicações entre valores e pesos divididos pelo somatório dos pesos. Nos territórios, os pesos foram formados pela população dos municípios que os compõem.

² 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).

emergem por meio de **iniciativas autônomas** de agentes sociais ou econômicos locais³.

Os territórios induzidos por políticas públicas, particularmente em países em desenvolvimento, na sua grande maioria, vêm sendo constituídos em realidades territoriais economicamente deprimidas⁴, e sua organização visa conquistar maior competitividade junto aos mercados nacionais e internacionais mais dinâmicos.

No Brasil, experiências de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão no contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes a partir de meados dos anos 1990. Os ideais liberalizantes passaram a protagonizar o ideário econômico e político latino-americano depois da chamada “década perdida”, nos anos 1980, quando a estagnação econômica e a inflação descontrolada eram os temas de maior preocupação dos governos e da sociedade. Naqueles anos, os sucessivos planos de estabilização, tentativas fracassadas de enfrentamento da grave crise econômica, criaram as condições para a adoção dos ideais neoliberalizantes. Como consequência, o intervencionismo estatal passava a ser “satanizado” e teve lugar a desregulamentação da economia, privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público, etc. (BELLUZZO COORD., 2011 e BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

Foram implantadas as propostas neoliberais do Consenso de Washington⁵, propostas como as reformas administrativas (flexibilização trabalhista, “enxugamento” do aparelho do Estado etc.) e políticas de ajustes estruturais que implicaram em readequação do papel do Estado, com forte impacto sobre o conjunto das políticas públicas do período, inclusive, as rurais. Assim, na década de 1990 passamos a ter na América Latina e especificamente no Brasil, a primazia da política de estabilização monetária sobre as demais políticas públicas, sempre sob a expectativa da retomada dos fluxos financeiros internacionais, que permitissem honrar os compromissos de pagamento das dívidas públicas e recolocar a economia nos trilhos do crescimento (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

³ Ortega (2008), Ortega e Jeziorny (2011), Ortega e Jesus (2012).

⁴ Os **territórios economicamente deprimidos** são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e do potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial) (ORTEGA, 2008).

⁵ O termo Consenso de Washington foi cunhado por Willianson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto, seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão o adotamos como “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición” (Ocampo, 2005, p. 8).

Não obstante, os objetivos traçados pelas políticas orientadas pelo Consenso de Washington, a gravidade da situação de desigualdade e pobreza exigiu algumas respostas dos países em desenvolvimento, na sua maioria, sugeridas pelos organismos multilaterais⁶. Essas políticas enquadravam-se na lógica das políticas públicas recomendadas pelo referencial neoliberal e visavam, em última instância, delegar aos mercados a resolução dos problemas (WORLD BANK, 2001).

Nessa situação, disseminam-se, na América Latina e no Brasil, em particular, políticas de desenvolvimento territorial rural, cujo propósito era o de promover uma redução das disparidades regionais de maneira autônoma e endógena, a partir da indução de arranjos sócio-produtivos que se constituiriam em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada. Desde então, o enfoque territorial vem motivando atores sociais locais a buscarem alternativas autônomas de desenvolvimento para suas localidades, a partir da construção de arranjos socioprodutivos participativos com vistas a construção de projetos virtuosos de desenvolvimento. Essas experiências têm como um de seus objetivos propiciar a elevação da competitividade territorial nos circuitos econômicos regionais, nacional e internacional, aproveitando a sinergia cooperativa entre os atores e o ganho de escala que pode ser conquistado a partir de ações coletivas.

Reconhecemos, dessa maneira, as possibilidades do uso do enfoque territorial ao mundo rural. Entretanto, também há que se distinguir os limites desses territórios para a construção de trajetórias virtuosas. Não se pode, nestes termos, tomar as políticas de desenvolvimento territorial como panaceia para a inserção daqueles territórios nos circuitos comerciais de bens e serviços. Ou seja, a nosso ver, o sucesso das políticas de desenvolvimento territorial não pode residir apenas na indução da construção de um arranjo sócio-produtivo e aguardar que a autodeterminação das populações locais seja suficiente para viabilizar um processo de desenvolvimento endógeno. Nestes casos, o papel do Estado é fundamental, tanto na constituição de uma infraestrutura básica, como no fomento aos projetos identificados de maneira participativa pelos atores sociais locais.

3 As políticas de Desenvolvimento Territorial

No início do governo Lula, em 2003, foi constituída no Ministério do Desenvolvimento Agrário a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

⁶ Essa preocupação, principalmente com relação a pobreza e a desigualdade, são reveladas pelo grande espaço que a temática passou a ocupar nos relatórios de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), instituições das Nações Unidas, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

com vistas a reorientar a estratégia das políticas ministeriais de desenvolvimento rural. Essa nova estratégia governamental para o desenvolvimento rural adotou a abordagem territorial como eixo central de suas propostas e constituiu-se no foco de atuação da SDT, apoiando organizações sociais e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na participação da *construção* de um desenvolvimento sustentável por meio do fortalecimento da interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais.

Nesse sentido, a atuação da SDT visa promover ações descentralizadas que valorizem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento de territórios rurais de economia de baixo dinamismo econômico e elevada incidência da pobreza. Para tanto, foi criado o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), implementado pela SDT em 2003, e que conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estaduais e municipais (ORTEGA, 2008).

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 necessário 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 - MDA/SDT, 2010, s/p).

Esses novos espaços 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).

Assim, foram instituídos conselhos intermunicipais, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), com a finalidade de preparar Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural e Sustentável, a partir da avaliação das condições territoriais e das suas prioridades (ORTEGA, 2008). Suas ações visam, portanto, “[...] 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”⁷.

⁷ Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004 do CONDRAF.

Além de induzir arranjos sócio-produtivos no âmbito territorial, o Pronat se articula por meio de arranjos verticais, desde o nível federal ao local, por meio de um comitê nacional gestor, comitês de articulação estadual e os colegiados/conselhos em nível territorial, em uma perspectiva do planejamento que contemple múltiplas dimensões – social, econômica, regional, ambiental e democrática. Sob essa orientação, começaram a ser criados, em 2003, os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (os Territórios Rurais). Atualmente, são 164 em funcionamento, abrangendo 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.

Os TCs, cujas atividades foram iniciadas em 2008, foram constituídos 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 sócio-econômicas.

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 constituídos a partir dos TRs, sendo priorizados os territórios que havíamos denominados de deprimidos (Ortega, 2008). A escolha e 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: menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); 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; e pelo menos um território por estado.

O Programa envolve 22 Ministérios⁸, sendo quinze com ações diretas junto aos TCs, que compõem seu Comitê Gestor Nacional⁹. Para a sua execução foi criada uma inovação em relação aos TRs, um arranjo horizontal

⁸ São eles: Desenvolvimento Agrário/Incrá, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Aquicultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria-Geral, Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil.

⁹ O Comitê Gestor Nacional é composto pelos Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa.

em nível do governo federal para articular as diferentes ações. Por sua vez, com a criação dos Comitês de Articulação Estaduais, que ajuda a intermediar a relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, pretende-se fortalecer a coordenação vertical.

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. 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, em uma composição paritária com coordenação executiva.

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. São 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 Infraestrutura. 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, foram instalados 120 territórios, atingindo 1.830 municípios espalhados pelo país.

Em uma 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 alocação de R\$ 2,3 bilhões, enquanto que, para a melhoria da infraestrutura estava previsto R\$ 3,4 bilhões. (BRASIL – TC, 2008)

Nesta transição de territórios rurais para territórios da cidadania fica claro, que, depois de alguns anos de funcionamento dos TRs, o governo federal reconhece as dificuldades em se 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.

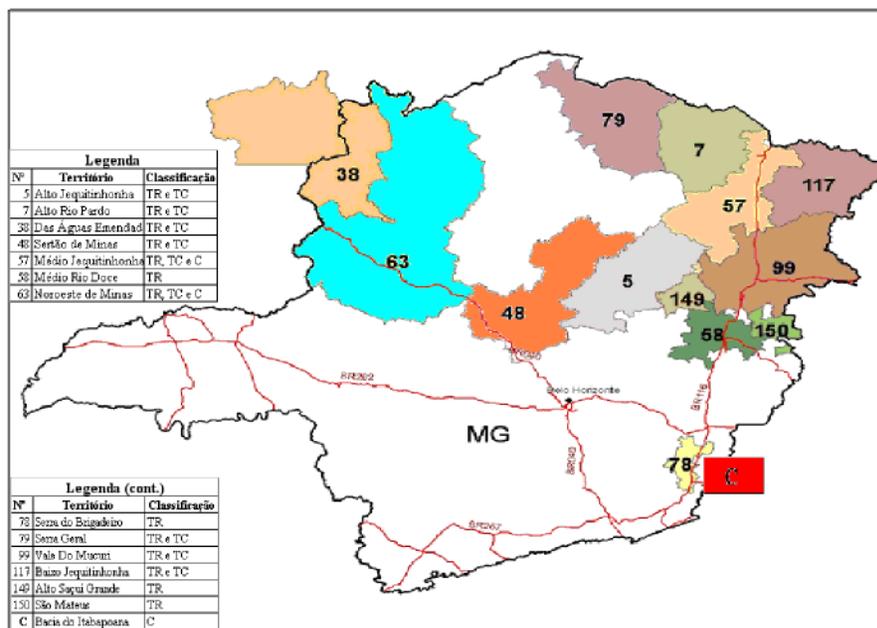
4 Políticas de indução de arranjos territoriais sócio-produtivos em Minas Gerais

Neste item é analisado o desempenho socioeconômico dos arranjos socioprodutivos de base territorial que o governo federal implantou em Minas Gerais (TRs e TCs) e algumas das políticas que foram executadas nesses espaços com o intuito de comparar seus resultados em relação ao Estado. No Mapa 1 pode ser visualizada a localização dos diferentes arranjos territoriais mineiros e sua classificação entre TRs e TCs. Os territórios são sobrepostos entre as duas políticas de concentração espacialmente, com destaque para norte e nordeste do Estado.

Com relação aos Territórios Rurais, foram implantados em Minas Gerais treze territórios, abarcando 199 municípios. São eles: Alto Jequitinhonha; Alto Rio Pardo; Alto Saçui Grande; Baixo Jequitinhonha; Águas Emendadas¹⁰; Médio Jequitinhonha; Médio Rio Doce; Noroeste de Minas; Serra do Brigadeiro; Serra Geral; Sertão de Minas; Vale do Mucuri; e, São Mateus. Desses treze territórios Rurais, nove foram incorporados pelo programa Territórios da Cidadania (Legenda Mapa 1), e abarcam 155 municípios.

Os 13 Territórios Rurais mineiros, representam 7,93% do total nacional (164). Apenas o estado da Bahia possui o mesmo número de territórios. Porém, este número deve sofrer modificações em breve. Portaria recente do MDA¹¹ que dispõe sobre a criação de novos Territórios Rurais levou a apresentação de sete propostas territoriais ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF MG) para inclusão.

Mapa 1: Territórios induzidos pelo governo federal em Minas Gerais (TRs e TCs)



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

¹⁰ O Território Rural de Águas Emendadas compreende municípios dos estados de Minas Gerais e o Distrito Federal, porém, para a nossa análise consideramos apenas os três municípios mineiros.

¹¹ PORTARIA Nº38, DE 15 DE MAIO DE 2013. Ver em: www.mda.gov.br.

Uma avaliação a partir do IDH¹² no estado de Minas Gerais demonstra que dos 853 municípios, 73 (8,56%), possuem IDH considerado baixo, outros 552 (64,71%) possuem IDH médio, enquanto 226 (26,49%) possuem IDH alto e apenas dois (0,23%) estão na classe do IDH muito alto. Enquanto isso, dos 199 municípios pertencentes aos territórios analisados 53 (26,63%) estão na faixa do IDH baixo, 132 (66,33%) na faixa IDH médio e, apenas 14 (7,03%) estão na faixa do alto IDH e nenhum na faixa do muito alto.

Embora nos territórios possuam quatorze municípios na faixa do IDH alto, tomando como parâmetro o IDH de Minas Gerais, apenas cinco superaram o IDH Mineiro (0,731), são eles: Unaí (0,736), Paracatu (0,744), Vazante (0,742), Muriaé (0,734) e Três Marias (0,752)¹³. Os outros 195 municípios possuem IDH menor que a média mineira.

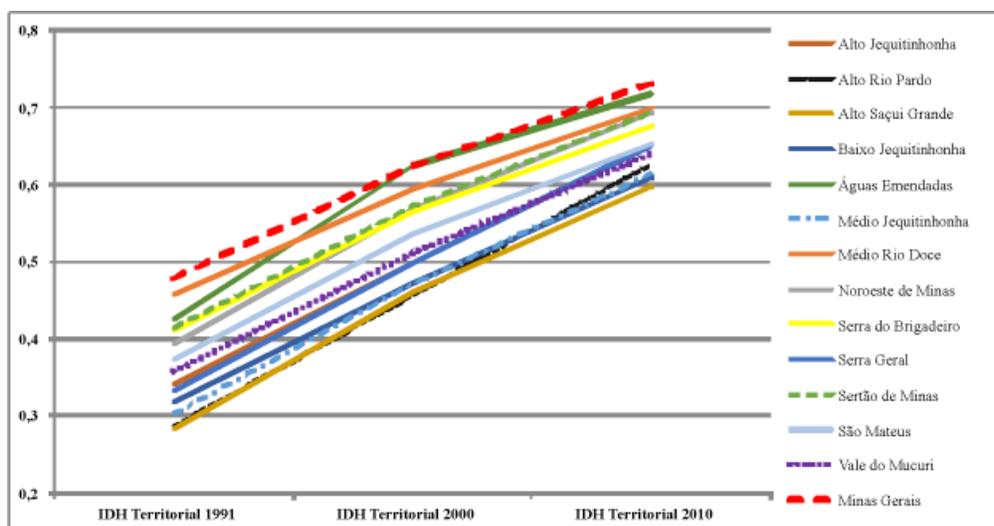
O Gráfico 1 nos ajuda a compreender melhor o comportamento e evolução do IDH nas duas últimas décadas. Primeiramente, observa-se que o IDH territorial¹⁴ dos treze territórios fica abaixo do IDH de Minas Gerais (0,731), porém, pelo comportamento das curvas, esses territórios vêm apresentando crescimento médio dos indicadores do IDH acima da média do Estado. Como ocorreu com o Território Alto Saçui Grande que possuía IDH 0,283 em 1991 e chegou 0,597 em 2010, reduzindo a diferença para o Estado em 38% no período. Situação semelhante ocorre para os outros territórios, o que de uma forma geral faz com que o IDH dos territórios, nessas duas décadas venha se aproximando da média do estado. Exceção para o território de Águas Emendadas.

¹² 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 IDHM é um número índice que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. Na versão de 2013, o IDHM foi dividido em cinco faixas: entre 0 e 0,499, é considerado muito baixo; entre 0,500 e 0,599, é considerado baixo; entre 0,600 e 0,699, é considerado médio; entre 0,700 e 0,799, é considerado alto e entre 0,800 e 1, é considerado muito alto.

¹³ Municípios sedes de microrregiões que possuem unidades industriais, especialmente na extração e processamento de minerais e são importantes produtores do Agronegócio

¹⁴ O IDH territorial foi calculado a partir da média ponderada entre os respectivos indicadores e a população de cada município que compõe cada recorte territorial, ou seja, foi calculado por meio do somatório das multiplicações entre valores dos indicadores e a população (peso) divididos pelo somatório da população (peso).

Gráfico 1 – Comportamento do IDH nos 13 territórios de no Estado entre 1991 e 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados pelos autores.

Contudo, essa sensível melhoria deve ser analisada com cuidado pois, embora venham apresentando evolução positiva de seus IDHs em relação ao estado, temos um território classificado como baixo IDH, dez como médio IDH, e apenas dois como alto IDH (Águas Emendadas pelo destaque do Agronegócio e Médio Rio Doce¹⁵). Considerando que 185 municípios pertencentes a esses territórios possuem IDH baixo e médio, evidencia-se a necessidade da extensão de políticas de corte desenvolvimentista para melhorar estes indicadores. Afinal, não podemos esquecer que o IDH médio do Brasil (0,727) nos coloca na casa do 85º entre as nações do mundo. Portanto, estes territórios estão em situação ainda muito longe do que se pode desejar.

Além de considerar a heterogeneidade entre os diferentes territórios, por isso IDHs bem diferentes, pode-se observar que, em alguns desses territórios, ocorre grande variação interna. No Território Médio Rio Doce, a presença do Município de Governador Valadares eleva o IDH territorial para 0,700, quando excluído, o IDH territorial cai para 0,626. Situação análoga ocorre com o Território Serra do Brigadeiro quando excluí o município de Muriaé.

¹⁵ A Inclusão do Município de Governador Valadares na construção do Território Médio Rio Doce distorce os dados médios do Território, pois o município concentra 72,94% da população de 361.496 habitantes dos dezessete municípios do consórcio.

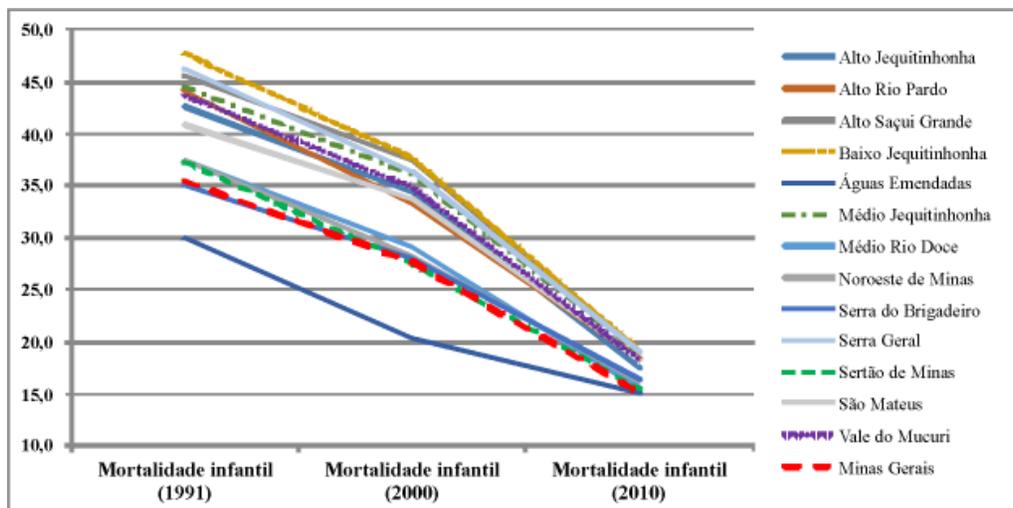
No caso do Território Noroeste de Minas é maior, pois de um lado estão os municípios pertencentes ao Vale do Paracatu, que estão ligados ao agronegócio e a produção mineral, totalizando dez municípios que, quando isolados, alcançam um IDH territorial de 0,717. Por sua vez, os doze municípios do Vale do Urucuia, quando isolados, atingem IDH territorial de 0,639. Portanto, alguns agrupamentos territoriais reuniram municípios com perfis bem diferenciados, levando-nos a questionar a necessidade de revisão dos agrupamentos de municípios que constituíram os atuais territórios.

Apesar das heterogeneidades, procuramos compreender melhor a evolução dos IDHs dos municípios pertencentes aos Territórios Rurais em Minas Gerais, cujo resultado, particularmente, na última década, apresentou desempenho superior ao da média do Estado.

No componente longevidade, todos os subíndices apresentaram sensíveis melhorias, tornando-o o de maior valor entre os três subíndices (longevidade, educação e renda). O que se deu, entre outros fatores, pela ampliação da expectativa de vida registrada nesses municípios de dinâmica econômica deprimida. Neles, a expectativa de vida parte de 65 anos em 1991 para alcançar 74 anos em 2010. Contribuiu, ainda, para o bom desempenho do componente longevidade, a redução da taxa de mortalidade infantil. De acordo com os dados do Gráfico 2, percebe-se que a queda entre 1991 e 2010 da mortalidade infantil, se deu de forma mais acentuada na última década, fazendo com que os municípios pertencentes a esses territórios passem de um patamar superior a quarenta mortos por mil nascidos em 1991 para um patamar entre 15 e 20, aproximando-se da média mineira.

Analisando as habitações da população que vive nesses territórios, também podemos perceber sensíveis melhorias, pois uma série de políticas públicas que estavam distantes de parte dessa população vem sendo implantadas nesses territórios. Esse é o caso da energia elétrica, serviço público que, em 2010, estava presente em 99,35% das habitações mineiras (Gráfico 3). Nos treze territórios analisados, em 1991 seis deles possuíam menos que 60% das habitações com energia elétrica e em 2000, cinco não ainda não haviam alcançado 80% e apenas um território possuía acesso a energia equivalente à média do estado, o Médio Rio Doce. Na primeira década dos anos 2000, o acesso a energia vai se estendendo, aproximando os índices territoriais aos da média estadual.

Gráfico 2 – Taxa de Mortalidade Infantil nos 13 territórios e no Estado entre 1991 e 2010

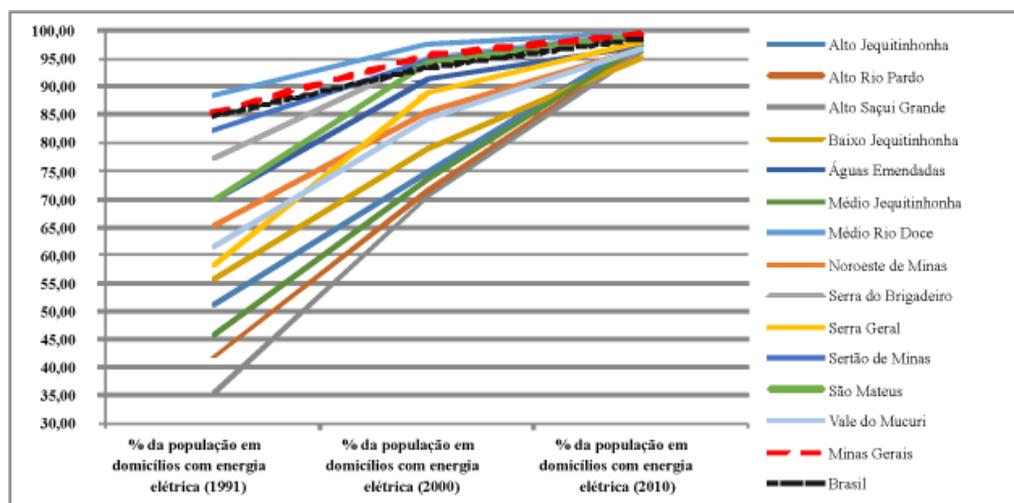


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados pelos autores.

Ainda de acordo com dados do Gráfico 3, pode ser visualizado que em todos os territórios o percentual de habitação com energia elétrica supera a casa dos 95%, colocando todos os territórios próximos ao patamar de Minas Gerais. Todavia, tal situação deve ser analisada com cuidado, pois nove territórios ainda possuem habitações sem energia em um patamar entre 2% e 5%, como é o caso do Território Baixo Jequitinhonha, que possui 4,73% das habitações sem acesso a energia elétrica. Por isso mesmo, ainda hoje, de acordo com documentos das câmaras setoriais dos Colegiados territoriais, uma das grandes reivindicações nos fóruns dos territórios rurais é a demanda por acesso a energia elétrica, pois essas habitações sem energia, em grande parte, estão no meio rural.

Ainda com relação aos domicílios, a trajetória dos serviços públicos (água encanada e coleta de lixo) continua crescendo em um ritmo acima da média do estado, segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, ou seja, os territórios vêm se aproximando da média mineira. Isso não significa uma situação ótima, pois, de forma geral, os municípios que compõem esses territórios partem de um patamar muito baixo, enquanto o Estado não apresenta os indicadores ideais, embora esteja acima da média brasileira, indicando que os territórios ainda tem um longo caminho para se desenvolverem.

Gráfico 3 – Domicílios com energia elétrica nos 13 territórios e no Estado entre 1991 e 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados pelos autores.

Outros indicadores que demonstram uma melhoria acentuada do IDH nos territórios são os da educação, sendo que os dados da Tabela 1 nos permitem essa conclusão. Esses dados revelam queda no percentual de analfabetos, aumento do percentual de adultos que concluíram o ensino fundamental, aumento de anos de estudo e aumento do percentual de adultos que concluíram o ensino médio. O tempo de escolaridade elevou-se no período, sendo que em 1991 todos os territórios apresentavam tempo menor que Minas Gerais (8,36 anos), com destaque para Alto Rio Pardo (apenas 5,95 anos). Já em 2010, aumenta o tempo médio na escola em Minas Gerais (9,38 anos) acompanhado por todos os territórios, três deles superando o tempo do estado (Águas Emendadas, Noroeste de Minas e Serra Geral).

A Tabela 2 sintetiza o número de municípios mineiros participantes por território bem como a dinâmica populacional. Como pode ser observado, existe grande variação no número de municípios participantes nestes territórios, desde sete municípios para o TR Alto Saçui Grande, até 27 para o TR e TC Vale do Mucuri. Um número elevado de municípios pode ser positivo ao gerar acúmulo de “lideranças” em torno de projetos comuns, ao criar escala na produção no mercado local, entre outros. Porém, de outro lado, pode impor vários fatores limitantes. Por exemplo, se considerarmos que cada arranjo territorial deve indicar vários representantes (seis por município) para as assembleias, será necessário reunir mais de 150 pessoas para as devidas deliberações, com custos elevados, em um ambiente potencialmente conflitivo para as decisões.

Tabela 1 – Informações sobre educação da população nos territórios

Territórios	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais			% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo			Expectativa de anos de estudo			% de 18 anos ou mais com médio completo		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Alto Jequitinhonha	37,77	27,05	19,00	12,23	21,66	37,88	6,95	7,92	9,00	7,26	12,29	23,24
Alto Rio Pardo	50,31	35,07	25,50	7,43	14,23	31,64	5,91	7,85	9,25	4,04	7,76	19,44
Alto Saçui Grande	49,29	33,81	26,23	7,60	15,87	26,68	6,45	7,90	8,30	4,43	7,98	16,22
Baixo Jequitinhonha	49,50	36,39	28,18	10,97	17,91	30,22	6,36	7,64	8,76	5,97	9,83	18,42
Águas Emendadas	24,13	15,78	11,17	16,57	29,89	46,62	8,16	9,75	9,54	8,27	17,75	30,08
Médio Jequitinhonha	45,89	32,85	24,75	9,25	17,87	31,30	6,78	8,14	8,77	5,23	9,73	18,28
Médio Rio Doce	22,66	14,90	11,42	24,49	35,26	48,61	8,18	9,18	9,25	13,44	21,12	31,65
Noroeste de Minas	24,95	17,49	12,08	16,32	27,19	45,83	8,15	8,89	9,41	8,99	15,61	29,25
Serra do Brigadeiro	23,79	16,82	11,94	17,06	25,50	38,04	7,98	8,24	8,77	10,71	15,90	24,33
Serra Geral	40,96	29,47	22,33	11,38	21,13	37,91	7,08	8,19	9,43	6,95	11,91	23,91
Sertão de Minas	25,20	16,72	11,82	18,78	29,16	45,19	7,82	8,75	9,25	9,95	17,17	29,10
São Mateus	37,76	27,06	20,88	14,21	22,06	35,22	7,63	7,90	8,78	7,37	12,61	19,45
Vale do Mucuri	41,13	29,54	22,62	14,73	24,35	37,71	7,11	8,14	8,83	8,51	14,50	23,65
Minas Gerais	18,64	12,37	8,83	26,16	36,78	51,43	8,36	9,16	9,38	15,79	22,71	35,04
Brasil	20,25	13,82	10,19	30,09	39,76	54,92	8,16	8,76	9,54	17,91	24,67	37,89

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Além do grande número de municípios, a dimensão dos territórios também deve ser considerada. Existe grande diversidade dentre os treze territórios analisados, três são relativamente pequenos, inferior a 3,5 mil km², um supera os 7,5 mil km², cinco estão entre 14 mil km² e 20 mil km², três pouco acima dos 20 mil km² e o Território Noroeste de Minas aproxima-se de 61 mil km² (Tabela 2). De uma forma geral, são territórios muito grandes e que dificultam o processo de desenvolvimento territorial. Para se ter uma noção, na Espanha, é raro encontrar um território com mais de 3 mil km² (JESUS, 2013).

Além disso, não se pode 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 o Noroeste de Minas, Sertão de Minas e Vale do Mucuri, os membros dos conselhos precisam percorrer grandes distâncias para participar das reuniões, por vezes, se deslocam mais de 200 km.

Outra caracterização desses territórios é o seu vazio demográfico. Dos treze territórios mineiros apenas dois possuem densidade populacional superior a do Estado, Médio Rio Doce, que possui 48 hab./km², como consequência da presença do município de Governador Valadares, que possui 263.689 habitantes e atinge 112 hab./km², e Serra do Brigadeiro, com 62,5 hab./km², que possui o município de Muriaé, com 100.765 habitantes e densidade de 119 hab./km². Todos os demais territórios registram densidade inferior à mineira (33,31 hab./km²). Dos 199 municípios analisados, apenas 22 superam a densidade demográfica mineira, assim, 177 municípios possuem menos de 31 hab./km², dezenove deles possuem menos que 5 hab./km², dos quais onze estão no território Noroeste de Minas, demonstrando um grande vazio demográfico e reforçando a caracterização de territórios rurais.

Tabela 2 – Municípios, população 2010, área total e densidade nos Territórios mineiros

Territórios	Número de municípios	População 2010				Área total do território	Habitantes por km ²
		Total	Urbana	Rural			
			Total	Total	%		
Alto Jequitinhonha	20	270.529	173.333	97.196	35,93	19.578,30	8,85
Alto Rio Pardo	15	192.165	105.900	86.265	44,89	16.502,30	11,64
Alto Saçui Grande	7	60.065	27.501	32.564	54,21	3.475,50	17,28
Baixo Jequitinhonha	16	179.658	128.228	51.430	28,63	15.504,40	11,59
Águas Emendadas	3	106.755	83.726	23.029	21,57	14.765,30	7,23
Médio Jequitinhonha	19	287.329	159.251	128.078	44,58	18.509,30	15,52
Médio Rio Doce	17	361.496	316.056	45.440	12,57	7.534,00	47,98
Noroeste de Minas	22	313.534	230.545	82.989	26,47	60.906,30	5,15
Serra do Brigadeiro	9	184.644	134.788	49.856	27,00	2.953,10	62,53
Serra Geral	16	285.625	180.437	105.188	36,83	20.581,20	13,88
Sertão de Minas	17	247.643	201.756	45.887	18,53	24.288,10	10,20
São Mateus	11	79.668	57.813	21.855	27,43	2.919,00	27,29
Vale do Mucuri	27	438.257	289.144	149.113	34,02	23.221,40	18,87
Minas Gerais	-	19.597.330	16.715.216	2.882.114	14,71	588.383,60	33,31
Brasil	-	190.755.799	160.925.792	29.830.007	15,64	8.515.767	22,40

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Ainda quanto ao perfil dos territórios e dos municípios que os compõem, verificamos que o crescimento populacional na década de 1990 foi menor que a média mineira (1,43% a/a). Três territórios apresentaram crescimento populacional negativo: Alto Saçui Grande, São Mateus e Vale do Mucuri, respectivamente, -0,63%, -0,61% e -0,34%, outros três apresentaram crescimento abaixo de 0,5%, taxa bem abaixo da média mineira (Tabela 3). Os dados nos permitem concluir, ainda, que essa foi uma década de acelerado crescimento da população urbana em detrimento da rural, com sete territórios apresentando crescimento da população urbana acima da média mineira, de 2,46% a/a, ao mesmo tempo apresentava acelerado decréscimo da população rural, quando seis territórios superaram a taxa de decréscimo do estado (-2,26%), bem superior a brasileira (-1,30%), sendo que todos os territórios apresentaram taxa de perda da população rural maior que a brasileira.

Ainda de acordo com os dados da Tabela 3, na década de 2000 pode-se notar redução na tendência de crescimento da população. No estado, a taxa de crescimento caiu para 0,91% a/a, e, em onze territórios a taxa foi bem inferior a mineira, com destaque negativo para o Território Alto Saçui Grande, que, novamente, perdeu população a uma taxa de -0,55% a/a. Para a população urbana, o crescimento populacional do Estado foi de 1,31% a/a, sendo que seis territórios superaram essa média, quatro ficaram próximos e três apresentaram taxas de crescimento bem inferiores a média mineira. Quanto à população rural, o que se percebe nos territórios é que o ritmo de perda de população para as cidades ficou menor que na década

anterior, -1,10% a/a para o Estado, sendo que quatro territórios apresentaram taxas negativas maiores que a estadual e sete apresentaram taxas menores. Apenas o Território de Águas Emendadas apresentou taxa positiva para a população rural na década de 2000.

Tabela 3 – Taxa de crescimento populacional dos territórios mineiros entre 1991 e 2010

Territórios	Taxa Anual de Crescimento (%)					
	1991 - 2000			2000 - 2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Alto Jequitinhonha	0,47%	2,55%	-1,71%	0,34%	1,63%	-1,58%
Alto Rio Pardo	0,83%	4,89%	-1,86%	0,48%	1,88%	-0,99%
Alto Saçuí Grande	-0,63%	2,52%	-2,04%	-0,55%	1,88%	-2,19%
Baixo Jequitinhonha	0,21%	1,71%	-2,47%	0,40%	0,75%	-0,42%
Águas Emendadas	1,39%	3,66%	-3,76%	1,03%	1,24%	0,30%
Médio Jequitinhonha	0,34%	2,65%	-1,53%	0,08%	1,13%	-1,08%
Médio Rio Doce	0,50%	1,10%	-2,37%	0,40%	0,68%	-1,33%
Noroeste de Minas	1,01%	3,63%	-3,25%	1,07%	1,62%	-0,30%
Serra do Brigadeiro	1,09%	2,42%	-1,30%	0,71%	1,40%	-0,92%
Serra Geral	0,78%	2,87%	-1,55%	0,35%	1,20%	-0,95%
Sertão de Minas	0,73%	2,03%	-2,87%	0,72%	1,16%	-0,96%
São Mateus	-0,61%	1,68%	-3,55%	0,21%	1,69%	-2,83%
Vale do Mucuri	-0,34%	0,86%	-2,09%	0,15%	0,65%	-0,75%
Minas Gerais	1,43%	2,46%	-2,26%	0,91%	1,31%	-1,10%
Brasil	1,63%	2,45%	-1,30%	1,17%	1,55%	-0,65%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Analisando no conjunto, as políticas de desenvolvimento rural podem ter contribuído para reduzir o ritmo migração, mas ainda não conseguiram acabar com a migração da população rural para o meio urbano nesses territórios, que no seu conjunto perde população para as cidades, cuja população cresce em um ritmo bem menor que o mineiro. Há que se registrar que na década de 1990, 28 municípios apresentaram crescimento absoluto da população rural, número que chega a 39 em 2010. No balanço da população total, dos 199 municípios analisados, noventa apresentaram taxa de crescimento negativo na década de 1990, cuja taxa média foi -0,93% a/a, enquanto, nos anos 2000, foram 75 com decréscimo, cuja taxa média foi de -0,62%. Essa perda populacional ou baixo crescimento podem ser apreendidos como expressão de uma situação de baixo desenvolvimento socioeconômico.

Mesmo neste cenário, mantendo o critério do IBGE¹⁶ para o recorte

¹⁶ O IBGE considera como área rural toda a área que está fora da delibação por parte das prefeituras para o que é urbano, o que torna pequenos municípios e até distritos com dinâmica voltada para meio rural como urbanos.

entre urbano e rural, os dados da Tabela 2 revelam grande peso da população rural nesses territórios. Enquanto Minas Gerais possui 14,71% da população residindo no meio rural, apenas um território possui percentual inferior, Médio Rio Doce (12,57%), percentual baixo em função da presença de Governador Valadares. Os outros onze territórios possuem de 18,53% da população no meio rural para o Território Sertão de Minas, até 54,21% para o Território Alto Suaçuí de Minas. Nesse critério 30,56% da população ainda vive no meio rural, o que justifica políticas específicas para essa população.

Quando analisamos algumas informações socioeconômicas extraídas do Atlas do Desenvolvimento Humano a partir dos Censos Populacionais, ficam evidentes algumas transformações que corroboram o baixo IDH nos territórios, mas também evidenciam certa melhoria ao longo dos últimos vinte anos.

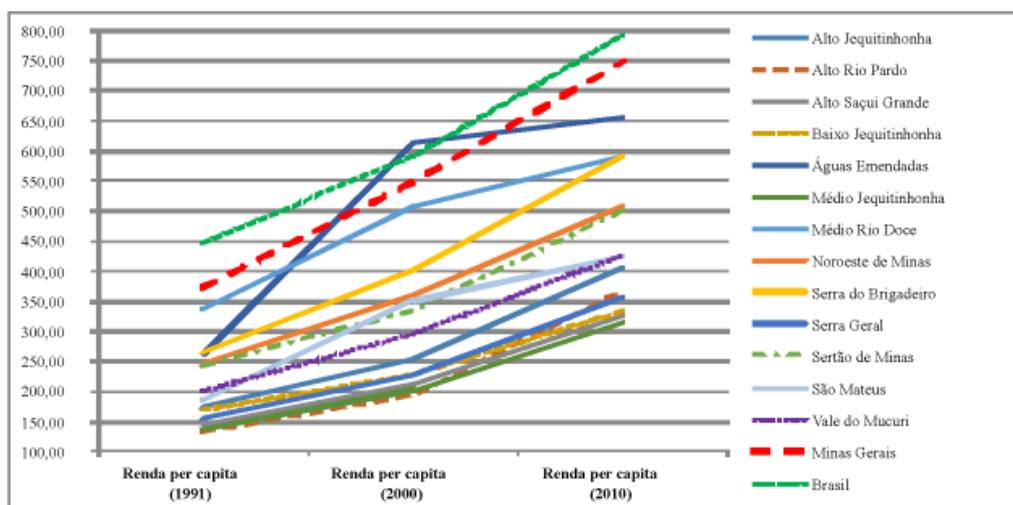
De acordo com os resultados verificados por meio do Gráfico 4, pode-se concluir que, com exceção do Território Águas emendadas, os territórios apresentam renda per capita inferior à média mineira ao longo das duas últimas décadas. Em 1991 a distância da renda per capita de Minas Gerais em relação aos treze territórios era significativa. Enquanto cada habitante ganhava R\$ 373,85 no Estado, a melhor renda verificada nos territórios foi a do território Médio Rio Doce com R\$ 339,29, sendo que sete territórios apresentaram renda per capita inferior a 50% da média estadual, com destaque para o território de Alto Rio Pardo, com apenas R\$ 134,30. Para o Censo Demográfico de 2000, verifica-se que houve crescimento da renda per capita no Estado na ordem de 47%, comportamento próximo ocorreu para dez territórios, crescendo entre 35% e 49% (registrado no Gráfico 4), enquanto Serra do Brigadeiro Cresceu 53%, São Mateus 88% e Águas Emendadas cresceu 134%, para o último, o comportamento é atribuído a expansão do agronegócio presente nos três municípios que o compõem.

Entre 2000 e 2010, houve uma inflexão positiva no crescimento da renda per capita para dez territórios em relação ao estado. Minas Gerais registrou crescimento da renda da ordem de 36%, enquanto os dez territórios registram crescimento que vai de 42% a 91%, com destaque para o Território Alto Rio Pardo que deixa a última posição entre os territórios. Três territórios não conseguiram acompanhar o ritmo do estado e cresceram aquém, Águas Emendadas apenas 6,58%, Médio Rio Doce 16,84% e São Mateus 21,06%, territórios que apresentam uma inflexão negativa em relação ao estado sendo que dois deles haviam registrado as melhores taxas de crescimento na década de 1990 (Gráfico 4).

Duas conclusões podem ser retiradas dessa análise. A primeira é que, ainda que lentamente, a renda per capita nos territórios está crescendo, especialmente nos anos 2000, quando cresce de forma mais acelerada nos territórios mais pobres, justamente aqueles que vêm recebendo maior atenção do governo federal com programas de transferência de renda, conforme

demonstra inflexão nos seis territórios com renda per capita abaixo de R\$ 405,00. Segundo, mesmo crescendo, ainda há muito para avançar, pois a renda da população nesses territórios ainda é muito baixa, demonstrando pouco dinamismo econômico.

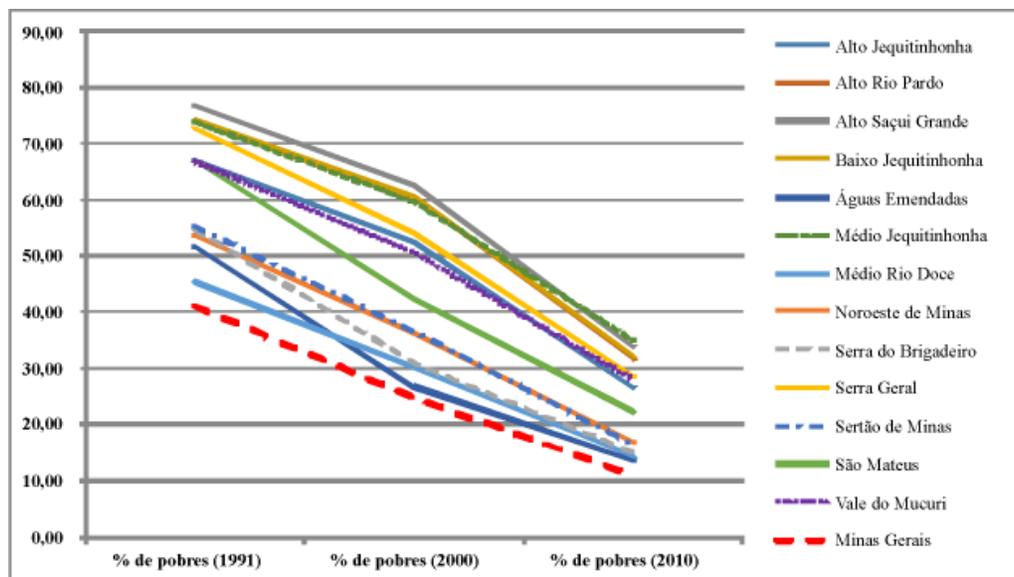
Gráfico 4 – Renda per capita entre 1991 e 2010 nos territórios mineiros



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Esse comportamento do aumento da renda ajudou a diminuir o percentual de pobres e de extremamente pobres em todos os territórios mineiros¹⁷. O Gráfico 5 apresenta a trajetória de queda da população pobre na década de 1990, a queda nos territórios foi em um ritmo menor que a média estadual, que saiu do patamar de 41,01% de pobres para 24,64% em 2000, queda de 40%, porém nos territórios a queda no percentual de pobres ocorreu em um ritmo bem menor, queda média de 28,55%. Para 2010 a queda foi mais acentuada, tanto no estado, que chega a 10,97% de população pobre, com queda de 57,48%, situação que repetiu nos territórios em um ritmo de 48,13%.

¹⁷ **Proporção de extremamente pobres** – “Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. **Proporção de pobres** – “Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. Glossário do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013).

Gráfico 5 – Pobres entre 1991 e 2010 nos territórios mineiros (%)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

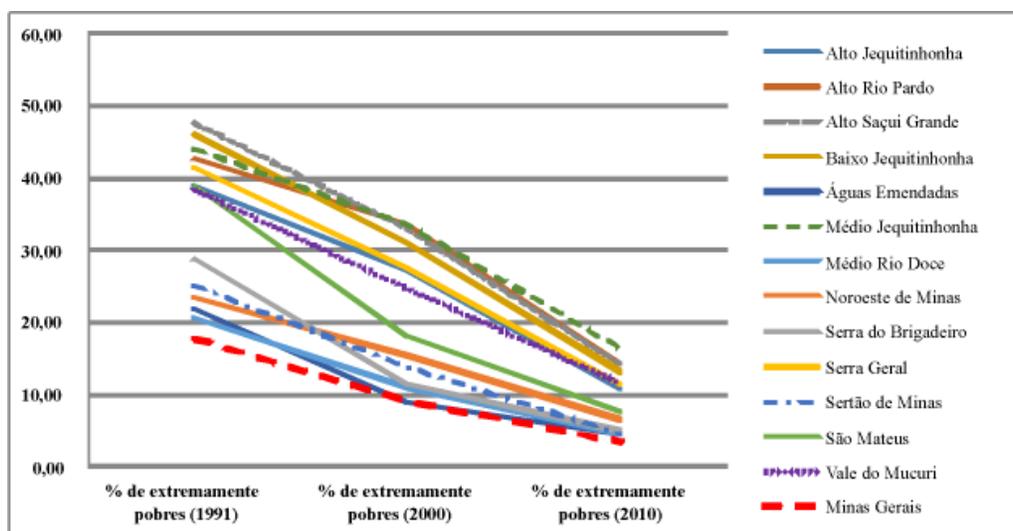
Situação próxima ocorreu para os dados da população extremamente pobre, cujo percentual reduziu-se de 17,84% em 1990 para 9,05% em 2000, queda de 49,27%, que acelerou nos anos 2000, quando o percentual de pobres ficou em 3,49% da população de 2010, queda de 61,44% em Minas Gerais (Gráfico 6). Também podemos observar para os territórios no conjunto que a queda foi menor na década de 1990, em um patamar médio de -37% e acelerada na década de 2000 chegando ao patamar de -57%. Por isso a inflexão nas retas que medem o comportamento ao longo das duas décadas. Números que ressaltam a importância de políticas públicas e de ações locais para transformar este quadro (Gráfico 6).

Mesmo com a melhoria nos anos 2000, é importante observar que todos os territórios possuem um percentual de extrema pobreza maior que Minas Gerais, sendo seis entre 4% e 8% e outros sete entre 10% e 17% da população (Gráfico 6). Para o percentual de pobres a situação é a mesma, ou seja, todos possuem um percentual de pobres maior que o estado, que pode ser dividido em três grupos, o primeiro reúne cinco territórios com percentuais de pobres entre 13% e 17%, o segundo com quatro territórios oscilando entre 22% e 29% e, o terceiro, com quatro territórios acima de 30%, com destaque para o Médio Jequitinhonha que atinge 35,12% da população.

É justamente por conta destas características socioeconômicas que estes territórios recebem atenção especial de diversas políticas públicas.

Em uma análise da participação do Programa Bolsa Família¹⁸, importante programa dentro das ações dos TCs, fica evidente o peso destes territórios no estado mineiro. Em 2013, das 1.416.896 famílias beneficiadas em Minas Gerais, 378.203 são beneficiadas pelo programa nos Territórios, equivalente a 26,69% do total, enquanto estes mesmos municípios reúnem apenas 15,34% da população do estado. Números que per si evidenciam uma concentração do programa Bolsa Família nos territórios.

Gráfico 6 – Extremamente pobres entre 1991 e 2010 nos territórios mineiros (%)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Como pode ser observado por meio dos dados da Tabela 4, nos períodos analisados o volume total de repasse de recursos para as famílias beneficiadas nos territórios é crescente, passando de pouco mais de R\$ 177 milhões em 2004 para mais de 534 milhões em 2013, crescimento de 201% no período. Já o número de famílias beneficiadas cresceu pouco, 5,63%, o resultado é que o volume de recursos médio anual por família passou de R\$ 495,17 em 2004, para R\$ 1.412,11 em 2013. Uma renda importante para estas 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 2010 e ajudou a melhorar os indicadores de renda.

¹⁸ “O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos”. Ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

Considerando uma média conservadora, quatro pessoas para cada família, nestes territórios, o percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família passa de 40% em oito territórios, dentre os quais, o Baixo Jequitinhonha chega a 57%, coincidindo com aqueles territórios que possuem as menores rendas e maiores percentuais de pobres. Por outro lado, os territórios em melhor situação, como Águas Emendadas e Médio Rio Doce têm menor percentual de famílias beneficiárias, 31% e 32%, respectivamente. Isto demonstra a necessidade da execução de programas socioeconômicos com o intuito de retirar estas famílias da dependência da simples transferência de renda. Assim, a implementação de políticas de desenvolvimento territorial ganham enorme importância na busca desse objetivo, mas que, segundo os dados, ainda não foi alcançado.

Tabela 4 – Número de famílias beneficiadas, valor total do repasse por território e repasse médio por família no Programa Bolsa Família (MDS)

Territórios Mineiros	Famílias beneficiadas						Valor médio anual por família (RS)		
	2004		2010		2013		2004	2010	2013
	Números	Valor (RS)	Números	Valor (RS)	Números	Valor (RS)			
Alto Jequitinhonha	35.879	19.863.426	30.911	33.609.620	34.343	47.699.774	553,62	1.087,30	1.388,92
Alto Rio Pardo	29.838	16.883.297	24.861	26.267.047	29.346	40.660.996	565,83	1.056,56	1.385,57
Alto Saçui Grande	7.283	3.538.859	7.789	9.053.507	9.290	13.969.972	485,91	1.162,35	1.503,76
Baixo Jequitinhonha	26.130	14.225.353	25.816	27.497.690	29.807	44.597.244	544,41	1.065,14	1.496,20
Águas Emendadas	10.386	3.966.409	8.155	6.796.720	8.510	10.564.282	381,90	833,44	1.241,40
Médio Jequitinhonha	43.247	24.064.339	38.747	42.446.282	45.318	70.638.866	556,44	1.095,47	1.558,74
Médio Rio Doce	27.594	11.589.920	28.841	28.864.213	34.973	46.735.130	420,02	1.000,80	1.336,32
Noroeste de Minas	27.560	11.028.187	30.207	28.095.168	30.609	42.582.404	400,15	930,09	1.391,17
Serra do Brigadeiro	13.030	5.937.256	17.257	15.402.619	18.182	22.749.144	455,66	892,54	1.251,19
Serra Geral	42.019	22.700.634	38.020	41.396.173	45.284	63.714.644	540,25	1.088,80	1.407,00
Sertão de Minas	23.735	9.299.765	23.369	22.517.273	26.214	34.687.546	391,82	963,55	1.323,25
São Mateus	9.800	3.465.306	9.464	8.702.069	10.663	12.604.056	353,60	919,49	1.182,04
Vale do Mucuri	61.536	30.724.947	51.977	52.931.125	55.664	82.859.778	499,30	1.018,36	1.488,57
Minas Gerais	1.384.906	578.283.626	1.326.222	1.188.938.182	1.416.896	1.798.387.880	417,56	896,49	1.269,24
Brasil	-	5.533.257.938	-	14.366.015.610	-	22.750.781.400	-	-	-

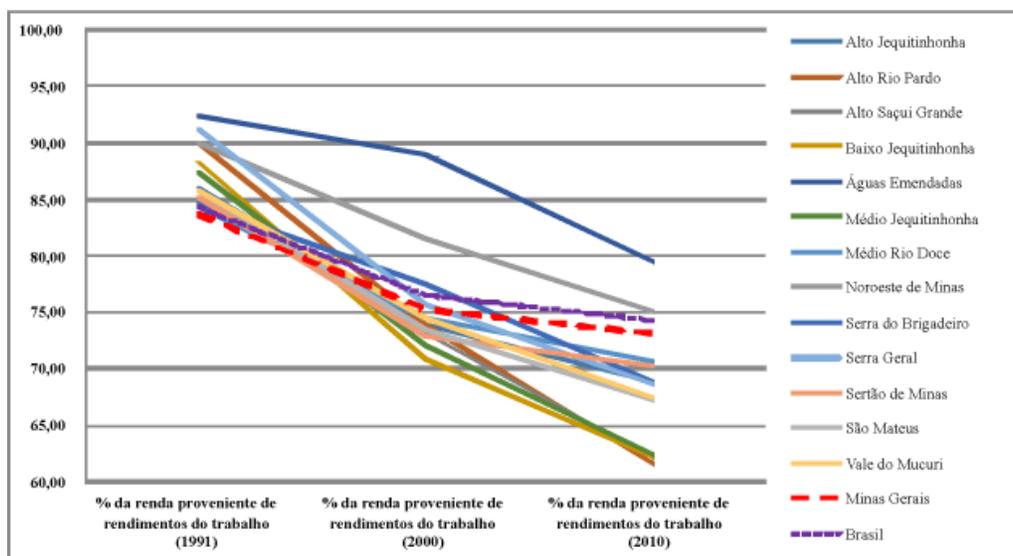
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Dados tabulados pelos autores.

Se, por um lado, vem ocorrendo um aumento de renda das famílias proveniente das transferências governamentais, em grande medida decorrente da implementação do programa Bolsa Família e de aposentadorias rurais, o percentual da renda relativo ao trabalho vem caindo nesses territórios, conforme dados apresentados no Gráfico 7. É interessante notar que em 1991, em todos os territórios, o percentual de renda proveniente do trabalho era maior que a média mineira (83,64%). O percentual do estado cai em 2000 para 75,25%, e nove territórios apresentam percentuais um pouco abaixo. Em 2010, onze territórios possuíam percentuais de renda proveniente do trabalho menores que o estado (73,19%) e dois acima (Noroeste de Minas e Águas Emendadas).

Analisando mais detidamente esses dados, percebe-se que é justamente nos territórios com piores indicadores sociais que o percentual da renda proveniente do trabalho é menor (Alto Rio Pardo, Alto Saçui Grande,

Baixo Jequitinhonha e Médio Jequitinhonha), em torno de 62%, enquanto dois dos territórios mais dinâmicos registraram percentuais bem acima, Noroeste de Minas (75,21%) e Águas Emendadas (79,53%). Estes dados indicam que os programas de transferência de renda estão chegando para aqueles que mais necessitam. Por outro lado, podemos intuir que nos territórios menos dinâmicos, a falta de oportunidades de trabalho tem levado muitos trabalhadores a migrar para outras regiões, como ocorre com o deslocamento de trabalhadores para serviços braçais em outras regiões do Estado. De acordo com Ortega e Jesus (2012), ainda é comum encontrar trabalhadores de vários municípios do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha na colheita do café no Cerrado Mineiro.

Gráfico 7 – Renda proveniente de rendimentos do trabalho entre 1991 e 2010 (%)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Para melhor caracterizar esses territórios, utilizamos informações sobre suas atividades econômicas por meio do VAB e PIB. Considerando a participação do VAB por setores pode-se notar que, embora haja uma tendência de queda na participação da Agropecuária de 2000 para 2010, como ocorreu em Minas Gerais ao cair de 10,53% para 8,48%, o mesmo ocorreu para os treze territórios. Porém, em doze deles a participação do setor fica bem acima da média mineira, indicado o elevado peso da agropecuária na dinâmica econômica territorial (Tabela 5). Percentuais que variam de 12,96% na Serra do Brigadeiro a 32,83% no Noroeste de Minas. A exceção está no Território Médio Rio Doce que possui apenas 4,74% de participação do VAB no setor agropecuário.

Ao mesmo tempo, a participação da indústria nos territórios ficou bem abaixo da média mineira. Em 2010 a participação do estado nesse setor foi de 33,58% do VAB, sendo que onze territórios ficaram abaixo de 19%, reduzindo ainda mais para os menos dinâmicos. Melhores resultados registram o Noroeste de Minas (24,31%) e Sertão de Minas (29,31%), territórios que registram atividades de transformação mineral. Assim, esses dois territórios registram participação menor do que o Estado (57,94%) no setor de serviços no VAB, sendo que os outros 11 territórios têm participação bem maior, entre 61,24% (Alto Suaçui Grande) e 76,58% (Médio Rio Doce), cuja participação da parte de serviços administrados na composição do setor serviços ficou bem acima da registrada em Minas Gerais (13,41%).

No conjunto, tomando como parâmetro os dados da Tabela 5, podemos caracterizar que os territórios rurais menos dinâmicos em relação ao comportamento do VAB são os que possuem elevada participação no setor agropecuário, baixa participação da indústria e maior participação do setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados, como pode ser exemplificado no Território Serra Geral.

Tabela 5 – Participação percentual sobre o Valor Agregado Bruto por setores (2000-2010)

Territórios	Participação percentual sobre o Valor Agregado Bruto - VAB									
	Agopecuária		Indústria		Serviços		Serv. Administrados		Sev. - Sev Admin.	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alto Jequitinhonha	26,88%	17,19%	11,57%	12,82%	61,56%	69,99%	28,64%	32,24%	32,92%	37,75%
Alto Rio Pardo	19,16%	19,64%	12,85%	11,73%	68,00%	68,63%	36,39%	34,18%	31,60%	34,45%
Alto Suaçui Grande	41,67%	26,80%	8,08%	11,96%	50,25%	61,24%	28,03%	35,07%	22,22%	26,17%
Baixo Jequitinhonha	21,40%	18,40%	11,66%	13,00%	66,94%	68,60%	34,86%	36,30%	32,08%	32,30%
Águas Emendadas	45,13%	32,32%	8,97%	17,38%	45,90%	50,30%	11,05%	13,09%	34,85%	37,21%
Médio Jequitinhonha	23,86%	16,22%	14,49%	14,89%	61,65%	68,88%	32,35%	34,33%	29,30%	34,55%
Médio Rio Doce	5,73%	4,74%	16,39%	18,68%	77,88%	76,58%	19,69%	21,80%	58,19%	54,78%
Noroeste de Minas	37,90%	32,83%	18,44%	24,31%	43,66%	42,86%	15,90%	15,26%	27,77%	27,59%
Serra do Brigadeiro	18,60%	12,96%	14,13%	15,99%	67,28%	71,05%	20,64%	23,33%	46,64%	47,71%
Serra Geral	25,92%	24,64%	12,61%	12,21%	61,47%	63,16%	30,31%	30,15%	31,16%	33,01%
Sertão de Minas	15,77%	23,70%	34,00%	29,31%	50,24%	46,99%	18,37%	17,71%	31,87%	29,28%
São Mateus	24,45%	19,25%	11,31%	12,09%	64,25%	68,66%	28,40%	32,23%	35,85%	36,43%
Vale do Mucuri	15,87%	14,59%	16,77%	17,73%	67,36%	67,68%	26,58%	27,62%	40,79%	40,06%
Total Territórios	22,73%	20,14%	16,73%	18,68%	60,54%	61,18%	23,14%	23,95%	37,40%	37,23%
Minas Gerais	10,53%	8,48%	31,51%	33,58%	57,96%	57,94%	13,49%	13,41%	44,47%	44,53%
Brasil	5,60%	5,30%	27,73%	28,07%	66,67%	66,63%	14,93%	16,20%	51,74%	50,43%

Fonte: IBGE. Dados tabulados pelos autores.

Em relação ao PIB, entre 2000 e 2010, deve-se observar que dos treze territórios presentes, nove apresentaram taxa de crescimento anual menor que em Minas Gerais (4,53%) e quatro cresceram acima, Sertão de Minas (4,69%), Águas Emendadas (5,12%), Noroeste de Minas (5,39%) e Alto Rio Pardo (5,56%). Podem ser tiradas duas conclusões: com exceção do Território Alto Rio Pardo, os outros territórios menos dinâmicos não conseguiram crescer mais que o estado; além disso, o Agronegócio e a extração de minerais explicam parte do crescimento para três territórios que cresceram aci-

ma da média mineira. Chama a atenção o baixo crescimento de Alto Saçui Grande e São Mateus (Tabela 6).

Tabela 6 – Comportamento do PIB entre 2000 e 2010 nos territórios analisados

Territórios	PIB Nominal 2000 (Mil Reais)	PIB Nominal 2010 (Mil Reais)	PIB 2000 a valores de 2010 (Mil Reais)	Taxa de cresc. do PIB 2000-10
Alto Jequitinhonha	552.039	1.736.593	1.237.671	3,44%
Alto Rio Pardo	294.842	1.135.259	661.036	5,56%
Alto Saçui Grande	129.669	342.692	290.718	1,66%
Baixo Jequitinhonha	307.574	997.277	689.581	3,76%
Águas Emendadas	513.025	1.894.280	1.150.202	5,12%
Médio Jequitinhonha	509.554	1.648.714	1.142.420	3,74%
Médio Rio Doce	1.271.869	3.940.170	2.851.530	3,29%
Noroeste de Minas	1.204.988	4.565.840	2.701.583	5,39%
Serra do Brigadeiro	554.868	1.675.483	1.244.014	3,02%
Serra Geral	538.020	1.871.319	1.206.241	4,49%
Sertão de Minas	891.378	3.160.696	1.998.469	4,69%
São Mateus	189.793	553.194	425.516	2,66%
Vale do Mucuri	1.018.895	3.312.134	2.284.363	3,78%
Minas Gerais	100.612.293	351.380.905	225.572.761	4,53%
Brasil	1.179.482.000	3.770.084.872	2.644.398.644	3,61%

Fonte: IBGE. Dados tabulados pelos autores.

Ao fazer um balanço dos municípios que compõem os territórios, nota-se que 132 cresceram em percentuais menores que a média mineira, dezessete deles cresceram a taxas inferiores 2% a/a. Tais municípios estão espalhados por todos os territórios, reunindo de municípios pequenos a grandes municípios, como é Governador Valadares. Apenas 67 municípios cresceram acima de 4,53% a/a, sendo que 26 deles superaram a taxa de 6% a/a. Desses 76 municípios, 48 são pequenos municípios, com PIB inferior a R\$ 100 milhões anual, dezessete possuem PIB entre R\$ 100 e 706 milhões anual, como é o caso de Janaúba e João Pinheiro, e Unai com R\$ 1,4 bilhão e Paracatu com R\$ 1,7 bilhão. Outra informação relevante é que todos os municípios que possuem produção expressiva do Agronegócio cresceram acima da média mineira, como os três que integram o território de Águas Emendadas. Ao passo que os territórios menos dinâmicos apresentaram maior número de municípios que cresceram abaixo da média Mineira, com é o caso do Território Vale do Mucuri.

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 TR e dos TC que estão presentes no estado, configurando treze TR e nove TC sobrepostos aos TR.

A análise realizada nesses consórcios permitiu demonstrar que, em sua maioria, os programas territoriais chegam aos municípios socioeconomicamente pouco dinâmicos de Minas Gerais. Os programas territoriais abarcam 199 municípios, dos quais, 53 são municípios de baixo IDH e 132 de médio IDH, bem abaixo do IDH mineiro (0,731). Após uma década, verificamos que, são justamente os territórios mais pobres que vêm melhorando suas trajetórias nos anos 2000, em um ritmo de crescimento acima da média estadual. Os subindicadores do IDH também registraram avanço (longevidade, educação e renda), como o aumento na expectativa de vida, queda na mortalidade infantil, melhora nos indicadores de educação e ampliação do acesso a serviços públicos (energia, água encanada e coleta de lixo).

Em relação à composição, verificamos que existe grande variação no número de municípios participantes destes territórios: dimensões variadas entre os territórios, de pequenos a muito grandes, implicando em enormes distâncias entre os municípios; baixa densidade populacional, demonstrando grande vazio demográfico e reforçando a caracterização de territórios rurais; grande peso da população rural; e, mesmo apresentando queda no ritmo, continua a migração da população rural para o meio urbano, cuja população total cresce em um ritmo bem menor que o mineiro.

Em termos econômicos, a renda dos mais pobres vem crescendo em maior proporção que o ritmo do estado, especialmente nos anos 2000, e para os territórios mais pobres que possuem uma elevada participação do Programa Bolsa Família do governo federal. Os dados também registram queda no percentual de pobres e de extremamente pobres, mas ainda estão muito aquém os indicadores Estaduais.

Os territórios rurais menos dinâmicos são os que possuem elevada participação no setor agropecuário em relação ao VAB, baixa participação da indústria e maior participação do setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados, apresentando crescimento do PIB nos anos 2000 abaixo do estadual. Embora alguns municípios que concentram atividades do agronegócio exportador e extração de minerais tenham crescido acima do estado, especialmente os que estão localizados no Noroeste de Minas.

Enfim, concluímos que, em termos sociais, nos territórios mais pobres vem ocorrendo lentamente uma redução de assimetrias regionais, fruto de um conjunto de políticas públicas que se intensificou nos anos 2000, propiciando melhor qualidade de vida. Isso não significa uma situação ótima, pois, de forma geral, partem de um patamar muito baixo. Já o impacto econômico foi bem menor, indicando que a ênfase dada tem sido para as políticas sociais, e que essas políticas parecem levar mais tempo em pro-

mover o crescimento econômico. De todo modo, nos próximos trabalhos procuraremos filtrar e analisar quais foram as políticas implantadas para promoção do crescimento econômico e quais têm sido seus impactos efetivos.

Referências

ATLAS BRASIL 2013. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Realização: PNUD, IPEA e FJP. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em 13 de janeiro de 2014.

BELLUZZO, L. G. (COORD.) *Consenso do Rio. Ideias gerais para uma política macroeconômica desenvolvimentista dos países da América do Sul*. Rio de Janeiro, Intersul, 2011.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em 10 de novembro de 2010.

_____. Território da Cidadania. *Matriz de ações 2008*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em 14 de março de 2014.

_____. Território da Cidadania. *Apresenta informações sobre o programa e suas ações*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em 10 de abril de 2011.

_____. *Portal da Transparência*. Reúne e disponibiliza as informações sobre a aplicação de recursos federais no Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2014.

JESUS, C. M. *Desenvolvimento Territorial Rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha*. 2013. Uberlândia: 287 p. (Tese de doutorado).

OCAMPO, J. A. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México-DF, Cepal, 2005.

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

ORTEGA, A.C; JEZIORNY, D. L. *Vinho e Território: a experiência do Vale dos Vinhedos*. Campinas: Alínea, 2011.

ORTEGA, A.C; JESUS, C. M. *Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro*. Campinas: Alínea, 2012.

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

WILLIANSO, O. E. *The economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press, 1990

WORLD BANK. *Rural development strategy and action plan for the Latin America and Caribbean region*. New York: vol.1, set. 2001.