

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERRA GERAL (MG)

- **Rômulo Soares Barbosa**
Professor do PPGDS/UNIMONTES e
pesquisador daFAPEMIG
- **Silvia A. Zimmermann**
Pós-Doutoranda FAPERJ OPPA/CPDA
- **Andréia Tecchio**
Doutoranda CPDA

O Território na página do MDA é muito bonito! Você já viu lá?

Entrevista Território Serra Geral/MG - Maio de 2012.

4.1 Caracterização socioeconômica e política do território

O Território da Serra Geral está localizado na mesorregião norte de Minas Gerais, sendo composto por 16 municípios, a saber: Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados, Serranópolis de Minas e Verdelândia. Os Mapas 4.1 e 4.2 apresentam, respectivamente, os municípios que compõem o Território Serra Geral e destes, onde foram realizadas as entrevistas.

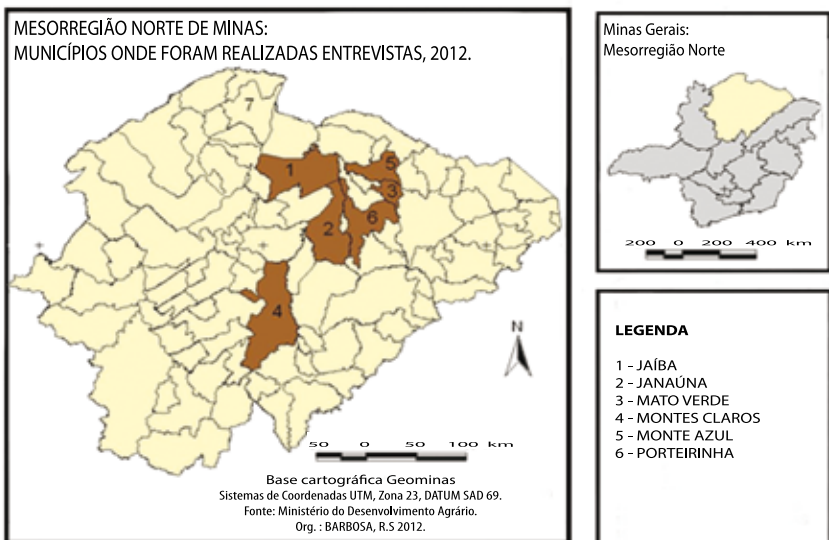
A população do Território Serra Geral, em 2010 totalizava 285.625 habitantes, com acréscimo de 3,5% em relação ao ano de 2000. A população rural representava, em 2010, 37% do total, sendo que em 2000 tal participação era de 42% do total. Em números absolutos, a população rural foi reduzida de 115.732 para 105.188 habitantes. Embora tenha ocorrido uma diminuição relativa e absoluta da população rural do Território, a população rural relativa desse espaço (36,83) é superior, comparativamente, às médias nacional (15,6%) e estadual (14,7%) (IBGE, 2010). Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) indicam que o território possui 19.357 agricultores familiares, 1.793 famílias assentadas e 21 comunidades quilombolas, e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio de 0,65 (SDT/MDA, 2012).

Mapa 4.1 – Municípios que compõem o Território Serra Geral, 2012



Fonte: SDT/MDA, 2012.

Mapa 4.2 – Municípios onde foram realizadas as entrevistas, 2012



Fonte: SDT/MDA, 2012.

4.1.1 Espaço regional: aspectos históricos e dinâmica recente da agropecuária

O norte de Minas Gerais possui uma área de 120.701 km² que corresponde a 20,7% do território do estado, sendo composto por 89 municípios. A partir de 1965, essa região foi inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Considerada como integrante do Polígono das Secas, o norte de Minas Gerais foi alvo da ação desenvolvimentista estatal, especialmente nos anos 1970, com investimentos industriais e de modernização agropecuária. Financiamentos por meio de fundos setoriais, benefícios e isenções fiscais determinaram a tônica do crescimento econômico e modernização regional desde então.

Conforme Dayrell (1998) e Barbosa e Feitosa (2006), quatro pilares sustentaram o processo de modernização do campo na região, sob a orientação e apoio da SUDENE, por meio do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), a saber: agricultura/fruticultura irrigada, monocultura de eucalipto, pecuária extensiva e monocultura de algodão.

Tais dinâmicas se deram de maneira e intensidade distintas na mesorregião. Nas áreas de planaltos com predomínio da vegetação de cerrado foram implantadas grandes monoculturas de eucalipto para a produção de carvão vegetal, com o objetivo de abastecimento do complexo siderúrgico da região central do estado de Minas Gerais.

Nos vales do Rio São Francisco e de afluentes, como o Rio Gorutuba e Verde Grande, foram implementados projetos de agricultura/fruticultura irrigada, por exemplo: Projeto Jaíba, Projeto Gorutuba e Projeto Pirapora. Somente o projeto Jaíba tem por objetivo irrigar 100 mil hectares.

No vale do Rio Verde Grande, num espaço que se estende do município de Montes Claros até a divisa com o estado da Bahia, foi mais forte a modernização de fazendas de pecuária bovina, contribuindo para o reconhecimento regional na produção pecuária. A monocultura do algodão esteve presente em vários municípios do norte mineiro, mas foi no chamado sopé da Serra Geral, entre os municípios de Porteirinha, Mato Verde, Monte Azul e Espinosa, que ela se instalou com maior intensidade.

O norte de Minas Gerais é uma construção político-administrativa recente, da segunda metade do século XX. Seus municípios estão inseridos em contextos histórico-ambientais diversos: o Rio São Francisco e suas baixadas e planícies, as chapadas e planaltos, a Serra do Espinhaço, dentre outros.

O Território Serra Geral também representa essa diversidade. Ao congregarmos 16 municípios, podemos observar a importância, por um lado, do Rio São Francisco e dos Rios Verde Grande e Gorutuba, refletindo intensamente na dinâmica agroambiental dos

municípios de Manga, Matias Cardoso, Verdelândia, Janaúba, Jaíba e Nova Porteirinha, e, por outro, da Serra do Espinhaço e os municípios de Porteirinha, Mato Verde, Monte Azul, Espinosa, Pai Pedro, Serranópolis de Minas, Riacho dos Machados, Mamonas, Catuti e Gameleiras.

É entre a Serra do Espinhaço (que em sua porção norte do estado de Minas Gerais recebe o nome de Serra Geral, que batizou o Território em estudo) e o Rio São Francisco que se constitui o espaço do Território Serra Geral. Na Figura 4.1 há uma seta identificando a localização do Território no complexo físico do Brasil.

Figura 4.1 – Brasil, Mapa Físico, localização do Território Serra Geral, Minas Gerais

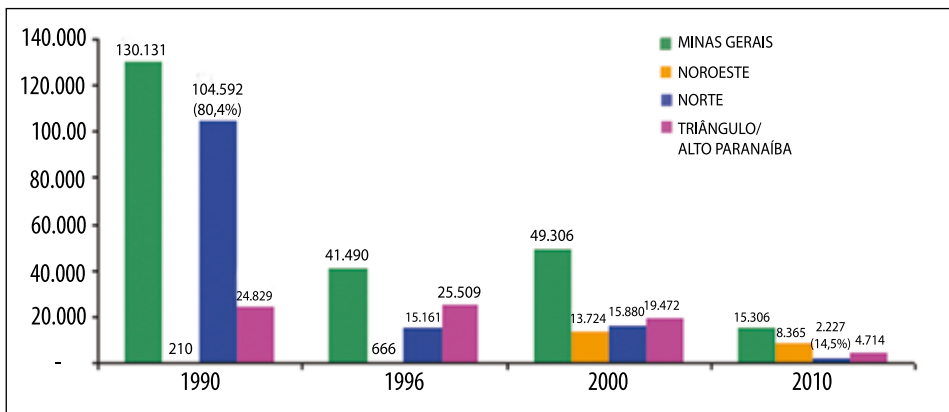


Fonte: IBGE, 2012.

Os municípios do Território que estão localizados na encosta ou sopé da Serra Geral possuem vegetação típica de caatinga e com as menores taxas pluviométricas da mesorregião norte de Minas, em torno de 700 milímetros, com chuvas concentradas entre novembro e março. Os municípios do sopé da Serra, como veremos adiante, sofrem com constantes carências de água.

Nos anos 1990, o norte de Minas Gerais foi o principal produtor estadual de algodão, com área plantada de 104.592 hectares, representando 80,4% do total de área plantada no estado. Somente os municípios de Porteirinha, Mato Verde, Monte Azul e Espinosa plantavam, nesse período, 76.400 hectares, representando 73% da área plantada na mesorregião norte de Minas e 59% de todo o estado (IBGE, 2010a). Por abrigar grande área plantada e um complexo de galpões de usinas beneficiadoras de algodão, o município de Porteirinha era, regionalmente, tratado como a capital nacional daquele produto. A seguir, o Gráfico 4.1 demonstra a evolução da área plantada, em hectares, com algodão herbáceo, em Minas Gerais e nas principais mesorregiões, entre 1990 e 2010.

Gráfico 4.1 – Evolução da área plantada, em hectares, com algodão herbáceo em Minas Gerais e nas principais mesorregiões, entre 1990, e 2010



Fonte: IBGE, (2010a).

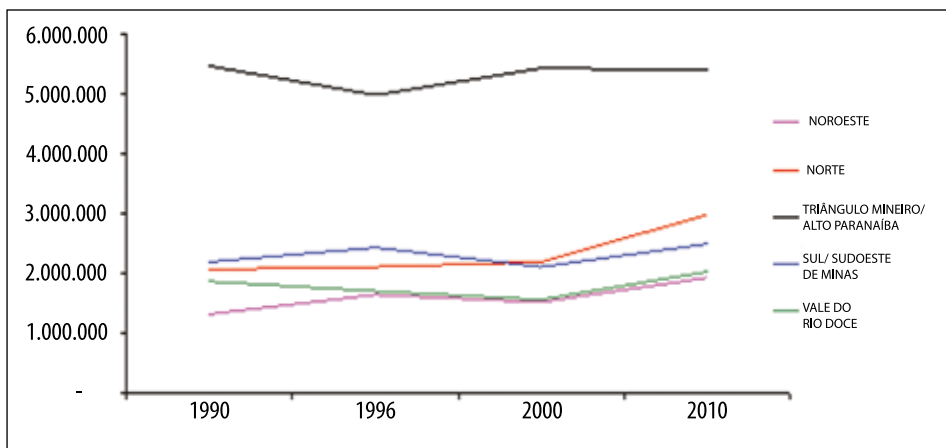
Observa-se que entre os anos 1990 e 2000, o plantio do algodão foi diminuindo drasticamente no estado de Minas Gerais, na região norte e nos principais municípios produtores do Território Serra Geral. As explicações para tal fenômeno, amplamente divulgadas nos meios técnicos e pelo jornalismo regional, atribuíam à praga bicudo-do-algodoeiro (*Anthonomus grandis*) a responsabilidade pelo declínio da cotonicultura regional.

As extensas áreas, antes destinadas à monocultura do algodoeiro, com grandes níveis de compactação e erosão de solos, deveriam ser destinadas, desde então, às

lavouras de alimentos e à criação de gado. Assim, constitui-se, nessa porção do Território Serra Geral, importante produção leiteira destinada ao processamento artesanal de queijos, requeijões e doces.

De acordo com Oliveira, Dayrell e Dangelis Filho (2011, p. 175), nos dias atuais, somente em Porteirinha, existem “37 pequenas queijarias e a Cooperativa Crescer que organiza a produção leiteira de 593 famílias em 637 unidades produtivas”. Com 638.869 cabeças de gado, o rebanho bovino do Território Serra Geral representa 21% do total da mesorregião norte de Minas Gerais. Por sua vez, essa região possui o segundo maior rebanho bovino do estado contabilizando 2.983.600 cabeças, o que representa 13% (IBGE, 2010b). A seguir, o Gráfico 4.2 apresenta a evolução do rebanho bovino nas principais mesorregiões produtoras de Minas Gerais, de 1990 a 2010.

Gráfico 4.2 - Evolução do rebanho bovino nas principais mesorregiões produtoras de Minas Gerais, de 1990 a 2010.



Fonte: IBGE (2010b).

As extensas fazendas de pecuária de corte se concentram nos municípios de Janaúba, Jaíba, Matias Cardoso, Manga e Verdelândia, representando 61% do rebanho bovino do Território Serra Geral (IBGE, 2010b).

Os municípios de Manga, Matias Cardoso, Janaúba, Jaíba e Nova Porteirinha abrigam os projetos de agricultura/fruticultura irrigada, com destaque para o Projeto Jaíba, nos municípios de Jaíba e Matias Cardoso, mas também o Projeto Gorutuba, nos municípios de Janaúba e Nova Porteirinha. Os dois projetos (Foto 4.1) objetivam irrigar mais de 110 mil hectares. Os principais cultivos são banana e cana-de-açúcar. Há produção em menor escala de limão, manga, café, feijão, milho, dentre outros.

Foto 4.1 – Projeto Jaíba, municípios de Jaíba e Matias Cardoso, em Minas Gerais



Fonte: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf, 2012.

Nesses municípios, diferentemente dos municípios da encosta da Serra do Espinhaço, encontram-se as planícies alagáveis do Rio São Francisco, especialmente os municípios ribeirinhos como Matias Cardoso e Manga, mas também Janaúba, Verdelândia e Pai Pedro. A história de ocupação dessa região está relacionada à formação de extensas comunidades quilombolas, e como eram espaços endêmicos de malária até os anos 1950, formou-se, nesses locais, o que a antropologia denominou campo negro da *Jahyba* (COSTA, 1999).

Esses dois espaços presentes no Território Serra Geral se contrastam em seu processo de formação e colonização. Enquanto na encosta da Serra do Espinhaço se configurou um padrão de agricultura assentado em grande contingente de agricultores familiares proprietários de pouca terra, nas planícies do Rio São Francisco, as comunidades negras, historicamente, aquilombadas (Foto 4.2), passaram por sucessivos processos de expropriação territorial (ARAÚJO, 2011), gerando uma enorme massa de agricultores vivendo em situação de posse, em beiras e ilhas do Rio São Francisco, ou sem terra na periferia das cidades, em contraste com as imensas fazendas de gado e projetos de agricultura irrigada.

Foto 4.2 – Espaços de sequeiro, agricultura e pecuária, no entorno de áreas irrigadas e o acampamento do território reivindicado como o Quilombo da Lapinha, município de Matias Cardoso/MG



Autor: Rômulo Barbosa, 2010.

Embora não seja objeto desse estudo, cabe ressaltar que está em curso na região uma intensa articulação política de povos quilombolas e comunidades tradicionais se configurando em movimentos sociais de reivindicação territorial. Por exemplo: os quilombolas do Gurutuba e das ilhas e vazantes do Rio São Francisco, além de comunidades vazanteiras e geraizeiras⁵⁵. (ANAYA, 2012).

55 São conhecidos como vazanteiros as populações que vivem em região da vazão do Rio São Francisco, e estabelecem uma prática produtiva própria em função do regime das águas do rio. São conhecidos como geraizeiros os povos que se localizam à margem direita do Rio São Francisco no norte de Minas Gerais, no lado dos planaltos, encostas e vales das regiões de cerrados. Os geraizeiros praticam extrativismo das frutas locais e da madeira, além de criarem o gado solto nos gerais, considerando um grande quintal. Esses povos são pequenos agricultores que vivem do plantio de lavouras diversificadas como milho, feijão, mandioca, cana-de-açúcar, frutas, verduras e são grandes conhecedores de ervas medicinais. Todos esses produtos que são cultivados em suas pequenas propriedades, e também os extraídos, são comercializados nos mercados locais e são a principal fonte de renda para a maioria desses agricultores (Disponível em http://www.recid.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=736&Itemid=1).

A estrutura fundiária da mesorregião norte de Minas, bem como a forte presença da agricultura familiar, merece atenção específica. Como “currais da Bahia”, desde o período colonial, pastagens e a bovinocultura dominam a paisagem regional.

A agricultura familiar no Território Serra Geral representa 83,78% dos estabelecimentos rurais e ocupa 33,97% da área destes estabelecimentos. Já a agricultura patronal ou não familiar, por sua vez, representa 16,22% dos estabelecimentos rurais e ocupa uma área de 66,33%. A área média dos estabelecimentos da agricultura familiar no Território é de 20,7 hectares e dos estabelecimentos não familiares é de 211 hectares, ou seja, dez vezes maior. O módulo fiscal nos municípios da região é, em média, de 40 hectares. Esses dados podem ser visualizados a seguir, no Quadro 4.1.

Quadro 4.1 - Número de estabelecimentos e área, hectares, agricultura familiar e agricultura não familiar, 2006

Município	Estabelecimentos				Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Estab.	Área
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%		
Território Serra Geral	19.357	83,78	3.748	16,22	401.304	33,67	790.559	66,33	23.105	1.191.863
Minas Gerais	437.415	79,3	114.202	20,7	8.845.883	27,1	23.801.664	72,9	551.617	32.647.547
Região Sudeste	699.978	75,92	222.071	24,08	12.789.019	23,58	41.447.150	76,42	922.049	54.236.169
Brasil	4.367.902	84,4	807.587	15,6	80.250.453	24,32	249.690.940	75,68	5.175.489	329.941.393

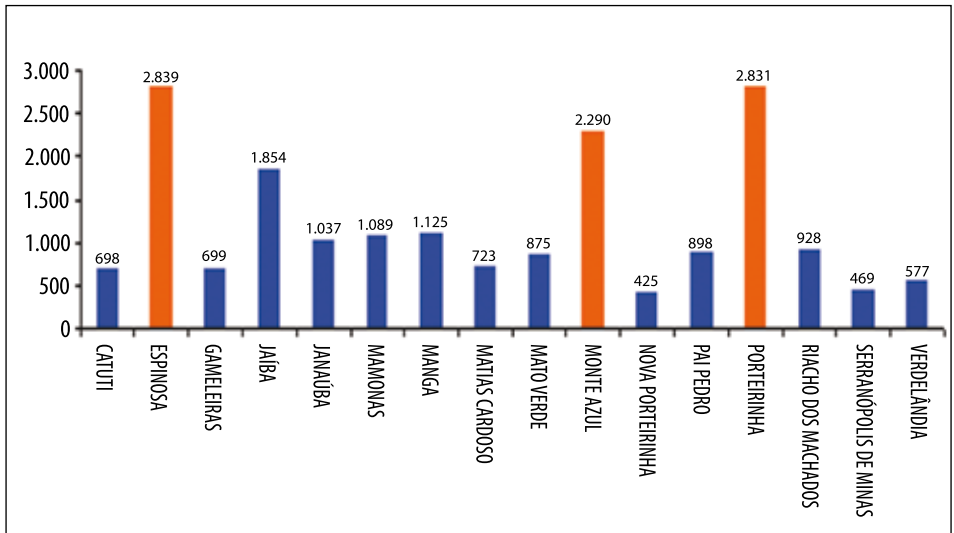
Fonte: IBGE, 2006.

Em comparação com as médias estaduais, a agricultura familiar do Território Serra Geral é mais expressiva, tanto em número de estabelecimentos, quanto em percentual de área ocupada em relação à agricultura não familiar. Já em relação ao país, o Território apresenta percentual semelhante de número de estabelecimentos da agricultura familiar, porém, com área ocupada maior em comparação com a agricultura não familiar. A área média dos estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil, em Minas Gerais e no Território Serra Geral é de, respectivamente: 18,4; 20,2 e; 20,7 hectares.

Segundo o IBGE (2006), o Território Serra Geral abriga 3.083 estabelecimentos agropecuários que têm, na condição de produtor, agricultores não proprietários, sejam eles: arrendatários, parceiros, ocupantes ou produtores sem área. Isso representa 13% do total de estabelecimentos rurais do Território. No Brasil, esse indicador é de 20% e em Minas Gerais é de 12%.

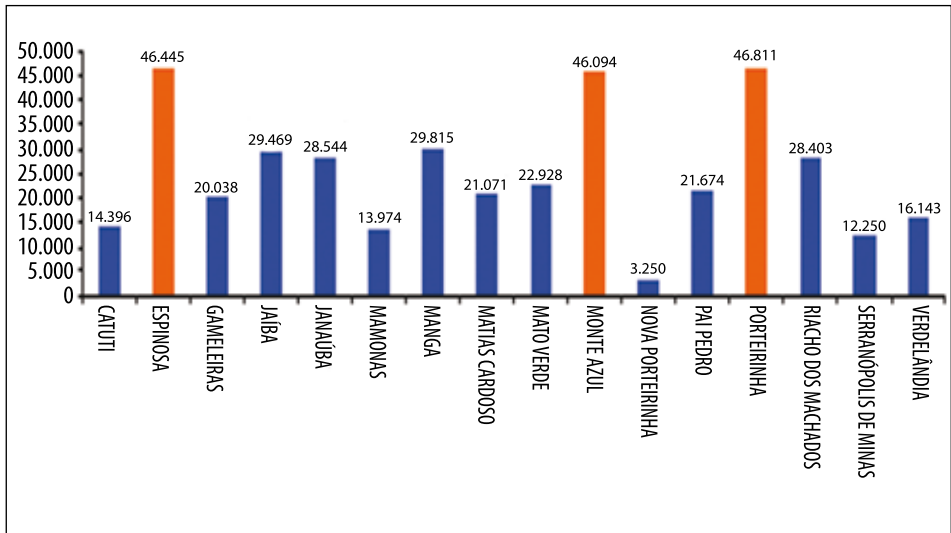
Ao observarmos a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários que tem o produtor na condição de “assentado sem titulação definitiva” e os agricultores não proprietários, tem-se os seguintes percentuais: 23% no Território, 11% em Minas Gerais e 16% no Brasil. Três municípios do Território: Jaíba, Matias Cardoso e Verdelândia concentram 77% dos agricultores nessa condição. Essa relação pode indicar maior intensidade de ocorrência relativa de assentamentos recentes nessa porção do Território do que o verificado em Minas Gerais e no país. Como já destacado anteriormente, o Território Serra Geral é amplo e diverso. A agricultura familiar está distribuída de maneira não homogênea entre os municípios que o compõem. Os gráficos 4.3 e 4.4 demonstram respectivamente, o número de estabelecimentos agropecuários e a área em hectares ocupada pela agricultura familiar no Território Serra Geral.

Gráfico 4.3 – Número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no Território Serra Geral em 2006



Fonte: IBGE, 2006.

Gráfico 4.4 – Área em hectares dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no Território Serra Geral em 2006

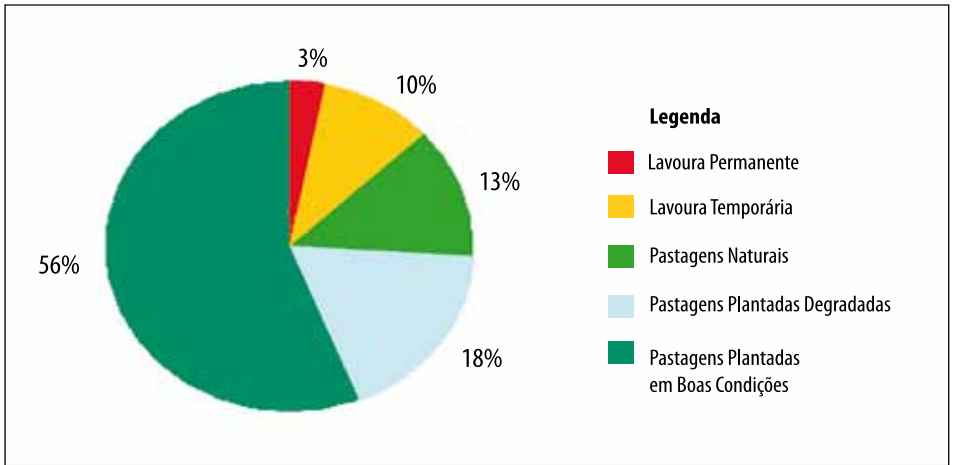


Fonte: IBGE, 2006.

Os municípios da encosta da Serra do Espinhaço apresentam a maior quantidade relativa de agricultores familiares, bem como a maior área total em hectares ocupada por esse segmento. Todavia, a área média dos estabelecimentos familiares nesses municípios é menor do que a média do Território.

Além de examinarmos a estrutura da produção agropecuária no Território, é importante investigar a dinâmica da produção agrícola desse espaço. O Gráfico 4.5 apresenta o percentual da área, em hectares, conforme o tipo de produção agrícola que os estabelecimentos agropecuários familiares desenvolvem.

Gráfico 4.5 – Área, em hectares, dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no Território Serra Geral em 2006



Fonte: IBGE, 2006.

O Gráfico 4.5 permite observar a dimensão das pastagens na composição da paisagem agropecuária do Território Serra Geral. A soma das áreas com pastagens naturais e plantadas representam 87% das áreas dos estabelecimentos agropecuários do Território em 2006 (IBGE, 2006). Isso corrobora com o que já fora afirmado antes sobre a intensidade da bovinocultura no Território, bem como em torno à mesorregião norte do estado. Deve-se destacar a dimensão das áreas com pastagens plantadas degradadas que suplanta o total das áreas destinadas às lavouras.

No Território, observam-se duas dinâmicas de produção agrícola: uma típica de lavoura da agricultura familiar, consorciada a criação de gado e de pequenos animais; e outra típica de lavoura irrigada, destinada à fruticultura, à produção de cana-de-açúcar para biocombustível (etanol), bem como aos grãos, em áreas, especialmente, nos projetos Jaíba e Gorutuba.

A pecuária bovina é associada às duas dinâmicas agrícolas mencionadas. Se na primeira há o consórcio entre pecuária e produção de alimentos, na segunda, é comum a existência de extensas fazendas dedicadas, exclusivamente, à bovinocultura.

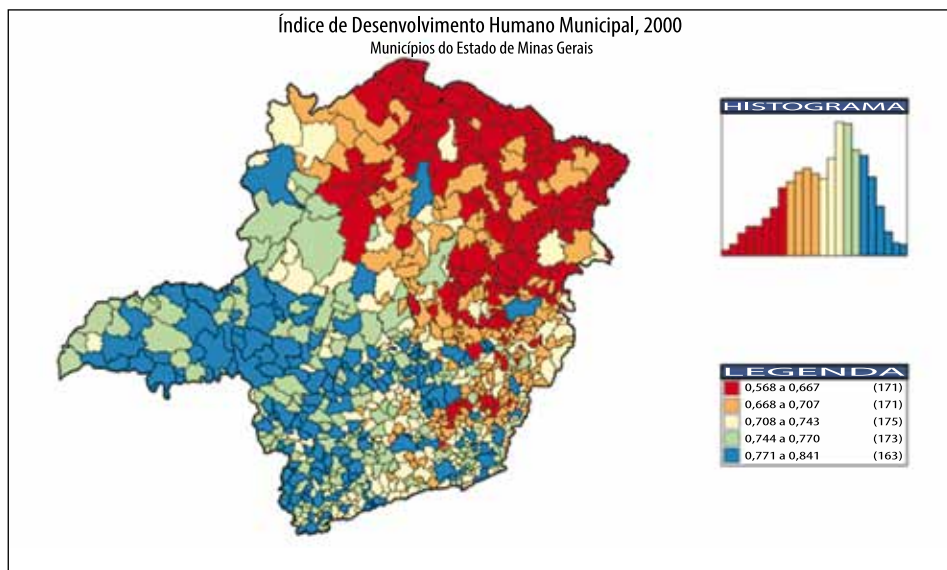
4.1.2 Características socioeconômicas

O norte de Minas Gerais e, por consequência, o Território Serra Geral são conhecidos nacionalmente como fronteira entre as regiões Sudeste e Nordeste do país, sendo,

portanto, considerados na fronteira entre os espaços da riqueza e da pobreza, do desenvolvido e do “em” desenvolvimento, do industrializado e do “em” industrialização.

Os indicadores renda *per capita*, índice de Gini, e IDH referentes aos anos 1991 e 2000 corroboram tal percepção nacional sobre a mesorregião norte de Minas Gerais e o Território Serra Geral. Em 1991, o índice de Gini calculado para o Território foi de 0,511, passando em 2000 para 0,582, indicando um aumento da desigualdade de renda no período. No mesmo período, o IDH aumentou de 0,539 para 0,632, porém ainda era considerado médio. A Figura 4.2 demonstra a incidência dos baixos IDH no extremo norte de Minas Gerais, onde se localiza o Território Serra Geral, bem como o nordeste e o centro-leste de Minas Gerais, além de espaços na Zona da Mata.

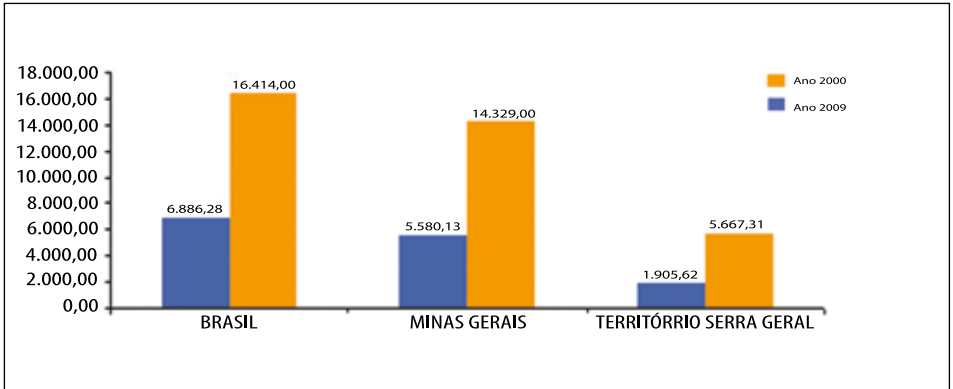
Figura 4.2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000



Fonte: PNUD, 2000.

Todavia, em virtude do ciclo de crescimento econômico do país, vivenciado a partir de 2003, bem como as políticas e programas federais de transferência de renda, observa-se uma melhoria das condições de renda da população brasileira em geral e do Território Serra Geral, em particular. Embora ainda não tenham indicadores de concentração de renda (Gini) e de desenvolvimento humano (IDH) em âmbito municipal que representem a realidade recente, a elevação da renda *per capita*, entre 2000 a 2009, permite algumas considerações, conforme Gráfico 4.6.

Gráfico 4.6 – Evolução da renda *per capita*, Brasil, Minas Gerais e Território Serra Geral, entre 2000 e 2009

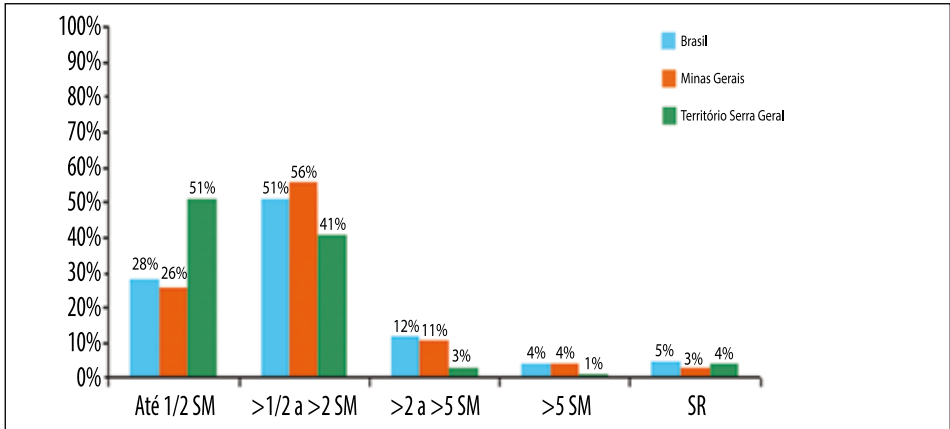


Fonte: IBGE, 2010.

A renda *per capita* média do Território Serra Geral, em 2009, foi significativamente inferior às médias do estado e do país, uma vez que representou 39,5% da renda *per capita* estadual e 34,5% da renda *per capita* do país. Entretanto, quando se observa a evolução dessa renda entre 2000 e 2009, o Território Serra Geral apresenta crescimento da renda *per capita* acima da média estadual e nacional. Entre 2000 e 2009, essa renda cresceu 197% no território, 138% no Brasil e 157% em Minas Gerais. Isso pode indicar um processo, em curso, de diminuição da desigualdade de renda *per capita*. O nível atingido, em 2009, pelo Território Serra Geral, é semelhante ao nível de renda *per capita* alcançado pela média do estado de Minas Gerais nove anos antes.

Quando se observa a estrutura dos rendimentos domiciliares mensais identificados pelo Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, verifica-se que 51,92% dos domicílios do Território Serra Geral apresentaram renda domiciliar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, sendo que as médias, brasileira e estadual são, respectivamente, 28% e 26%. Esses dados estão demonstrados a seguir, no Gráfico 4.7.

Gráfico 4.7 – Estrutura dos rendimentos domiciliares permanentes, mensal *per capita* no Brasil, em Minas Gerais e no Território Serra Geral, em 2010



Fonte: IBGE, 2010.

Pode-se observar, ao examinar o Gráfico 4.7, que no Território há, também, expressiva quantidade de domicílios que apresentaram, em 2010, renda mensal *per capita* entre meio e dois salários mínimos. Nessa faixa de renda, o Território Serra Geral possui 41% dos domicílios, sendo que as médias do país e de Minas Gerais foram, respectivamente, 51% e 56%. Nota-se que, nessa faixa, a situação do Território da Serra Geral não se distancia muito do contexto nacional e estadual. Pode-se inferir que no Território há um contingente expressivo de famílias com renda e poder econômico em crescimento, tal como se observa no país como um todo. As políticas e programas de enfrentamento da condição pobreza, bem como de acesso a crédito e de transferência de renda em geral, que incidem no Território Serra Geral podem estar contribuindo para essa mudança na realidade econômica das famílias locais.

O desafio para o Território, do ponto de vista da renda domiciliar *per capita* mensal, é retirar mais da metade de seus domicílios da condição de “sem rendimento” ou de rendimento até meio salário mínimo, elevando-os a patamares superiores de renda.

4.1.3 Aspectos políticos

A história de ocupação colonial do norte de Minas Gerais e, por conseguinte, do Território Serra Geral, está associada à constituição das grandes fazendas criadoras de gado. Bandeirantes paulistas e baianos aportaram na região, seguindo, principalmente, a rota do Rio São Francisco prendendo índios e negros aquilombados e instalando fazendas de gado (COSTA, 1999). As fazendas de gado da região constituíram-se, ao longo do período colonial, como importantes fontes de alimentos (carne) para o nordeste açucareiro e as minas de ouro e diamante.

As sedes de fazendas e os aglomerados de casas de agregados foram se estruturando em vilas e se configurando em formas espaciais que, ao longo de séculos, vieram a se transformar em cidades. Também marcante na origem dos municípios do norte do estado são as rotas de tropeiros e seus pontos de parada e apoio. Tais espaços também se configuraram, ao longo do tempo, em várias das cidades de norte de Minas Gerais, e do Território Serra Geral.

Nessa perspectiva, um caso emblemático é a história do município de Porteirinha. De acordo com a história oficial, disponível no sítio da internet da prefeitura municipal, a origem do município de Porteirinha está associada a sua condição histórico-geográfica de ponto de parada de tropeiros:

Da caminhada dos tropeiros, surgiu Porteirinha, ou melhor, uma porteira. Conforme relato do Sr. Plínio Mota Neto, Agente Municipal de Estatística, em 1949, e publicado na "Enciclopédia dos Municípios Brasileiros", Porteirinha foi retratada, poeticamente, como uma "pequena clareira no coração das matas" que "servia de pouso aos que vinham do Nordeste e do Sertão baiano, procurando encurtar a trilha que levava ao terminal da estrada de ferro em Sabará". E, numa primeira tentativa de justificar o nome dado ao local, o Sr. Mota Neto aponta "uma brecha entre os altos troncos de um lado e de outro da clareira que lhe servia de acesso, era como porteiras. Os que para ali se dirigiam em busca de pouso, referiam-se ao local como Porteirinhas". Os primeiros habitantes, segundo os dados, foram os tropeiros Severino dos Santos, José Cândido Teixeira, José Antônio da Silva, João Soares, João de Deus, João Pereira e José Miguel, que aqui chegaram em meados do século XVIII. Vieram para explorar ouro nas vertentes das serras. Encerrada a febre do metal, tornaram-se escrivocratas e senhores de grandes extensões territoriais. (Disponível em www.porteirinha.mg.gov.br, acesso em junho de 2012.)

A formação do poder político nos municípios do Território, a exemplo do caso de Porteirinha, está fortemente associada ao processo de fixação de bandeirantes e viajantes em extensas terras destinadas à criação de gado. Semelhante a outros espaços brasileiros, pode-se inferir que a origem da estrutura de mando e dominação política nesses municípios está diretamente ligada às famílias proprietárias de grandes fazendas (QUEIROZ, 1969).

Todavia, é importante observar que a modernização do campo e o crescimento do setor de comércio e serviços na região permitiram a configuração de novos sujeitos políticos, como comerciantes, médicos, advogados, dentistas, servidores públicos, que em associação com as elites proprietárias rurais, estruturaram a configuração de poder político regional.

Entretanto, apesar da forte associação entre grande propriedade rural, comerciantes e "doutores" (médicos, advogados, dentistas) e o poder político local, a partir dos anos

de 1990, várias lideranças políticas, originárias das lutas sociais e oposições sindicais dos anos 1980 emergiram na cena político-eleitoral municipal na região. Pode-se, hoje, identificar prefeitos de municípios do Território Serra Geral pertencentes a partidos nacionalmente reconhecidos como originários de movimentos sociais e sindicais. Portanto, lideranças políticas com nascedouro diferente das anteriormente referidas. É o caso, por exemplo, dos municípios de Janaúba e Matias Cardoso.

Cabe ressaltar que em espaços de gestão de políticas públicas também se experimentam, no caso do Território Serra Geral, a ascensão de lideranças políticas originárias de movimentos sociais e sindicais. É o caso do atual coordenador do Colegiado Territorial Serra Geral. Este tem origem nas pastorais sociais da igreja católica e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha, onde é o presidente.

De modo geral, vivencia-se no Território, com maior ou menor intensidade nos municípios participantes, por um lado, a força das tradicionais elites políticas e, por outro, a emergência de novas lideranças que passaram a ocupar espaços políticos importantes.

A construção do Território Serra Geral promoveu a estruturação de uma articulação entre agentes políticos locais e regionais. Nesse sentido, o Colegiado Territorial é um espaço de reunião frequente e sistemática para a discussão e encaminhamento de proposições, com vistas ao enfrentamento de situações consideradas como entraves ou oportunidades ao Território.

Assim, divergências e divergentes, convergências e convergentes estão frente a frente, e a despeito da eficiência dos projetos de infraestrutura e custeio, produzem consequências políticas importantes. Especialmente, sinergias e consolidação de laços, redes e estratégias de intervenção nos municípios que compõem o Território. Em outras palavras, a ação dos representantes no Território é uma experiência de articulação e mobilização política, especialmente, de setores da sociedade civil dos municípios e da região.

4.2 Análise da governança territorial

As atividades que incluíram o Território Serra Geral no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) começaram no ano de 2003. A composição do Colegiado Territorial, na época, Território Rural de Identidade, desde seu início, foi muito marcada pela presença de representações voltadas à agricultura, como veremos adiante.

Em 2005, o Colegiado do Território da Serra Geral apresentava, em sua composição, 21 instituições, a maioria diretamente vinculada à temática do desenvolvimento rural, como os sindicatos, conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, asso-

ciações e cooperativas de agricultores, assentados e órgãos de assistência técnica, como a Emater e o Centro de Agricultura Alternativa - CAA). A composição era formada pelas seguintes instituições: STR Porteirinha, STR Jaíba, STR Espinosa, STR Janaúba, CMDRS/Norte, CMDRS/Sul, CMDRS/Noroeste, Assentamentos, Liga dos Camponeses Pobres, Cáritas Diocesana, Distrito de Irrigação do Gortuba, Centro de Agricultura Alternativa – CAA/NM, Associação Quilombola do Gortuba, Cooperativa Crescer, Associações, Consórcio União Geral, Caixa Econômica Federal, UNILEGIS (União do Legislativo da Microrregião da Serra Geral de Minas Gerais), Emater-MG, Banco do Nordeste, IDENE (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais)/ SEDVAN (Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais).

Instituições como a Cáritas, IDENE e Banco do Nordeste contam, também, com políticas e programas voltados para a população rural. Nesse sentido, a composição da instância gestora do Território Serra Geral era formado, basicamente, por instituições vinculadas à agricultura. A coordenação do Conselho Gestor do Território estava, naquele momento, sendo exercida por um representante do Consórcio Intermunicipal União Geral.

Em 2008, o Território passou a integrar o Programa Território da Cidadania - PTC, (PTDRS, 2010) e teve sua composição alterada oficialmente, pela inclusão de representações da área social e da saúde. Essa mudança foi em função do formato de gestão do PTC, que exigia uma composição mais abrangente, que envolvesse os demais setores necessários à promoção da cidadania. Conforme os entrevistados para a pesquisa, outros setores, além daqueles já presentes no colegiado, foram convidados a participar das reuniões e passaram a integrar oficialmente a composição do colegiado.

Outro aspecto relevante na composição do Colegiado da Serra Geral é a participação de representações da sociedade civil e do poder público, seja municipal, estadual ou federal, como veremos a seguir.

Atualmente, o Território da Cidadania Serra Geral é composto de três instâncias: o Colegiado (Plenária), o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico. Além dessas estruturas, conta com um articulador/mobilizador territorial.

A Plenária do Colegiado é formada por 61 representantes, destes 19,67% são representantes de conselhos municipais, 14,75% do poder público estadual, 4,9% do poder público federal, 22,95% do poder público municipal e 37,7% da sociedade civil (SDT/MDA, 2012).

O Núcleo Diretivo é composto por cinco representantes: um (20%) de conselhos municipais; um (20%) do poder público estadual; um (20%) do poder público municipal e dois (40%) da sociedade civil (SDT/MDA, 2012).

O Núcleo Técnico é formado por treze representantes, sendo: um (8%) de conselhos municipais; cinco (38%) do poder público estadual; três (23%) do poder público municipal e quatro (31%) da sociedade civil (SDT/MDA, 2012).

O exame da relação entre representantes do poder público na composição das instâncias de gestão do Colegiado do Território Serra Geral permite observar que:

- a) a Plenária é composta por 42,62% de representantes do poder público e 37,7% de representantes da sociedade civil;
- b) o Núcleo Diretivo é composto por 40% de representantes do poder público e 40% de representantes da sociedade civil.
- c) o Núcleo Técnico é composto por 61% de representantes do poder público e 31% de representantes da sociedade civil.

Em resumo, a representação do poder público é majoritária nas instâncias Plenária e Núcleo Técnico, sendo equilibrada apenas no Núcleo Diretivo. Entretanto, é preciso considerar que a representação indireta do poder público pode ocorrer por meio dos conselhos, por exemplo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). É comum no Brasil que a direção do CMDRS (e de outros conselhos municipais) seja ocupada por um representante da prefeitura municipal, e que o dirigente do conselho seja o seu representante em espaços de gestão política. Em outras palavras, é possível que o peso do poder público na gestão territorial seja ainda maior.

De acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Serra Geral (PTDRS, 2010), elaborado pela instituição Associação de Desenvolvimento e Solidariedade (APTA-MG)⁵⁶, e as informações registradas junto ao Colegiado em Rede do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram identificados os seguintes atores sociais componentes do Colegiado Territorial, a saber:

56 A Associação de Desenvolvimento e Solidariedade – APTA, constituída em 1998, com sede em Belo Horizonte/MG, é uma associação de direito privado, de fins não econômicos, de caráter educacional não formal. Fonte: www.aptabr.org.br. Acesso em: jun.2012.

Quadro 4.2 – Composição do Colegiado do Território Serra Geral, em 2012

Representação	Instituição
Conselhos	Circuito Turístico da Serra Geral do Norte de Minas
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Catuti
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Gameleiras
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Manga
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Matias Cardoso
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Mato Verde
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Monte Azul
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pai Pedro
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Porteirinha
	Conselho Municipal de Desenv. Rural Sustentável de Riacho dos Machados
	Conselho Municipal de Desenv. Rural Sustentável de Serranópolis de Minas
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Verdelândia
	Poder Público Estadual
Empresa de Ass.Téc. e Ext. Rural do Estado de MG-EMATER/Projeto Jaíba	
Empresa de Ass.Téc. e Ext. Rural do Estado de MG - EMATER/UREGI	
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais	
Gerência Regional de Saúde	
Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas	
Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais	
Instituto Estadual de Florestas	
Poder Público Federal	Universidade Estadual de Montes Claros
	Banco do Nordeste
	Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS
	Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego-SETE/SINE
Poder Público Municipal	Consórcio Intermunicipal de Desenv.Integrado da Microrregião da Serra Geral
	Consórcio Intermunicipal de Desenv.Sust. da Microrregião da Serra Geral de Minas
	Prefeitura Municipal de Catuti
	Prefeitura Municipal de Gameleiras
	Prefeitura Municipal de Manga
	Prefeitura Municipal de Matias Cardoso
	Prefeitura Municipal de Mato Verde
	Prefeitura Municipal de Monte Azul
	Prefeitura Municipal de Nova Porteirinha
	Prefeitura Municipal de Pai Pedro
	Prefeitura Municipal de Porteirinha
	Prefeitura Municipal de Riacho dos Machados
	Prefeitura Municipal de Serranópolis de Minas
Prefeitura Municipal de Verdelândia	

Sociedade Civil	Associação dos Deficientes de Janaúba
	Associação Unidos Pela Vida Vencendo Juntos Norte de Minas
	Central de Associações dos Produtores Rurais do Jaíba
	Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA
	Cooperativas dos Agricultores Familiares e Agroextrativista Grande Sertão
	Distrito de Irrigação de Jaíba
	Distrito de Irrigação do Perímetro Gorutuba
	Faculdade Vale do Gorutuba
	Pastoral da Criança
	Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Espinosa
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jaíba
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Janaúba
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Manga
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mato Verde
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monte Azul
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pai Pedro
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Riacho dos Machados	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serranópolis de Minas	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Verdelândia	

Fonte: SDT/MDA, 2012.

Ao comparamos a composição do Colegiado, em 2005, e esta que o território apresenta atualmente, podemos observar que a transformação do território de identidade para território da cidadania Serra Geral gerou uma ampliação e diversificação das instituições componentes da gestão territorial. Em 2005, eram 21 instituições, passando para 61, em 2012. A diversidade se verifica a partir da incorporação ao quadro gestor do território de instituições com raio e perfil de atuação ampla e com temáticas transversais ao mundo rural e urbano. É o caso do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Sistema Nacional de Emprego (SINE), Gerência Regional de Saúde, Pastoral da Criança, Faculdade Vale do Gorutuba, Associação de Deficientes de Janaúba, Circuito Turístico da Serra Geral do norte de Minas, dentre outros; além de prefeituras municipais. Contudo, na prática, conforme alguns entrevistados da pesquisa, não houve uma adesão muito significativa dos setores que foram incorporados oficialmente ao colegiado, não alterando em termos efetivos sua composição. Na opinião de alguns entrevistados, mesmo que citada a presença desses segmentos no colegiado, as representações que participam mais ativamente são aquelas vinculadas a agricultura.

Destaca-se, também, a presença, no Território da Serra Geral, de instituições da sociedade civil com raio de ação regional, como o Centro de Agricultura Alternativa -

CAA do norte de Minas⁵⁷ e a Cooperativa Grande Sertão. Essas organizações, ao terem em suas diretorias lideranças de sindicatos de trabalhadores rurais de municípios que compõem o Território, trazem para o âmbito do Território articulações e redes de escopo nacional e estadual. É o caso da Articulação do Semiárido (ASA), Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), dentre outros. Cabe ressaltar, também, a presença de organismos federais tais como o INSS.

O Núcleo Dirigente do Colegiado é o espaço principal para encaminhamento das proposições e deliberações do Território. Conforme informações obtidas durante o processo de entrevistas junto aos representantes no Colegiado, o processo decisório ocorre da seguinte maneira: a Plenária discute e apresenta as propostas e prioridades para o ano; diante dos recursos disponíveis para investimentos e custeio, o Núcleo Técnico elabora os projetos; cabe, então, ao Núcleo Dirigente por um lado, a mobilização dos representantes no Território, com o apoio executivo de um técnico contratado (mobilizador/articulador), para que a Plenária ocorra e, por outro, o acompanhamento executivo das deliberações junto ao Núcleo Técnico e às instâncias do poder público e instituições bancárias responsáveis pela liberação do recurso e execução do projeto.

Por meio das entrevistas, observamos que o processo decisório não está claro a todos que compõem o Colegiado do Território. Alguns têm mais conhecimento das etapas em que atuam, como os momentos de plenária e elaboração dos projetos. As etapas posteriores à elaboração dos projetos, no âmbito da aprovação e execução dos projetos, são de maior conhecimento dos membros do Núcleo Dirigente. Assim, a atuação do Núcleo Dirigente é estratégica e fundamental para o funcionamento do Colegiado do Território.

No caso do Território Serra Geral, há, ainda, a função de coordenador do Colegiado do Território, que não é a mesma figura do articulador/mobilizador territorial. Esse coordenador do Colegiado é responsável direto pela animação, articulação e acompanhamento das responsabilidades executivas atribuídas aos membros do Colegiado, bem como pela conexão entre o Território e as instâncias de gestão da política territorial vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Atualmente, o Colegiado do Território Serra Geral é coordenado por um representante da sociedade civil, que é presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha. Embora os representantes da sociedade civil sempre estivessem presentes no Núcleo Dirigente do Colegiado, é a primeira vez, nesse Território, que um repre-

57 O Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM, juntamente com a Emater/MG, atualmente executa atividade de assistência técnica em ações para o Programa Brasil Sem Miséria no Território Serra Geral.

sentante da sociedade civil coordena o Colegiado. A presença da sociedade civil num papel de destaque no Núcleo Dirigente, contribui para certa autonomia das decisões do Território frente às representações do poder público, como de prefeitos, secretários municipais de agricultura e representantes de órgãos públicos federais e estaduais.

Esse fato também sinaliza um protagonismo importante da sociedade civil nesse Território. Na gestão do Território Serra Geral, até 2011, havia um profissional contratado exercendo a função de articulador territorial. Este era responsável pelas atividades de mobilização dos representantes do Colegiado do Território, acompanhamento e apoio executivo junto ao coordenador do Colegiado na implementação das decisões da Plenária e no monitoramento processual dos projetos. Desde o encerramento do contrato do articulador territorial, em 2011, as atividades de sua responsabilidade têm sido realizadas pelo coordenador do Colegiado do Território. Essa situação é percebida pelo Núcleo Dirigente como precarização das condições de gestão do Colegiado Territorial, além de concentradora de atividades no coordenador, sobrecarregando essa função.

Foi relatado que o Território enfrenta dificuldades e descontinuidades na gestão do custeio e da infraestrutura de apoio ao funcionamento do Colegiado Territorial. Conforme entrevista, entre 2004 e 2009, quem administrava os recursos para o funcionamento do Colegiado era a Cáritas Diocesana de Janaúba. Após problemas na prestação de contas, a Cáritas não executou mais essa atividade que passou a ser exercida por uma Organização Não Governamental (ONG) de Belo Horizonte, Associação de Desenvolvimento e Solidariedade (APTA). Conforme os entrevistados, a referida ONG venceu o edital para tal prestação de serviço. Todavia, os entrevistados afirmaram que ela não tinha relação anterior com o Território. Houve resistência e questionamentos dos membros do Colegiado em relação à atuação dessa instituição. Segundo informações registradas em Ata de reunião do Colegiado Territorial, realizada em 12 de maio de 2011, e do Núcleo Diretivo do Território Serra Geral, realizada em 27 de maio de 2011, atrasos em pagamentos, bem como o processo de construção e publicização do regimento interno do Território teriam sido objeto de descontentamento e problemas de credibilidade dos membros do Território em relação à ONG.

Além disso, a percepção dos membros do Núcleo Dirigente é de um esvaziamento da capacidade do Colegiado Territorial de mobilizar, discutir, decidir e implementar os projetos de infraestrutura e custeio priorizados no Território Serra Geral. Há, também, a compreensão de que a participação atual na Plenária do Território é, majoritariamente, de representantes da sociedade civil e de órgãos estaduais. Haveria um esvaziamento da participação dos representantes do poder público municipal.

Quando indagados sobre a razão de tal esvaziamento, os membros do Núcleo Dirigente são unânimes em afirmar que o volume de recursos sob o controle decisório

do Colegiado Territorial não estimula a participação de prefeitos, secretários e demais dirigentes municipais. Afirmam que a transformação do Território Rural de Identidade em Território da Cidadania ampliou as possibilidades de acesso aos recursos federais, através das diretrizes de confluência e sinergia das ações e aportes ministeriais nos territórios. Todavia, a percepção dos dirigentes municipais é de que o acesso aos recursos federais independe da participação no Colegiado Territorial. Delgado e Leite (2011) demonstraram a redução da função do Colegiado Territorial no âmbito do PTC em relação ao PRONAT.

Um exemplo comentado durante uma das entrevistas foi a distribuição de retroescavadeiras na região, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), realizada pelo MDA. Segundo o relato, o ministério organizou um grande evento na sede da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene - AMAMS, em Montes Claros, para a entrega de mais de 40 máquinas aos prefeitos dos Territórios da mesorregião norte de Minas. Tal ação, conforme os entrevistados, não foi objeto de discussão no âmbito do Colegiado Territorial, o que na opinião destes, desestimula a participação nesse espaço público. A indagação por parte dos membros do Território Serra Geral foi de que a ação do MDA ocorreu “de cima para baixo”, enfraquecendo, ainda mais, o Território como espaço de gestão da política de desenvolvimento rural. A percepção, diante desse fato, é que o próprio MDA não respeitou a institucionalidade territorial existente.

Uma mudança que ocorreu na implementação do PTC diz respeito à composição do Conselho Territorial. A política exige a integração das áreas da saúde, educação e assistência social. Entretanto, os entrevistados do Território Serra Geral relataram que os representantes desses setores, embora tenham sido convidados a compor o Colegiado territorial, não participam das reuniões. Uma das explicações é que as questões em debate são muito voltadas ao universo da agricultura. Essa percepção foi referendada por um entrevistado ao mencionar que a maioria dos representantes no Colegiado da Serra Geral é de entidades, membros do poder público dos municípios e dos sindicatos que atuam com a agricultura e com os agricultores familiares.

Outra questão importante relatada durante as entrevistas, que contribui para a percepção dos membros do Colegiado sobre a baixa capacidade de controle e gestão deste no Território, diz respeito ao desvio de função dos bens e equipamentos adquiridos. Dois exemplos foram citados.

O primeiro caso refere-se a tanques de resfriamento de leite que teriam sido adquiridos para estruturas coletivas da agricultura familiar dos municípios e que foram “doados” por determinados prefeitos para grandes agricultores da região.

Outra situação emblemática envolveu a compra de um caminhão e o empréstimo dele, em regime de comodato, a determinada cooperativa de agricultores familiares. O novo prefeito eleito no município que realizou o empréstimo à cooperativa se viu no direito de romper o contrato, tomar o caminhão da cooperativa e colocá-lo a disposição de serviços de limpeza urbana do município. A cooperativa recorreu à Justiça, mas não obteve êxito. Também buscou apoio e esclarecimentos ao MDA, mas não teve amparo.

Esses exemplos são narrados como fatos que desestimulam a articulação territorial, além de esvaziar a participação do poder público municipal, que passou a ver o Colegiado Territorial com um espaço de “perda de tempo”.

O tema da pobreza é tratado no Colegiado Territorial como uma situação a ser enfrentada e superada a partir de projetos de inserção socioprodutiva e de comercialização da agricultura familiar, bem como de infraestrutura municipal. Nas entrevistas, percebemos que esse tema passa pela redução de “restrições” à população local, principalmente, do acesso à água, que é ainda muito precário em algumas áreas do Território.

O Quadro 4.3 permite observar o perfil dos projetos definidos pelo Colegiado Territorial no período de 2003 a 2010. Nesse período, foram deliberados e/ou implementados 37 projetos. Aproximadamente 43% destes têm a temática da produção leiteira como objeto, especialmente em infraestrutura de beneficiamento e apoio à comercialização. Cabe destacar, também, o volume de propostas relativas à estruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Departamentos Municipais de Agricultura, aproximadamente 19%.

Quadro 4.3 – Projetos deliberados/implementados no Território Serra Geral, 2003 a 2010

Ano	Projeto	Município Proponente
2003	Aquisição de equipamentos para agricultura familiar	Catuti
2003	Aquisição de tanque resfriador de leite para atendimento a agricultores familiares - município de Janaúba/MG.	Janaúba
2003	Aquisição de equipamentos para atividades dos agricultores familiares - município de Mato Verde/MG	Mato Verde
2003	Aquisição de equipamentos - município de Monte Azul/MG	Monte Azul
2003	Infraestrutura e equipamentos para pecuária, apicultura e frutas nativas - município de Porteirinha/MG.	Porteirinha
2003	Aquisição de equipamentos para beneficiamento de pecuária leiteira.	Serranópolis de Minas
2004	Equipamento p/construção bacias contenção, captação e acúmulo água chuva e instalação unidades produção hortaliças orgânicas.	Janaúba
2004	Aquisição de equipamentos para beneficiamento do algodão em pluma pelos agricultores familiares - Mato Verde/MG	Mato Verde

Ano	Projeto	Município Proponente
2004	Promoção e apoio a população quilombola através da instalação do centro de cultura gurutubana da assoc. Quilombola	Pai Pedro
2005	Estruturação de laticínio, Jaíba/MG	Jaíba
2005	Pronat - instalação de fábrica de ração - município de Mamonas/MG	Mamonas
2005	Compra de tanque de expansão completo para com. Brejo São Caetano, PA Três Rios, Manga/MG	Manga
2005	Estruturação de laticínio - aquisição de tanque de expansão completo na comunidade gado bravo	Matias Cardoso
2005	Adequação do mercado municipal em Mato Verde/MG	Mato Verde
2005	Aquisição de equipamentos para beneficiamento, escoamento e comercialização da produção agrícola em Nova Porteirinha/MG.	Nova Porteirinha
2005	Infraestrutura e serviços - estruturação laticínio - município de Pai Pedro/MG	Pai Pedro
2005	Estruturação de agroindústria/construção de galpão para fábrica de ração em Porteirinha/MG	Porteirinha
2005	Estruturação do turismo em Serranópolis de Minas/MG	Serranópolis de Minas
2006	Apoio à comercialização ao beneficiamento leite e a preservação ambiental em Catuti/MG	Catuti
2006	Apoio à cadeia produtiva do leite e a preservação ambiental	Espinosa
2006	Ampliação de infra de beneficiamento de frutas do território serra geral	Janaúba
2006	Melhoramento qualidade recursos hídricos, apoio ao beneficiamento leite, ao fortalecimento, produção e a preservação	Janaúba
2006	Apoio à cadeia produtiva do leite e a preservação ambiental em Monte Azul/MG	Monte Azul
2006	Apoio à cadeia produtiva do leite e preservação ambiental em Porteirinha/MG	Porteirinha
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Catuti
2007	Estruturação CMDRS e Secretaria Municipal de Assuntos Agropecuários e Meio Ambiente	Espinosa
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Gameleiras
2007	Estruturação do Colegiado Territorial	Janaúba
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Mamonas
2007	Apoio à cadeia produtiva do leite	Manga
2007	Estruturação CMDRS e Secretaria Municipal de Agricultura	Monte Azul
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Serranópolis de Minas
2007	Apoio à cadeia produtiva do leite	Verdelândia
2008	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo e do leite	Catuti
2008	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo e do leite	Monte Azul
2008	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo, do leite e da mandioca	Porteirinha
2010	Revitalização do Mercado Municipal de Janaúba através da reforma do espaço físico.	Janaúba

Fonte: SDT/MDA, 2012.

O exame dos temas tratados pelo Colegiado Territorial Serra Geral, em seus projetos, permite considerar duas centralidades: a cadeia produtiva do leite e a estruturação da burocracia municipal de gestão da agricultura.

Nessa perspectiva, o enfrentamento das situações de pobreza não é tratado de maneira explícita e direta nos projetos. Em verdade, a melhoria das condições de produção da agricultura familiar, se incidentes sobre as famílias de agricultores familiares mais pobres, podem produzir o efeito de superação das condições de pobreza. Todavia, será o nível de acesso aos recursos adquiridos para o Território pelas populações pobres o definidor das possibilidades de superação das condições de pobreza.

Os entrevistados observaram que a política pública de desenvolvimento territorial precisa melhorar no que diz respeito à identificação das estruturas comunitárias existentes no Território, ou seja, investir nas organizações da sociedade civil, bem como viabilizar o acesso aos mercados e o beneficiamento da matéria-prima. Todavia, essa política precisa garantir que as famílias mais vulneráveis sejam beneficiadas.

Os entrevistados reivindicaram um marco jurídico para que os projetos do PRONAT não passem pelas prefeituras, além de entenderem que, para que essa política funcione, o Território precisa dispor de recursos para o custeio das reuniões, uma vez que os prefeitos ainda não concebem o Território como sendo importante, logo, não contribuem com as despesas das reuniões. Por outro lado, a empresa encarregada de elaborar a prestação de contas dos recursos e do custeio das reuniões precisa ser transparente no uso desses recursos financeiros.

Destacou-se a necessidade de haver maior divulgação da política territorial. Alguns entrevistados estão pessimistas quanto ao futuro dessa política em função da falta de apoio do governo federal. O resultado foi uma desmobilização dos atores locais junto ao Colegiado.

Entre os aspectos positivos da política pública de desenvolvimento territorial apontados pelos entrevistados, está a participação social, pois garante a interação da sociedade civil com o Estado, através da discussão para busca de possíveis soluções dos problemas que são comuns aos municípios que integram o Território e a priorização na destinação de alguns recursos financeiros do PRONAT por parte da sociedade civil.

O legado da política é o aprendizado que adquiriram ao participar das ações governamentais, a possibilidade de conhecer a realidade regional, a organização social, as amizades conquistadas durante as reuniões, os intercâmbios e o conhecimento adquirido.

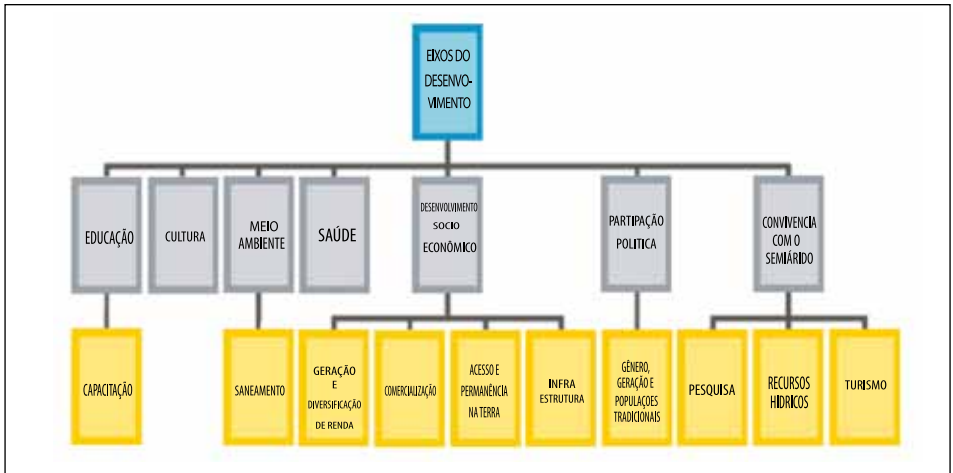
O enfrentamento das situações de pobreza, a partir das políticas de transferência de renda, especialmente, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Brasil sem Miséria

(PBSM), também tem obtido certo êxito no Território, conforme os entrevistados. A seguir tratar-se-á especificamente do tema da pobreza e da percepção dos agentes envolvidos no Território a esse respeito.

4.3 Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural

O Plano de Desenvolvimento Territorial, elaborado em 2010 pela APTA, define como “eixos do desenvolvimento territorial”: Recursos Hídricos; Meio ambiente; Educação; Cultura; Acesso e permanência na terra; Saúde; Saneamento; Infraestrutura; Geração e diversificação de renda; Comercialização; Convivência com o Semiárido; Capacitação; Participação política; Turismo rural; Pesquisa; Gênero, geração e populações tradicionais. Esses eixos estão apresentados na Figura 4.3, a seguir.

Figura 4.3 – Eixos do Desenvolvimento Territorial do Território Serra Geral, em 2010



Fonte: PTDRS, 2010.

O tema da pobreza não é tratado no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável como um eixo específico, com ações peculiares. Nota-se que a superação da situação de pobreza seria resultado da eficácia dos eixos do Plano que objetivam a inserção socioproductiva, a geração de renda, o saneamento básico, o acesso aos recursos hídricos, dentre outros.

Nessa perspectiva, e como já mencionado, a concepção de pobreza entre os entrevistados está associada à noção de privação de acesso a bens existentes, caso da água e da terra, e/ou a recursos a serem mobilizados, tais como infraestrutura produtiva, saneamento básico e outros.

Todavia, a maioria dos entrevistados compreende que a pobreza é uma situação corrente no Território Serra Geral. Os entrevistados percebem que as políticas e programas de transferência de renda, especialmente o PBF, têm efeitos inclusivos importantes no que se refere ao acesso imediato à alimentação.

Nos municípios do extremo norte de Minas Gerais, na encosta da Serra do Espinhaço, principalmente, Porteirinha, Gameleiras, Mato Verde, Monte Azul e Espinosa, a percepção sobre a pobreza extrema está fortemente ligada à privação de acesso à água. São municípios que têm baixos índices pluviométricos, em torno de 750 mm anuais, concentrados no verão.

As populações mais vulneráveis do Território Serra Geral são os moradores de áreas rurais que não possuem acesso à água e à terra ou são proprietárias de pequenas áreas. Entre essas populações, encontram-se os quilombolas, os assentados pela reforma agrária e os acampados. Em alguns municípios, destacam-se os moradores de bairros pobres que trabalham em atividades agropecuárias. Muitas famílias pobres migram para outras regiões do país no período da seca para trabalhar, principalmente, na colheita de café e corte de cana-de-açúcar. Isso dificulta a “busca ativa” para incluí-las em programas sociais. Cabe ressaltar que nem todas retornam para a região.

Nesse sentido, o enfrentamento da pobreza, por meio da garantia de acesso à água, tem sido uma preocupação no âmbito do Colegiado Territorial. Todavia, o acesso a equipamentos que visam a melhoria das condições hídricas tem sido difícil, no âmbito dos recursos manejados pelo Território. Para um entrevistado da Emater, as decisões do Colegiado sobre o tema não são consideradas prioridades pela Câmara Técnica de Belo Horizonte/MG. De acordo com este entrevistado, na concepção da Secretaria de Desenvolvimento Territorial que é vinculado ao MDA, haveria recursos em outras fontes federais para tratar especificamente do acesso à água. Nesse caso, o Território deveria mobilizar esses recursos. Porém, para o representante do Colegiado, o Território deveria ter autonomia decisória, entendendo ser o acesso à água a base para o desenvolvimento de qualquer atividade produtiva junto aos agricultores familiares da região.

Outro entrevistado, do poder público municipal, afirma que existe muita burocracia para conseguir mobilizar recursos junto aos órgãos que tratam diretamente com a temática do acesso à água na região: a Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco e Parnaíba (CODEVASF). Conforme este entrevistado:

A demanda por água hoje aí não é brincadeira, tanto para os animais quanto para as pessoas. As plantas a gente nem fala, porque isso vai ficar para segundo plano. Porque primeiro o abastecimento tem que ser para o ser humano e depois para os animais. Eu estive lá na Codevasf com a prefeita, mas a burocracia é muito grande. A gente viu lá, tem cano, tem bomba,

tem coisas que podem solucionar o problema da seca. Mas a burocracia é grande demais. Quando eles resolvem liberar isso aí, o pessoal já não aguenta mais. Tem condição de fazer isso, mas a burocracia atrapalha. O grande problema que nós temos é a burocracia. Porque recurso existe. É preciso fazer as barragens, porque água nós temos. Tem período que chove aí e a água vai toda embora. A partir de julho nós vamos construir 372 cisternas de placa, para pegar a água da chuva, do telhado da casa. Mas a burocracia é muito grande. Quem sofre com isso é o cara que tá lá no campo. Quando gente vai no escritório em Montes Claros o cara tá lá no ar condicionado, atrás de uma mesa bonita, bem arrumado. Eles tem que ir lá no campo para ver a realidade de cada um. (Entrevistado do poder público municipal).

O trecho da entrevista acima permite observar que o membro do Colegiado Territorial tem clareza de que existem órgãos e recursos específicos para o enfrentamento da falta de acesso à água. Eles mobilizam tais instituições. Porém, a percepção é de que a questão do acesso à água, no extremo norte de Minas Gerais, não é avaliada pela Codevasf em Montes Claros com o mesmo nível de urgência do técnico local. É como se a distância física e as condições de trabalho do técnico em Montes Claros não permitissem a ele sentir de perto as necessidades locais e, portanto, não reconhecer a importância da agilidade e da emergência da situação. Entretanto, ações no âmbito da política federal de acesso a água no Semiárido, através do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), têm sido reconhecidas como importantes e implementadas nos municípios.

Para além do acesso a água, a questão da pobreza no Território tem sido objeto de tratamento por parte dos programas federais de transferência de renda, especialmente, o PBF e o PBSM. Entretanto, como esses programas não compõem a pauta de discussão do Colegiado do Territorial, a percepção existente é de uma ação externa, no caso do PBF, e “de cima para baixo” no caso do PBSM.

O Programa Brasil Sem Miséria, as famílias que estão nesta lista foram presenteadas, privilegiadas, porém não são todas as famílias que podem receber. Tem família pobre, pobre, pobre que não está na lista, porque não tem um cartão [Bolsa Família], uma carta de aptidão [DAP], ficou de fora. E tem família que está na lista, que recebe Bolsa Família, tem carta de aptidão e tem S10 [carro] na porta. Porém, aqui no município, quando a lista chegou a gente disse que queria ver a lista. Não dá para trabalhar com uma lista que vem lá de cima engessada.

(Entrevistado, membro do Núcleo Dirigente do Território).

Por se tratar de um consórcio entre recursos financeiros, investimentos produtivos e assistência às famílias beneficiárias, o Colegiado Territorial compreende o PBSM como uma política de inserção socioprodutiva. Portanto, de interesse direto das organizações que são majoritárias no Colegiado, a saber: os sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas e associações de agricultores familiares, empresas de assistência técnica e ONG.

Todos os entrevistados apontaram a forma de implantação do PBSM como um ato autoritário do governo federal no Território. Para tanto, reclamam que a lista de beneficiários chegou pronta no Território, reivindicando a necessidade de terem participado da seleção, pois o Colegiado do Território seria o espaço mais adequado para a identificação dos “mais necessitados”.

O PBSM beneficia 1600 famílias em 13 municípios do Território Serra Geral. O critério para a seleção das famílias beneficiárias considerou o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CAD-ÚNICO) e a Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Crédito para a Agricultura Familiar (PRONAF).

Ao considerar as informações do Censo Demográfico do IBGE sobre rendimento e trabalho, observa-se que 3.362 famílias, do Território Serra Geral, se declararam, em 2010, como “sem rendimento mensal”. Dessa maneira, o PBSM, ao atingir 1.600 famílias contemplaria cerca de 48% das famílias tidas como miseráveis no Território.

Três dos dezesseis municípios do Território não foram contemplados com o PBSM. A razão apresentada em entrevista aponta a não atualização do CAD-ÚNICO em tempo hábil como o motivo para a não inclusão dos municípios de Gameleiras, Nova Porteirinha e Riacho dos Machados. Os membros do Colegiado Territorial classificam os critérios como geradores de exclusão. Para eles, a família beneficiária que seria a mais necessitada, geralmente, não possui DAP e, muitas vezes, nem está cadastrada no CAD-ÚNICO. Assim, o CAD-ÚNICO não representaria fielmente a população mais pobre dos municípios, na opinião de um entrevistado. Os entrevistados identificam problemas no uso do CAD-ÚNICO como instrumento de definição das famílias a serem beneficiadas com o Programa, como mostra o trecho a seguir:

Nós fizemos um pente fino na lista aqui em Porteirinha/MG. Recomendamos que a Emater e o CAA fizesse isso nos outros municípios do Território. Melhorou muito a lista, mas não ficou 100%. Tem pessoas malandras, que querem dar uma de coitado, de necessitado, para se aproveitar do programa. E o pior é que ele tem documento (DAP). E muitos que precisam não tem o documento. Aqui o PBSM está atendendo a maioria dos necessitados. Mas, dizer que o PBSM atende os mais necessitados é difícil falar. Ficam de fora. Atende uma boa parte dos necessitados.

(Entrevistado, membro do Núcleo Dirigente do Território).

No entanto, os entrevistados reconhecem que as instituições selecionadas para a implantação do PBSM, o CAA do Norte de Minas e a EMATER-MG dialogaram com o Colegiado Territorial para a identificação das famílias a partir da lista emitida pelo governo federal. Os entrevistados entendem, também, que o instrumento de busca ativa

tem sido importante para o cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias do PBSM no Território.

Na visão do coordenador do Colegiado Territorial, o PBSM possui fragilidades, como uma política de inclusão social. Aponta que a estratégia de acompanhamento das famílias beneficiárias não oportuniza a interação entre os técnicos e as famílias, em virtude do excessivo volume de atividades a cumprir por cada um. Cada técnico deve acompanhar 80 famílias. Nessa perspectiva, o acompanhamento não poderia ser mais do que uma breve visita a cada família. Além disso, ao propor apenas uma oficina ao longo do trabalho com as famílias, esse Programa pouco contribuiria para as atividades coletivas e aumento do sentimento de comunidade, dos laços de solidariedade, tidos como fundamentais para o enfrentamento de adversidades econômicas e sociais. Para que o PBSM se tornasse uma verdadeira ferramenta de inclusão socioprodutiva das famílias, na visão do Coordenador do Colegiado, o Programa deveria se estruturar melhor para o acompanhamento das famílias beneficiárias, evitando uma assistência com intuito de fiscalização, com vistas ao atendimento dos procedimentos formais necessários ao fluxo de recursos do PBSM.

Cabe ressaltar que as instituições representadas no Colegiado Territorial entrevistadas pela pesquisa, identificam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como as principais oportunidades para os agricultores familiares da região, em termos de comercialização da produção e de melhoria da renda familiar. Associados ao Pronaf, especialmente ao Pronaf B, e ao PBSM, esses programas contribuem para a estruturação de uma rede de apoio à agricultura familiar do Território, com efeitos importantes para a superação das condições de pobreza.

Considerações finais

O Território Serra Geral articula um conjunto de 16 municípios do extremo norte do estado de Minas Gerais. A experiência da articulação territorial tem possibilitado às instituições e membros participantes uma visão mais abrangente sobre o espaço socioeconômico e cultural no qual estão inseridos.

Trata-se de uma região com um movimento social muito ativo e com expressivas organizações da agricultura familiar, quer no campo da mobilização social, quer na prática da assistência socioprodutiva. A representação da sociedade civil no Colegiado do Território tem atuação destacada, vindo a assumir a coordenação deste segmento, a partir de setembro de 2010.

Deve-se destacar a existência de cooperativas da agricultura familiar com atuação micro e mesorregional, como é o caso da CRESCER, CRISTAL e GRANDE SERTÃO. Esse arranjo

é politicamente articulado de tal modo que no Colegiado Territorial há um representante das cooperativas da agricultura familiar. Essas cooperativas estão fortemente ligadas a ONGs e redes estaduais e nacionais, tais como: CAA/NM, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), Articulação do Semiárido (ASA), União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES), dentre outros.

No entanto, as condições para o exercício da articulação territorial são cada vez mais precárias. Não há articulador territorial desde o início de 2012. Por falta de recursos, as reuniões do Colegiado frequentemente são realizadas no salão do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha, sendo os custos são rateados entre os participantes e o Sindicato. A estrutura de funcionamento da articulação territorial⁵⁸ está localizada no gabinete de trabalho de uma professora da Unimontes, campus Janaúba. Na prática, a atividade de articulação e mobilização tem sido realizada pelo coordenador do Colegiado Territorial, que acumula as atividades de presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha e pela professora da Unimontes, que coordena o projeto Célula de Acompanhamento e Informação Território da Serra Geral/MG⁵⁹.

Há uma percepção generalizada entre os membros do Colegiado Territorial de esvaziamento do mesmo. A transformação do Território Rural de Identidade em Território da Cidadania implicou a ampliação dos participantes do Colegiado, incorporando setores e instituições do poder público municipal pouco afetas à temática do desenvolvimento rural, que até então era o tom e a motivação existentes entre os membros do Território Rural de Identidade. A percepção geral é que a agregação de novas instituições criou no âmbito do PTC, inicialmente, a ideia de que ali seria o lócus da disputa pelos recursos federais a serem implementados nos municípios.

Todavia, à medida que foi sendo percebido que a grande maioria dos recursos anunciados para o Território da Cidadania não passaria pelo crivo decisório do Colegiado Territorial, este sofreu um esvaziamento. Os recursos para educação, saúde, assistência social, saneamento básico, dentre outros, são definidos e “carimbados” em outras instâncias, conforme nos foi reclamado nas entrevistas.

Até mesmo a aplicação de recursos via MDA, típicos da agenda do desenvolvimento rural, como tratores e máquinas não é decidida, necessariamente, no Colegiado Territorial. O episódio da entrega de retroescavadeiras do PAC 2, realizado pelo MDA, em 2012, na sede de AMAMS em Montes Claros, foi avaliado como um

58 O gabinete da referida professora funciona como espaço para a mobilização territorial, com a infraestrutura de informática e os arquivos da secretaria e coordenação do território.

59 Trata-se de um projeto de pesquisa e extensão de mobilização junto ao Território Serra Geral, apoiado pelo Edital SDT/MDA/CNPq Gestão de Territórios Rurais N° 05/2009.

exemplo de desrespeito ao Território como instância de gestão. Conforme os entrevistados, independentemente da participação do poder público municipal no Colegiado Territorial, as prefeituras municipais receberam do MDA, em solenidade pública, o equipamento, sem questionar que aquele processo deveria ter passado pelo Colegiado Territorial.

O enfrentamento das situações de pobreza no âmbito do Colegiado Territorial pode ser compreendido em dois momentos distintos: antes do PBSM e depois do PBSM. Antes da implantação desse programa, o tema da pobreza era tratado no Território em duas dimensões, uma interna e outra externa ao Colegiado Territorial. A dimensão interna refere-se à perspectiva de que a pobreza deve ser superada a partir de projetos de melhoria das condições produtivas, de acesso a mercados e de estratégias de agregação de valor aos produtos da agricultura familiar. A dimensão externa relaciona-se a compreensão de que os pobres do município também estão nas cidades e que os programas de transferência de renda, como PBF, produzem efeitos econômicos importantes, embora não estejam no âmbito decisório do Colegiado Territorial.

O PBSM diferencia-se, na percepção da maioria dos entrevistados do Colegiado Territorial, do PBF e outros programas de combate à pobreza, pelo fato de envolver atividades de apoio à produção e acompanhamento/assistência às famílias rurais. Nessa perspectiva, o Colegiado Territorial o vê como um projeto de desenvolvimento da agricultura familiar, e reivindicam participar ativamente da sua gestão no Território. Assim, associam ao PBSM a política de crédito rural, de assistência técnica, de acesso a recursos, de envolvimento comunitário via ampliação da participação associativa das famílias, dentre outros.

Essa visão sobre o PBSM implica reorganização do Colegiado Territorial como uma instância regional de planejamento, gestão e controle social. Todavia, a reconstituição do Colegiado Territorial Serra Geral não será uma tarefa simples. Nota-se, na fala dos membros entrevistados, desmotivação, cansaço e descrédito no Colegiado Territorial como instância de gestão e controle social.

De modo geral, a existência do Território Serra Geral, entre os entrevistados, tem propiciado um ambiente de articulação, aprendizado de política e de construção de uma visão ampliada das necessidades e oportunidades de melhoria das condições de bem estar social das populações daquele espaço.

A questão que se coloca é saber se o PBSM pode contribuir para motivar para a rearticulação territorial? Sua consolidação, ampliação e/ou redesenho futuro poderiam estar submetidos ao crivo decisório, gestor e de controle social do Colegiado Territo-

rial? Caso isso se concretize, a proposta territorial fortalecida. Caso isso se concretize, a proposta territorial poderia ser fortalecida