

**TERRITÓRIO E POBREZA:
UMA LEITURA HISTÓRICA DO ESPAÇO GEOGRÁFICO E DA
INSCRIÇÃO DA POBREZA RURAL**

*TERRITOIRE ET PAUVRETÉ:
UNE LECTURE HISTORIQUE DE L'ESPACE GEOGRAPHIQUE ET DE LA
INSCRIPTION DE LA PAUVRETÉ RURALE*

Daniela A. Pacifico

**Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
danipacifico@gmail.com**

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a inscrição da pobreza rural no norte do estado de Minas Gerais a partir de uma leitura histórica da ação pública. Para isto analisa-se a representação da pobreza rural construídas pelas políticas públicas sob a noção de combate à seca e convivência com o semiárido. Conclui-se pelo reconhecimento do esforço da ação pública na atualidade e pela importância das novas terminologias, quiçá, promotoras de novas representações, muito embora reclame-se que é preciso enfrentar urgentemente a questão do acesso à terra, à água e à biodiversidade para enfrentar a pobreza rural.

Palavras-chave: território, pobreza, ação pública.

Résumé: Cet article vise à analyser l'inscription de la pauvreté rurale dans l'État de Minas Gerais à partir d'une lecture historique de l'action publique. Pour cela, nous analysons la représentation de la pauvreté rurale construite par la politique publique en vertu de la notion de lutte contre la sécheresse et la coexistence avec la région semi-aride. Nous concluons en reconnaissant les efforts de l'action publique aujourd'hui et l'importance des nouvelles terminologies pour la promotion de nouvelles représentations, mais il se plaint qu'il est urgent d'aborder la question de l'accès à la terre, de l'eau et de la biodiversité face la réduction de la pauvreté rurale.

Mots-clés: territoire, pauvreté, l'action publique.

INTRODUÇÃO

Considerar o papel do Estado nas análises sobre as políticas públicas tem se mantido como o eixo central de um conjunto de abordagens que se interessam em explicar os efeitos, os impactos e os resultados das políticas públicas (MULLER, 2005). Tal consideração guarda importância explicativa dos fenômenos nos estudos sobre o Estado, em especial, ao que se refere à formulação das políticas públicas e enfatiza a centralidade deste. Por outro lado, pouco tem considerado a participação da sociedade civil organizada na produção dessas políticas. Estudar as políticas públicas a partir da ação pública tem sido uma maneira de considerá-las produto coproduzido pelo Estado e a sociedade (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012).

Esse artigo é um esforço de apreender a inscrição da pobreza rural no norte do estado de Minas Gerais a partir de uma leitura histórica da ação pública em relação ao espaço geográfico, aos projetos de desenvolvimento e à luta contra a pobreza rural na

atualidade. Esse trabalho tem como objetivo analisar como a pobreza rural se inscreve no espaço geográfico citado e como as políticas públicas têm indicado – historicamente – responsabilidade sobre a criação e manutenção da representação coletiva acerca da pobreza, principalmente, quando pensada fora do contexto e da mediação do local. Para isso inspira-se na discussão de Catherine Sélیمانovski (2008; 2009) sobre a construção das representações dos espaços urbanos onde se concentram pobres. Para a autora, tais representações não são somente o reflexo da paisagem, elas dependem também das práticas sociais (individuais e coletivas) e, especialmente, da ação pública. Neste caso, trata-se de um esforço em analisar a construção histórica da representação da pobreza rural no norte do estado de Minas Gerais a partir da ação pública observando também como, na atualidade, as políticas públicas da agricultura familiar têm apontado para uma desconstrução de tal representação negativa de pobreza.

De acordo com Sélیمانovski (2009) pode-se declinar da problemática dos efeitos de lugar como sendo uma tensão entre dois estratos sobrepostos e articulados. Pode-se examiná-los a partir de múltiplas conjunções de lugares, relações e representações coletivas onde se configura o poder público, as políticas públicas que se inscrevem no território, suas representações de pobreza e também as relações sociais que objetivam (*l'espaceobjectif*). Por sua vez, os efeitos dos imbricamentos podem também ser capturados na dimensão do meio vivido, àquele configurado pela territorialidade das pessoas, suas representações e seu imaginário na escala do tempo cotidiano e do tempo de uma vida, onde representação e imaginário estão presente em uma escala de tempo do ontem (passado) e do hoje (presente)(*l'espacesubjectif*). Consequentemente, os sujeitos e os lugares podem ser considerados como fruto de uma multiplicidade de processos em interação e que não estão nunca separados de um espaço físico, ao contrário, eles se inscrevem nesses espaços e criam representações que podem, sobretudo, enrijecer as relações, as disputas sociais e cristalizar modos de pensar e de agir.

Este texto está dividido em duas seções e na primeira discute-se a relação entre a ação pública e o espaço geográfico no que chamo de a construção de uma representação sobre a pobreza. A seção tem como objetivo apresentar alguns dos determinantes históricos da pobreza e destacará que tal construção está relacionada com a ideia de desenvolvimento pretendida para o norte do estado de Minas Gerais – em distintos momentos históricos – onde a questão principal na atualidade diz respeito ao acesso à terra, à água e à biodiversidade. Na segunda seção apresenta-se alguns elementos que podem contribuir para com a reflexão de que, atualmente, as novas terminologias utilizadas pelos instrumentos da ação pública para definir o espaço físico podem estar compondo um processo de reconstrução de uma representação histórica sobre o norte de Minas Gerais.

AÇÃO PÚBLICA E O ESPAÇO GEOGRÁFICO: A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA REPRESENTAÇÃO DA POBREZA

A reestruturação da divisão regional do Brasil de 1968 alterou o agrupamento das unidades federativas de 1945 e o estado de Minas Gerais, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, passou a compor a macrorregião sudeste. Em 1976 devido a necessidade de uma divisão intermediária entre a macro e a microrregião foram definidas as mesorregiões homogêneas. Segundo a literatura essa mudança se fez necessária uma vez que algumas regiões vinham sofrendo grandes

mudanças institucionais e significativos avanços socioeconômicos enquanto outras se mantinham estáveis ou apresentavam problemas acentuados quanto ao desenvolvimento (BALBIM e CONTEL, 2013). O norte do estado de Minas Gerais enquanto uma unidade geográfica nasceu da estruturação do país em mesorregião¹. No entanto, devido a sua característica física e climática foi incluído, desde muito antes (pelo decreto-lei de 1945 que dispôs pela inspetoria das obras contra as secas) ao conjunto das estratégias federais direcionadas ao polígono da seca. Tal decreto incluiu o norte do estado de Minas Gerais ao polígono e anos mais tarde o colocou sob a tutela da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) responsável pelo desenvolvimento econômico da região nordeste².

Depois da divisão administrativa do início da República, em 1889, a primeira divisão regional foi a de 1941, atualizada em 1945. Essa divisão foi a primeira após a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1938 (BALBIM e CONTEL, 2013), no governo do então Presidente Getúlio Vargas – que tinha a clara proposta de desenvolver o Brasil por meio da industrialização. A Era Vargas (de 1930 a 1945) foi marcada por distintos processos dentre eles: o *start* à modernização, a negociação com a burguesia agrária, a legislação trabalhista (BONNAL, 2008) e, também, pelas ações de emergência direcionadas ao polígono da seca, principalmente ao que tange o combate à seca e a motivação à migração para os grandes centros urbanos que se industrializavam. Historicamente, modificar a divisão regional brasileira foi uma estratégia de também colocar em prática certas ideias acerca do desenvolvimento do país e tal mecanismo perpassou distintos governos e diversos projetos e planos de desenvolvimento.

Dos presidentes que sucederam Getúlio foi com a chegada de Juscelino Kubitschek à presidência em 1956 que o projeto de modernização do Brasil tomou uma proporção nunca antes vista; sob o lema de que era preciso desenvolver o Brasil para então tratar a sua mazela mais profunda, a pobreza. Como paliativo emergencial, ações continuaram a ser direcionadas à área do polígono e, em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que teve Celso Furtado como um dos fundadores. Em 1959, esse grupo deu origem a SUDENE e definiu como área de atuação da agência nove estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e Bahia, exatamente a composição que configurou a macrorregião homogênea nordeste na reestruturação regional do IBGE, em 1968. Ou seja, quase dez anos depois da criação da SUDENE a área de atuação da agência foi alterada e a ela foi agrupada a área do polígono da seca. A SUDENE passou, assim, a ser a principal implementadora de planos e projetos de desenvolvimento da região, dentre eles o de reflorestamento no norte do estado de Minas Gerais.

Nos anos que se sucederam, a SUDENE juntamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) e o Fundo de Investimento Setorial (FISSET) planejou e

¹ O estado de Minas Gerais é composto por 12 mesorregiões, a saber: Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, **Norte de Minas**, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Zona da Mata.

² Para entender o papel da SUDENE no norte de Minas Gerais ver Santos e Souto *O desenvolvimento no norte de Minas na perspectiva da Sudene*. Revista Desenvolvimento Social n° 12/01, 2014. (ISSN 2179-6807).

implementou o I Programa Nacional de Papel e Celulose – com o objetivo de tornar o país autossuficiente na produção de papel e desenvolver regiões prioritárias. Para tanto estabeleceu como meta o plantio de quatro milhões de hectares de eucalipto nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Goiás, sul da Bahia. (NOGUEIRA, 2009). A atuação da SUDENE foi muito questionada, primeiramente por incluir em sua área de atuação todas as capitais litorâneas, locais que o polígono excluía pela sua característica física e econômica. A inclusão das capitais em sua área de atuação sugeria distribuição desigual dos recursos entre o litoral e o sertão, agravando ainda mais as desigualdades internas dos estados. E, em segundo lugar, por concentrar suas ações sempre nos empreendimentos econômicos de grande porte como no setor de floresta plantada, pecuária extensiva, transposição, dentre outros.

Ao longo do século XX, os decretos e leis que tentaram organizar estratégias de desenvolvimento para os estados contidos no polígono se dividiram entre o desenvolvimento da região e o combate à seca. Na linha dos que queriam o desenvolvimento da região, as agências de desenvolvimento e os bancos fomentaram a construção de açudes e barragens, construção de silos ou armazéns em fazendas, obras de irrigação, aquisição ou reforma de máquinas agrícolas, plantação intensiva de árvores, perfuração e instalação de poços, dentre outros. Incentivos que geralmente beneficiaram um grupo em especial – de proprietários estabelecidos. Do outro lado, e também fruto das ações direcionadas ao polígono, em parceria com os municípios e com o objetivo de não deixar morrer de fome e sede o povo nordestino, estiveram projetos e programas emergenciais contra a seca, de cunho assistencialista e se trataram – em linhas gerais – de recursos do Governo Federal enviado às prefeituras para aplicação em ações de emergência no campo como, por exemplo, a distribuição de cestas básicas e água, que obviamente não cobria toda a demanda e era alvo de constantes disputas e desvios. Nesta mesma linha foi implementado o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, ação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca cujo objetivo era o de criar postos de trabalho temporários remunerado para amenizar minimamente os impactos severos das secas, ora a falta de alimento, trabalho e renda, ação essa também denominada popularmente também de *frente de trabalho*.

O mais interessante para esta seção é observar a não neutralidade da divisão regional e a centralidade da SUDENE na própria definição da macrorregião Nordeste. A SUDENE traz consigo uma área de atuação delimitada (nove estados) e alguns anos mais tarde incluiu também o polígono da seca; tanto um como o outro foram definidos a partir de critérios físicos, climáticos e de fragilidade econômica – atravessados pela noção de homogeneidade – cuja principal função era a de organizar o território para implementação de ações estratégicas de desenvolvimento econômico e combate à seca. A noção de homogeneidade da divisão do Brasil corroborou para a (e/ou foi construída pela) “ideia dominante” que se tinha em relação, primeiramente, ao polígono da seca e, depois, em relação à região nordeste, ou seja, como local desprivilegiado de recursos naturais, sobretudo de água para beber e produzir, com população tocada fortemente por longos períodos de estiagens, miserável e analfabeta, fraca de laços sociais e dependentes da ação pública. Combater à seca foi ao longo de quase todo o século XX a ideia predominante dos governos brasileiros que não visualizavam as potencialidades locais no processo de desenvolvimento.

Todavia, tomar um espaço como *homogêneo* é não considerar a diversidade da própria vegetação, do relevo e do clima presente nele, mas, sobretudo, a

heterogeneidade econômica, social, cultural e de identidade das populações. A partir da tensão entre os efeitos gerados pela ação pública, seja por meio da divisão regional ou da forma de lidar com os problemas nordestinos e as dinâmicas locais de dominação, uma persistência estrutural subsequente foi construída. As políticas públicas e as instituições que foram sendo criadas *a posteriori* também reproduziram tal representação negativa sobre a região, reforçando estereótipos e, quiçá, criando modos de pensar e agir institucionalizados pelas próprias políticas e programas públicos (SÉLIMANOVSKI, 2008). De alguma maneira, o conceito por traz da terminologia corroborara para a institucionalização de processos que perduraram ao longo do tempo numa forma de lidar com a região nordeste sem de fato desenvolvê-la. Pode se dizer ainda que a ebulição de divisões regionais somada às diversas ações governamentais acabou por estabilizar, localizar o norte de Minas Gerais dentro das ações de desenvolvimento idealizadas para o nordeste do século XX, reforçando uma relação estigmatizada existente também dentro do próprio estado de Minas Gerais, a da histórica oposição entre a sociedade das minas e a sociedade dos currais (NOGUEIRA, 2009; MATA-MACHADO, 1991; ANASTASIA, 1989).

Por outro lado, a modernização conservadora direcionada para o norte de Minas Gerais na década de 1970 não contribuiu para dar visibilidade a essa população histórica da região. Tal modernização, por sua vez, desorganizou o sistema de produção, social e de reciprocidade construídas também como uma forma de superação das dificuldades e das inúmeras privações que esse povo esquecido suportou em terras norte-mineira. A próxima seção discute a modernização conservadora dos anos 1970 e algumas das implicações do processo de desenvolvimento para o norte de Minas Gerais.

Os projetos de desenvolvimento: privação de terra, água e biodiversidade

A partir dos anos 1960 o norte de Minas Gerais foi alvo de políticas públicas de desenvolvimento que levaram no bojo uma ideia de modernização do sertão (NOGUEIRA, 2009). Baseado na ideologia do sertão atrasado, diversos tipos de projetos foram direcionados ao norte do estado de Minas Gerais como, por exemplo, de agricultura irrigada, de pecuária intensiva, monocultivo de algodão e eucalipto, além da instalação de um parque agroindustrial com indústrias têxteis, de cimento e de cerâmica, para citar algumas (D'ANGELIS FILHO e DAYRELL, 2003). Com efeito, a adversidade não está no desenvolvimento, mas em como ele é pensado, para quem é pensado e como é direcionado para as regiões. Em grande medida, os projetos dessa natureza não permitem um desenvolvimento a partir dos elementos locais e, principalmente, dos atores locais, drenando para fora do território riquezas que poderiam contribuir para o seu desenvolvimento. É o caso da chegada dos maciços de eucalipto que marcou a dinâmica social das populações rurais do norte do estado (DAYRELL, 1998).

Decorrente de planos e programas gestados pelas agências de desenvolvimento federal em parceria com o estado de Minas Gerais e Bancos, o projeto de reflorestamento, implementado no início da década de 1970, tomou grandes áreas de terra para plantio de eucalipto tendo por base dois grandes programas: o Programa Nacional de Papel e Celulose (PNPC) e o Plano Siderúrgico Nacional a Carvão Vegetal (PSNCV). Fomentar tais atividades prometia tornar o Brasil autossuficiente em energia renovável sem desmatar floresta nativa. Desse modo, concentraram forças para ocupar as terras devolutas das sesmarias, atingidas pelo fim do ciclo do ouro, aparentemente

sem dono e sem habitantes. Assim, a década de 1970 pode ser entendida como o início de um violento processo de desenvolvimento em todo o Brasil; visto a construção da Transamazônica, o Fundo de Investimento da Amazônia e o projeto Carajás, na região da Amazônia. No Cerrado e na Caatinga, os principais projetos foram o POLOCENTRO, o PRODECER, POLONORDESTE e o Fiset. Um processo permeado de silenciamentos e repressões no campo, onde se organizar para enfrentar a ofensiva ocupação era considerado subversão (DAYRELL, 1998).

A implantação dos projetos de reflorestamento em Minas Gerais contou com o apoio do Programa dos Distritos Florestais sustentado pelo fornecimento de recursos financeiros e a facilitação do acesso à terra por parte do estado de Minas Gerais em articulação com os programas federais citados acima. O que a princípio pareceu uma oportunidade para região se transformou – muito rapidamente – em um pesadelo pelo ônus ambiental (perda da biodiversidade e esgotamento de rios e riachos) que criou, além do ônus econômico, por meio dano contribuição no ICMS, por pacto de isenção.

A apropriação das terras do norte de Minas se deu de diversas maneiras, em um processo não tão tranquilo. A facilitação do acesso à terra por meio da alienação foi uma delas, mas uma outra forma foi a compra do direito de posse. Muitas famílias tinham o direito de posse e, por vezes, tinham documentos comprobatórios, mas movidos pela euforia das empresas e muitas vezes extremamente pressionados venderam a terra a preço módico ficando apenas com o terreno da casa e do quintal, quando possível (DAYRELL, 1998). Os fazendeiros, principalmente os que vinham disputando as terras com os posseiros, também as venderam deixando a cargo das empresas a retirada do posseiro. A negociação das empresas para desocupação se deu de forma rápida e violenta. Os moradores tiveram que se mudar de um dia para outro, foram ameaçados por jagunços e trator de esteira, foram expulsos, suas casas foram derrubadas, quintais e roças destruídos. Os que conseguiram ficar acantaram-se nos brejos e veredas, “encurralados pelos eucaliptos” (DAYRELL, 1998: 113). Muito rapidamente toda a biodiversidade do cerrado (o Gerais) se transformou em carvão e, em seguida, o eucalipto começou a ser plantado.

Para as populações do norte de Minas os saldos não foram tão positivos como anunciados pelos entusiastas do desenvolvimento. O processo de modernização afetou diretamente os pilares de sustentação da agricultura familiar da região (DAYRELL, 1998) e dentre os impactos gerados para as famílias o tocante à diversidade cultural e à dinâmica de uso da vegetação nativa foram os mais dramáticos (NOGUEIRA, 2009). Assim, a modernização conduzida no norte de Minas Gerais a partir de grandes empreendimentos desalojou a agricultura familiar e camponesa condenando-a a uma pobreza nunca antes vivida.

Como mostra Dayrell (1998), o governo federal e estadual no intuito de “corrigir as distorções” desse processo cruel, ainda no início da década de 1980, “destinou à agricultura camponesa – aos caatingueiros e geraizeiros – programas especiais com caráter nitidamente assistencialista e com o objetivo de integrá-los à dinâmica da economia de mercado” (DAYRELL, 1998: 114), o PDRI Gorutuba, assim como o Projeto Sertanejo e o PAPP foram alguns desses programas de mitigação da pobreza rural. Nesse período também houve investimento em infraestrutura como, por exemplo, construção de escolas, posto de saúde, estrada e energia elétrica. Crédito e assistência técnica também estiveram na lista das ações dirigidas aos agricultores, assim como a regularização de posse de terra feita, na época, pela Rural-Minas. Essas

regularizações só reconheceram o terreno da casa e o quintal, não considerando a lógica de uso do território que excedia o quintal, passando pelo sistema das soltas e o extrativismo (DAYRELL, 1998). Assim, as famílias dos *Gerais* ganharam a responsabilidade de sobreviver de parte de seu complexo sistema produtivo.

Segundo Nogueira: “Se a ideologia da modernização acusa a miséria como um mal a ser superado por meio do aumento exponencial na escala da produção, sua realização prática na região norte-mineira aprofundou a concentração de terras, a exclusão social e a degradação ambiental”(NOGUEIRA, 2009:63). A experiência das populações do norte de Minas Gerais com a promessa contida na modernização do sertão os colocou em uma situação de abandono e privação de terra, água e biodiversidade, acentuando a representação negativa – historicamente construída – acerca dos povos e comunidades da região.

A representação coletiva da pobreza emergente desse processo histórico de ocupação e uso do território tem encontrado historicamente tanto na ação pública (quando o desenvolvimento se propõe exógeno aos elementos locais) como no isolamento e não reconhecimento das identidades o alimento para a sua reprodução. A próxima seção mostra um pouco do esforço da ação pública dos anos 2000 neste processo de reconhecimento das populações fragilizadas, buscando fortalecer o desenvolvimento endógeno e, neste sentido, a terminologia utilizada para se referir ao espaço geográfico tem a sua importância, não somente por abordar o local de modo “mais positivo”, mas principalmente por acreditar nas suas potencialidades.

A NOMINAÇÃO DO TERRITÓRIO E A DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu a redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil e como uma das estratégias criou os Fundos Constitucionais. Para a região nordeste foi criado o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) que nasceu com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região e combater à seca através de projetos inovadores. Ainda na década de 1980, no âmbito da regionalização do país algumas novas definições foram consumadas entre as quais a mudança do termo *homogêneo* para *geográfico*. Macro, meso e microrregião passaram a ser denominadas de geográficas, configurando-se a última mudança significativa no âmbito da regionalização do país (BALBIM e CONTEL, 2013).

Evidentemente que “regionalizar” é uma estratégia constante dos órgãos e gestores públicos, uma vez que a questão do recorte regional, em maior ou menor escala, torna a adentrar o debate quando o assunto é implementação de política pública. Uma divisão regional ou unidade de aplicação de política por mais que tenha sido embasada em critérios técnico sempre carrega consigo uma imagem, uma *representação* daquilo com o que tenta lidar. Dos anos 2000 para cá, no bojo da ampliação das políticas sociais e da agricultura familiar novas terminologias passaram a ser mobilizadas,acionando novos repertórios que, quiçá, têm dado novo tom à maneira de olhar para as regiões e noções como *semiárido eterritórios da cidadania*são os exemplos que vamos analisar nas próximas seções.

A convivência com o semiárido: uma mudança de perspectiva?

Desde a sua criação em 1936 para concentrar as ações de combate à seca, a área do polígono da seca passou por vários ajustes e sofreu influências com a criação de diversas instituições. Uma das últimas alterações foi em 2005 quando o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente, junto ao Grupo de Trabalho Interministerial, lançaram documento denominado *A Nova Delimitação do Semiárido Brasileiro* que, por sua vez, não retrata a área de atuação da SUDENE ao passo que parece chegar perto do que foi a área do polígono da seca. De lá para cá, identifica-se na literatura a utilização de três principais terminologias que mobilizam (ram), por vezes, repertórios políticos em três grandes períodos históricos. A utilização do termo *polígono da seca* pôde ser observada até o final da década de 1960; já a área de *atuação da SUDENE* teve seu uso concentrado até o final dos anos 1990 (tendo ainda alguma referência nos dias de hoje); e, dos anos 2000 para frente, observa-se um constante crescimento do uso do termo *semiárido*, na convenção politicamente correta *convivência com o semiárido*.

Segundo Pereira Jr. (2007), para a nova delimitação do semiárido, proposta pelo Grupo de Trabalho Interministerial, foram utilizados três critérios técnicos: (i) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; (ii) índice de aridez de até 0,5; (iii) risco de seca maior que 60%. Todavia, é preciso averiguar em profundidade em que medida esses critérios divergem dos que definiram o polígono da seca e, em seguida, a área de atuação da SUDENE. Em todo caso, é notável que esses não são os mesmos que têm balizado o debate proveniente da sociedade civil organizada quando o tema é a convivência com o semiárido.

No âmbito dos movimentos sociais, e principalmente as organizações da sociedade civil que atuam no semiárido, tem havido um esforço de desconstrução da perspectiva ultrajante construída historicamente acerca da região nordeste. A não utilização de denominações como *polígono da seca*, *área de atuação da SUDENE* e até mesmo da noção de *nordeste* me parece próprio da desconstrução dessa representação. Até mesmo porque tais denominações pouco têm a ver com as populações que lá habitam; as pessoas não se reconhecem como polígono nem como área da SUDENE e sim como gente do sertão, como geraizeiro, caatingueiro, vazanteiro, quilombola e indígena, como habitante dos *Gerais*, do território 'x' ou 'y', da comunidade 'x' ou 'y'.

Por outro lado, apegar-se a uma denominação positiva foi fundamental no final dos anos 1990 para desvincular-se dos conceitos que estão juntos com tais denominações negativas, principalmente a noção de combate à seca. Fala-se atualmente em convivência com o semiárido e defende-se a utilização de tecnologias sociais adequadas ao local e, principalmente, as que estão prontas para dar respostas rápidas, como é o caso das cisternas e as sementes crioulas (DUQUE e DINIZ, 2005; RAMOS e DUQUE, 2006). Tais tecnologias, somadas à práticas e metodologias têm dado resultados importantes e corroborado com estratégias de vida e permanência no semiárido. Por isso também, passaram a compor estratégias de intervenção do Estado, configurando-se em políticas públicas específicas para o semiárido.

Nesse sentido tem sido construído um esforço no âmbito da ação pública de fomentar estratégias que já estão em andamento, animadas pelos movimentos e organizações sociais do campo. Desde 2003, as ações direcionadas às populações que habitam o semiárido têm mudado um pouco e as políticas públicas da agricultura familiar têm incorporado a noção de convivência com o semiárido, deixando para trás a

noção de combate à seca. A ampliação da participação da sociedade civil organizada nos espaços de formulação e implementação de políticas tem permitido críticas e questionamentos ao modelo de agricultura promovido até então para o semiárido e aos tipos de políticas públicas direcionadas a essa região. Alguns esforços nesse sentido são vistos em políticas públicas como o Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa Uma Terra Duas Águas, o Plano Safra-Semiárido, o Plano de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção, o Pronaf Semiárido, dentre outros.

Destaca-se, ainda, o importante papel das organizações da sociedade civil também na implementação dessas políticas. Uma das principais estratégias, mas não a única, é a coleta e armazenamento de água que tem sido trabalhada pela Articulação do Semiárido (ASA). É importante mencionar a participação ativa desta rede de organizações uma vez que o acesso à água no nordeste – durante um longo tempo – beneficiou poucas famílias, geralmente as mais estabelecidas, potencializando processos estruturais de dominação social e altos níveis de exclusão social (DESCONSI, 2011; MIRANDA e PIRAUX, 2008). O armazenamento de água para beber e produzir tem sido uma das principais estratégias, senão o mais digno meio de convivência com o semiárido. Em vista disso, não se trata de uma mudança apenas de nome, tem se tratado de mudança na maneira de olhar e, talvez, de mudanças na forma de intervenção do Estado (SILVA, 2006).

Territórios da cidadania: olhar o mesmo de modo diferente?

Outro esforço a ser destacado é o do Programa Territórios da Cidadania que surge como um avanço ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade e que se constituiu o cerne da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (DELGADO e LEITE, 2011). Em 2008, é criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC), programa adicional ao Pronat e que carrega a mesma noção de território do primeiro, ou seja:

(...) um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

O que distingue o PTC do Pronat é a ênfase do primeiro no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos centrais (LEITE e WESZ JR, 2011). De certa maneira, “o debate atual sobre o desenvolvimento rural e recentemente sobre o desenvolvimento territorial fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade” (DELGADO e LEITE, 2011:90). Nesse sentido, ainda segundo os autores, o conceito de território é “concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas” e adentra uma disputa um pouco mais antiga no Brasil que se trata, de um lado, do processo de crescimento econômico e, do

outro, dos processos de valorização do desenvolvimento sustentável (DELGADO e LEITE, 2011).

Uma das estratégias dos Territórios Rurais de Identidade foi a de (re)dividir o Brasil em territórios a partir dos elementos constituintes do conceito de território citado com vista a articulação de políticas públicas. Segundo Delgado e Leite, entre os critérios usados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: (i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; (ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; (iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); (iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; (v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e as mesorregiões, do IBGE, muito utilizadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI). A partir desses critérios foram definidos 164 territórios rurais de identidade que, de acordo com os autores, expuseram uma grande diversidade de territórios, em especial, territórios economicamente fragilizados e que precisavam de atenção emergencial.

O Programa Territórios da Cidadania, por sua vez, nasceu da divisão já existente dos Territórios Rurais de Identidade:

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades propostas pela Agenda Social do Governo Federal. Seu objetivo é a *“superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”*. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, mediante o planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado para 120 Territórios da Cidadania em 2009. Segundo a *Mensagem ao Congresso Nacional 2009*, este programa constitui-se *“na principal estratégia do governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas”* (DELGADO e LEITE, 2011:95, destaque dos autores).

De acordo com os autores, os critérios utilizados na seleção dos Territórios da Cidadania foram: (i) menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); (ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (vi) maior organização social; (vii) pelo menos um território por unidade federativa. O mapa gerado a partir dessa estratégia tem sido uma ferramenta utilizada pelas demais políticas públicas para agricultura familiar, principalmente para a localização de áreas prioritárias de atuação. É o caso das primeiras chamadas públicas de contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural e o Plano Brasil Sem Miséria, além de se propor unidade geográfica de articulação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do de Alimentação Escolar (PNAE), programas setoriais (leite e turismo), assim como políticas específicas para mulheres, quilombolas e indígenas.

É preciso mencionar que em comparação as denominações de espaço discutidas anteriormente no âmbito da ação pública, a noção de território torna um pouco mais complexo o debate e envolve elementos que ainda não tinham sido considerados, como é o caso da identidade territorial, da presença do público do MDA e das organizações sociais. Esses dois elementos já estavam presentes no debate sobre a convivência com o semiárido, animado pela sociedade civil organizada desde antes, muito embora a sua incorporação na política dos territórios se configure um marco importante. Dentre as diferentes fases constitutivas dos territórios (dos territórios de identidade aos territórios de cidadania), o conceito por detrás da terminologia passa a evidenciar a existência de atores e seus papéis ativos em um movimento de, talvez, (re)construir a imagem desses espaços geográficos mais fragilizados destacando a presença de povos diversos, agricultores e comunidades e direcionando políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural.

Por outro lado, é clara a não predominância dessa estratégia no Governo Federal. Os projetos apoiados nas monoculturas e as grandes obras que impactam diretamente agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, assim como a concentração da terra e dos recursos naturais continuam liderando o cenário do desenvolvimento brasileiro. A ponderação, portanto, diz respeito ao esforço que tem sido feito no sentido de (re)compreender os territórios e a sua diversidade; uma verdadeira tentativa de renomear dando ênfase às características endógenas aos potenciais locais.

Admitir a existência de uma pobreza rural concentrada e que é sobre esta que o Estado deve agir pode ser um caminho de expor – mais uma vez – também as suas raízes históricas. Por sua vez, este exercício por si não se basta, é necessário estabelecer novas maneiras de atuação do Estado, empoderando os atores locais. Isso dependerá, portanto, do modo como as intervenções são pensadas e implementadas. Redefinir a área de atuação é sem dúvida uma estratégia importante para viabilizar o projeto político de mudança embutida na intervenção, mas que não se encerra em si, redefinir é também (re)configurar espaços simbólicos e tocar nas estruturas de poder e dominação estabelecidas nos territórios. Encontra-se aí a relevância de dar novos nomes aos territórios; nomear é também – de alguma maneira – empoderar. Estas novas terminologias utilizadas pelas organizações da sociedade civil e pelos instrumentos da ação pública permite uma reconstrução da representação histórica acerca do lugar e sua população e isto pode ser observado no norte do Estado de Minas Gerais. Sendo as organizações da sociedade civil também implementadoras de políticas públicas, essas reclamam endogeneidade aos processos de desenvolvimento territorial.

Conclui-se que, por mais que a ação pública ainda esteja deixando a desejar ao que se refere à questão central nessa região, ou seja, o acesso a terra, à água e à biodiversidade há de se reconhecer o esforço que tem sido (co)produzido e a importância das novas terminologias, quiçá, promotoras de representações diferenciadas sobre o norte de Minas Gerais. Nota-se, sobretudo, uma sutil alteração na forma de intervenção, opondo-se à ideia de combate à seca às ações emergenciais. Ganha espaço a convivência com o semiárido e as ações estruturadoras. Portanto, analisar a ação pública em relação ao espaço e aos projetos de desenvolvimento permite observar como a intervenção do Estado constrói e desconstrói a representação da pobreza ao longo da história, colocando os atores ora como excluídos e incapazes, ora como protagonistas no desenvolvimento territorial.

AGRADECIMENTOS

Esse texto foi produzido no âmbito do Projeto de Cooperação Capes-Cofecub *Território, pobreza e políticas públicas: uma abordagem pela territorialização*, coordenado pelo professor Dr. Sergio Pereira Leite e pela professora Dra. Geneviève Cortés. Foi produzida na primeira etapa do estágio de doutorado realizado no Cirad, UMR Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement, Montpellier-França. Agradeço aos coordenadores do projeto e aos pesquisadores que contribuíram com a presente discussão, em especial, Catherine Sélیمانovski (co-orientadora) e Philippe Bonnal, assim como à CAPES, pela concessão da bolsa de doutorado sanduíche.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Carla M. J. Potentados e Bandidos: os motins do São Francisco. **Revista do Departamento de História**. Belo Horizonte: UFMG, 1989. n. 9, p. 74-85.

ARTICULAÇÃO DO SEMI-ARIDO - **Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido Brasileiro**: Segurança e Soberania Alimentar através do Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas.

BALBIM, R.; CONTEL, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas, p.25-48, 2013, v. 1 Brasília: Ipea.

BONNAL, P. **Construção do Estado e trajetória de evolução das políticas agrícolas no Brasil (1889-2008)**: dinâmicas regionais, n. 3, p.06-89. Document de travail du projet PROPOCID, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento**. Brasília: SDT/MDA, 2005.

D'ANGELIS FILHO, João Silveira; DAYRELL, Carlos Alberto. "Ataque aos Cerrados: a saga dos geraizeiros que insistem em defender o seu lugar" IN: **Cadernos do CEAS**. Salvador: Centro de Estudos e Ação Social, 2003, n. 222, abr./jun.

DAYRELL, Carlos Alberto. **Geraizeiros e biodiversidade no norte de Minas**: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais. Dissertação (Mestrado) - Curso de Maestria En Agroecologia y Desarrollo Rural Sostenible, Universidade Internacional de Andalucia, La Rábida, 1998, 192 f.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: LEITE, Sergio Pereira; DELGADO, Nelson (Comp.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 89-120. (Desenvolvimento rural sustentável).

DESCONSI, Cristiano. **Relatório de avaliação da execução das operações do Pronaf Semiárido**. Brasília: MDA, 2011. 29 p. (PNUD).

DUQUÉ, G e DINIZ, P C. Articulação do semiárido e o desenvolvimento sustentável: uma experiência no nordeste do Brasil. In: DUQUE et al. **Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais**, 2005. CD-ROM.

IBGE. **Censo Agropecuário**, IBGE, Brasília, 2006.

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. In: LEITE, Sergio Pereira; DELGADO, Nelson (Comp.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 169-187. (Desenvolvimento rural sustentável).

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. 1991. **História do Sertão Noroeste de Minas Gerais (1690-1930)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.

MIRANDA, R. S.; PIRAUX, M. Desenvolvimento territorial e sustentabilidade agrícola no agreste paraibano. BONNAL, Philippe (org.). **Trajetória das políticas de desenvolvimento sustentável no meio rural no Brasil: olhares nacional e regional**. Documento de trabalho Propocid, 2008. N. 10, p 43-53.

NOGUEIRA, Monica C. R. **Gerais a dentro e a fora: identidade e territorialidade entre Geraizeiros do norte de Minas Gerais**. 2009. 233 f. Tese (Doutorado) - Curso de Antropologia Social, Departamento de Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PEREIRA JUNIOR, José de Sena. **A nova delimitação do semiárido**. Biblioteca digital da câmara dos deputados, Brasília, 2007.

RAMOS, N. e DUQUE G. Falas e práticas da convivência com o semiárido. In: reunião brasileira de antropologia, 25, 2006.

SÉLIMANOVSKI, Catherine. Effets de lieuet processus de disqualificationsociale: l ecas de Strasbourg et duBas-Rhin. **Espace populationsociétés**. V.1, 2009, p. 119-133.

_____. **La frontière de lapauvreté**. Rennes: PUR, 2008.

SILVA, R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Tese (doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília (DF), 2006.

Recebido para publicação em 12 de maio 2015
Aceito para publicação em 28 de julho de 2015