

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

CLAUDIANA APARECIDA LEAL DE ARAUJO

DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DE
INDICADORES POPULACIONAIS, SOCIAIS, ECONÔMICOS E
AMBIENTAIS

MONTES CLAROS - MG
MARÇO/2014

Claudiana Aparecida Leal de Araujo

**DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DE INDICADORES
POPULACIONAIS, SOCIAIS, ECONÔMICOS E AMBIENTAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: **Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo**

**MONTES CLAROS - MG
MARÇO/2014**

A663d Araújo, Claudiana Aparecida Leal de.
Desenvolvimento rural [manuscrito] : uma análise de indicadores populacionais, sociais, econômicos e ambientais / Claudiana Aparecida Leal de Araújo. – 2014.
91 f. : il.

Bibliografia: f. 86-91.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros -

Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS,
2014.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo.

1. Desenvolvimento rural – Índice – Norte de Minas Gerais (MG). 2. Políticas públicas. 3. Indicadores sociais. I. Theóphilo, Carlos Renato. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Uma análise de indicadores populacionais, sociais, econômicos e ambientais.

TERMO DE APROVAÇÃO

Dissertação intitulada “**Desenvolvimento rural: uma análise de indicadores populacionais, sociais, econômicos e ambientais**”, autoria de Claudiana Aparecida Leal de Araujo, apreciada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Dr. Carlos Renato Theóphilo
Universidade Estadual de Montes Claros

Professor Dr. Helder Augusto dos Anjos
Universidade Federal de Minas Gerais

Professora Dra. Maria da Luz Alves Ferreira
Universidade Estadual de Montes Claros

Aprovado em 31 de março de 2014

À minha família,
em especial, meus pais,
João dos Santos (Tim) e Marina,
que com suas mãos calejadas e rosto
manchado,
trazem na pele a marca de quem fez brotar
no campo o nosso sustento.

Àqueles,
que envolvidos em lutas, estudos e pesquisas,
participam da construção do
desenvolvimento rural.

AGRADECIMENTOS

Entre momentos de angústias, limitações e desempenho, por muitas vezes, achei que não terminaria essa dissertação. E de fato, chegamos às “considerações finais”, mas não ao fim, pois a busca do conhecimento é constante a partir de novos olhares e contribuições.

Chegar às “considerações finais” foi fruto de uma intensa dedicação individual, que contemplou um conjunto de forças e colaborações diretas e indiretas. Mesmo incorrendo o risco de omitir alguns desses “colaboradores” deixo aqui minha gratidão àqueles que contribuíram para sua realização.

Ao Professor Dr. Carlos Renato Theóphilo, pela confiança e orientações na elaboração dessa dissertação. Seu exemplo de profissionalismo, simplicidade, dedicação e sabedoria, muito me inspiram. Certamente é uma referência a ser seguida.

Aos professores examinadores da banca, Professora Dra. Luciene Rodrigues Professor Dr. Helder Augusto dos Anjos e Professora Dra. Maria Da Luz Alves Ferreira, que ao colocarem um novo olhar sobre o trabalho possibilitaram novas reflexões e direcionamento para sua realização.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS, pelo conhecimento transmitido.

À secretaria do PPGDS, pelas informações tempestivas e disponibilidade, com a qual sempre nos atenderam.

À Universidade Estadual de Montes Claros, por contribuir com minha formação profissional e acadêmica

À minha família, meus pais Tim e Marina, pelo apoio incondicional às minhas buscas e realizações. Meus irmãos, Junio, Robim e Key, pelo apoio em momentos de decisões. Meus irmãos de convívio fraterno Sérgio e Paulinha.

Aos meus amigos do mestrado Claudemy, Luciana, Cristiane Diniz, Aline Cristiane, Ana Paula e Deborah. Especialmente, Graziano e Raíssa, pela colaboração e partilha de conhecimentos na preparação para ingressarmos juntos nessa etapa.

Aos meus colegas e amigos professores pelo incentivo constante, em especial, Professora Marlúcia Tolentino e Professor Ernani Botelho, pela confiança e apoio ao meu ingresso no mestrado.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Planejamento Gestão e Finanças da Unimontes, em especial, Etiane por ter compreendido a importância deste estudo, e inúmeras vezes, mesmo indiretamente, contribuir para sua realização.

Aos amigos e familiares que compreenderam minhas ausências em momentos tão importantes, e foram sensíveis em perceber que eu, por hora, precisava de silêncio e concentração. Em especial, minhas amigas, Leila, Dai, Laura e Renata pela amizade e por me ouvirem nas horas de angústia.

À Rose, pela dedicação e cuidados com minha família e minha casa.

Às pessoas das comunidades rurais, que sempre me inspiram, com seu trabalho, simplicidade e sabedoria.

Àqueles que, por muitas vezes, foram “anjos”, e nos encontros ao “acaso” pelos corredores da “vida” indicaram caminhos.

À voz dos pássaros, que nos momentos de silêncio, estudo e escrita, foram minhas companhias.

E por fim, o mais profundo dos agradecimentos, a Deus, pelo Dom da vida, por conduzir-me sempre no melhor caminho, direcionando minhas escolhas, dando forças na superação dos desafios, propiciando encontros enriquecedores em conhecimento e sabedoria. Por ver em suas obras o maior desafio da ciência, e cada vez mais, acreditar na sua Força Superior que nos conduz.

*A lembrança da vida da gente se guarda em
trechos diversos,
cada um com seu signo e sentimento,
uns com os outros
acho que nem não se misturam.*

[...]

*o mais importante e bonito, do mundo, é isto:
que as pessoas não estão sempre iguais,
ainda não foram terminadas - mas que elas vão
sempre mudando.*

Afinam ou desafinam.

Verdade maior. É o que a vida me ensinou.

[...]

*A vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.*

[...]

Guimarães Rosa

RESUMO

A noção de desenvolvimento rural está ligada a transformações, a melhoria da qualidade de vida da população rural, considerando os aspectos plurais existentes nesse meio. No âmbito territorial deve ser considerada a pluriatividade do meio rural para que ocorra o desenvolvimento. O desenvolvimento rural, de certa forma, resulta de ações articuladas nas vertentes cultural, sociais e econômicas com o objetivo de melhorar qualidade de vida no espaço rural. O objetivo deste trabalho foi de analisar os níveis de Desenvolvimento Rural dos municípios da Mesorregião Norte de Minas, com base nos indicadores populacionais, de bem-estar social, econômicos e ambientais no ano de 2010. Para tanto, foi feita inicialmente uma discussão teórica sobre desenvolvimento territorial rural e políticas públicas para o desenvolvimento rural, bem como dos indicadores de desenvolvimento social. A metodologia utilizada foi baseada Kageyama (2004), que adotou o índice de desenvolvimento rural (IDR), um índice composto, obtido pela média de outros indicadores, a saber: os indicadores de população, de bem-estar social, desenvolvimento econômico e meio ambiente. A ideia de medir o desenvolvimento rural por meio de um indicador possibilitou uma reflexão sobre uma medida que resultasse da combinação de diversas dimensões importantes nesse contexto. Os indicadores calculados fornecem subsídios para compreensão das transformações ocorridas, dadas inclusive, pelas particularidades que envolvem o desenvolvimento da Mesorregião Norte de Minas. A análise do IDR reforçou a ideia de que os aspectos multidimensionais são fundamentais para o desenvolvimento rural. Além disso, medir o desenvolvimento rural exige escolha criteriosa de variáveis e a combinação dessas em cada dimensão, além da observação das características da região a ser analisada.

Palavras chaves: Desenvolvimento Rural; Políticas Públicas; Indicadores Sociais; Índice de Desenvolvimento Rural.

ABSTRACT

The concept of rural development is bound to change, to improve the quality of life of the rural population, considering the existing plural aspects in between. Should be considered pluri rural development occurring within the territory. Rural development, in a way, the result of coordinated actions in the cultural , social and economic aspects in order to improve quality of life in rural area . The objective of this study was to analyze the levels of Rural Development of the municipalities of North Mesoregion of Mines, based on population indicators, social, economic welfare and environmental in 2010. Therefore, it was initially a theoretical discussion on rural land development and public policies for rural development, as well as indicators of social development. The methodology was based Kageyama (2004), who adopted the rural development index (RDI), a composite index, the average of other indicators, namely indicators of population, social welfare, economic development and environmental environment. The idea of measuring rural development through a window provided a reflection on a measure that would result from the combination of several important dimensions in this context. The calculated indicators provide information for understanding the transformations that have occurred, given even by the particularities involved in the development of North Mesoregion Mine. The analysis of IDR reinforced the idea that the multidimensional aspects are crucial for rural development. Furthermore, measuring rural development requires careful choice of variables and the combination of these in each dimension, beyond observing the characteristics of the region to be analyzed.

Key words: Rural Development. Public Policy. Social Indicators. Index of Rural Development.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Número de contratos e montante do crédito do PRONAF, Custeio e Investimentos, por ano fiscal. Brasil, 2000 - 2009.....	41
Quadro 1 – Conjunto básico de indicadores rurais.....	49
Quadro 2 - Indicadores selecionados para caracterização dos municípios – Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)	51
Tabela 2 – Indicadores sobre população na Mesorregião Norte de Minas, 2010.....	60
Tabela 3 – População residente na Mesorregião Norte de Minas por município.....	61
Tabela 4 – Análise Descritiva dos Indicadores Populacionais	67
Tabela 5 – Análise Descritiva do Indicador de Bem-estar Social	69
Tabela 6 – Análise descritiva do Indicador de Desenvolvimento Econômico	71
Tabela 7 - Análise do Indicador de Meio Ambiente	73
Tabela 8 – Descrição do IDR e seus componentes.....	76
Tabela 9 – Níveis de Desenvolvimento Rural conforme IDR.....	76
Tabela 10 – Classificação dos Municípios, conforme Níveis do IDR	76
Tabela 11 – Número de municípios e população rural segundo nível de IDR.....	79
Tabela 12 – Análise descritiva dos Municípios com Alto IDR.....	79
Tabela 13 – Análise descritiva dos Municípios com Médio IDR.....	80
Tabela 14 – Análise descritiva dos Municípios com Baixo IDR	80

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 - Evolução no montante financiado pelos agricultores familiares	40
Gráfico 2 – Percentual de agricultores envolvidos no PAA em 2009 em relação ao número de agricultores da região.....	42
Gráfico 3 - Evolução dos recursos (R\$) aplicados nos anos de 2003 a 2009.....	42
Figura 1 – Mesorregiões do Estado de Minas Gerais 2010.....	57
Figura 2 – Localização dos Municípios da Mesorregião Norte de Minas.....	58
Gráfico 4 – Participação da Agricultura Familiar no Brasil.....	64
Gráfico 5 – Participação da Agricultura Familiar em Minas Gerais	65
Gráfico 6 – Participação da Agricultura Familiar no Norte de Minas.....	65
Gráfico 7 - Análise Descritiva dos Indicadores Populacionais, por Município	68
Gráfico 8 - Análise Descritiva do Indicador de Bem-estar Social, por município.....	70
Gráfico 9 - Análise descritiva do Indicador de Desenvolvimento Econômico	73
Gráfico 10 - Análise do Indicador de Meio Ambiente	74
Gráfico 11 – Análise dos Indicadores Parciais e do IDR	81

LISTA DE SIGLAS

CMDR - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DNTR - Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais
IBES - Indicador de Bem- Estar Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE - Indicador de Desenvolvimento Econômico
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDR - Índice de Desenvolvimento Rural
IMA - Indicador de Meio Ambiente
IPOP - Indicador Populacional
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG - Organizações Não-Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PIB - Produto Interno Bruto
PMDR - Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB - Produto Nacional Bruto
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SDT - Secretaria do Desenvolvimento Territorial
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - ABORDAGENS SOBRE DESENVOLVIMENTO	16
1.1 Concepções de Desenvolvimento	16
1.1.1 Desenvolvimento Econômico.....	17
1.1.2 Desenvolvimento Social	21
1.1.3 Uma contraposição à ideia de desenvolvimento	22
1.2 Perspectivas de Desenvolvimento Rural	23
1.2.1 Territórios e Desenvolvimento Territorial rural	25
1.2.2 Desenvolvimento Local.....	30
CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL	32
2.1 Políticas Públicas: contextualização e objetivos	32
2.2 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural.....	35
2.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.....	38
2.2.2 Programa de Aquisição de Alimentos	41
2.2.3 Fomento à Produção e Estruturação Produtiva.....	43
2.2.4 Outras Políticas Públicas Implementadas no Brasil	45
CAPÍTULO III - INDICADORES SOCIAIS: MEDIDA DE DESENVOLVIMENTO	47
3.1 Indicadores de Desenvolvimento Social	47
3.2 O indicadores como medida de Desenvolvimento Rural	49
CAPÍTULO IV - O NORTE DE MINAS E OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	57
4.1 A Mesorregião Norte de Minas	57
4.2 Análises dos Indicadores de Desenvolvimento Rural nos Municípios da Mesorregião Norte de Minas	67
4.2.1 Indicadores Populacionais	67
4.2.2 Indicadores de Bem-estar Social	69
4.2.3 Indicadores Econômicos.....	71
4.2.4 Indicadores Ambientais	73
4.3 Análise do Índice de Desenvolvimento Rural da Mesorregião Norte de Minas	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o papel fundamental do Estado é a garantia dos direitos do cidadão, proporcionando o bem-estar das pessoas na sociedade. É nesse sentido, que o Estado tem a responsabilidade social de implantar políticas públicas que assegurem o cumprimento dos princípios constitucionais, tais como: infra-estrutura, segurança, saúde, educação, visando ao desenvolvimento em suas dimensões social, econômica e política (BRASIL, 2006). De forma geral, políticas públicas podem ser definidas como princípios que norteiam as ações do Estado; estabelecendo procedimentos entre as relações da sociedade e o Estado.

O processo de planejamento e gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural privilegia o local, e nele protagonizam os agricultores familiares. É neste cenário que a agricultura familiar¹ consolida-se como categoria de uma determinada área social de produção e passa a ser prioridade nos investimentos do Estado, criando espaço de participação ativa das comunidades locais ao definir suas ações para o desenvolvimento (ABRAMOWAY, 1992; SCHNEIDER *et al*, 2004). São, portanto, significativas as ações implementadas por meio de programas, projetos de intervenção e apoio à agricultura familiar, que visam ao enfrentamento dos problemas socioeconômicos com a participação da sociedade civil organizada, abrindo espaço a um novo cenário na gestão das políticas públicas, em busca do desenvolvimento.

No cenário atual, discutir desenvolvimento rural envolve uma complexidade de questões, a começar pela conceituação dada ao termo desenvolvimento. De modo geral, a concepção de desenvolvimento está ligada à transformação social, à busca pelo bem-estar, pela melhoria nas condições de vida, à construção de valores. No entanto, a discussão é bem mais ampla, e vem incorporando novas dimensões, novas adjetivações, que se relacionam entre si, sendo identificadas com a ideia de liberdade do ser humano, que na concepção de Sen (2010) significa a capacidade do indivíduo em fazer escolhas. Mas, em que implica o “desenvolver”? Quais aspectos são importantes considerar no processo de desenvolvimento, especialmente no espaço rural? Essas são algumas questões que suscitam o debate dessa temática.

¹ Importa dizer que anterior a esse período, essa denominação era dada por termos como: pequenos produtores rurais, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Na década 1990, a abordagem territorial ganha importância nos estudos do desenvolvimento rural, considerando a diversidade que envolve o mundo rural, o que chamam de “nova ruralidade”. Na concepção de Abramoway (2005), a dimensão territorial das políticas públicas para o desenvolvimento rural abandona um horizonte estritamente setorial, na qual há uma delimitação da ruralidade (organização, densidade geográfica, sociabilidade e relação com as cidades); passando a uma definição de territórios pela ampliação das possibilidades de recursos naturais e relações sociais de certa região, considerando o caráter da multisetorialidade.

A complexidade da discussão de desenvolvimento envolve também a busca de uma medida que mensure ou avalie seu resultado, não se limitando ao aspecto econômico. Nesse sentido, entra em cena a discussão e a construção de indicadores sociais que possam ser utilizados como ferramentas de medidas do desenvolvimento. Embora, se admita, dificilmente haverá um indicador que reflita a totalidade de questões de um determinado segmento, especialmente, no espaço rural onde está presente um conjunto de singularidades relativas ao modo de vida, aos aspectos ambientais, econômicos, sociais, que se articulam de formas diferentes em cada região.

Tendo presente esse entendimento, Kageyama (2004) idealizou o que denominou de Índice de Desenvolvimento Rural (IDR), obtido pela média de outros indicadores, de: população, bem-estar social, desenvolvimento econômico e meio ambiente. Esse indicador tem por objetivo mensurar o desenvolvimento rural levando-se em conta alguns aspectos mais importantes contidos na multisetorialidade do espaço rural.

Alguns trabalhos se basearam nos estudos de Kageyama (2004). A pesquisa de Silva (2006) aborda a lógica recente da distribuição dos recursos do PRONAF e o IDR, comparando as Regiões Sul e Nordeste do Brasil, sendo uma das constatações a lógica de que a distribuição de recursos do programa não privilegia, necessariamente, os municípios e agricultores familiares mais carentes. Estes, por sua vez, apresentaram o nível de IDR baixo. Melo (2005) ao analisar o desenvolvimento rural na região do Triângulo Mineiro e Alto do Paranaíba, menciona que há diferentes dimensões do desenvolvimento, sendo explicado pelo processo de formação dos municípios, bem como do processo de modernização da agricultura e ainda pelas políticas públicas, que se concentraram em poucas áreas. Nesse estudo, a autora reforça a ideia de que as questões relativas à população, à economia, ao meio ambiente e ao bem-estar social devem ser consideradas de forma integrada na explicação do desenvolvimento rural.

Ao realizar a pesquisa bibliográfica, não foi encontrado nenhum trabalho que calcule indicadores de desenvolvimento rural para os municípios do Norte de Minas. Dentre os estudos que tratam do desenvolvimento rural nesta região, Carvalho (2012) realizou uma análise sobre a realidade econômica, financeira e social das famílias rurais que vivem da agricultura familiar na Mesorregião Norte de Minas², tendo como principais achados que há uma correlação entre a aplicação de recursos em políticas públicas e o aumento da produção agrícola da agricultura familiar no Norte de Minas Gerais.

O interesse do presente estudo surge desse contexto e tem como questão norteadora: Qual o nível de Desenvolvimento Rural – com base em indicadores populacionais, de bem-estar social, econômicos e ambientais – dos municípios da Mesorregião Norte de Minas, no ano de 2010?

O objetivo geral deste trabalho é analisar o nível de Desenvolvimento Rural dos municípios da Mesorregião Norte de Minas, com base nos indicadores populacionais, de bem-estar social, econômicos e ambientais, no ano de 2010. Especificamente, busca-se: a) Contextualizar teoricamente acerca do desenvolvimento territorial rural e das políticas públicas para o Desenvolvimento Rural; b) Calcular o Índice de Desenvolvimento Rural para os municípios da Macrorregião Norte de Minas, no ano de 2010; c) Analisar os níveis de desenvolvimento apresentados pelos municípios da Mesorregião.

Como recorte geográfico, escolheu-se analisar a Mesorregião Norte de Minas, por ser entre as regiões de Minas Gerais a de maior participação da agricultura familiar no conjunto populacional do Estado, cujos indicadores econômicos se assemelham aos da região Nordeste do Brasil (IBGE, 2010). A escolha do ano de 2010 se justifica por ser o ano do Censo mais recente, com publicação de dados que abrangem todos os aspectos envolvidos na pesquisa.

Este estudo ganha relevância por analisar os objetivos propostos, contribuindo para a discussão sobre desenvolvimento, além de buscar uma forma de medir os níveis de Desenvolvimento Rural dos municípios do Norte de Minas. Para calcular o índice de Desenvolvimento Rural são utilizados dados relativos à população rural divulgados no Censo Demográfico 2010 e no Censo Agropecuário de 2006³, partindo da avaliação de alguns indicadores considerando os aspectos econômicos, sociais, de bem-estar e ambientais da região pesquisada.

² Divisão por região dada pelo IBGE.

³ Censo Agropecuário mais recente.

Para definição do Índice de Desenvolvimento Rural (IDR), adotou-se a metodologia baseada no modelo sugerido nos estudos de Kageyama (2004). Conforme mencionado, outros estudos, como de Melo (2005) e Silva (2006) foram realizados posteriormente a esse, adaptando-se as variáveis aos objetivos propostos pelos pesquisadores.

Após a análise crítica das variáveis, foram escolhidas as que, entende-se, melhor expressam essa medida segundo os objetivos propostos neste estudo, para a mesorregião pesquisada. Assim, este índice deve ser compreendido como resultado da ponderação dessas variáveis, também sujeitas a futuras adaptações.

Em termos da estruturação, a dissertação foi subdividida em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No capítulo I, foram abordadas as concepções do desenvolvimento e suas adjetivações. O segundo capítulo versa sobre políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Rural, descrevendo algumas implementadas no Brasil nas últimas décadas. No terceiro capítulo, apresenta-se a discussão acerca dos indicadores de desenvolvimento social e do Índice de Desenvolvimento Rural. No quarto capítulo foi exposta a análise sobre os indicadores e os níveis de Desenvolvimento Rural dos municípios da Mesorregião Norte de Minas, no ano 2010. E por fim, são apresentadas as principais considerações acerca do Desenvolvimento Rural no Norte de Minas.

CAPÍTULO I - ABORDAGENS SOBRE DESENVOLVIMENTO

O objetivo proposto, neste capítulo, é refletir algumas concepções que visam conceituar desenvolvimento, considerando a complexidade envolvida, além de trazer algumas perspectivas e abordagens teóricas acerca de suas dimensões e adjetivações. Partir-se-á dos conceitos ou reflexões gerais para uma reflexão particular, na qual se centrará no que concerne ao Desenvolvimento Territorial Rural, que contribui significativamente para o contexto do trabalho. Nessa perspectiva, buscou-se considerar as dimensões da ruralidade, como definir o rural, trazendo percepções e estudos recentes de autores que tratam dessa temática.

1.1 Concepções de Desenvolvimento

Numa perspectiva histórica, a noção de desenvolvimento se inicia a partir da evolução do sistema capitalista. Até o século XIX, o desenvolvimento estava relacionado à industrialização e urbanização, correspondendo à ideia de progresso. No início do século XX, a partir das preocupações com emprego e com a intervenção do Estado, gerada pelas crises econômicas e guerras mundiais, desenvolvimento é associado à concepção de crescimento econômico. Já na década de 1990, reconhecendo que a desigualdade econômica e social está ligada ao sistema, passa a ser visto não somente como sinônimo de crescimento econômico, mas como uma forma de transpor as desigualdades nas nações (ORTEGA, 2008).

Veiga (2010) sintetiza em três concepções fundamentais a abordagem sobre desenvolvimento, quais sejam: o desenvolvimento como crescimento econômico, desenvolvimento como meta inatingível (ilusão) e o caminho do meio.

Na primeira concepção o desenvolvimento era entendido como crescimento econômico, pois era mensurado pela evolução do Produto Nacional Bruto (PNB), Produto Interno Bruto (PIB), Renda *Per Capita*, dentre outros. Esse entendimento foi alterado, pelos economistas, no Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), com a primeira apresentação oficial do conceito de Desenvolvimento Humano⁴, por meio da criação e lançamento do "Índice de

⁴O conceito de Desenvolvimento Humano apresentado por Sen, no Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), refere-se ao alargamento das oportunidades e capacidades de escolhas das pessoas (SEN, 2010).

Desenvolvimento Humano" (IDH), tendo como causa a observação de que o crescimento econômico apresentado por alguns países subdesenvolvidos, na década de 1950, não apresentou os resultados sociais ocorridos em outros países considerados desenvolvidos (VEIGA, 2010). Dessa maneira, atualmente, outros aspectos passaram a ser ponderados. Assim, o desenvolvimento é associado a mais que apenas crescimento econômico, logo, outras variáveis devem ser consideradas.

Na segunda concepção, o desenvolvimento enquanto meta inatingível ou ilusória defende que, numa economia capitalista, dificilmente o núcleo de países ricos absorve os países pobres ou semiperiféricos, composto por países emergentes. A questão central dessa aceção caracteriza-se por considerar “que são irrisórias as chances de transposição dos dois ‘golfos’ que separam a pobreza dos periféricos da riqueza modesta dos semiperiféricos, e esta da riqueza oligárquica dos Estados do núcleo orgânico”. Em outras palavras, “[...] no sentido estrito de acúmulo de riquezas por parte de um número significativo de países [...] significaria em algum momento seu ingresso no núcleo orgânico”. Nesse aspecto, enfatiza-se a distinção de desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que, se assim fosse, o número de países desenvolvidos seria bem maior (VEIGA, 2010, p. 22).

A terceira concepção, denominada como caminho do meio, empreende uma ideia ampliada do conceito de desenvolvimento, recusando sua associação restrita a crescimento econômico e meta ilusória, e torna-se um caminho desafiador, por buscar explicá-lo a partir do reconhecimento das diferentes formas de liberdades. Trata-se da expansão das liberdades concretas das pessoas, significando buscar os meios do desenvolvimento não somente pela renda. Essa concepção, que entrou para o eixo central da discussão, passou a ser denominada “desenvolvimento social”, concebida pelo economista Amartya Sen, que recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998 (Veiga, 2010).

Em termos gerais, estas são vertentes que contribuíram para a discussão atual do desenvolvimento. A seguir, à luz do pensamento de teóricos brasileiros e do exterior, são tratados os conceitos de desenvolvimento econômico até a discussão atual, de desenvolvimento social.

1.1.1 Desenvolvimento Econômico

Na discussão sob a perspectiva econômica, Furtado (2009, p. 84) busca explicar os mecanismos de desenvolvimento, tratando que, em termos gerais, a análise econômica não pode explicar o desenvolvimento senão de forma limitada. No entanto, ela pode “identificar

alguns mecanismos (relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico”.

Furtado (2009) aponta que a ideia de desenvolvimento deve buscar explicar o processo de acumulação de capital, não podendo esta ser elucidada de maneira abstrata, pois está ligada à estrutura econômica: organização da produção, às formas de distribuição e organização da renda. O processo de desenvolvimento se processa através da combinação dos fatores existentes. Assim, são consideradas desenvolvidas, em certo momento, aquelas regiões que tendo seus fatores ocupados somente seria possível sob o aumento da produtividade. Por outro lado, as regiões com deficiência daqueles fatores são consideradas subdesenvolvidas, apresentando-se em diferentes graus.

Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos, causada pela modernização (FURTADO, 2000, p. 8).

Nessa perspectiva, Furtado (2009) indica que o desenvolvimento econômico eleva-se com o crescimento da produtividade, sendo, basicamente, considerado o aumento da renda, e por conseqüência, o aumento do consumo de bens e serviços. Porém, havendo uma tendência de concentração de renda haverá, também, uma divisão entre participantes e não participantes do “desenvolvimento”. Contudo, a definição de desenvolvimento e subdesenvolvimento seria “resultante da prevalência de um ou de outro desses dois processos” (FURTADO, 2000, p. 27). Em outras palavras,

O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente, um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, uma assimilação da técnica prevaiente na época (FURTADO, 2009, p. 85)

Importa dizer, que para o autor, é possível superar o subdesenvolvimento, e esta condição não é considerada uma etapa para o desenvolvimento. Mas sim, uma situação histórica causada pelo capitalismo, que configura numa relação dualista de desenvolvimento desigual. Para tanto, nesse processo devem estar imbuídos de interesses políticos consolidados às forças de modernização. No entanto, para Furtado (2000), o desenvolvimento não é estranho à estrutura social da sociedade. Ao teorizar sobre o desenvolvimento considera três dimensões:

[...] a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos (FURTADO, 2000, p.22).

No pensamento furtadiano, essas concepções são denominadas de desenvolvimento econômico e social, em que, um é determinado pelas relações de poder e outro pelas forças sociais, respectivamente.

O pensamento de Polanyi⁵ (2000) contribui para compreensão do desenvolvimento, não somente pelo ponto de vista econômico. Em sua obra “A grande Transformação” expressa a importância da regulação social sobre a economia. Para o autor, somente o aspecto econômico não assegura o desenvolvimento de uma sociedade. Seriam, no mínimo, exigidas as esferas econômica e política. Conforme defende o autor, num mercado auto-regulável “a ordem econômica é apenas uma função social na qual ela está inserida” e por outro lado, não há “um sistema econômico separado da sociedade”. Em outras palavras “o sistema econômico estava submerso em relações sociais gerais; os mercados eram apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada” (POLANYI, 2000, p. 92-93).

Numa leitura de Polanyi (2000), Schneider e Escher (2011, p. 195) indicam que numa sociedade em que os sistemas de mercados regulam a economia, as pessoas (enquanto força de trabalho) e seu modo de vida, e não somente os bens e serviços, são transformados em mercadoria. Nessa perspectiva, o capitalismo é visto como “sociedade de mercado”, na qual a “busca por meios de vida torna-se dependente do mecanismo de mercado”. No sistema capitalista a motivação econômica envolve as atividades “orientadas ao lucro” e “mediadas pelo mercado”. Nessa acepção, o autor traz uma dualidade contraditória, de um lado a expansão social capitalista e de outro a autoproteção social contra o “moinho satânico”⁶. Portanto, “Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade” (POLANYI, 2000, p.94).

⁵ Karl Polanyi pode ser considerado um dos grandes pensadores do Século XX, mas é um autor ainda pouco conhecido no Brasil, não obstante o crescimento considerável do interesse pela sua obra. Em seu livro “A Grande Transformação”, escrito em 1944, propõe explicar as mudanças nas estruturas institucionais e no imaginário social, a partir do século XIX, que resultam na relativa desvinculação e autonomização da esfera econômica frente à esfera política e no processo de formação e crise da “sociedade de mercado”. (MAUCOURANT, 2005, p.15 *apud* SCHNEIDER; ELCHER 2011, p. 188).

⁶ Termo utilizado para referir-se à destruição das relações sociais na concepção de Polanyi (2000).

Considerando estas acepções, Polanyi (2000) entende que o Estado cumpre o papel de nortear o processo econômico. O seu papel consiste, muitas vezes, na alteração do ritmo da mudança, aumentando-o ou reduzindo-o conforme a necessidade. Como exemplo, têm-se os cercamentos⁷, ocorridos na Inglaterra no Século XVII.

Nas interpretações de Block (2003) e Bugra (2007), a tese Polanyiana é a de que uma “sociedade de mercado”, objetivamente, não passa de uma ideologia, impossível de ser institucionalizada como uma realidade social sem destruir a atividade industrial, a natureza externa ao homem e a própria sociedade humana, com seus valores e sua cultura. Isto, porque a liberdade individual numa sociedade complexa só seria protegida pela intervenção política deliberada na vida social e econômica, pela ação dos atores sociais, através de inovações, adaptações e mudanças nas instituições vigentes (SCHNEIDER; ELCHER, 2011, p. 199).

Segundo Schneider e Elcher (2011), apesar do momento histórico atual ser outro, a visão de Polanyi (2000), possibilita uma análise dos complexos “regimes de governança” do atual capitalismo globalizado e das grandes transformações sociais ocorridas.

Numa concepção ampla, o desenvolvimento significa “o despertar das potencialidades de uma identidade, biológica ou sociocultural” (GUZMAN, 2005, p. 105). Esse conceito refere-se ao alcance de um “estágio superior” nos aspectos quantitativos e qualitativos; aludindo-se ao crescimento, o acréscimo ou adição natural de tamanho e ao veemente avanço, ou maior alcance, sem a necessidade do crescimento, respectivamente. Nesse sentido:

o desenvolvimento pode ser definido como o crescimento econômico (incremento do produto nacional bruto) acompanhado de uma mudança social e cultural (modernização) que tem lugar numa determinada sociedade, geralmente um estado/nação, como consequência de ações realizadas. Isso significa a elaboração de uma estratégia de planificação da mudança para melhorar a qualidade de vida de sua população. (GUZMAN, 2005, p. 106)

A partir dessas leituras, o desenvolvimento pode ser compreendido como mudança estrutural, o que implica em mudanças sociais. Estas se constituem numa complexidade de questões que não findam sua discussão, pois dependem das percepções individuais. As mudanças sociais, ou seja, as transformações societárias ocorrem pelo esforço dos indivíduos, em níveis históricos e intencionais (ação) que, por sua vez, geram o

⁷ Divisão da propriedade. Na Europa Ocidental o progresso econômico objetivava eliminar uma uniformidade das técnicas de agricultura. Na Inglaterra, o desenvolvimento da indústria lanífera levou o país ao estabelecimento da indústria têxtil - a direção da Revolução Industrial. Esses fatos são suficientes para identificar a mudança da terra arável para a pastagem e o movimento de cercamentos que a acompanhou como a tendência do progresso econômico (POLANYI, 2000, p. 56).

desenvolvimento. As ações dos membros da sociedade são provocadas por motivações, sejam elas econômicas, utilitárias, subsistência ou lucro, determinados pelo sistema econômico.

1.1.2 Desenvolvimento Social

Ao traçar, de forma singular, a trajetória do desenvolvimento, chega-se às dimensões no cenário atual, que interatua com uma realidade diferenciada e complexa. Na ideia de Sen (2010) o seu conceito parte do alargamento das liberdades reais, que se caracteriza pela melhoria das condições de vida e consiste na eliminação de privações de liberdade, que limitam as escolhas e oportunidades da pessoa de exercer seu papel de agente. Rompendo, dessa forma, com o primeiro conceito que considerava o desenvolvimento sinônimo de crescimento. Nas palavras de Sen (2000, p. 29): “O crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem que estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”.

Esta abordagem do desenvolvimento tem sido amparada por todos os Relatórios do Desenvolvimento Humano, a partir do ano de 1990. Apresenta um extenso conjunto de indicadores (33 quadros e quase 200 indicadores) acerca dos resultados conseguidos em países de todo o mundo, refletindo a capacidade de sobrevivência, aprendizado, dentre outros. No entanto, Veiga (2010) enfatiza que algumas proposições dadas na concepção seniana não são passíveis de mensuração, citando como exemplo, que desde os primeiros Relatórios, o PNUD criou um índice da liberdade humana, em 1991, e um índice da liberdade política, em 1992, os quais não resistiram, denotando ainda mais a complexidade em tratar pontos especificamente qualitativos para analisar desenvolvimento.

Dentre as privações de liberdade elencadas por Sen (2010), citam-se a pobreza, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência exercida pelos Estados repressivos. O autor menciona que a liberdade é fundamental para o processo de desenvolvimento por duas razões: a razão avaliatória, em que a avaliação do progresso deve ser feita verificando se houve aumento das liberdades das pessoas e a razão da eficácia, na qual a concretização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas, sendo necessário observar as relações empíricas relevantes.

Dessa forma, a complexidade em conceituar desenvolvimento ganha nova significação, é um construir/desconstruir de conceitos, refazendo passagem para que efetivamente se chegue a uma compreensão da amplitude que envolve essa discussão. Longe

de propor um conceito definitivo, esta pesquisadora entende que o ponto chave do desenvolvimento é a transformação social, e nela estão envolvidos os aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos relacionados à melhoria do modo de vida das pessoas.

1.1.3 Uma contraposição à ideia de desenvolvimento

Uma contraposição à ideia de desenvolvimento é revelada em entrevista por Serge Latouche, Professor da na Universidade de Paris-Sul e presidente da Associação Linha do Horizonte, em 2004, na qual o define como “conceito-armadilha”. Nessa definição, o desenvolvimento se realiza por meio de ilusão ideológica, criando um consenso entre as partes contrárias, sem uma análise clara e crítica dos indivíduos. Na verdade, para o Professor, o que se expressa é a acumulação de capital, exploração da força de trabalho, imperialismo ocidental ou dominação (LATOUCHE, 2004).

Na atualidade, o fruto de toda discussão do desenvolvimento tem sido adjetivá-lo como sustentável. Para Latouche (2004) essa é uma concepção aterrorizadora, e há dúvidas se é uma solução plausível para os problemas. A sugestão seria:

[...] refletir e trabalhar na direção de um pós-desenvolvimento menos desesperador e juntar os pedaços de uma pós-modernidade aceitável. Sobretudo, reintroduzir o social e o político nas relações de troca econômica, reencontrar o objetivo do bem comum e de uma vida melhor no comércio social (LATOUCHE, 2004, p. 3).

Nessa acepção, Latouche (2004) enfatiza o decrescimento como solução para a sociedade.

O decrescimento é um *slogan* cômodo para resumir a necessidade de se questionar o crescimento. É claro que toda proposta concreta ou contra-proposta é, ao mesmo tempo, necessária e problemática. O decrescimento *per se* não é realmente uma alternativa concreta, é, antes de mais nada, uma matriz que autoriza uma série de alternativas. Trata-se, portanto, de uma proposta necessária para reabrir o espaço da inventividade e da criatividade do imaginário, bloqueado este pelo totalitarismo economicista, desenvolvimentista e progressista (LATOUCHE, 2004, p. 3).

Ao tratar do “desenvolvimento” nos países do terceiro mundo, considerados como subdesenvolvidos, Latouche (2004, p. 5) aponta que “o decrescimento tem sentido somente, na medida em que os países envolvidos tenham ingressado nas sociedades de crescimento, a fim de evitar afundar-se ainda mais em um impasse”. Para esses países esse processo ocorreria de outra maneira, seria preciso:

romper, com o fio da história interrompida pela colonização, o desenvolvimento e a globalização. Reencontrar uma identidade cultural própria. Reintroduzir os produtos específicos esquecidos ou abandonados, e os valores “antieconômicos”. Recuperar as técnicas e saberes tradicionais (LATOUCHE, 2004, p. 3).

Para Latouche (2004, p. 4), essa concepção pode ser considerada utópica pela população e ambientalistas. Mas um “sistema se baseia na produção de valores de troca através do mercado generalizado, que engendra lucros para os capitalistas, exploração para os trabalhadores do Norte e do Sul, e destruição da natureza”, essa pode por meio de uma transição onde estes seriam incitadores e não os fundamentos do sistema. Por fim, o Professor, aponta para um Decrescimento que consista em eliminação das coisas supérfluas, pensar um decrescimento de consumo. Associado a isso, re-regionalizar as atividades, programar um planejamento de retorno à agricultura camponesa, implodir a produção de bens relacionais.

1.2 Perspectivas de Desenvolvimento Rural

Desde as origens, a discussão de desenvolvimento esteve ancorada na ideia de ajuda, cooperação para a melhoria da qualidade de vida da população. Até o século XIX, centrou-se numa lógica urbano-industrial, em que as mudanças ocorriam a partir da movimentação das “pessoas para onde se concentrava o capital”, solidificando “uma estrutura de poder que situava o campo e as comunidades rurais numa posição cada vez mais marginal e dependente” em relação às cidades, onde situavam os centros industriais. Entretanto, os resultados não foram satisfatórios. O que ocorreu foram grandes desequilíbrios socioeconômicos, em que os espaços urbanos configuraram-se em espaços de pobreza, causados pela migração rural (GUZMAN, 2005, p. 107).

A discussão sobre desenvolvimento rural foi precedida com o debate sobre a questão agrária que surgiu a partir de uma ação intelectual e política pro-camponesa. Neste sentido, as perspectivas teóricas representaram um papel fundamental na implementação do Desenvolvimento Rural, sendo agrupadas, por Guzman (2005), em três categorias, conforme descritas a seguir:

- Desenvolvimento comunitário: considerado a perspectiva da teoria sociológica da vida rural, está associada à necessidade de introduzir, no manejo dos recursos naturais, as tecnologias derivadas das ciências agropecuárias e florestais. Ocorriam as

transformações socioculturais das comunidades rurais, a agricultura deixava de ser um modo de vida para se vincular ao mercado;

- Desenvolvimento rural integrado: considerado sob a perspectiva da teoria da modernização, está ligado à necessidade de industrializar a agricultura. Essa teoria, geralmente, transforma os camponeses e agricultores em empresários, a partir da introdução de mudanças tecnológicas.
- Desenvolvimento rural sustentável: considerado sob a perspectiva da teoria da sustentabilidade, estando relacionada ao ecodesenvolvimento⁸, à adoção de ações com viés da preservação ambiental.

Analisando as formas históricas, descritas por Guzman (2005), apreende-se que, na concepção do desenvolvimento comunitário, o desenvolvimento rural pode ser definido como ações estratégicas que visem: a) aceitação das tecnologias (industrialização) por parte da população rural; b) incremento no nível de vida da população (satisfação de suas necessidades básicas); c) construção de organizações comunitárias para obter participação, com fins de transferir tecnologias e homogeneizar o manejo de recursos naturais.

Conforme Guzman (2005), a segunda forma histórica, denominada Desenvolvimento Rural Integrado, surge com o avanço desordenado da produção agroindustrial gerando grandes desigualdades sociais, rural e urbana, emergindo para implementação de políticas de desenvolvimento que buscassem reduzir os custos sociais auferidos pela modernização. Na Europa, essas ações tiveram como objetivos: o equilíbrio intersetorial, agricultura integrada (pluriatividade), evitar a degradação ambiental, rompimento com a dependência externa, privilégio da população local. Segundo Guzman (2005) no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável:

este resulta do falso discurso ecologista esboçado pelos organismos internacionais, por meio de uma construção teórica eco tecnocrática, que transmite a mensagem pela qual o planeta está em perigo, não porque os países ricos tenham desenvolvido uma forma de produção e consumo dilapidadora de energia e recursos, contaminante e destruidora dos equilíbrios naturais. Ao contrário, o argumento utilizado é o de que os países pobres têm um grande crescimento de população e deterioram a natureza devido a sua pobreza e degradante apropriação dos recursos naturais, mediante a derrubada das matas e uma agricultura esgotadora da terra (cientificamente marginalizada) (GUZMAN, 2005, p. 122).

⁸ Os conceitos de “Ecodesenvolvimento” e “Desenvolvimento Sustentável” são sinônimos, com cinco dimensões de sustentabilidade: *social, econômica, ecológica, espacial e cultural* (SACHS, 1993).

Assim, “o manejo industrial dos recursos naturais é um requisito imprescindível para esse tipo de desenvolvimento”. Para isso, o Desenvolvimento Rural sustentável deve assegurar da sua aplicação às áreas rurais pela “aceitação de introdução de atividades não agrárias que contribuíssem para o processo de privatização, mercantilização e cientificação dos recursos naturais” (GUZMAN, 2005, p. 123).

Segundo Saborin (2009), a experiência do Norte e Nordeste brasileiro quanto ao Desenvolvimento Rural sustentável nasce das agências multilaterais e das organizações da sociedade civil ligadas a agricultores, e é caracterizada por três processos que interatuam entre si: a) a atuação do Estado, desarticulada em diversos apoios à produção (comercialização, extensão, formação), especialmente no que diz respeito à agricultura familiar; b) implementação de políticas públicas para agricultura familiar, a partir de uma ideia social e assistencialista; c) ênfase no aspecto territorial e participativo no processo de desenvolvimento.

O autor aborda que as políticas públicas são concebidas de forma segmentada, sob influência das agências multilaterais, ocasionando uma separação entre as políticas sociais e as políticas produtivas, ao contrário do que seria um fundamento do desenvolvimento, no qual ocorreria um equilíbrio entre as perspectivas social, econômica e ambiental.

Relacionando a questão da dependência do sistema capitalista, entende que as políticas sociais para a população rural (aposentadorias, bolsa família, e demais auxílios) restringem ou desestimulam a compra dos produtos da agricultura familiar. O acesso a essas políticas se dá por meio de um cartão magnético que é utilizado em grandes redes de supermercados conectados à rede bancária. Dessa forma, mantém a dependência em relação às grandes agroindústrias e limita o desenvolvimento no âmbito territorial.

1.2.1 Territórios e Desenvolvimento Territorial rural

Antes de tratar da abordagem territorial do desenvolvimento, importa considerar a multidimensionalidade do conceito de território, conforme definições de Schneider (2008). Numa acepção geográfica, trata-se do espaço. Na antropologia, o conceito de território serve para descrever e delimitar o ambiente onde ocorrem as relações e interações sociais. Na economia, o objetivo é compreender em que medida a localização espacial da atividade produtiva influencia no custo ou na formação do preço de determinado produto.

Nesta perspectiva, considerando que o conceito de território é utilizado por diferentes áreas nas Ciências Sociais, importa compreender seu conceito por seus principais paradigmas.

O Primeiro paradigma refere-se à interação dos humanos com o espaço. Relaciona com as formas de uso e transformação, dimensão instrumental e normativa (determinado lugar pode ser demarcado e apropriado). Dessa forma,

o território é o espaço determinado e delimitado por e a partir de relações de poder, que define um limite (alteridade) e que opera sobre um substrato referencial, o que implica que o território é definido por relações sociais e está referenciado a formas jurídico-políticas – exemplo clássico de um Estado-Nação –, culturais – de uma associação de bairro dentro de uma cidade – e/ou econômicas – de uma grande empresa (SOUZA, 1995 apud SCHNEIDER, 2009, p. 5)

O segundo paradigma refere-se à visão dos estudiosos que pensam o território a partir das relações entre as dimensões imateriais, culturais e simbólicas com o espaço. Neste caso, o território deixa de ser apenas um espaço físico delimitado e perpassa pela partilha de valores e sentimentos de um grupo de indivíduos que ocupam certo espaço e ali constroem suas identidades, códigos e normas (SCHNEIDER, 2009). Os estudos de Putman (1996)⁹ apresentam exemplos desses grupos sociais que possuem forte identidade social.

O terceiro paradigma versa sobre o conceito de território ligado aos estudos de economia, do planejamento e da geografia do desenvolvimento. Nesta acepção, o conceito está relacionado ao de região. As economias locais e dos processos de desenvolvimento regional são questões abordadas por economistas e geógrafos. Na geografia o espaço-região é uma questão importante nos estudos sobre o desenvolvimento econômico, que busca demonstrar como certa região pode atrair e influenciar a dinâmica social e econômica e “ser dotada de processos contínuos e potenciais de inovação tecnológica, alta mobilidade de fatores e de intenso relacionamento institucional” (SCHNEIDER, 2009, p. 6).

Pensar o desenvolvimento para as regiões rurais deve-se considerar as especificidades e os fatores que determinam sua dinâmica territorial, nas vertentes cultural, social e econômica. Tendo em vista, que o meio rural tem um papel preponderante no desenvolvimento contemporâneo, para o qual foi dada uma especial atenção nos últimos anos. Nesse sentido:

⁹ No estudo sobre a Itália, Putnam (1996) mostra a forte herança cultural por laços sociais e identidade que foram responsáveis pelo desenvolvimento sob forma de associações e organizações de classe.

o desenvolvimento rural é definido como um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafo-climáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial (SCHNEIDER, 2004, p. 98-99).

Na década 1990, a abordagem territorial ganha importância nos estudos do desenvolvimento rural, considerando a diversidade que envolve o mundo rural, o que chamam de *nova ruralidade*. Essa re-significação do rural perpassa pelas dimensões que envolvem as relações rural-urbano, as relações interpessoais e a proximidade com a natureza. O “rural” passa a integrar uma novidade na dinâmica do desenvolvimento, pela unificação dos diferentes mercados: de trabalho, de produtos e serviços e bens de consumo (ABRAMOWAY, 2003).

Nas últimas décadas o meio rural passou por diversas transformações, especialmente, na integração de outras atividades não-agrícolas, ou seja, atividades tipicamente urbanas, mas que são importantes para geração de emprego e renda no meio rural. Abrindo margem para o enfoque territorial, em que o meio rural passa a ser reconhecido como espaço e não mais como setor. Portanto, o mundo rural passa a ser analisado com um caráter pluriativo, multidimensional superando as visões unidimensionais e produtivistas, como era considerado. Nessa perspectiva, ao promover políticas públicas para o desenvolvimento rural é necessário superar a dicotomia rural-urbana (ORTEGA, 2008).

Segundo Silva (2001) o rural deixa de ser associado apenas à agricultura, que passa a ser uma de suas atividades, deixando de ser “sinônimo de atraso”. O novo rural seria por grupos de atividades, quais sejam: agronegócio, ligado às agroindústrias; não agrícola composto por atividades ligadas à moradia, ao lazer e prestação de serviços; e, os denominados pelo autor de “sem-sem”, formados pelos excluídos, que não possuem terra, emprego, educação, saúde e renda, e ainda desorganizados socialmente. Esse novo rural, conforme Schneider (2010, p. 521), seriam famílias pluriativas, “que são aquelas que combinam atividades agrícolas e não-agrícolas e promovem a integração intersetorial (agricultura com comércio e serviços) e interespacial (rural com urbano)”.

A ruralidade assume novas funções dentro dos atributos territoriais, vislumbrando o espaço de atividades variadas, com uma multiplicidade de atores sociais, e não meramente como produtor de produtos agropecuários. “Rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades” (ABRAMOWAY, 2003, p.20). Essa é uma tentativa de definição

mais recente dada pela Divisão de Desenvolvimento Rural da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação para a América Latina. No entanto, essa relação possui dupla natureza, por um lado, a ruralidade é vista pela relação com a natureza, a relação com as pessoas, o espaço natural e cultivado. Por outro lado, importa considerar o estudo da relação com as cidades, das quais dependem direta ou indiretamente.

Atualmente no Brasil, está mais difícil diferenciar o urbano e o rural. Percebe-se uma urbanização do rural como resultado do processo de industrialização e do inchamento do mundo urbano, no espaço definido como rural. Nessa mudança, há uma integração entre o urbano e o rural na economia, a agricultura deixa de ser apenas fornecedora de insumos, passando também a comprar. O resultado dessa integração foi a consolidação dos “complexos agro-industriais” que respondem pela dinâmica das atividades a ela vinculadas (SILVA, 1997).

Entre estudiosos há consenso de que há interação ativa e recíproca entre o urbano e rural. Nas palavras de Schneider:

[...] há consenso de que os processos sociais, as dinâmicas econômicas (produtivas e tecnológicas) e os traços culturais que ocorrem no espaço rural são fluídos, permeáveis, transpassados e de algum modo integrados à sociedade contemporânea. Portanto, aquela ideia de associar o rural ao atrasado, ao isolamento ou a tradição e o urbano ao progresso, à integração e à modernidade perderam seu sentido (SCHNEIDER, 2009, p. 8).

No final do século XX, os países desenvolvidos começaram a mostrar formas sociais e econômicas de organização à medida que a sociedade saía dos “padrões fordistas”, não se tratando de mundo rural caracterizado exclusivamente com as atividades agropecuárias. Emergem novos modos de regulação por parte do Estado que aponta três pontos focais para o debate:

- a) a mudança rural é multidimensional, ou seja, não pode ser vista apenas da ótica econômica ou social, nem do ponto de vista estrito da produção e/ou do consumo;
- b) é preciso incorporar a esfera da circulação como parte das “novas formas, mais especificamente, o capital financeiro”;
- c) o significado do atual processo de “*commodotization*” é que as áreas rurais estão crescentemente associadas com atividades orientadas para o consumo, tais como, lazer, turismo, residência, preservação do meio ambiente, etc. (MARSDEM, 1989 , *apud* SILVA, 1997, p.3).

Nos estudos de Abramoway (2003), infere-se que o desenvolvimento territorial apresenta-se com três características básicas: a existência de um “grupo de empresas” num certo território, o ambiente de inovações e troca de informações entre indivíduos e empresas e

a integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais. Essas características partem das experiências de desenvolvimento, vivenciadas na Itália com a “industrialização difusa” e “terceira Itália”¹⁰.

A preocupação com processo pelo qual se validam as relações sociais localizadas permeia a valorização de certos territórios como uma “comunidade de valores e intenções”, sendo isso mais importante que o resultado alcançado. É nesse contexto, que no processo de desenvolvimento ganha significado um ambiente de cooperação, implicando a troca de informação, atenção comum à formação dos trabalhadores, bem como a implantação de serviços indispensáveis ao funcionamento e qualidade de vida numa determinada região. Neste sentido, é que surge a noção de “sistema econômico local”, não se limitando essa concepção ao isolamento, mas à “abertura de novas oportunidades com base no aperfeiçoamento do tecido institucional de cada região” (ABRAMOWAY, 2003, p. 91).

Territórios não é, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais (ABRAMOWAY, 2003, p. 38).

Diante disso, o autor, enfatiza como desafios a falta de estudos que propiciem o estabelecimento de tipologias acerca do alcance e limites da atuação das organizações para o Desenvolvimento Rural. Entretanto, apresenta algumas hipóteses que buscam facilitar a superação das principais dificuldades: a necessidade de associação de trabalho ao conhecimento, o que implica em mudança no ambiente educacional; a formação de uma rede de atores que busquem a valorização dos atributos de certa região; reconhecimento da insuficiência da esfera política e administrativa necessária para gerir o desenvolvimento local; organização de iniciativas que materializem a existência da dinâmica territorial; criação de novos mercados que ponham em destaque as capacidades regionais “territorializadas”; colaboração de faculdades e universidades na formação de redes de desenvolvimento territorial; construção de uma nova visão do meio rural (ABRAMOWAY, 2003).

¹⁰ A experiência da Terceira Itália ocorreu na região central da Itália com o processo de industrialização baseado na economia local com inserção no mercado nacional e internacional de mercadorias, na literatura recente esse processo é descrito como de industrialização difusa. A industrialização difusa caracteriza-se por redes de pequenas e médias empresas concentradas num território, cada qual especializada em um estágio do processo de produção de um mesmo tipo de bem e ligada ao mesmo mercado.

1.2.2 Desenvolvimento Local

A adjetivação local tem sua origem no “desenvolvimento comunitário” nos anos 1960, resultado da ação direta dos países subdesenvolvidos, onde as Comunidades Eclesiais de Base protagonizam suas ações com o pensamento de que os problemas e as soluções devem ser abordados de maneira integrada, a partir da mobilização e da intervenção na própria comunidade. Assim, pode-se definir Desenvolvimento Local como “o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local” (RODRIGUES, 2009, p. 147). Nesta percepção, este conceito é resultado do paradigma territorialista e das experiências que o validam.

O Desenvolvimento Local, compreendido como uma alternativa ao desenvolvimento coloca, na sua centralidade, as pessoas como protagonistas, considerando seus valores, sua história, sua cultura, seu potencial econômico e suas necessidades sociais. Nas palavras de Bava (1996, p.58) o desenvolvimento local é: “endógeno, nasce das forças internas da sociedade; constitui um todo, com dimensões ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, sendo que a ação a seu serviço deve integrar todas essas dimensões”.

A dimensão endógena resgata a noção de que as pessoas são capazes de transformar sua realidade, alterar o curso de sua história, mudar seu futuro, mas para isso o individualismo deve ser superado. Nessa perspectiva, vale refletir sobre o papel das pessoas enquanto sujeitos/atores de sua própria história, num mundo globalizado, em que tudo parece estar cada vez mais próximo, porém separado.

A definição de sujeito pode ser o resultado da confluência ou da “combinação da atividade racional e de identidade cultural pessoal [...] o sujeito está na encruzilhada de princípios gerais e de princípios particulares de conduta” (TOURAINÉ, 1999, p.204). Na sociedade contemporânea, o sujeito passa por dois universos: os poderes comunitários autoritários e a dominação de mercado. Na visão do autor “é preciso recusar escolher entre a globalização dirigida pelos países industriais e pelas ditaduras que impõem em nome dos direitos de uma comunidade” (TOURAINÉ, 1999, p. 348), pois tais forças agridem gravemente a liberdade do sujeito.

Importante considerar que Touraine (1999) defende que para “viver juntos” em sociedade é preciso que a educação, a democracia e igualdade de direitos estejam a serviço de cada sujeito. Resume o sociólogo que é preciso ter um sistema político que exalte a diferença,

um sistema jurídico que prescreva a igualdade, mas, sobretudo uma escola que ensine a viver juntos, e são nessas condições que os sujeitos se tornam atores de sua própria vida.

Nesse pensar o sujeito como ator, não se pode pensar o Desenvolvimento Rural de forma reducionista ao crescimento agrícola. Estudos recentes apontam que as regiões rurais são dinâmicas, caracterizadas por uma rede de relações entre serviços e organizações públicas, urbanas ou rurais, nas quais maior importância é dada ao “fenômeno da proximidade social que permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam” (ABRAMOWAY, 2003, p.83). Devido à proximidade dessas relações é que denota a relevância dos atores, convergindo que há uma ênfase na dimensão territorial do desenvolvimento. Outra vertente desse pensamento é o capital social.

Segundo Abramoway (2003), o capital social colabora para estabelecimento de novas relações entre os habitantes de certa região. Citando Coleman (1990), o autor diz que o capital social não é uma entidade particular, mas uma variedade de entidades com características em comum no aspecto de uma estrutura social e que facilitam as ações dos sujeitos que estão dentro desta estrutura, tornando possível o alcance dos objetivos. Como exemplo, faz referência à substituição do patrimônio pelos fundos de aval, cooperativas de créditos no estabelecimento de relações entre agricultores e sistema bancário. Ou seja, individualmente não seria possível aos agricultores o acesso aos recursos do sistema bancário, importando a relação de confiança, podendo ser considerada como um ativo social capaz de gerar benefícios, a geração de renda.

CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A abordagem desse capítulo perpassará pela contextualização e objetivos das políticas públicas, seguindo para a discussão sobre sua implementação visando ao Desenvolvimento Rural. Em seguida, são discutidos alguns programas que têm por finalidade a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável: PRONAF, PAA, PNAE, Luz para Todos, dentre outros, que tenham esta finalidade.

2.1 Políticas Públicas: contextualização e objetivos

Ao tratar de políticas públicas para o desenvolvimento, inicialmente, importa discutir sobre a licitude do Estado e da ação pública, desde a concepção, formulação, decisão e implementação; que expressa claramente o ponto de atuação. Nesse sentido, entende-se que “toda ação pública, em qualquer nível que seja, e qualquer que seja o domínio a que se refere, entra no campo da análise das políticas públicas”. No campo das políticas públicas, há três elementos que a caracterizam: “uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência; ela tende a constituir uma ordem local” (MULLER & SUREL, 2004, p. 16).

O primeiro se refere a uma política pública como um conjunto de medidas concretas que revelam o conteúdo palpável de política, ou seja, as competências, ligado a um conjunto de recursos financeiros, intelectuais; o caráter normativo (regulador) e materiais. Nesse aspecto, é necessário saber e compreender: a) quem define as normas da ação pública; b) que todas as medidas devem ser agrupadas num quadro normativo e cognitivo coerente; c) o caráter essencial conflitante de toda política. O segundo elemento refere-se à combinação da força pública e elementos de competência, ou seja, a política pública como forma de intervenção do Estado; o qual se fundamenta na ação do Estado, compreendendo os elementos decisórios, em que a análise das políticas públicas sirva para identificar os limites entre o espaço público e privado. E o último elemento diz que a política pública constitui uma ordem local, em outras palavras, é necessário levar em conta o grupo de indivíduos, organizações que serão afetadas pela ação do Estado (MULLER e SURIEL, 2004).

Nesse contexto, as políticas públicas constituem um conjunto de ações coletivas voltadas para garantir os direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinadas necessidades nas diversas áreas da sociedade.

Para melhor entendimento do contexto geral dessa temática, vale compreender sua origem e trajetória. Nos Estados Unidos, a política pública nasce como área de conhecimento e disciplina acadêmica, concentrando-se na análise sobre o Estado e suas instituições. Na Europa, a temática aparece como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias que visam explicar sobre o papel do Estado e governo. Assim, o pressuposto para que se consolide o estudo das políticas públicas é que o papel do Estado pode ser passível de estudo e análise científica (SOUZA, 2007).

Nas últimas décadas do século XX, as políticas públicas ganharam maior visibilidade nos países em desenvolvimento, devido a fatores relacionados à restrição de gastos, às novas visões sobre o papel dos governos e aos desafios dos países, que não conseguiram formar uma política capaz de equacionar e impulsionar, minimamente, o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

A partir do conhecimento e da implementação de processos decisórios, alguns governos passaram a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento de suas metas fiscais e equilíbrio orçamentário, limitando a intervenção do Estado na economia e focalizando as políticas sociais. Assim, o esboço das políticas públicas, elaboração e implementação, influenciam os resultados e as decisões inerentes ao processo (SOUZA, 2007).

Para definir política pública não há uma única, ou melhor, forma. Mas diversos autores mencionam que as definições direcionam o olhar para o estudo de “onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”. Assim, mesmo considerando as diferentes perspectivas, definir políticas públicas induz “uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante que a soma das partes e que os indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores” (SOUZA, 2007, p. 69). Seguindo esse pensamento:

Pode-se, então, resumir política pública como um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e , quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

As atribuições do governo, nesse sentido, são realizadas por meio das políticas públicas, orientadas para resolução de problemas, sendo de competência do Estado sua

elaboração e formulação. Mattos e Herconwitz (2011, p. 105) ao abordar a política pública nacional definem que esta “deve consolidar uma leitura comum de um problema, identificar uma situação objetiva e interpretar a conjuntura final, sem olvidar que a execução desse processo se dá por ajustes constantes”, lembrando que qualquer processo de planejamento passa por constantes revisões e adequações.

Mattos e Herconwitz (2011) citando Lowi (1972) e Regonini (1989) diz que as políticas públicas são divididas em quatro tipos: distributivas, redistributivas, reguladoras e constitucionais. As políticas distributivas são aquelas que geram benefícios diretos a um grupo social, sem nenhuma relação explícita ou direta com os respectivos benefícios, que incidem sobre a sociedade por meio de medidas fiscais, como exemplo, têm-se os programas de transferência de renda, os subsídios para atividades agrícolas, facilidades fiscais concedidas, dentre outros.

As redistributivas são as que geram benefícios a grandes faixas sociais. Exemplos dessas são a reforma agrária, reforma da Previdência Social, entre outros. As políticas reguladoras são as que normatizam o comportamento de determinadas categorias ao impor leis, códigos. A título de ilustração tem-se o código de trânsito e a lei de defesa do consumidor. As políticas constitucionais são as que estabelecem os procedimentos para a tomada de decisão pública e as relações entre os aparelhos do Estado.

De certa maneira, as políticas públicas definem as alternativas para legitimar as ações do governo em relação aos interesses dos diversos segmentos sociais. Nesse sentido, em sua formulação e implementação podem ser utilizados os critérios quanto à natureza ou grau de intervenção estrutural ou emergencial, referindo-se, respectivamente, à intervenção nas questões estruturais como renda, emprego, dentre outras; e resolver uma situação imediata ou temporária.

Outro atributo a ser observado é quanto à abrangência dos beneficiários dessas políticas, sendo classificadas em: universais, aquelas destinadas a toda população; segmentais, aquelas que se destinam à determinado segmento da população, considerando um fator comum, idade, gênero, por exemplo; e, fragmentadas são as políticas destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento, tais como: políticas públicas para o Desenvolvimento Rural (TEIXEIRA, 2002).

As políticas públicas traduzem uma ideia de reciprocidade e redistribuição entre os valores humanos imbuídos na sociedade. Haja vista a questão das políticas de transferência

de renda¹¹, que são geradas dos valores de justiça e equidade, e originam da noção de direitos universais da humanidade, justificando a ação de redistribuição do Estado. Na ideia de estrutura de reciprocidade em relação às populações futuras, têm-se as políticas de preservação do meio ambiente (SABOURIN, 2009).

A construção de políticas públicas envolve as dinâmicas territoriais, e sua evolução resulta em mudanças sociais. Na concepção de Sabourin (2009, p. 173) “as políticas públicas, os governos precisam se apoiar em base social”. Nesse aspecto, a partir da abertura democrática, os governos passaram a subsidiar os movimentos sociais, compartilhando o controle dessas políticas. Entretanto, há outros programas de políticas públicas criadas a partir das proposições das organizações sociais articuladas regionalmente, como exemplo: programas de cisternas de captação de água de chuva¹². Para o autor (p. 175) “não há boas políticas públicas sem organizações locais fortes, capazes de mobilizar seus instrumentos ou de participar a concepção de novos dispositivos”. Nessa perspectiva, a elaboração de políticas públicas perpassa pelo contexto territorial do desenvolvimento, especialmente, aquelas destinadas a meio rural.

2.2 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural

No Brasil, a evolução das políticas públicas para o Desenvolvimento Rural, iniciou-se nos anos 1970, tendo como eixo central a massificação das políticas e processos sociais desencadeados com a chamada modernização conservadora (privilégio à grande propriedade, tecnificação e mecanização das lavouras, grande oferta de crédito). Na década seguinte, houve uma crise desse modelo, o que resultou em custos sociais, ambientais, e na inviabilidade do padrão de financiamento, até então em vigor.

Nos anos 1990, no entanto, foi o período de crescimento da agricultura familiar como alvo de políticas públicas, sendo também o período de consolidação da ideia de que o envolvimento dos atores sociais influencia de forma positiva a aplicação de recursos públicos. Já no início da primeira década do Século XXI, o desenvolvimento foi marcado pela

¹¹ Segundo Sabourin (2009) as políticas de transferência de renda implementadas no Brasil, apesar de ser notório seu progresso, ainda não foram promovidas de forma suficiente a inserir economicamente os beneficiários em um processo que possibilite a saída da condição de dependência do sistema de assistência social.

¹² O programa de cisternas de captação de água de chuva implantado no Nordeste Brasileiro foi criado a partir da Articulação do Semi-Árido Brasileiro, mobilizada pelas organizações e movimentos sociais (associações comunitárias, sindicatos, paróquias, ONGs) integrando ações em favor dos agricultores familiares desta região (SABOURIN, 2009).

abordagem territorial, numa perspectiva de valorização da escala local na afirmação de suas dinâmicas (FAVARETO e DEMARCO 2004).

Considerando a dinâmica da ruralidade brasileira, Silva (2001) aponta cinco grupos de políticas que são fundamentais para o desenvolvimento das áreas rurais, a saber:

- a) políticas de desprivatização do espaço rural tais como a criação de programas de moradia rural, recuperação de vilas e colônias, implantação de áreas públicas para lazer no entorno de reservas ecológicas;
- b) políticas de urbanização do meio rural visando à criação de infra-estrutura de transportes e comunicações, bem como a extensão dos serviços urbanos básicos, principalmente água potável, energia elétrica, saúde e educação;
- c) políticas de geração de renda e ocupações agrícolas e não agrícolas, que visem estimular a pluriatividade das famílias rurais e outros usos para os espaços rurais (como o turismo, a moradia e a preservação ambiental),
- d) políticas sociais compensatórias ativas, tais como aposentadoria precoce em áreas desfavorecidas, estímulo a jovens agricultores, renda mínima vinculada à educação de crianças (como no caso dos cortadores de cana mirins, das carvoarias) etc.;
- e) um reordenamento político-institucional que reconheça as novas formas de regulação que vêm surgindo e que permitam tanto superar o tratamento individualizado dado até aqui aos beneficiários das políticas públicas, como fortalecer novas estruturas do poder local para que seja possível a efetiva descentralização das atuais políticas públicas do país (SILVA, 2001, p. 51-52).

Até o início da década de 1990, pode-se dizer que não havia uma política pública, com alcance em todo Brasil, com ênfase nas necessidades do segmento rural. Essa área era considerada restrita e imprecisa no âmbito do Estado. Vale lembrar, que nesse período a agricultura brasileira estava densamente comprometida pelo processo de abertura comercial e desregulamentação dos mercados. No entanto, alguns fatores mudaram o rumo do desenvolvimento rural.

As reivindicações e lutas dos trabalhadores rurais passaram a ser organizadas e direcionadas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, pelo movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) (SCHNEIDER *et al*, 2004).

O desenvolvimento rural e a agricultura têm sido alvo de diversas categorias das políticas públicas. Sabourin (2009) relaciona da seguinte forma:

- a) políticas distributivas e de apoio à produção relacionados aos subsídios e créditos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tais como o PRONAF em suas diversas categorias;
- b) políticas de irrigação da Secretaria de Recursos Hídricos;

- c) políticas sociais propiciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Luta contra a Fome (MDS), nestas incluem-se a segurança social, aposentadoria rural, Bolsa-família, aquisição de alimentos), etc.;
- d) políticas de regulamentação relativas ao manejo dos recursos naturais, com o Ministério do Meio Ambiente, administração de mercados com o Ministério da Indústria e Comércio, da gestão de normas sanitárias com o MAPA;
- e) políticas de tributação com o Ministério das Finanças e da Economia.

De forma que não há como considerar que as políticas públicas para o Desenvolvimento Rural ocorrem de forma dualista entre a agricultura familiar e a patronal. Há também uma pluralidade de políticas públicas e ministérios que atuam de forma diversificada. Convém comentar que por muito tempo essas políticas favoreceram a agricultura patronal, que naquele momento dispunha de força e poder na conjuntura do governo¹³ (SABOURIN, 2009).

Isso não quer dizer que atualmente não haja facilidade de acesso por parte dessa categoria de agricultores aos subsídios do governo, mas o que ocorreu foi a ampliação da participação das categorias de agricultores familiares nas diversas políticas implementadas, especialmente nas últimas décadas. Dados do IBGE e pesquisas recentes apontam para uma significativa parcela dessa população nas políticas públicas.

Tendo discutida a abordagem teórica do Desenvolvimento Rural e das políticas públicas como vetores para esse desenvolvimento, vale apresentar a seguir um breve contexto das principais políticas implementadas, no Brasil, nas últimas décadas que têm como objetivo impulsionar o Desenvolvimento Rural, especialmente nas regiões onde a pobreza e as desigualdades sociais são latentes. Não se pretende nesse trabalho, aprofundar a discussão sobre cada política pública, visto que conforme já dito anteriormente, este trabalho centra na análise de uma medida do Desenvolvimento Rural. Entretanto, entende-se que tais políticas foram e são fundamentais para desenvolvimento, nas suas diversas dimensões no meio rural.

¹³ No primeiro governo Lula, ocorreu uma exagerada distribuição de cargos nos ministérios, resultando em tensões e contradições nas políticas públicas para o Desenvolvimento Rural. Naquele momento, os ministérios da agricultura, da Indústria e do Comércio e Desenvolvimento foram entregues a grandes proprietários e agroexportadores; enquanto, nas secretarias do MDA foram nomeados os responsáveis por movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar. Configurando certo conflito entre objetivos destes, refletindo nos programas, muitas vezes contradições, entre produção e proteção ambiental, produção e legislação sanitária. Por vezes, “a justaposição de políticas públicas divergentes é alimentada pela disputa entre projetos de diferentes secretarias em uma mesma região ou pela falta de correspondência entre os territórios rurais apoiados pelo MDA e os territórios de planificação dos estados federativos” (SABOURIN, 2009, p.152).

2.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF

O Programa Nacional de Fortalecimento da agricultura Familiar (PRONAF) foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir de 1999, com a finalidade de promover o Desenvolvimento Rural, propiciando aos agricultores familiares o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda. Este programa visa à elevação da capacidade produtiva e à qualidade de vida dos agricultores familiares, por duas linhas estratégicas: atuando sobre unidade produtiva e suas relações com o mercado e outra que garanta a infra-estrutura básica para melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares (SABOURIN, 2009).

Segundo o MDA/SAF (2012), o programa tem por finalidade o fortalecimento da agricultura familiar, por meio de apoio técnico e financeiro, para promover o Desenvolvimento Rural Sustentável. Seu objetivo geral incide em estimular a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuindo para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, garantindo melhor qualidade de vida dos agricultores familiares. Os objetivos específicos compreendem: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos. (MDA/SAF, 2012, p. 120)

No que se refere ao operacional, o PRONAF apresenta, atualmente, diversas linhas de atuação, como: o Pronaf Custeio, Pronaf Jovem, Pronaf Investimento, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, dentre outros; que são destinadas ao financiamento das atividades agropecuárias para o desenvolvimento do estabelecimento rural, seja de custeio ou investimento ou integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção agropecuária. De forma que:

Os créditos de custeio se destinam a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou de terceiros enquadrados no PRONAF, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento. Os créditos de investimento se destinam a financiar atividades agropecuárias ou não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. Os créditos para integralização de cotas-partes se destinam a financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do PRONAF (MDA/SAF, 2012, p. 120).

Em linhas gerais, são beneficiários do PRONAF os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento neste segmento, observando os requisitos apresentados, resumidamente, a seguir: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro; b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais; d) no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho de terceiros, f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecedem a solicitação da DAP¹⁴, de até R\$160.000,00 (cento e sessenta mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente familiar (MDA/SAF, 2012).

A implementação desse programa, iniciada em 1996, ocorreu basicamente pela colaboração das organizações de agricultores familiares, conselhos e secretarias executivas estaduais do PRONAF. Nesse período, um dos principais problemas enfrentados foi a falta de definição de critérios para seleção dos municípios beneficiários e da metodologia de trabalho. Para solução dessa situação foi constituído o Conselho Nacional do PRONAF e, a partir dele, estabelecidas as normas gerais para a seleção dos municípios.

Outro período de reformulações do programa foi a partir de 1999, quando deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, que estava ligado à Secretaria de Desenvolvimento Rural, passando a ser incorporado pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que passou a integrar as diversas linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar no Brasil. Reforçando o tema da agricultura familiar na esfera pública federal e junto à sociedade civil (SCHNEIDER, 2004).

Com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, uma nova reformulação ocorreu por meio da Resolução nº 15, de maio de 2001, que, precisou as obrigações do Conselho Estadual do PRONAF, como a elaboração da lista dos municípios beneficiários e a previsão de contrapartidas. Além disso, acrescentou critérios que privilegiavam os municípios mais pobres e mais rurais, utilizando-se de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Mas a mudança mais importante foi a exigência de se instituir os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e a elaboração de

¹⁴ Declaração de Aptidão ao Pronaf

Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), bem como a garantia de funcionamento dos conselhos, que consta no Artigo 9º da referida Resolução. Neste sentido, uma das obrigações é a “alocação de espaço físico identificado com os dizeres “Sala do Agricultor Familiar – PRONAF”; um servidor para atendimento público; um técnico para acompanhar e supervisionar os beneficiários e a criação de um programa municipal de compras para a agricultura familiar” (SCHNEIDER, 2004).

A primeira grande evolução no montante financiado pelos agricultores familiares ocorreu no período de 2003/2004, fechando uma contratação de R\$ 4,49 bilhões, representando uma evolução de 109% em relação à 1999/2000. Nos anos seguintes, o crescimento manteve-se sustentado. Em 2004/2005 foi de 185%, representando um financiamento de R\$ 6,13 bilhões. Em 2005/2006, foram financiados R\$ 7,61 bilhões com uma evolução de 254%, sendo que em 2007/2008 rompeu-se a casa dos 300%, perfazendo um financiamento de R\$ 9 bilhões, conforme demonstra o Gráfico 1 (MDA, 2013):

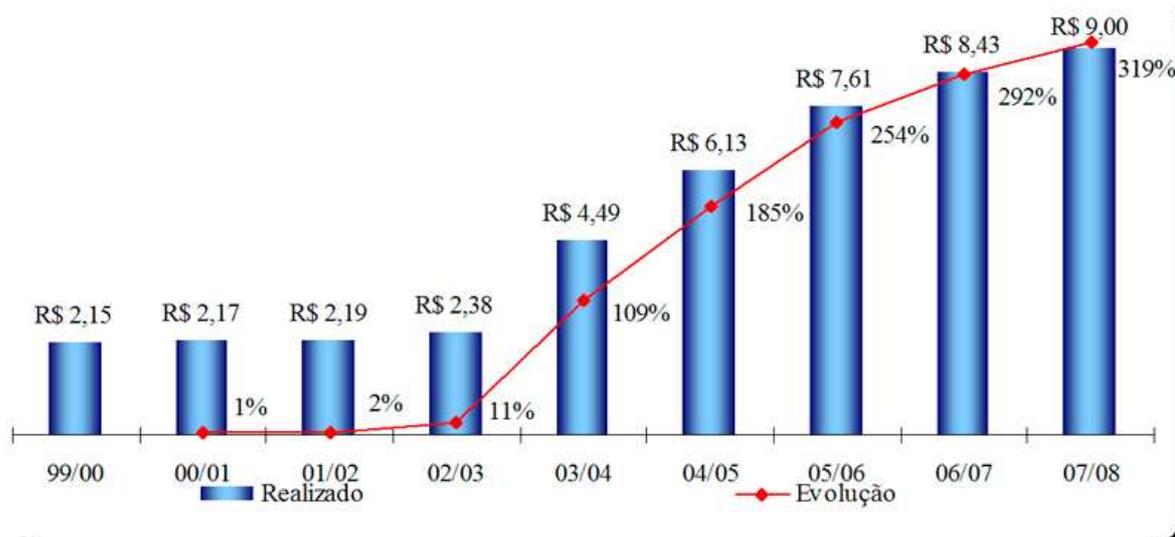


Gráfico 1 - Evolução no montante financiado pelos agricultores familiares

FONTE: MDA (2013)

Em termos quantitativos a Tabela 1, a seguir, demonstra a ampliação do número de contratos e o volume total de recursos disponibilizados no período de 2000 a 2009, para atividade agrícola e pecuária, com base nos Anuários Estatísticos do Crédito Rural, disponibilizado pelo Sistema Nacional de Crédito.

Tabela 1 – Número de contratos e montante do crédito do PRONAF, Custeio e Investimentos, por ano fiscal. Brasil, 2000 - 2009.

ANO	CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL	
	CONTRATOS	VALOR	CONTRATOS	VALOR	CONTRATOS	VALOR
2000	751.832	1.607.825.740,67	82.217	257.062.932,48	834.049	1.864.888.673,15
2001	705.225	1.698.451.172,27	95.428	512.293.072,97	800.653	2.210.744.245,24
2002	710.859	1.674.208.551,67	118.574	740.660.967,13	829.433	2.414.869.518,80
2003	821.009	2.102.605.040,83	166.495	995.504.163,31	987.504	3.098.109.204,14
2004	917.498	2.946.859.031,08	428.215	1.441.931.510,50	1.345.713	4.388.790.541,58
2005	907.898	3.331.219.530,83	1.300.300	2.454.526.280,11	2.208.198	5.785.745.810,94
2006	899.548	3.607.376.483,69	1.652.149	3.558.654.093,64	2.551.697	7.166.030.577,33
2007	862.275	3.976.164.238,13	1.061.042	3.146.777.629,21	1.923.317	7.122.941.867,34
2008	794.729	4.916.759.180,55	756.020	3.747.969.870,25	1.550.749	8.664.729.050,80
2009	835.962	5.457.677.086,80	868.985	5.761.170.011,69	1.704.947	11.218.847.098,49
Total	8.206.835	31.319.146.057	6.529.425	22.616.550.531,29	14.736.260	53.935.696.587,81

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SNCR

Do ponto de vista dos contratos, nota-se um crescimento progressivo até o ano de 2006, demonstrando que um número maior de agricultores e produtores rurais teve acesso ao crédito. Nos anos seguintes, os números de contratos são reduzidos, no entanto os montantes de recursos apresentam significativo crescimento, chegando no ano de 2009 a 602% em relação a 2000.

2.2.2 Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003, como uma ação estrutural do Programa Fome Zero, visando assegurar a comercialização dos produtos da agricultura familiar, por meio do estabelecimento de preços mínimos a serem praticados com a garantia de compra e estimulando a agregação de valor do produto. O PAA atende aos princípios da segurança alimentar, articula com os mercados institucionais ou para formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior fragilidade social.

O PAA foi considerado uma das principais ações do Programa Fome Zero para fortalecimento da agricultura familiar e encontra-se no âmbito das políticas estruturais. A criação do PAA nasceu com a discussão envolvendo os diversos atores sociais, tanto no âmbito governamental, quanto da sociedade civil. Atualmente, o PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e tem por finalidades promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valorizar a biodiversidade e a

produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentivar hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo, dentre outras (MDA, 2013).

O Gráfico 2, a seguir, apresenta o percentual de agricultores envolvidos no PAA em 2009, no Brasil e discriminados por região. Observa-se que o percentual ainda é muito baixo no país, principalmente, nas regiões Nordeste e Norte, onde se concentram os maiores índices de pobreza.

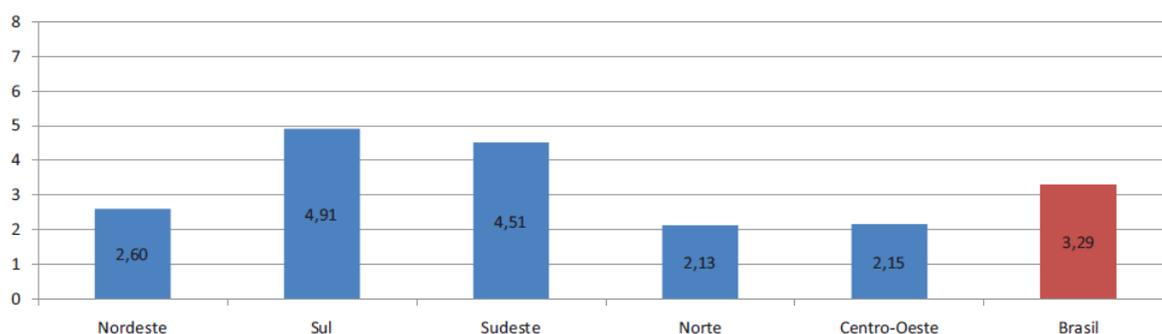


Gráfico 2 – Percentual de agricultores envolvidos no PAA em 2009 em relação ao número de agricultores da região

Fonte: MDS/MDA (2013)

Segundo a CONAB (2013) o Programa tem apresentado aumento gradual dos valores dos recursos acessados pelos agricultores. O Gráfico 3 apresenta a evolução dos recursos executados no PAA, no Brasil, no período de 2003 a 2009.

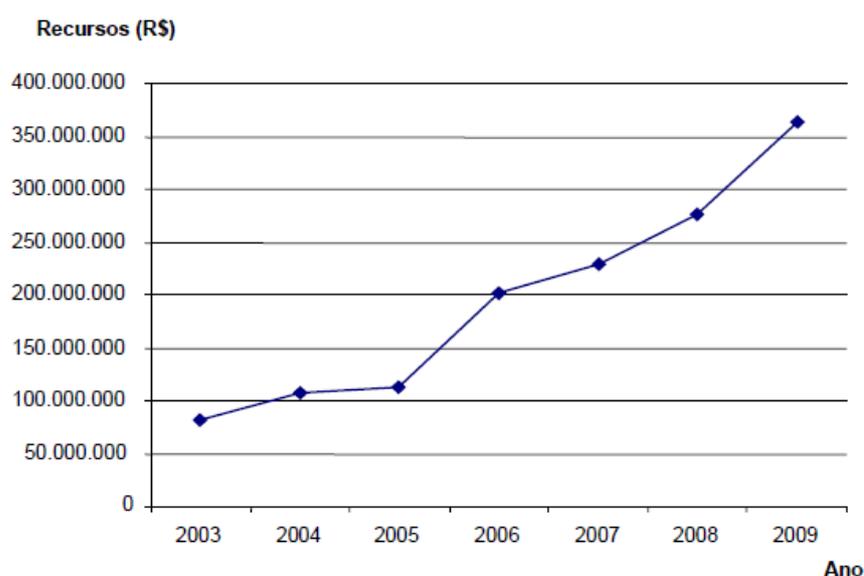


Gráfico 3 - Evolução dos recursos (R\$) aplicados nos anos de 2003 a 2009

Fonte: CONAB (2013)

No ano 2009, o valor aplicado no PAA alcançou 360 milhões, aproximadamente. Em relação a 2003, esse aumento representa quase 350%. Algumas razões fundamentaram este aumento: a disseminação do programa nos diversos municípios, o aumento gradual dos limites por ano, a elevação da capacidade produtiva em função da garantia de aquisição e a agregação de valor dos produtos.

2.2.3 Fomento à Produção e Estruturação Produtiva

O Programa de Fomento à Produção e Estruturação Produtiva é subdividido em quatro eixos: acesso à água, fomento às atividades produtivas rurais, apoio à estruturação da produção familiar e povos de comunidades tradicionais.

O acesso à água tem impacto fundamental para o desenvolvimento socioeconômico, tendo sido recentemente declarado pela ONU direito humano essencial, intrinsecamente relacionado com o direito à vida, à saúde e à alimentação. A garantia, desse direito, passa pela articulação com as diversas políticas públicas, principalmente com a política de recursos hídricos, saneamento básico e segurança alimentar. Conforme MDS (2013), o acesso à água potável ainda é um das principais dificuldades para centenas de famílias brasileiras, particularmente, para a população rural.

Os desafios para o acesso à água decorrem de variações climáticas que afetam a disponibilidade de água, a poluição de fontes hídricas disponíveis, além da debilidade do acesso aos recursos hídricos. São esses fatores que comprometem a qualidade de vida das famílias, que muitas vezes não dispõem de meios suficientes para obter água para o consumo humano e para a produção de alimentos.

Atualmente as ações que visam à oferta de água estão amparadas no Programa de Segurança Alimentar e Nutricionais, adotando metodologias que estimulam a mobilização e a participação das comunidades beneficiadas. Compreendem a disponibilidade de água para consumo humano, conhecida como Primeira Água, a ampliação da oferta de água para a produção de alimentos, conhecida como Segunda Água, e ações em escolas rurais, conhecidas como Cisterna nas Escolas (MDA, 2013).

O programa de cisternas, criado desde 2003, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), financia a construção de cisternas de placas de cimento, principalmente na região do Semiárido brasileiro. O programa utiliza uma tecnologia simples e de baixo custo, na qual a água da chuva é captada do telhado por meio de calhas e armazenada em um reservatório de 16 mil litros, que possibilita a garantia de

atendimento com água potável a uma família de cinco pessoas em um período de estiagem de aproximadamente oito meses. Nesse programa, que visa o acesso à água são três ações destinadas à população rural com baixa renda, residentes no Semiárido brasileiro, região historicamente caracterizada por longos períodos de estiagem e pelas enormes dificuldades para acessar água em quantidade e qualidade suficiente. Sendo: a) Primeira Água (Água para Consumo): implementação de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva para o consumo humano; b) Segunda Água (Água para Produção): implementação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água da chuva para a produção agropecuária; c) Cisternas nas Escolas: implementação de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva para o consumo humano ou para a produção de hortas em escolas municipais da zona rural do Semiárido brasileiro (MDS, 2013).

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais é uma ação que visa “estimular a geração de trabalho e renda e promover a segurança alimentar e nutricional de agricultores familiares e outros grupos sociais que vivem em territórios rurais em situação de extrema pobreza” (MDS, 2013). O programa é uma das estratégias do Plano Brasil Sem Miséria e seu principal objetivo é possibilitar que os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária possam produzir para o seu consumo e melhorar a alimentação de sua família, bem como obter renda por meio da comercialização da produção, tendo acesso aos mercados. O Programa consiste em três eixos principais: transferência direta de recursos financeiros – o Fomento; disponibilização de Assistência Técnica continuada – a ATER; e a distribuição de sementes.

A ação de Apoio à Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva foi iniciada em 2011, e visa promover a inclusão produtiva por meio da estruturação da produção familiar, bem como da produção realizada por organizações coletivas, de agricultores familiares, de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais, em situação de vulnerabilidade social, situados especialmente em áreas rurais e periurbanas, com iniciativas que viabilizem o acesso a insumos, instalações e equipamentos necessários à estruturação da produção, mobilização, capacitação, assistência técnica, apoio à comercialização e à viabilização de acesso a mercados institucionais e privados, estimulando a promoção da segurança alimentar e nutricional e a valorização do conhecimento tradicional (MDS, 2013).

O MDS instituiu, desde 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) que define esses povos “como grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social”.

Esses grupos ocupam e usam territórios de povos tradicionais¹⁵ e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica (MDS, 2013). Entre os PCTs do Brasil, estão os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, dentre outros.

2.2.4 Outras Políticas Públicas Implementadas no Brasil

Programa Nacional de Alimentação Escolar

Por meio da Lei nº 11.947/2009, no Brasil foi determinada a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Programa Luz para Todos

Desde 2003, o Governo Federal lançou o Programa Luz Para Todos, com a meta de levar o acesso à energia elétrica a todos os domicílios rurais, gratuitamente. Segundo dados do IBGE, a maioria das famílias sem energia elétrica está localizada nas regiões com menor IDH e nas famílias de baixa renda (menos de três salários mínimos). Considerando essa realidade o Governo objetivou o fornecimento da energia elétrica, tida como propulsora do desenvolvimento econômico e social.

Bolsa família

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, que atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 70,01 e R\$ 140) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 70). O benefício é concedido baseado no perfil familiar registrado no Cadastro Único¹⁶. Entre as informações consideradas, estão: a renda mensal por

¹⁵ Estes são grupos sociais com fortes laços de identidade social, que formam o “capital social” que não apenas garante a coesão social, mas, sobretudo, estimula a organização política e institucional a estabilidade e o bem-estar da população que pertence ao território (PUTMAN, 1996).

¹⁶ Cadastro Único é um banco de dados mais amplo e que dá acesso a outros programas e políticas sociais do Governo Federal, não apenas ao Programa Bolsa Família (MDS, 2013).

pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes (MDS, 2013).

O Bolsa Família não é exclusivo à população rural ou agricultores familiares, no entanto, por ser destinado as famílias de baixa renda, a grande maioria dessa população é beneficiada pelo programa.

CAPÍTULO III - INDICADORES SOCIAIS: MEDIDA DE DESENVOLVIMENTO

O objetivo desse capítulo é discorrer sobre uma possível medida de desenvolvimento, com a finalidade de mensurar os resultados, por meio de ferramentas de medida e avaliação. Uma das ferramentas de aferição são os indicadores. Para melhor compreensão abordar-se-á conceitualmente a construção de indicadores de desenvolvimento social. Sendo o objetivo do trabalho o cálculo e análise dos IDR nos municípios do Norte de Minas, esse também será conceituado à luz de autores e trabalhos antes desenvolvidos.

3.1 Indicadores de Desenvolvimento Social

A construção de indicadores vem sendo discutida desde a década de 1920, nos Estados Unidos, quando começou a surgir a ideia de que a sociedade necessitava de obter dados que possibilitassem uma imagem de sua realidade. Em meados da década de 1960 vários países já haviam adotado a compilação de dados para compor os indicadores sociais, trazendo a concepção de que era preciso compreender as “consequências de segunda ordem” sobre as áreas sociais, política e econômica, que necessitava de intervenção.

Os estudos e pesquisas envolvendo indicadores sociais se espalharam em vários países na década de 1970. Nesse período a OCDE e as Nações Unidas adotam e desenvolvem conceitos e metodologias para sua elaboração. Emerge, nessa época, a discussão política dos custos sociais do crescimento econômico e da pobreza, questionando a demanda pública por qualidade de vida (RUA, 2004).

Este período foi marcado por amplos e complexos sistemas de informação social, apoiados por pesquisas sobre qualidade de vida e desenvolvimento social. Esse processo declinou no final da década de 1980 em razão da crise econômica, permanecendo os indicadores com ênfase nos aspectos econômicos.

Entretanto, na década de 1990, ocorre a revitalização dos aspectos sociais e gerenciais dos indicadores, especialmente na gestão das políticas públicas e gestão governamental. Passando a ser elaborados e monitorados por órgãos das Nações Unidas e apoiados por cúpulas, acordos e conferências sobre a educação, infância, meio ambiente e desenvolvimento, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, dentre outros; além, das diferentes Organizações Não Governamentais (RUA, 2004; SANTAGADA, 2007).

Convém buscar definir conceitualmente o que é um indicador. Os indicadores são caracterizados por diferentes adjetivos: econômicos, sociais, gerenciais, de desempenho, de qualidade, dentre outros. Fato que depende do aspecto e da metodologia de avaliação. Consensualmente, o processo de monitoramento e avaliação é realizado por meio de indicadores. Nesse sentido, um indicador é uma ferramenta que possibilita mensurar aspectos de um determinado conceito, realidade, fenômeno ou um problema, e seu objetivo principal é “[...] traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo)” (BRASIL, 2010, p. 16).

Dois aspectos contribuíram para a utilização de indicadores sociais no Brasil: os fatores natureza político-institucional e econômico social. O primeiro com a democratização política possibilitou maior acesso à informação pela sociedade, o surgimento das organizações sociais e a pressão popular por maior transparência e efetividade social no gasto público; e o segundo, com a persistência dos problemas sociais históricos, da pobreza e da desigualdade, o aumento do risco do desemprego e a exclusão social. Além da divulgação dos resultados das pesquisas socioeconômicas pelas agências de pesquisas (JANUZZI, 2012).

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de um significado social substantivo, usado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica), ou pragmático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2012, p. 21).

É importante distinguir indicadores sociais de estatísticas públicas. Um serve para subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas, possibilitando um monitoramento e avaliação das condições de vida e bem-estar da população, enquanto as estatísticas correspondem a um dado social, não contextualizado numa teoria social, estando disponível para interpretação empírica da realidade. Estas são levantadas nos Censos Demográficos, pesquisas amostrais coletadas pelos Ministérios, Secretarias de Estado e Prefeituras (JANNUZZI, 2012).

Os indicadores sociais podem ser classificados de diferentes formas. A mais comum é a classificação por área temática da realidade social, tais como: indicadores de saúde, educação, demográficos, socioeconômicos, condições de vida, desenvolvimento humano e ambiental. Não obstante, podem ser classificados em mais de uma área temática. Outra forma de classificação corresponde à divisão entre objetivos e subjetivos. Um, construído a partir de estatísticas públicas disponíveis (quantitativo) e o outro, a partir de

avaliações dos indivíduos em relação a diferentes aspectos da realidade (qualitativo) (JANNUZZI, 2012).

3.2 O indicadores como medida de Desenvolvimento Rural

Kageyama (2004) destaca que o Programa de Desenvolvimento Rural da OCDE, lançado em 1991, enumera três etapas para a elaboração de indicadores de Desenvolvimento Rural. Primeiro, estabeleceu um esquema territorial que permitiu classificar as regiões em três tipos: predominantemente rurais, predominantemente urbanizadas e significativamente rurais. A densidade populacional é o indicador básico que determina os territórios em rurais e urbanos. Segundo, são definidos os indicadores demográficos, econômicos, sociais e ambientais. Terceiro, são produzidas as estatísticas que possibilitam a análise e comparação das disposições do Desenvolvimento Rural.

A Tabela 2 apresenta um conjunto básico sugerido pela OCDE para medir e descrever o Desenvolvimento Rural.

Quadro 1 – Conjunto básico de indicadores rurais

População e Migração	Bem estar social e equidade
Densidade Variação Estrutura Domicílios Comunidades	Renda Habitação Educação Saúde Segurança
Estrutura e desempenho econômico	Meio ambiente e sustentabilidade
Força de trabalho Emprego Participações setoriais Produtividade Investimentos	Topografia e clima Mudanças no uso da terra Espécies e habitats Água e solo Qualidade do ar

Fonte: OCDE (2002)

Segundo Kageyama (2004), analisar todos esses indicadores em níveis regionais só é possível se o pesquisador tiver um grande esforço, pois estando limitado às estatísticas disponíveis (coletadas para outros fins) seria impossível a reprodução dessas medidas para todas as unidades territoriais.

Conterado *et al* (2009), ao desenvolver um trabalho buscando criar um Índice de Desenvolvimento Rural, de forma simplificada, no Rio Grande do Sul, diz que:

O propósito de construir um Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) baseia-se na percepção de que as desigualdades regionais do desenvolvimento rural podem ser apreendidas através de simplificações, como é o caso de um índice, sem que isso torne os esforços de compreensão da realidade um trabalho destituído de respaldo teórico. O desenvolvimento, enquanto conceito e processo complexo, inevitavelmente traz consigo inúmeras formas de apreensão e determinantes das suas manifestações (CONTERATO; SCHNEIDER; WAQUIL, 2009, p. 619).

Segundo Kageyama (2004), o resultado apresentado em um Indicador de Desenvolvimento Rural deve refletir diferentes aspectos. Nesse caso, dificilmente haverá um indicador que reflita a totalidade de questões do segmento, dependendo inclusive dos objetivos das políticas públicas implementadas e do estudo realizado. O IDR, proposto pela autora, é um indicador composto, obtido pela média de outros indicadores sobre a população, o bem-estar social, o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Esse indicador busca levar em conta alguns aspectos mais importantes contidos na multisetorialidade do espaço rural.

Considerando que podem advir limitações para reprodução de todas essas medidas para os municípios a serem pesquisados, uma vez que os dados são coletados a partir de estatísticas disponíveis ao pesquisador. Kageyama (2004) elaborou um quadro observando alguns aspectos mais relevantes na descrição da ideia de Desenvolvimento Rural, dada a complexidade e multisetorialidade nela inseridas, levando-se em conta o conjunto básico de indicadores sugeridos pela OCDE. Ainda que se faça o esforço de elaboração do indicador, pela importância de se buscar medidas de avaliação do Desenvolvimento Rural, admite-se a limitação de deixar de considerar possíveis variáveis relevantes, seja pela dificuldade de dados que a expressem, seja pela sua não identificação.

O presente trabalho partiu do modelo sugerido por Kageyama (2004). Então, foi realizada uma detalhada análise crítica desse modelo, o que levou à sua adaptação, seja pela inclusão de novas variáveis, seja pela revisão das medidas de outras variáveis.

Para cálculo do Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR), por meio do EXCEL, inicialmente foram computados quatro indicadores parciais, compostos pela média aritmética de indicadores simples, os quais são descritos na Tabela 3, a seguir:

Quadro 2 - Indicadores selecionados para caracterização dos municípios – Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)

Indicador	Descrição da Variável	Cálculo	Base de dados
Indicador de População IPOP= (a+b+c)/3	a) Variação da População Rural	Diferença entre a população rural nos anos de 2010 e 2001 / População rural de 2001	IBGE - Censo Demográfico 2001/2010
	b) Proporção da população rural do município	População rural / População Total do município	IBGE - Censo Demográfico 2010
	c) Proporção da População rural que mora no município há menos de 10 anos (migração)	População rural que mora no município há menos de 10 anos / população rural do município	IBGE - Censo Demográfico 2010
Indicador de Bem-estar Social IBES=(d+e+f+g)/4	d) Percentual de Alfabetização da População - 15 anos ou mais	População rural com 15 anos ou mais alfabetizada / População Rural Total	IBGE - Censo Demográfico 2010
	e) Proporção de domicílios rurais com acesso a água	Total dos domicílios rurais com acesso à água / Total dos domicílios rurais	IBGE - Censo Demográfico 2010
	f) Proporção de domicílios rurais com banheiro	Total de domicílios rurais com banheiro/Total de domicílios rurais	IBGE - Censo Demográfico 2010
	g) Proporção de domicílios rurais com energia elétrica	Total dos domicílios rurais com energia elétrica/Total dos domicílios rurais	IBGE - Censo Demográfico 2010
Indicador de Desenvolvimento Econômico IDE = (h+i+j+k)/4	h) Produtividade Agropecuária	Valor da produção agropecuária / Valor do PIB do município	IBGE - Censo Demográfico 2010
	i) Proporção de ocupados na área rural	Pessoas ocupadas (10 anos ou mais) nos domicílios rurais/Total de Pessoas ocupadas do município	IBGE - Censo Demográfico 2010
	j) Renda <i>per capita</i> rural (média)	Renda <i>per capita</i> rural /Rendimento Médio <i>per capita</i> do município	IBGE - Censo Demográfico 2010
	k) Percentual de receita de atividades não agropecuárias	Receitas do estabelecimento rural provenientes de atividades não agropecuárias/Receita total do domicílio rural	IBGE - Censo Agropecuário 2006

(continua)

(continuação)

Indicador de Meio Ambiente IMA = (l+m+n)/3	l) Proporção de estabelecimentos que adotam prática de conservação do solo	Número de estabelecimentos agropecuários que adotam prática de conservação do solo / Número total de estabelecimentos agropecuários	IBGE - Censo Agropecuário 2006
	m) Percentual da área dos estabelecimentos rurais destinados à agricultura familiar	Número de Estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar/ Número total de estabelecimentos agropecuários	IBGE - Censo Agropecuário 2006
	n) Proporção de domicílios rurais com coleta de lixo	Número de Domicílios rurais com coleta de lixo/Número Total de domicílios rurais	IBGE - Censo Demográfico 2010
$IDR = \frac{(IPOP + IBES + IDE + IMA)}{4}$			

Fonte: Adaptado de Kageyama (2004) e Silva (2006)

O indicador de População (IPOP) busca medir o aspecto populacional do município, ou seja, a ideia essencial desse indicador é de que quanto mais alto o nível de Desenvolvimento Rural, maior o favorecimento ao dinamismo populacional¹⁷. Para a composição desse indicador, foram consideradas três variáveis descritas a seguir:

- Variação da População Rural: quanto maior seu crescimento na década, maior a capacidade da área rural em reter população;
- Proporção de População Rural do Município: a maior proporção da população rural indica a capacidade de retenção da população na área rural;
- Proporção da População Rural que mora no Município há menos de 10 anos: quanto maior a proporção de pessoas que vieram de outros municípios, maior seu poder de atração.

O segundo indicador é o de Bem-Estar Social (IBES), o qual inclui indicadores que visam levantar aspectos referentes à educação (taxa de alfabetização) e os indicadores relevantes por levantar as condições de Infra-Estrutura do domicílio. Outros indicadores poderiam ser selecionados, no entanto optou-se por aqueles que, de certa forma, são as necessidades básicas para o bem-estar da população, elevando assim o Desenvolvimento Rural. Para construção desse indicador, foram selecionadas as seguintes variáveis:

¹⁷ Entende-se por dinamismo populacional as características referentes aos movimentos migratórios e ao crescimento da população no período.

- Percentual de Alfabetização da População Rural - 15 anos ou mais: indicador que mede a proporção de indivíduos com 15 ou mais que sabem ler e escrever. Esse indicador permitirá identificar os municípios da região que apresentam as mais baixas taxas de analfabetismo no meio rural, ou seja, maior taxa de alfabetização, o que contribui para um IDR mais elevado.
- Proporção de Domicílios Rurais com Acesso De Água: visa identificar o percentual de domicílios com abastecimento d'água na propriedade, seja por meio da rede geral, poços ou rios na propriedade. Excluiu-se desse indicador outras formas de abastecimento, tais como carro pipa, açude, lagos. Quanto maior a proporção de domicílios com abastecimento de água, maior o Desenvolvimento Rural do município.
- Proporção de Domicílios Rurais com Banheiro: indicador que busca medir a existência de banheiro ou sanitário nos domicílios rurais. O escoamento sanitário, se tratado de forma adequada, indica melhoria da qualidade de vida e saúde. Esse aspecto, também influi na qualidade do meio ambiente, pois evita a proliferação de doenças e a degradação do solo e das águas. Dessa forma, o entendimento é de que, quanto maior o número de domicílios com banheiros, melhor o índice de Desenvolvimento Rural.
- Proporção de Domicílios Rurais com Energia Elétrica: procura identificar a existência de energia elétrica nos domicílios rurais. Quanto maior a quantidade de domicílios com energia elétrica, melhor a condição de infra-estrutura, por conseguinte, melhor o IDR.

O terceiro grupo, Indicadores de Desenvolvimento Econômico (IDE), foca o perfil de ocupação, do rendimento médio dos domicílios, bem como a produtividade agropecuária e receitas dos domicílios. Quanto maior esse indicador, maior o IDR. Descreve-se a seguir a extensão de cada variável:

- Produtividade Agropecuária: mede a proporção do valor da produção agropecuária em relação ao PIB. Quanto maior a participação dos produtos agropecuários no PIB, sinaliza melhor Desenvolvimento Rural.

- Proporção de Ocupados na Área Rural: visa medir a proporção de ocupados (10 anos ou mais) na área rural em relação ao total da população de 10 anos ou mais na área rural.
- Renda *per capita* Rural (média): indicador que visa medir a proporção de renda mensal média *per capita* rural em relação ao rendimento médio *per capita* do município.
- Percentual de Receita de Atividades Não Agropecuárias: indicador busca medir o percentual do valor das receitas obtidas pelos estabelecimentos agropecuários, provenientes de atividades Não agropecuárias, em relação às receitas totais obtidas pelos estabelecimentos rurais. Nessa variável foram consideradas as atividades de prestação de serviço de beneficiamento e/ou transformação de produtos agropecuários para terceiros, turismo rural, produtos da agroindústria e outras atividades não agrícolas. Esse indicador remete à ideia da pluriatividade rural, que gera outras fontes de renda favorecendo um meio para o Desenvolvimento Rural.

Nesse Indicador IDE, algumas ponderações devem ser mencionadas. Primeiro, que a renda per capita pode não considerar as necessidades individuais e específicas de cada indivíduo, em termos de consumo (alimentação, vestuário), lazer, dentre outros. Além disso, outro ponto importante é a dificuldade de mensurar os rendimentos não monetários, principalmente no universo dos grupos de agricultores familiares, nos quais a produção, muitas vezes, está ligada ao próprio consumo.

No Indicador de Meio-ambiente (IMA), o objetivo é destacar variáveis relevantes para o Desenvolvimento Rural, no âmbito das questões envolvendo a preservação do meio-ambiente. Descreve-se, a seguir, cada variável componente desse indicador:

- Proporção de Estabelecimentos Agropecuários que adotam Prática De Conservação do Solo: contribui para identificar o nível de práticas adotadas pelos agricultores para adequação do solo para as atividades agropecuárias, além de prevenir contra os efeitos da mecanização.
- Proporção dos Estabelecimentos Rurais com Agricultura Familiar: variável que visa identificar a proporção da área dos estabelecimentos agropecuários referente à agricultura familiar em relação ao total da área dos

estabelecimentos agropecuários no município. A perspectiva é de que, na agricultura familiar, as atividades apontem para um maior índice de conservação do solo, uma vez que se infere a preocupação dos agricultores na utilização de técnicas que garantam maior adequação do solo para a atividade agrícola.

- Proporção de Domicílios com Coleta de Lixo: variável que busca verificar a proporção de domicílios na área rural que possui coleta de lixo, de forma que, quanto maior a proporção de domicílios rurais com coleta de lixo menor a degradação ambiental. Para inclusão da variável coleta de lixo no indicador, foram considerados os dados do IBGE (2010) que mostram que o percentual de municípios onde os moradores das áreas rurais queimam lixo cresceu de 48,2% em 2000, para 58,1%, em 2010. Além disso, realizam outras destinações, tais como: enterrar no próprio estabelecimento, jogar em rio e terrenos. Implicando em riscos à saúde e ao meio ambiente, pela emissão de gases, contaminação do solo e do lençol freático, dentre outros.

Segundo Olivette *et al.* (*apud* Kageyama, 2004), um estudo efetuado para as regiões mais produtivas do Estado de São Paulo mostra que a presença de atividades relacionadas às monoculturas leva a um maior uso de tecnologias químicas (defensivos, adubos e outros). Estas se especializaram em poucas culturas e são grandes consumidoras de agrotóxicos, poluidoras do ar e/ou empobrecedoras do solo.

Por sua vez, as atividades praticadas pela agricultura familiar tendem a ser mais diversificadas, o que pode indicar menor utilização de técnicas que agridem o meio ambiente. Dessa forma, a expectativa é de que nos municípios em que haja maior presença de agricultura familiar, menor seja a presença de monocultura. Por conseguinte, quanto maior for o indicador ambiental, maior tende a ser a adoção de práticas de conservação do solo.

CAPÍTULO IV - O NORTE DE MINAS E OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO RURAL

O objetivo central desse capítulo é descrever e analisar os dados. Para tanto, está subdividido em descrição da Mesorregião Norte de Minas e análise dos indicadores de Desenvolvimento Rural nos municípios da Mesorregião.

4.1 A Mesorregião Norte de Minas

A Mesorregião Norte de Minas, conforme demonstra o Mapa 1, está localizada na Região Sudeste e é formada por 89 municípios, conforme ilustrado no Mapa 2. Seus indicadores econômicos são semelhantes aos da Região Nordeste, sendo que o desenvolvimento da economia baseou-se na agricultura de subsistência¹⁸ e na pecuária bovina (RODRIGUES, 2000).



Figura 1 – Mesorregiões do Estado de Minas Gerais 2010

Fonte: IBGE (2013)

¹⁸ Cultivos de arroz, feijão, mandioca, milho, cana de açúcar, algodão e extração de borracha.

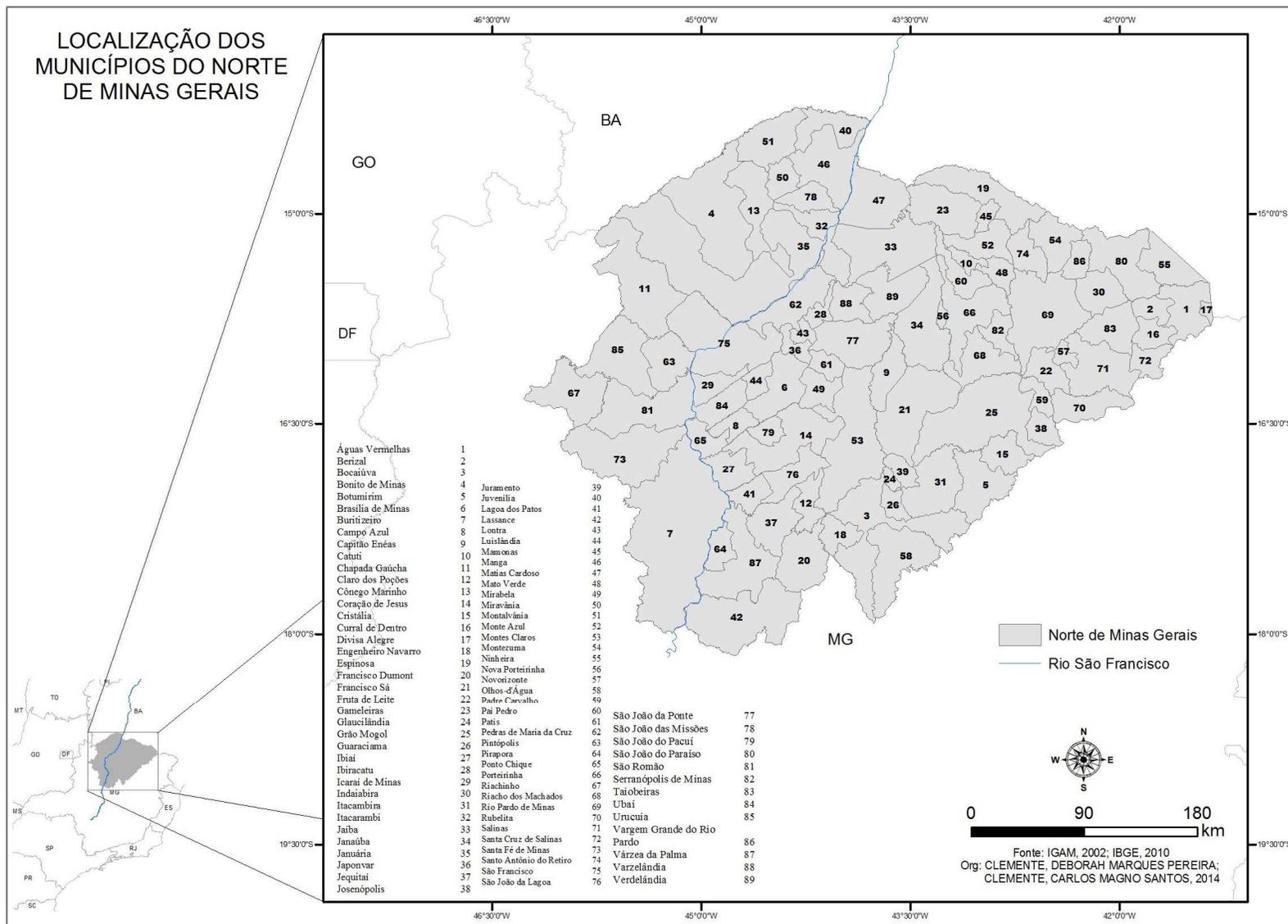


Figura 2 – Localização dos Municípios da Mesorregião Norte de Minas

Segundo Carvalho (2012, p. 20), apesar de ser uma região com certo “atraso econômico” o Norte de Minas apresenta grandes possibilidades de desenvolvimento. Isso é explicado porque a região possui:

[...] importante representação geográfica em três bacias; Jequitinhonha, São Francisco e Rio Pardo e localizar-se na transição de dois biomas, o Cerrado e a Caatinga, além de possuir enorme biodiversidade. Dessa análise, torna-se importante repensar as relações no meio rural, possibilitando novas visões do ambiente agrário, mostrando o que ele tem a oferecer, como diversas oportunidades de matérias-primas satisfatórias à exploração sustentável de biomassa, fruticultura, floricultura e artesanatos, amenizando o problema do êxodo rural ou até mesmo devolvendo ao campo a mão-de-obra excedente que se concentra nas cidades (CARVALHO, 2012, p. 20).

O Norte de Minas é uma região caracterizada por uma diversidade agrícola e pecuária que consiste no cultivo de lavouras de milho, cana, feijão, hortaliças, café, dentre outras e também, na criação de gado, aves e suínos, além das atividades extrativistas¹⁹ que resultam na produção de mel, lenha, frutos do cerrado e plantas medicinais (SILVA *et al*, 2009). Também estão presentes as atividades descritas como modernizadoras com avanço do agronegócio²⁰ sobre os recursos naturais que geram os conflitos socioambientais, dentre as quais, “a monocultura de eucalipto é o principal vetor de disputas e conflitos por terra e água” (BRITO, 2012, p. 4). A implantação de áreas de monocultura e de empresas mineradoras²¹ são consideradas como ameaças degradantes aos territórios.

Entre diversos autores há uma discussão de que o rural pode não ser tão rural quanto parece. Para Veiga (2001), no Brasil a definição de rural se fundamenta numa concepção que define cidades como as sedes municipais²², sendo um problema por não considerar as características estruturais e funcionais. Nesse aspecto, o autor critica o critério de considerar “cidade” um aglomerado com até 20 mil habitantes e ao mesmo tempo o *Estatuto da Cidade*²³ dispensar a exigência do Plano Diretor²⁴ para cidades com menos de 20 mil habitantes. O que justificaria, para o autor, considerá-los como rurais. Por outro lado, a

¹⁹ As atividades extrativistas realizadas são: a coleta e a produção de óleo de pequi, a coleta da mangaba, de panã, do coquinho azedo para o consumo da própria família e também para a comercialização (SILVA *et al*, 2009).

²⁰ Esta região, considerada fronteira de expansão do agronegócio, possui atributos naturais que, na atual conjuntura, são recursos estratégicos que despertam os mais variados interesses: água, terra cultivável, vasta flora medicinal e minerais em abundância (BRITO, 2012, p.5).

²¹ Refere-se à descoberta de uma mineradora, em 2008, no município de Rio Pardo de Minas (Ver Brito, 2012).

²² Definição dada pelo Decreto-Lei 311 de 1938, Estado Novo.

²³ O Estatuto da Cidade é a denominação dada a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta 182 e 183 da Constituição Federal.

²⁴ Plano diretor é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos (BRASIL, 2002).

OCDE adota como critério a densidade demográfica, considerando como urbana a localidade cujo indicador seja igual ou superior a 150 hab./km². Nessa acepção, grande parte dos municípios brasileiros seria considerada rural.

Veiga (2001), ao tomar como exemplo a quantidade de municípios com baixa densidade demográfica e alta taxa de urbanização²⁵, considera que 80% dos municípios brasileiros seriam essencialmente rurais. A partir dessa discussão a alternativa proposta pelo autor é que sejam considerados como pequeno porte (rurais) os municípios que possuem até 50 mil habitantes e densidade demográfica até 80 hab/km² e de médio porte (cidades) aquelas que tenham população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes ou cuja densidade supere os 80 hab/km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes, e centros urbanos, os municípios com mais de 100 mil habitantes.

A Tabela 2, a seguir, apresenta dados gerais com indicadores sobre a população que caracterizam a Mesorregião Norte de Minas, segundo a proposição de Veiga (2001), com base nos dados do Censo Demográfico 2010.

Tabela 2 – Indicadores sobre população na Mesorregião Norte de Minas, 2010.

Indicadores	Valor
População Total	1.610.413 hab.
Área Total	128.450,4 Km ²
Densidade Demográfica	12,54 hab./km ²
Número de Municípios	89 municípios
Município com menor população (Glaucilândia)	2.962 hab.
Município com maior população (Montes Claros)	361.915 hab.
Média de habitantes	18.094,53 hab.
Mediana de habitantes	8.005 hab.
Densidade Demográfica Máxima (Montes Claros)	101,41 hab./km ²
Densidade Demográfica Mínima (Santa Fé de Minas)	1,36 hab./km ²
Densidade Demográfica Mediana	9,70 hab./km ²
Municípios com população < 20 mil habitantes	69 municípios (77,52%)
Municípios com população < 50 mil habitantes	84 municípios (94,38%)
Municípios com população > 50 mil < 100 habitantes	3 municípios
Municípios com população > 100 mil habitantes	1 município
Municípios com densidade 80 ou mais hab./km ²	2 municípios

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Demográfico (2010)

Na primeira acepção discutida por Veiga (2001), em que municípios com menos de 20 mil habitantes seriam rurais, 77,52% dos municípios da Mesorregião Norte de Minas

²⁵ Segundo o IBGE (2010) a taxa de urbanização se refere à percentagem da população da área urbana em relação à população total.

seriam considerados rurais. Analisando pelo segundo aspecto, em que se consideram rurais os municípios com população menor que 50 mil habitantes, esse percentual aumenta para 94,38%. Seguindo essa lógica, a grande maioria dos municípios da Mesorregião Norte de Minas, objeto desse estudo, seriam considerados rurais. Em outras palavras, apenas 5 dos 89 municípios analisados, seriam urbanos.

No presente estudo foi considerado o critério de delimitações dos domicílios rurais e urbanos do IBGE, segundo o qual a área urbana é a área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal e área rural a área de um município externa ao limite do perímetro urbano (CENSO, 2010).

A Tabela 3, a seguir, apresenta os dados sobre a população dos Municípios da mesorregião Norte de Minas considerando os critérios do Censo Demográfico de 2010. Observa-se uma maior proporção de população rural em Itacambira (79,83%), seguido por São João das Missões (79,14%), Bonito de Minas (77,16%), Santo Antônio do Retiro (77,14%), embora apresentem respectivamente 0,31%, 0,73%, 0,60% e 0,43% da população total da Mesorregião.

Na outra extremidade, encontram-se os municípios com menor proporção de população rural, quais sejam: Pirapora (1,84%), Divisa Alegre (3,35%), Montes Claros (4,83%) e Janaúba (9,83%), representando em relação à população total 3,31%, 0,37%, 22,47% e 4,15%, simultaneamente. Nesse segundo grupo, se encontra o maior município, em termos populacionais, Montes Claros (361.915 hab.), seguida por Janaúba (66.803 hab.), Januária (65.463 hab.), São Francisco (53.828 hab.), e em quinto lugar Pirapora (53.368), que são os municípios da Mesorregião com mais de 50 mil habitantes.

Tabela 3 – População residente na Mesorregião Norte de Minas por município

Localização		População			
Municípios		Total	% População Urbana	% População Rural	% População total na Mesorregião
1	Águas Vermelhas	12.722	70,28	29,72	0,79
2	Berizal	4.370	56,86	43,14	0,27
3	Bocaiúva	46.654	78,45	21,55	2,90
4	Bonito de Minas	9.673	22,84	77,16	0,60
5	Botumirim	6.497	53,41	46,59	0,40
6	Brasília de Minas	31.213	66,24	33,76	1,94
7	Buritzeiro	26.922	87,77	12,23	1,67
8	Campo Azul	3.684	42,10	57,90	0,23

(continua)

(continuação)

9	Capitão Enéas	14.206	81,09	18,91	0,88
10	Catuti	5.102	58,37	41,63	0,32
11	Chapada Gaúcha	10.805	53,32	46,68	0,67
12	Claro dos Poções	7.775	67,54	32,46	0,48
13	Cônego Marinho	7.101	26,97	73,03	0,44
14	Coração de Jesus	26.033	56,72	43,28	1,62
15	Cristália	5.760	53,00	47,00	0,36
16	Curral de Dentro	6.913	84,44	15,56	0,43
17	Divisa Alegre	5.884	96,75	3,25	0,37
18	Engenheiro Navarro	7.122	66,69	33,31	0,44
19	Espinosa	31.113	57,93	42,07	1,93
20	Francisco Dumont	4.863	65,74	34,26	0,30
21	Francisco Sá	24.912	59,80	40,20	1,55
22	Fruta de Leite	5.940	34,28	65,72	0,37
23	Gameleiras	5.139	27,50	72,50	0,32
24	Glaucilândia	2.962	35,38	64,62	0,18
25	Grão Mogol	15.024	35,88	64,12	0,93
26	Guaraciama	4.718	64,12	35,88	0,29
27	Ibiaí	7.839	76,59	23,41	0,49
28	Ibiracatu	6.155	50,74	49,26	0,38
29	Icaraí de Minas	10.746	27,79	72,21	0,67
30	Indaiabira	7.330	37,41	62,59	0,46
31	Itacambira	4.988	20,17	79,83	0,31
32	Itacarambi	17.720	77,87	22,13	1,10
33	Jaíba	33.587	52,51	47,49	2,09
34	Janaúba	66.803	90,67	9,33	4,15
35	Januária	65.463	63,12	36,88	4,06
36	Japonvar	8.298	36,76	63,24	0,52
37	Jequitaiá	8.005	68,76	31,24	0,50
38	Josenópolis	4.566	53,53	46,47	0,28
39	Juramento	4.113	55,24	44,76	0,26
40	Juvenília	5.708	76,94	23,06	0,35
41	Lagoa dos Patos	4.225	72,88	27,12	0,26
42	Lassance	6.484	59,87	40,13	0,40
43	Lontra	8.397	67,05	32,95	0,52
44	Luislândia	6.400	46,70	53,30	0,40
45	Mamonas	6.321	44,49	55,51	0,39
46	Manga	19.813	69,89	30,11	1,23
47	Matias Cardoso	9.979	51,47	48,53	0,62
48	Mato Verde	12.684	74,57	25,43	0,79

(continua)

(continuação)

49	Mirabela	13.042	76,89	23,11	0,81
50	Miravânia	4.549	23,72	76,28	0,28
51	Montalvânia	15.862	64,55	35,45	0,98
52	Monte Azul	21.994	56,46	43,54	1,37
53	Montes Claros	361.915	95,17	4,83	22,47
54	Montezuma	7.464	41,25	58,75	0,46
55	Ninheira	9.815	26,72	73,28	0,61
56	Nova Porteirinha	7.398	55,00	45,00	0,46
57	Novorizonte	4.963	34,60	65,40	0,31
58	Olhos-d'Água	5.267	54,41	45,59	0,33
59	Padre Carvalho	5.834	59,34	40,66	0,36
60	Pai Pedro	5.934	29,47	70,53	0,37
61	Patis	5.579	41,24	58,76	0,35
62	Pedras de Maria da Cruz	10.315	61,35	38,65	0,64
63	Pintópolis	7.211	35,11	64,89	0,45
64	Pirapora	53.368	98,16	1,84	3,31
65	Ponto Chique	3.966	65,08	34,92	0,25
66	Porteirinha	37.627	51,39	48,61	2,34
67	Riachinho	8.007	55,39	44,61	0,50
68	Riacho dos Machados	9.360	48,07	51,93	0,58
69	Rio Pardo de Minas	29.099	40,18	59,82	1,81
70	Rubelita	7.772	32,37	67,63	0,48
71	Salinas	39.178	78,40	21,60	2,43
72	Santa Cruz de Salinas	4.397	26,18	73,82	0,27
73	Santa Fé de Minas	3.968	57,74	42,26	0,25
74	Santo Antônio do Retiro	6.955	22,86	77,14	0,43
75	São Francisco	53.828	63,54	36,46	3,34
76	São João da Lagoa	4.656	52,30	47,70	0,29
77	São João da Ponte	25.358	34,14	65,86	1,57
78	São João das Missões	11.715	20,88	79,12	0,73
79	São João do Pacuí	4.060	47,32	52,68	0,25
80	São João do Paraíso	22.319	45,86	54,14	1,39
81	São Romão	10.276	62,95	37,05	0,64
82	Serranópolis de Minas	4.425	39,05	60,95	0,27
83	Taiobeiras	30.917	81,06	18,94	1,92
84	Ubaí	11.681	48,50	51,50	0,73
85	Urucuia	13.604	45,32	54,68	0,84
86	Vargem Grande do Rio Pardo	4.733	51,15	48,85	0,29
87	Várzea da Palma	35.809	87,44	12,56	2,22
88	Varzelândia	19.116	46,58	53,42	1,19

(continua)

(continuação)

89	Verdelândia	8.346	57,06	42,94	0,52
Mesorregião Norte de Minas		1.610.413	69,44	30,56	100

Fonte: Elaboração Própria, com base no Censo Demográfico (2010)

Comparando-se os dados organizados segundo os critérios definidos por Veiga (2001) e a classificação adotada pelo IBGE, há uma divergência entre o que está se considerando como rural. Enquanto na primeira o percentual da população rural seria de 30,56%, na segunda poderiam ser considerados rurais 77,52%. Numa leitura geral, com base na primeira concepção discutida em que municípios com menos de 20 mil habitantes seriam considerados rurais, poder-se-ia dizer que dos 69 municípios constantes nesse grupo, 30 municípios possuem uma proporção de população em sua maioria rural, acima de 50%; 18 estão entre 40 e 49,99%; outros 18 entre 20 e 39,99%; e os 3 restantes com menos de 20% da sua população rural. Nesse último grupo, destaca-se o município de Divisa Alegre, que apesar de, em termos populacionais, estar no primeiro grupo (população com menos de 20 mil habitantes), é o que se apresenta com menor proporção de população rural (3,25%), dentre os municípios analisados.

Apresentadas características gerais da Mesorregião Norte Minas, vale demonstrar as peculiaridades relativas à área rural. Para tanto são observados os dados do Censo Agropecuário 2006.

De acordo com o Censo Agropecuário 2006 do IBGE, no Brasil há 5.175.636 estabelecimentos com atividade agropecuária, sendo que 15,64 % são da agricultura não familiar e 84,36% da agricultura familiar (Gráfico 4 – Figura A). Enquanto da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no Brasil (333.680.037 hectares), apenas 24,01 % da área é ocupada pela agricultura familiar (Gráfico 4 – Figura B).

Figura A – Número de Estabelecimentos

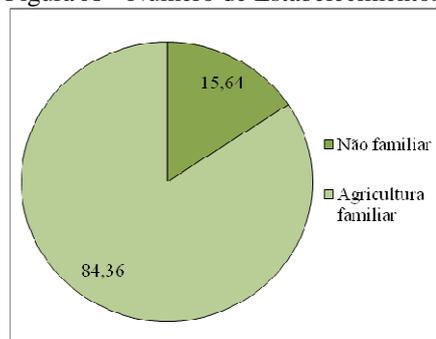


Figura B – Área Ocupada

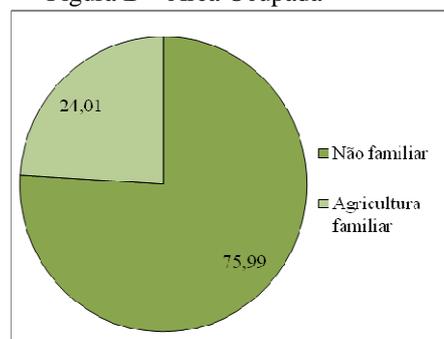


Gráfico 4 – Participação da Agricultura Familiar no Brasil

Fonte: Censo Agropecuário 2006 - IBGE

No Estado de Minas Gerais existem 551.621 estabelecimentos agropecuários, sendo que destes, 437.321 unidades são de agricultura familiar, o que equivale a 79,28% (Gráfico 5 – Figura A). Enquanto a área ocupada pela agricultura familiar em Minas (8.845.883 Hectares) corresponde a apenas 26,71 % da área total destinada à agropecuária (Gráfico 5 – Figura B).

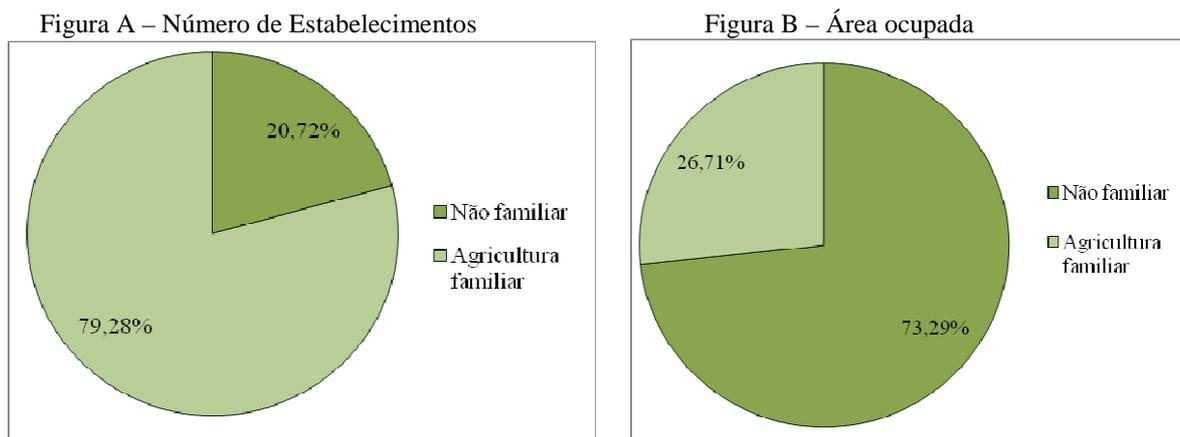


Gráfico 5 – Participação da Agricultura Familiar em Minas Gerais

Fonte: Censo Agropecuário 2006 - IBGE

No Norte de Minas, os estabelecimentos agropecuários somam um total de 91.163 unidades e ocupam uma área de 5.937.500 Hectares. A presença da agricultura familiar está em 77.717 estabelecimentos, o que equivale a 85,24 % do total (Gráfico 6 – Figura A) e ocupa apenas 1.754.232 Hectares, ou 29,26% da área da agropecuária da região (Gráfico 6 – Figura B). Isso implica em uma média de 22,5 hectares por estabelecimento familiar, e 311,12 hectares de média dos estabelecimentos não familiares.

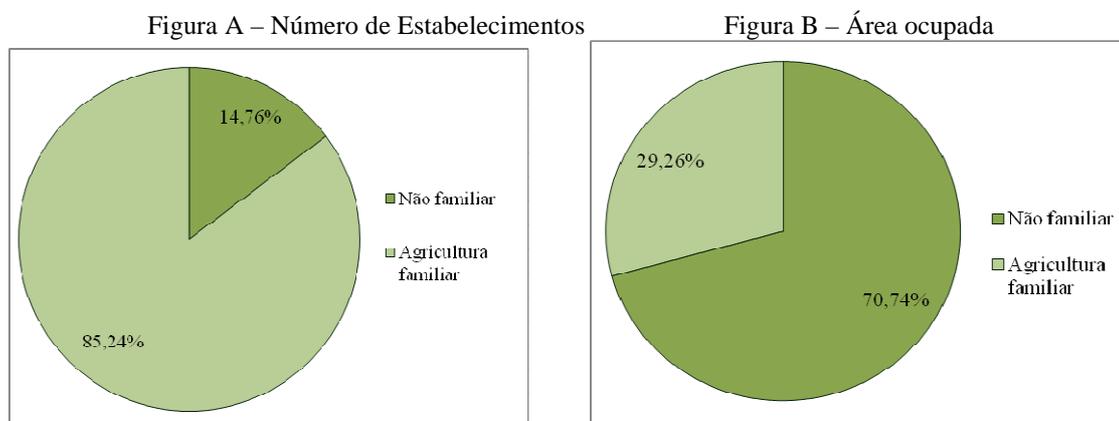


Gráfico 6 – Participação da Agricultura Familiar no Norte de Minas

Fonte: Censo Agropecuário 2006 - IBGE

Esses dados demonstram a distorção entre a posse da terra no País, Estado e particularmente no Norte de Minas, onde o percentual de estabelecimentos de agricultura familiar é 85,24 % e ocupam somente 29,26% das terras disponíveis. Nessa região, a agricultura familiar representa uma proporção maior de estabelecimentos em relação aos dados do Estado, porém, ao maior número de estabelecimentos de agricultura familiar na mesorregião não corresponde a uma maior proporção de extensão de terras a ela destinada. Segundo dados do Censo (2006) a agropecuária do Norte de Minas é diversificada, havendo pecuária de corte extensivo, de leite e agricultura de subsistência, sendo que esta é a atividade predominante dos agricultores familiares.

O Norte de Minas está inserido num cenário enraizado por paradigmas e contradições em direção ao desenvolvimento, no contexto social, econômico e ambiental, de modo especial aqueles que afetam a área rural, emergindo por ações que propiciem seu desenvolvimento. Nesse aspecto, Ribeiro (2011) chama a atenção para que, no caso de Minas, pensar ações de desenvolvimento focada no território é uma tentativa de homogeneizar o estado dentro de um processo de política territorial.

No Norte de Minas, esse processo vai além do âmbito territorial, sendo necessário valorizar as singularidades e diversidades próprias de cada localidade²⁶. No âmbito da agricultura familiar, as características são pautadas em diferenças culturais e históricas que envolvem a esfera local e regional. O autor ainda destaca que, comparando as características entre os municípios de uma mesma Mesorregião, são perceptíveis essas diferenças.

Nesse sentido as políticas públicas, como ação de intervenção do Estado, têm papel preponderante para o Desenvolvimento Rural, se pensadas para um meio rural pluriativo que, por ser assim, exige uma pluralidade de políticas que o favoreça. Na Mesorregião Norte de Minas diversas políticas públicas são implementadas nos municípios como propulsoras do Desenvolvimento Rural, das quais se citam: PRONAF em suas diversas linhas de atuação, PAA, PNAE, Programa de Fomento à Produção e Estruturação Produtiva (acesso à água), Bolsa família, dentre outras.

²⁶ O termo localidade aqui deve ser entendido como local ou microrregião, com características próprias. Refere-se ao esforço de buscar um conceito abrangente das diversidades e particularidades microrregionais existentes em Minas Gerais; compreendendo a realidade das comunidades tradicionais (origens de praticamente toda Minas Gerais), que desenvolveram de formas diferentes em cada região, e com presença marcante nos municípios do Norte de Minas. Configurando numa riqueza diversa da base da agricultura familiar nesta região (RIBEIRO, 2011).

4.2 Análises dos Indicadores de Desenvolvimento Rural nos Municípios da Mesorregião Norte de Minas

A caracterização dos municípios foi embasada na divisão geográfica definida pelo IBGE (2010), na qual foram selecionados os municípios componentes da mesorregião Norte de Minas e definidas áreas rurais e urbanas. Os dados foram extraídos das tabulações especiais do Censo Demográfico 2000 e 2010 e do Censo Agropecuário 2006 disponíveis no *site* do IBGE e em CD-ROM. O Censo 2001 foi usado para calcular a variação da população rural entre 2001 e 2010; e o Censo Agropecuário 2006 para obtenção das informações para compor os indicadores ambientais.

Após extrair os dados do IBGE, foram elaboradas planilhas em Excel, calculados os indicadores parciais e o IDR e elaborados os gráficos, que são analisados a seguir.

4.2.1 Indicadores Populacionais

A Tabela 4, a seguir, apresenta a descrição dos indicadores populacionais dos municípios da Mesorregião do Norte de Minas. A análise da variável Variação da População Rural indica que alguns dos municípios tiveram uma redução de sua população rural do ano de 2001 para o ano de 2010. O valor mínimo encontrado foi negativo (-0,55), enquanto outros aumentaram a população rural no período (valor máximo de 0,46), inferindo que estes possuem um poder atrativo para a área rural.

Tabela 4 – Análise Descritiva dos Indicadores Populacionais

Variáveis	Valor Máximo	Valor Mínimo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
Variação População rural 2001 e 2010	0,46	-0,55	-0,07	0,14842	-2,28331
Proporção População Rural no Município	0,80	0,02	0,45	0,19008	0,42215
Proporção da População Rural que Mora no Município há menos de 10 anos	0,15	0,00	0,02	0,01945	0,80045

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Demográfico 2001 e 2010

A análise da variável Proporção População Rural no Município mostra que há municípios na Mesorregião Norte de Minas com número bastante reduzido de população na área rural em comparação à área urbana (mínimo de 2%). Expõe ainda, que em outros a proporção da população morando em áreas rurais chega a um percentual de 80% da população do município.

A variável Proporção da População Rural que mora na Área Rural do Município há menos de 10 anos apresenta uma média de 2% e o coeficiente de variação é significativamente alto. O valor mínimo é nulo e refere-se ao município de Pirapora, no qual não ocorreu variação nessa proporção, no período de 2001 para 2010, segundo dados do IBGE. O município com menor proporção dessa variável é Divisa Alegre (15%).

O Gráfico 7, a seguir, facilita a visualização das variáveis selecionadas para demonstrar os aspectos populacionais dos municípios. Para a variável Variação Populacional há uma maior freqüência de variação negativa. A Proporção da População Rural nos municípios varia de 2% a 80%. Quanto à proporção da população que mora na área rural do município há menos de 10 anos, o percentual de variação não apresenta intervalo muito amplo entre a maioria dos municípios, variando entre 0% a 6%, tendo apenas um com uma proporção de 15%.

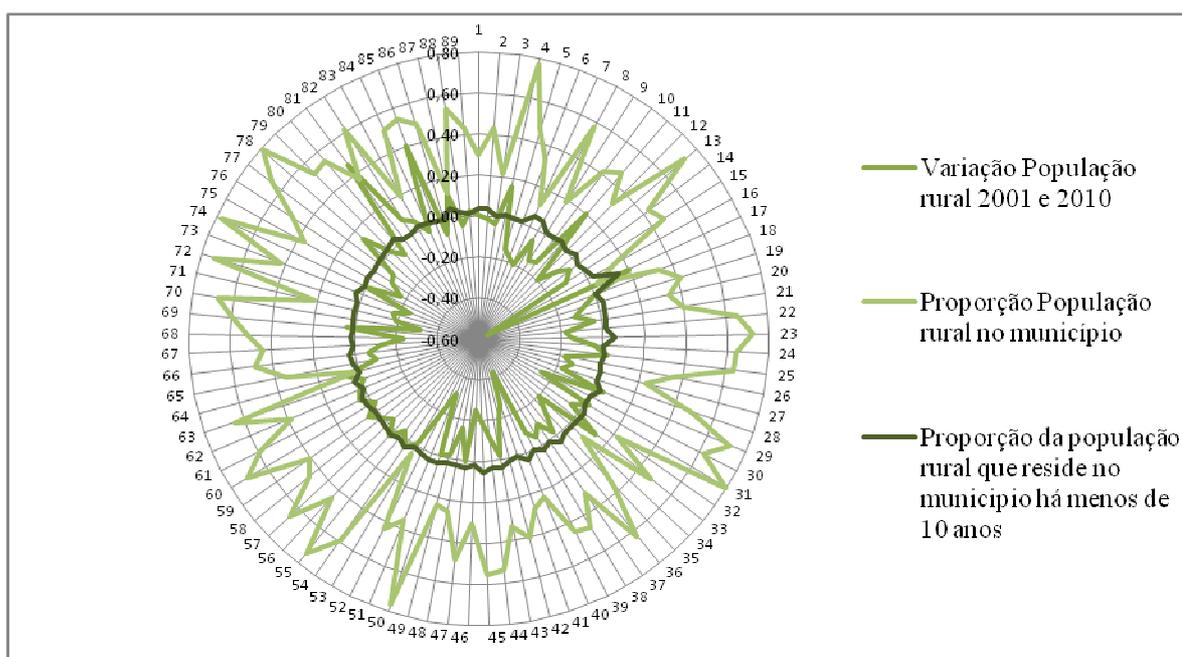


Gráfico 7 - Análise Descritiva dos Indicadores Populacionais, por Município

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Demográfico 2001 e 2010

De maneira geral, infere-se que a área rural da Mesorregião tem apresentado poucos atrativos para que a população rural permaneça ou migre para essas áreas, uma vez que, os dados apresentam um decréscimo da população rural na maioria dos municípios e um número de novos moradores bastante reduzido.

4.2.2 Indicadores de Bem-estar Social

A Tabela 5 demonstra a análise das variáveis de bem-estar social, na qual foram considerados os aspectos educacionais e de infra-estrutura. Na variável educacional, o percentual de alfabetização da população rural (15 anos ou mais), apresenta-se entre 49% e 77%. As menores taxas estão em São João das Missões (49%), Fruta de Leite (50%), e as maiores estão em Montes Claros (77%) e Pirapora (75%). Ocorre que, os municípios de maior proporção de alfabetizados estão entre os que apresentaram menor proporção de população rural, enquanto os que apresentaram menor proporção de alfabetizados estão na lista dos municípios com maior proporção de população rural.

Tabela 5 – Análise Descritiva do Indicador de Bem-estar Social

Variáveis	Valor Máximo	Valor Mínimo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
Percentual de Alfabetização da População Rural - 15 anos ou mais	0,77	0,49	0,62	0,05274	0,08513
Proporção dos Domicílios Rurais com Acesso à Água	0,92	0,12	0,52	0,19508	0,37633
Proporção de Domicílios Rurais com Banheiro	0,92	0,33	0,68	0,12819	0,18989
Proporção Domicílios Rurais com Energia Elétrica	0,99	0,65	0,93	0,07568	0,08170

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Demográfico 2001 e 2010

Nas variáveis referentes às condições de infraestrutura dos domicílios observa-se alta dispersão entre os valores, no que se refere ao abastecimento de água. O município de Itacarambi aparece com a menor proporção da população rural com acesso à água (12%) e a maior proporção alcançada foi em Japonvar (92%). Convém considerar que, respectivamente, a proporção de população rural nesses municípios é de 22,13% e de 63,24%²⁷.

Outra variável desse indicador é a Proporção de Domicílios Rurais com Banheiro. A dispersão dessa variável também é alta, embora inferior à referente ao abastecimento de água. As menores proporções nos municípios foram em Bonito de Minas (33%) e Josenópolis (40%), e as maiores proporções foram em Juramento (90%) e Glauclândia (92%). Salienta-se que esses últimos estão entre os municípios com menor população total, mas com proporção de população rural de 44,76% e 64,62%, respectivamente.

A última variável desse indicador diz respeito à Proporção de Domicílios Rurais com Energia Elétrica. Dentre as variáveis, esta que apresentou menor dispersão (C.V. de

²⁷ Dados conforme Tabela 5 - População residente na Mesorregião Norte de Minas por município.

8,5%) entre os municípios, e ainda, pode-se dizer os melhores resultados, haja vista que as proporções se situaram no intervalo de 65% a 99%, com uma média de 93%.

O Gráfico 8 permite visualizar o comportamento das variáveis de bem-estar social entre os municípios, ilustrando o que foi demonstrado pelas medidas de posição e dispersão.

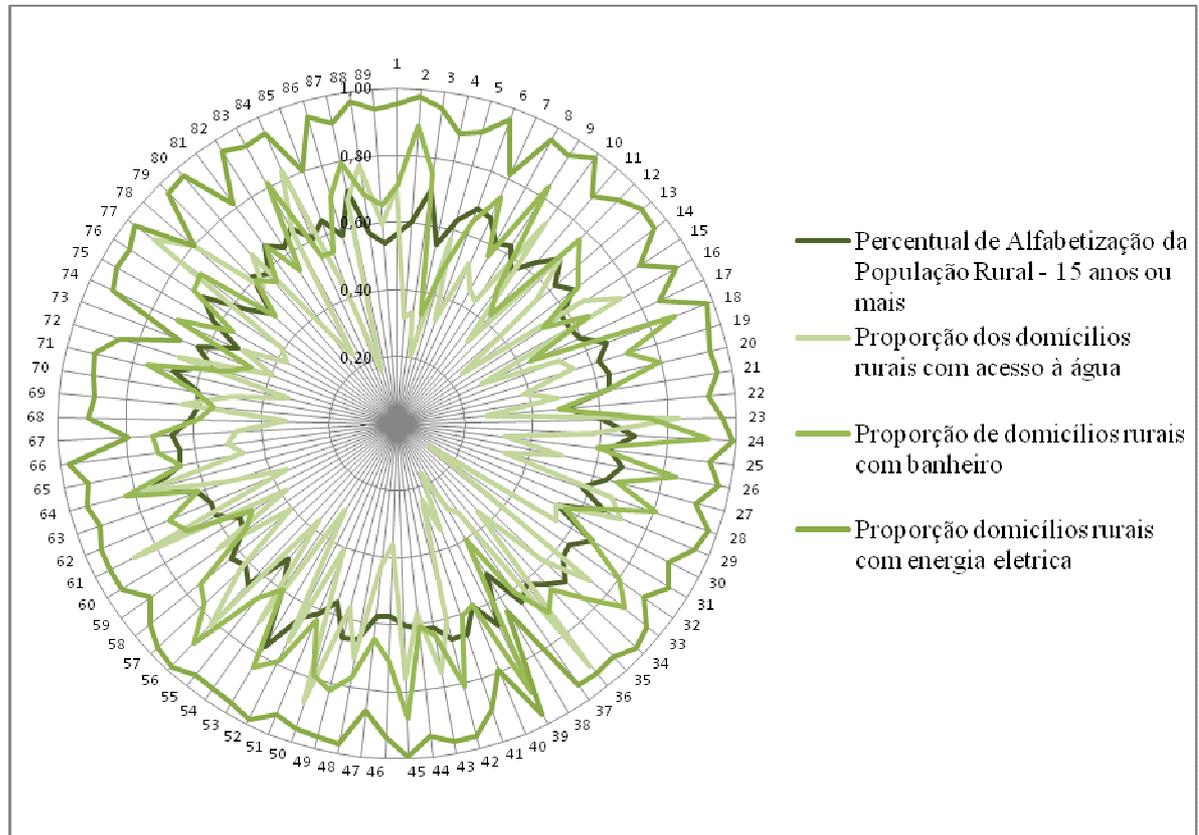


Gráfico 8 - Análise Descritiva do Indicador de Bem-estar Social, por município

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Demográfico 2001 e 2010

Nota-se que as variáveis “Proporção de Domicílios Rurais com Energia Elétrica” e “Percentual de Alfabetização da População com 15 anos ou mais” apresentam certa similaridade no comportamento, na maioria dos municípios. Enquanto as variáveis referentes à “Proporção de Domicílios Rurais com Acesso à Água” e “Proporção de Domicílios Rurais Com Banheiro” apresentam comportamentos mais heterogêneos. Especialmente a variável que diz respeito ao acesso à água. O que havia sido demonstrado pelo elevado coeficiente de variação.

4.2.3 Indicadores Econômicos

A Tabela 6 apresenta a análise descritiva dos indicadores referentes aos aspectos econômicos. Foram analisados a proporção de pessoas ocupadas, o rendimento médio dos domicílios, bem como a produtividade agropecuária e receitas dos domicílios.

Nota-se que o nível de desocupação na área rural está elevado. O município de Juvenília (26%) apresentou o menor percentual de pessoas ocupadas na área rural, e também, uma das maiores taxas de decréscimo da população rural no período. Observa-se que a maior proporção de ocupados rurais foi de 73%, em Olhos D'água.

Tabela 6 – Análise descritiva do Indicador de Desenvolvimento Econômico

Variáveis	Valor Máximo	Valor Mínimo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
Proporção de Pessoas Ocupadas (10 anos ou mais) nos Domicílios Rurais	0,73	0,26	0,50	0,08951	0,17826
Proporção da Renda Mensal média <i>per capita</i> rural em Relação Ao Rendimento Médio <i>Per Capita</i> Do Município	1,14	0,56	0,84	0,11140	0,13242
Percentual de Receitas do Estabelecimento Rural Provenientes de Atividades não Agropecuárias	0,76	0,00	0,13	0,05725	0,43491
Proporção do Valor da produção Agropecuária em Relação ao PIB do Município	0,69	0,03	0,23	0,12138	0,52804

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

Outra variável analisada nesse indicador foi a Proporção da Renda Mensal Média *Per Capita* Rural em Relação ao Rendimento Médio *Per Capita* do Município. Sendo observado que na área rural o rendimento é menor que na área urbana na maioria dos municípios, com algumas exceções na Mesorregião pesquisada. Dentre os 89 municípios, em 81 a renda mensal média *per capita* rural é proporcionalmente menor que o rendimento médio *per capita* do município; e em oito destes, a proporção de rendimento foi maior que a média municipal, são: Olhos D'água (1%), Claro dos Poções (2%), Buritizeiro (3%), Lassance (6%), Pirapora (7%), Capitão Enéas (9%), Guaraciama (10%) e Verdelândia (14%).

Importa salientar que por se tratar de rendimento médio, essa variável tem algumas limitações, das quais se elenca três. Primeiro, não se pode afirmar que toda a população da área pesquisada possui rendimento mensal. Segundo, a renda *per capita* pode não considerar os anseios individuais e específicos de cada indivíduo, tais como: alimentação,

vestuário, lazer, dentre outras. E por último, não menos importante, em se tratando de área rural e das características próprias da Mesorregião Norte de Minas, em que há forte presença da agricultura familiar e podem não ter sido mensurados os rendimentos não monetários²⁸.

Ainda na perspectiva da análise do rendimento da população rural do município, buscou-se uma variável que pudesse revelar a concepção teórica segundo a qual, nas últimas décadas, o rural vem assumindo novas dimensões, em que se considera a pluriatividade no âmbito territorial (SILVA, 2001; SCHNEIDER 2010).

Por esse motivo que, para compor essa variável, foram escolhidas as receitas dos domicílios rurais obtidas por meio de atividades não agropecuárias, quais sejam: prestação de serviço de beneficiamento e/ou transformação de produtos agropecuários para terceiros, turismo rural, produtos da agroindústria e outras atividades não agrícolas.

As receitas com essas atividades chegam a representar cerca de 76% do total da receita dos domicílios rurais, no município de Vargem Grande do Rio Pardo. Interessante notar que, com exceção do município de Divisa alegre, todos os demais apresentaram algum tipo de receita não agropecuária nos domicílios rurais. Essa variável assumiu proporções entre 0,00% e 76%. Isso se reforça a ideia da pluriatividade de grande parte das famílias rurais dos municípios estudados.

Na variável “Proporção do valor da produção agropecuária em relação ao PIB do município”, verificou-se que, dentre os municípios estudados, em 88 deles essa proporção varia de 3% a 50%. Somente em um dos municípios o percentual máximo superou essa proporção: em Lassance a produção agropecuária atinge a proporção de 69% do PIB municipal.

O comportamento das variáveis referentes ao indicador econômico é apresentado no Gráfico 9, seguinte. De forma geral, as variáveis componentes do indicador parcial de desempenho econômico apresentam diferentes comportamentos entre os municípios.

²⁸ Compreendem-se rendimentos não monetários, nesse contexto, a produção para o próprio consumo, como exemplo: frutos e hortaliças, pequenos animais.

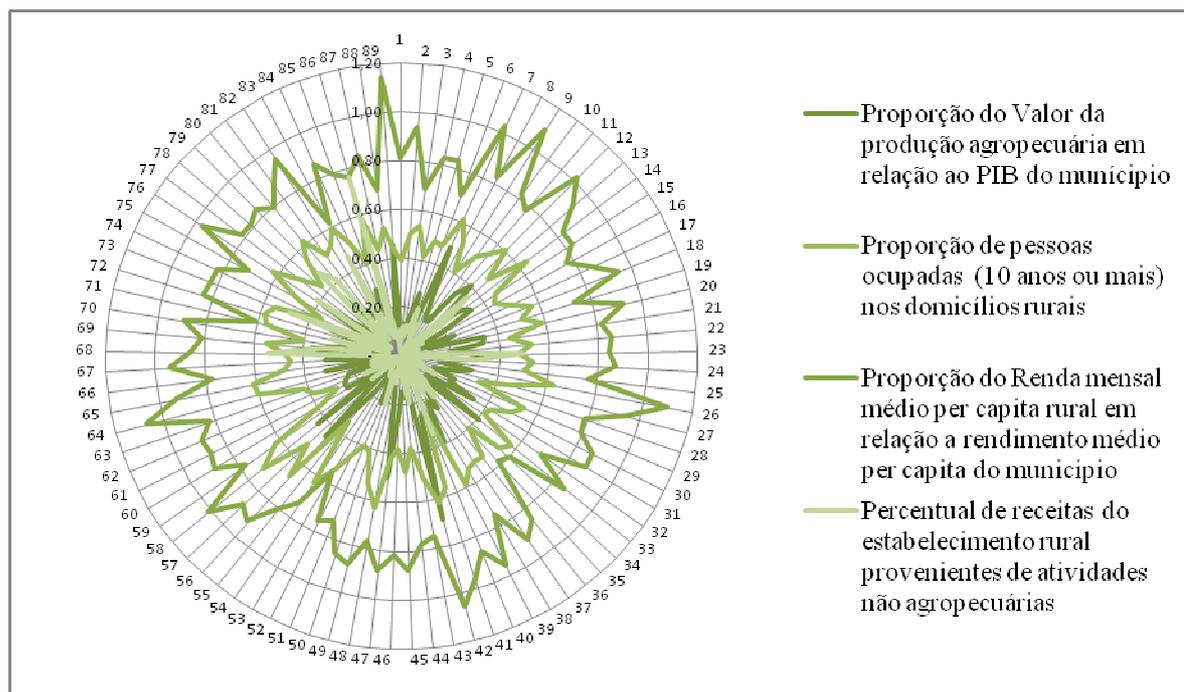


Gráfico 9 - Análise descritiva do Indicador de Desenvolvimento Econômico

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

4.2.4 Indicadores Ambientais

A Tabela 7 apresenta as variáveis componentes do indicador ambiental. A análise da variável Proporção de Estabelecimentos que Adotam Prática de Conservação do Solo demonstra que há uma grande dispersão (C.V de 52,64%) entre os municípios da Mesorregião. O valor máximo encontrado foi de 92% e o mínimo de 3%, com média de 42%.

Tabela 7 - Análise do Indicador de Meio Ambiente

Variáveis	Valor Máximo	Valor Mínimo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
Proporção de Estabelecimentos que Adotam Prática de Conservação do Solo	0,92	0,03	0,42	0,22088	0,52645
Percentual da Área dos Estabelecimentos Rurais Agricultura Familiar	0,88	0,06	0,38	0,20018	0,52403
Proporção de Domicílios com Coleta de Lixo	0,44	0,00	0,07	0,09933	1,32873

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

A segunda variável desse indicador mediu o percentual da área dos estabelecimentos rurais ocupados com agricultura familiar, considerando que quanto maior a presença da agricultura familiar, menor a utilização de insumos químicos e agrotóxicos, com menores danos ambientais. O maior percentual foi apresentado pelo município de Mamonas.

Francisco Dumont apresentou o menor valor (6%), sinalizando para uma forte presença de monoculturas. A média foi de 38%.

Há em todos os municípios áreas ocupadas com a agricultura familiar, no entanto, a dispersão é alta (52,4%), indicando que em alguns desses municípios o percentual de ocupação com agricultura familiar é relativamente baixo. A grande maioria dos municípios (67,41%) tem menos da metade das suas áreas rurais ocupadas pela agricultura familiar. Nota-se um grande percentual de área ocupada pela agricultura não familiar, de forma que nesse grupo estão incluídas as monoculturas, que contribuem, fortemente, para a degradação ambiental.

O último indicador do meio ambiente analisado foi a Proporção de Coleta de Lixo na área rural. O valor máximo chega a 44% e o mínimo é zero. A dispersão é bastante alta, com o coeficiente de variação de 132,87%. Isso indica que o total dos municípios não possui coleta de lixo de forma adequada, ou mesmo, nenhum tipo de coleta na área rural. A não coleta faz com que a população dê diversas destinações para o lixo, como queimar, enterrar no próprio estabelecimento, jogar em rios e terrenos. Propiciando riscos ao meio ambiente, pela emissão de gases, contaminação do solo e do lençol freático.

O Gráfico 10 ilustra o comportamento dos indicadores ambientais entre os municípios.

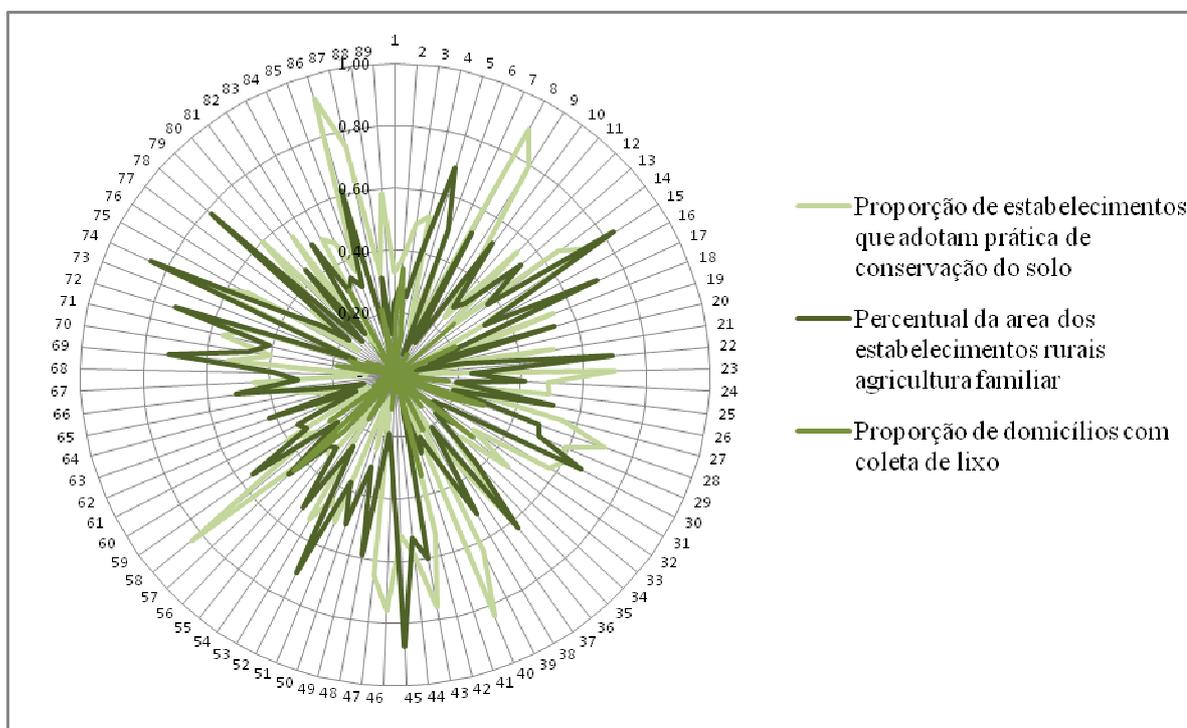


Gráfico 10 - Análise do Indicador de Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

Analisando o comportamento das variáveis, no gráfico, reforça-se a constatação da grande dispersão entre os municípios. Há certa similaridade, dentro dos diversos municípios, no comportamento das variáveis Proporção de Municípios que Adotam a Conservação do Solo e Proporção da Área Ocupada com Agricultura Familiar. Já quanto à variável Proporção de Domicílios Rurais com Coleta De Lixo verifica-se uma aglomeração no centro do gráfico, indicando uma similaridade no comportamento entre os municípios, com uma ou outra dispersão. A partir dos dados reforça-se a ideia de que na grande maioria dos municípios há ocorrência de algum tipo de degradação do meio ambiente.

Em síntese, ao analisar as variáveis singularmente ou agrupadas em suas dimensões particulares (população, bem-estar social, econômico e meio ambiente), constata-se uma diversidade na situação da área rural de cada município o que justifica a busca por uma medida que caracterize tamanha diversidade.

Após descrever a Mesorregião segundo as variáveis componentes do Índice de Desenvolvimento Rural nos municípios, discutir-se-á o nível de Desenvolvimento Rural a partir da medida proposta.

4.3 Análise do Índice de Desenvolvimento Rural da Mesorregião Norte de Minas

Considera-se a premissa de que o índice tem como base o Desenvolvimento Rural e que este ocorre não somente no aspecto econômico ou de infra-estrutura, ou mesmo, na melhoria da agricultura, mas contemplando simultaneamente todas as dimensões. Após analisados os municípios sob os indicadores parciais referentes às dimensões populacionais, sociais, econômicas e ambientais, propõe-se a seguir, um modelo que busca medir o Desenvolvimento Rural, com base nesses indicadores, semelhante ao conceito proposto por Kageyana (2004), com adaptações de Melo (2005) e Silva (2006). Esse índice permitirá classificar os níveis de desenvolvimento rural dos municípios da Mesorregião Norte de Minas como de alto, médio e baixo.

Na Tabela 8, a seguir, são demonstradas as estatísticas descritivas do IDR e seus componentes para o conjunto de municípios estudados. As dispersões mais elevadas são apresentadas nos indicadores parciais de população (IPOP) e de meio ambiente (IMA), evidenciadas pelo elevado coeficiente de variação. As altas dispersões desses indicadores parciais fariam com que esses tivessem maior peso no cálculo do IDR. Para evitar essa maior

influência, os valores dos indicadores parciais foram expressos em números de desvios padrão²⁹.

Tabela 8 – Descrição do IDR e seus componentes

Índices	Valor Máximo	Valor Mínimo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
IPOP	0,32	-0,12	0,14	0,08661	0,63445
IBES	0,83	0,47	0,68	0,07568	0,11059
IDE	0,62	0,30	0,43	0,06988	0,16431
IMA	0,54	0,08	0,29	0,10605	0,36306
IDR	0,47	0,29	0,38	0,04543	0,11814

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

Os níveis de Desenvolvimento Rural dos municípios foram classificados conforme Tabela 9, a seguir:

Tabela 9 – Níveis de Desenvolvimento Rural conforme IDR

IDR Baixo	\leq primeiro quartil (4,47)
IDR Médio	primeiro quartil (4,47) < IDR < terceiro quartil (5,24)
IDR Alto	\geq terceiro quartil (5,24)

Com essa classificação, tem-se em cada extremidade 25% dos municípios e na faixa intermediária 50%. A Tabela 10 apresenta a classificação dos municípios com seus respectivos IDR.

Tabela 10 – Classificação dos Municípios, conforme Níveis do IDR

Níveis IDR	Municípios	IPOP	IBES	IDE	IMA	IDR
Baixo IDR	Itacarambi (MG)	0,75	8,06	4,44	1,47	3,68
	Lagoa dos Patos (MG)	0,05	7,96	6,42	1,03	3,86
	Curral de Dentro (MG)	-1,38	9,68	5,36	2,02	3,92
	Josenópolis (MG)	1,69	6,18	6,05	1,99	3,98
	Janaúba (MG)	-0,32	9,93	4,91	1,69	4,05
	Januária (MG)	1,01	8,66	4,48	2,12	4,07
	Juvenília (MG)	-0,63	7,61	6,08	3,34	4,10
	Santa Fé de Minas (MG)	0,83	7,18	7,73	0,85	4,14
	Divisa Alegre (MG)	1,48	7,14	4,97	3,17	4,19
	Montalvânia (MG)	0,31	8,57	5,09	2,82	4,20
	Pedras de Maria da Cruz (MG)	1,61	8,69	5,46	1,26	4,25

(continua)

²⁹ Antes de calcular o valor do IDR, os indicadores parciais foram modificados para variáveis reduzidas, fazendo com que sejam tratados de forma relativa. Para isso, os valores foram divididos pelo desvio padrão.

(continuação)

Baixo IDR	Montes Claros (MG)	0,17	9,52	4,35	3,05	4,27
	São Francisco (MG)	0,81	8,27	5,04	3,04	4,29
	Jequitaiá (MG)	0,87	8,33	6,22	1,75	4,29
	Brasília de Minas (MG)	0,71	8,63	5,28	2,76	4,34
	Fruta de Leite (MG)	1,94	7,16	5,93	2,36	4,35
	Manga (MG)	0,24	8,54	5,36	3,29	4,36
	Ibiaí (MG)	0,44	8,44	6,01	2,54	4,36
	Francisco Dumont (MG)	0,96	9,14	6,83	0,72	4,41
	Bocaiúva (MG)	0,76	9,03	5,13	2,74	4,42
	Salinas (MG)	0,17	8,84	5,46	3,30	4,45
	Buritizeiro (MG)	-0,05	9,08	7,92	0,92	4,47
	Chapada Gaúcha (MG)	2,69	7,48	5,99	1,72	4,47
	Médio IDR	Espinosa (MG)	1,44	9,39	5,14	2,10
Riacho dos Machados (MG)		1,15	8,05	7,47	1,58	4,56
Águas Vermelhas (MG)		1,32	9,69	4,89	2,39	4,57
Ninheira (MG)		2,77	8,28	5,11	2,15	4,57
Mirabela (MG)		0,89	9,94	5,75	1,74	4,58
Pirapora (MG)		0,32	10,90	6,09	1,06	4,59
Capitão Enéas (MG)		0,22	9,36	6,07	2,89	4,63
Bonito de Minas (MG)		3,68	6,49	5,48	2,89	4,64
Ponto Chique (MG)		1,06	8,88	7,02	1,58	4,64
Pai Pedro (MG)		2,76	7,84	5,54	2,40	4,64
Botumirim (MG)		1,30	8,52	6,03	2,71	4,64
Grão Mogol (MG)		2,64	8,19	5,09	2,71	4,66
Riachinho (MG)		1,28	8,76	6,25	2,40	4,67
Mato Verde (MG)		0,47	10,25	5,85	2,13	4,68
Francisco Sá (MG)		1,51	8,93	5,81	2,48	4,68
Serranópolis de Minas (MG)		2,74	7,79	6,45	1,90	4,72
Catuti (MG)		1,17	9,19	5,50	3,07	4,73
Pintópolis (MG)		2,59	8,96	5,67	1,83	4,76
Porteirinha (MG)		1,73	9,37	5,19	2,83	4,78
Rubelita (MG)		1,44	8,57	5,94	3,34	4,83
Varzelândia (MG)		2,02	9,92	5,24	2,20	4,84
Luislândia (MG)		1,67	9,02	5,21	3,51	4,85
Urucuia (MG)		3,72	7,91	5,60	2,25	4,87
Padre Carvalho (MG)		1,81	8,71	5,41	3,54	4,87
São Romão (MG)		3,22	8,11	6,04	2,25	4,91
Montezuma (MG)		2,51	9,48	5,64	2,04	4,92
Matias Cardoso (MG)		1,99	8,32	6,50	2,98	4,95
Engenheiro Navarro (MG)		1,32	10,05	6,31	2,13	4,95
Várzea da Palma (MG)		1,16	10,23	5,05	3,44	4,97
São João da Ponte (MG)		2,29	10,42	5,67	1,63	5,00

(continua)

(continuação)

Médio IDR	Berizal (MG)	1,78	9,19	6,00	3,17	5,04
	Patis (MG)	2,58	10,30	5,65	1,65	5,04
	Guaraciama (MG)	0,71	9,84	7,41	2,23	5,05
	Ubaí (MG)	1,99	9,65	6,00	2,55	5,05
	Monte Azul (MG)	0,91	10,38	5,02	3,91	5,06
	Indaiabira (MG)	1,44	8,33	6,27	4,20	5,06
	Coração de Jesus (MG)	1,52	8,34	7,20	3,23	5,07
	Verdelândia (MG)	1,81	8,99	7,33	2,39	5,13
	São João da Lagoa (MG)	1,49	9,09	8,47	1,55	5,15
	Ibiracatu (MG)	1,26	10,00	4,83	4,68	5,19
	São João das Missões (MG)	3,65	8,49	5,07	3,59	5,20
	Itacambira (MG)	3,17	9,35	5,90	2,45	5,22
	São João do Paraíso (MG)	2,04	9,12	7,26	2,52	5,23
	Alto IDR	Juramento (MG)	1,39	8,93	7,07	3,56
Santa Cruz de Salinas (MG)		2,26	8,67	5,74	4,30	5,24
Claro dos Poções (MG)		0,52	10,18	7,51	2,77	5,24
Lontra (MG)		1,32	9,84	5,54	4,30	5,25
Cristália (MG)		1,51	8,64	5,89	4,96	5,25
Miravânia (MG)		3,04	10,52	5,71	1,95	5,31
Taiobeiras (MG)		1,05	10,11	6,60	3,48	5,31
São João do Pacuí (MG)		2,13	9,01	7,88	2,36	5,35
Campo Azul (MG)		2,24	8,56	6,37	4,70	5,47
Novorizonte (MG)		2,45	9,92	5,43	4,12	5,48
Santo Antônio do Retiro (MG)		2,97	8,80	5,17	5,10	5,51
Cônego Marinho (MG)		2,56	9,42	7,13	3,15	5,57
Mamonas (MG)		1,60	10,69	5,63	4,39	5,58
Rio Pardo de Minas (MG)		2,49	8,80	7,32	3,99	5,65
Olhos-D'Água (MG)		1,83	9,03	8,31	3,42	5,65
Lassance (MG)		0,80	10,06	8,81	3,07	5,69
Glaucilândia (MG)		2,34	10,55	7,07	2,85	5,70
Jaíba (MG)		2,41	10,53	6,75	3,23	5,73
Icaraí de Minas (MG)		3,17	9,86	5,93	3,98	5,74
Nova Porteirinha (MG)		2,01	11,01	7,31	2,75	5,77
Vargem Grande do Rio Pardo (MG)		1,66	7,93	8,48	5,07	5,79
Japonvar (MG)		2,48	10,58	6,17	4,27	5,87
Gameleiras (MG)		2,43	10,38	7,95	3,18	5,98

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

Ao analisar a distribuição da população rural em vista da classificação dos municípios segundo o nível de IDR, nota-se que 21,67% vivem em municípios com alto nível de IDR, 49,51 % com médio IDR, e 28,82 % com baixo nível de desenvolvimento rural. A seguir, a Tabela 11 descreve uma síntese do quantitativo de municípios e da população em cada nível de IDR.

Tabela 11 – Número de municípios e população rural segundo nível de IDR

Nível IDR	Nº de Municípios	Pop. Rural	% População
Baixo IDR	23	141.806	28,82
Médio IDR	43	243.672	49,51
Alto IDR	23	106.641	21,67
Total	89	492119	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

A análise dos municípios com alto IDR indica que não houve predominância da influência de um dos indicadores parciais na sua composição. Para os três melhores IDR, os indicadores parciais que mais contribuíram para essa classificação foram: bem-estar social e de meio ambiente.

Nas tabelas a seguir, são analisados cada nível de desenvolvimento em que os municípios³⁰ da Mesorregião foram agrupados. A Tabela 12 demonstra a análise descritiva dos índices dos Municípios com Alto IDR.

Tabela 12 – Análise descritiva dos Municípios com Alto IDR

	IPOP	IBES	IDE	IMA	IDR
Valor Máximo	3,17	11,01	8,81	5,10	5,98
Valor Mínimo	0,52	7,93	5,17	1,95	5,23
Média	2,03	9,63	6,79	3,64	5,52
Desvio Padrão	0,69	0,85	1,05	0,89	0,23
Coef. Variação	0,34	0,09	0,15	0,24	0,04

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

O município de Gameleiras, com 72,50% de sua população na área rural, atingiu o melhor IDR na Mesorregião Norte de Minas (5,98). Nota-se que o município ficou acima da média nos indicadores parciais IPOP, IBES e IDE. Enquanto no (IMA) ficou abaixo da média. Isso foi influenciado por duas variáveis: proporção de área ocupada com agricultura familiar e proporção de domicílios com coleta de lixo.

O segundo mais alto IDR (5,87) foi alcançado pelo município de Japonvar, com 63% da sua população na área rural. Nos indicadores parciais IPOP, IBES e IMA o município apresentou dados acima da média dos demais municípios. Enquanto o IDE ficou abaixo da média.

O município de Vargem Grande do Rio Pardo, com população rural de 2.312 habitantes, que representa um percentual de 49% da população rural do município, alcançou o

³⁰ Na análise de cada nível de desenvolvimento, alguns dados de cada município referenciados foram baseados nos dados da pesquisa, informados nas tabelas anteriores.

terceiro lugar nesse *ranking*. Um fator relevante observado foi que esse município obteve dois indicadores parciais, IPOP e IBES, abaixo da média dos demais municípios. No entanto, os indicadores parciais IDE e IMA foram elevados, o que contribuiu para que o município fosse classificado com alto nível de IDR.

A Tabela 13 apresenta a análise descritiva do conjunto de municípios classificados com médio IDR.

Tabela 13 – Análise descritiva dos Municípios com Médio IDR

	IPOP	IBES	IDE	IMA	IDR
Valor Máximo	3,72	10,90	8,47	4,68	5,22
Valor Mínimo	0,22	6,49	4,83	1,06	4,52
Média	1,82	9,08	5,91	2,57	4,84
Desvio Padrão	0,90	0,91	0,80	0,78	0,21
Coef. Variação	0,49	0,10	0,14	0,30	0,04

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

De maneira geral, os municípios que ficaram no nível médio de Desenvolvimento Rural, foram aqueles nos quais, mesmo com níveis baixos em um ou mais indicadores, tiveram outros indicadores elevados que compensaram o cálculo do IDR. Comprova-se pela análise dos valores das dispersões que, no cálculo final houve um nivelamento médio entre indicadores parciais, aproximados especialmente pelo IPOP e IMA.

A Tabela 14, a seguir apresenta a descrição dos índices referentes aos municípios com baixo IDR.

Tabela 14 – Análise descritiva dos Municípios com Baixo IDR

	IPOP	IBES	IDE	IMA	IDR
Valor Máximo	2,69	9,93	7,92	3,34	4,47
Valor Mínimo	-	1,38	6,18	4,35	3,68
Média	0,66	8,35	5,67	2,17	4,21
Desvio Padrão	0,88	0,92	0,94	0,86	0,21
Coef. Variação	1,35	0,11	0,17	0,40	0,05

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

Os municípios classificados com baixo IDR foram aqueles que apresentaram baixos quase todos os indicadores parciais. Os índices que menos contribuíram para a elevação do nível de IDR nesses municípios foram o IPOP e o IMA, conforme pode ser confirmado pelo coeficiente de variação. O município de Itacarambi, com proporção de 22% de população rural, apresentou o pior IDR, influenciado por todos os indicadores.

No indicador de bem-estar o que mais influenciou foi a variável “Proporção de Domicílios com Abastecimento de Água”, em que apenas 12 % da população rural do

município possuem esse acesso. No aspecto econômico as variáveis que mais influenciaram foram a “Proporção de Pessoas Ocupadas”, apenas 41% da população rural e a “renda média *per capita* rural” que equivale a 70% da renda média total do município. O aspecto ambiental agrava ainda mais a situação. Apenas 30% dos estabelecimentos rurais do município praticam a conservação do solo, e do total de área rural ocupada, somente 15% é com agricultura familiar. Com situação semelhante, vêm em seguida Lagoa dos Patos e Curral de Dentro. Esse último chama a atenção por apresentar o indicador de bem-estar acima da média, mas individualmente esse indicador não garante a elevação do IDR, pois os demais indicadores são muito baixos.

O Gráfico 11 apresenta o comportamento de cada indicador parcial e do IDR nos municípios da Mesorregião Norte de Minas. Para composição do gráfico os municípios foram classificados em ordem crescente conforme nível de IDR. De forma que, da linha 1 a 23 estão os municípios classificados com baixo IDR, da linha 24 a linha 66 estão os municípios de médio IDR e da linha 67 a 89 os classificados com alto IDR. Alguns indicadores parciais apresentam comportamentos semelhantes entre parte dos municípios que compõem o grupo, como o IDE do grupo de médio IDR e o IBES dos grupos de baixo e alto IDR.

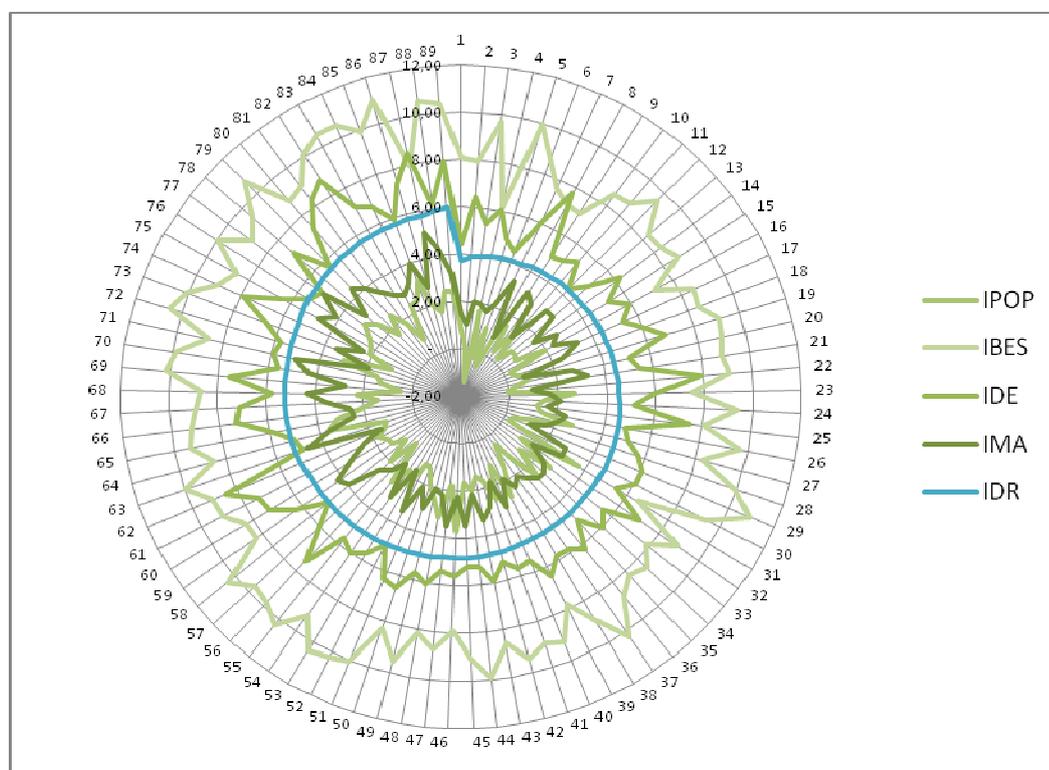


Gráfico 11 – Análise dos Indicadores Parciais e do IDR

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010

Analisando o comportamento de cada Indicador parcial, no gráfico, observa-se certa dispersão entre os municípios. A partir dos dados reforça-se a ideia de que na grande maioria dos municípios há ocorrência de algum tipo de degradação do meio ambiente.

Como antes se ponderou, medir o Desenvolvimento Rural é complexo. Analisados os grupos, classificados conforme os níveis de IDR, valem algumas considerações. Como se constata, o equilíbrio de pesos entre as variáveis pode exercer maior ou menor influência e elevar ou diminuir o índice. Assim é que, aprofundando a análise, observa-se que a maioria dos municípios classificados como Alto IDR tem população total menor que 10 mil habitantes. Apenas quatro municípios superam esse número: Jaíba, Taiobeiras, Rio Pardo de Minas e Icaraiá de Minas. O Percentual de População Rural dos Municípios de alto IDR apresenta pouca representatividade em relação à população total da Mesorregião, mas com relevante Proporção de População Rural em Relação à população total do município³¹. Já os municípios de maior população total, Montes Claros, Janaúba e Januária, foram classificados no grupo de baixo IDR. Constatou-se que nos dois primeiros, a população rural em relação à população total é relativamente baixa: 4,83 e 9,33%, respectivamente.

Numa visão geral, verificou-se que a maioria dos municípios que apresentaram IDR baixo tem uma proporção de população rural significativamente menor em relação à população total. Numa observação mais aguçada, contudo, verificou-se que nesse grupo também, há municípios com elevada proporção de população rural, tais como: Fruta de Leite (65,72%) e Chapada Gaúcha (46,68%).

A análise mostra, contudo, que não se deve associar o nível de Desenvolvimento Rural apenas aos aspectos populacionais. Não se pode deixar de comentar, que o fato de possuir um número populacional reduzido pode facilitar a implementação de ações que visem o desenvolvimento, e mesmo os resultados delas, no âmbito local. Assim no grupo de Alto IDR, há municípios com reduzido percentual de população em relação à população total, como no caso de Taiobeiras (18,94%). Por sua vez, o município que apresentou o menor resultado em termos de proporção da população rural foi Pirapora (1,84%) e este se inclui no grupo de nível médio IDR. Essas constatações reforçam a ideia de que para melhor nível de desenvolvimento é necessário um equilíbrio entre os aspectos populacionais, sociais, econômicos e ambientais.

³¹ Caso observado em mais de 80% dos municípios no grupo de alto IDR, que a maioria da população do município está localizada na área rural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de desenvolvimento rural está ligada a transformações, a mudanças, a melhoria da qualidade de vida da população rural, considerando os aspectos plurais existente nesse meio. No âmbito territorial deve ser considerada a pluriatividade do meio rural para que ocorra o desenvolvimento. O desenvolvimento rural resulta de ações articuladas nas vertentes social, econômica e ambiental, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Pode-se dizer que isto ocorre a partir de um processo de evolução que integra a diversidade de ações no âmbito territorial.

Este estudo teve o objetivo de refletir sobre desenvolvimento rural e realizar uma análise empírica da sua medição, aplicada aos municípios da Mesorregião Norte de Minas. O indicador utilizado considera os aspectos populacionais, sociais, econômicos e ambientais. Os resultados contribuíram para reforçar a idéia de que, para buscar o desenvolvimento rural, há uma necessidade de equilíbrio e integração entre as ações implementadas nessas diversas dimensões.

Ao analisar o Indicador Populacional observa-se que a maioria dos municípios da Mesorregião tem apresentado decréscimo da população rural. Essa constatação permite induzir que nesse espaço os atrativos não têm sido suficientes para que a entrada de novos moradores supere a saída de pessoas da área rural. E que são necessárias ações que possibilitem e garantam que a população desse meio consiga se (des) envolver no próprio espaço rural. Caso contrário, a tendência é de cada vez mais ocorrer um esvaziamento, ou seja, o êxodo rural, tão marcante no Norte de Minas.

A análise do Indicador de Bem-Estar Social foi discutida com base em variáveis educacionais e de infra-estrutura, trazendo aspectos relevantes para este estudo. Na análise foi perceptível que a variável referente ao acesso à água apresentou maior variação entre os municípios. Não causando surpresa, uma vez que a maioria dos municípios dessa Mesorregião está localizada na região semiárida, caracteristicamente marcada por longos períodos de estiagem. Esse talvez seja o ponto que demande de forma mais urgente, políticas públicas que visem amenizar a situação.

No que tange ao Indicador de Desempenho Econômico, esse apresenta diversidade entre os municípios do Norte de Minas. Um aspecto observado nessa análise foi que a população rural dos municípios da Mesorregião tem renda predominantemente menor

que a população urbana, numa região em que, de certa maneira, prevalecem as características rurais. Apesar de ter-se trabalhado com rendimento médio mensal não se pode afirmar que todas as pessoas da área pesquisada possuem renda mensal. Além disso, uma limitação foi a impossibilidade de se medir os rendimentos não monetários, principalmente pelas suas particularidades e prevalência da agricultura familiar no meio rural da Mesorregião Norte de Minas, onde parte da produção é destinada ao próprio consumo. Outro aspecto é que os domicílios rurais também possuem fontes de renda de outras atividades, além das atividades agropecuárias, reafirmando a pluriatividade existente no meio rural. Nesse sentido, o aspecto econômico deve ser visto como meio favorecedor do desenvolvimento rural.

Medir a dimensão ambiental no espaço rural não foi uma tarefa fácil. Ainda assim, buscou-se uma análise de indicadores ambientais trazendo uma contribuição para a reflexão sobre o desenvolvimento rural que, mesmo indiretamente, permitissem avaliar a existência de danos e degradações ambientais. Uma das formas de avaliar essa dimensão foi considerar que as áreas nos municípios destinadas à agricultura familiar apresentam menores riscos ambientais, com menor utilização de insumos e agrotóxicos. Há décadas observa-se na Mesorregião do Norte de Minas a adoção de modelos de desenvolvimento ligados à modernização agrícola e ao crescimento econômico que não considera as características próprias da região e possibilita a implantação de grandes empresas, responsáveis pelas monoculturas e grandes problemas ambientais. A análise do Indicador de Meio Ambiente demonstrou que a maioria dos municípios da Mesorregião apresentou algum tipo de degradação ambiental.

Em resumo, a análise das dimensões populacionais, de bem-estar social, econômico e meio ambiente trouxe uma leitura da diversidade característica da Mesorregião Norte de Minas, destacando os pontos focais para proposição de ações que visem o desenvolvimento. O agrupamento dessas dimensões possibilitou uma visão dos níveis de desenvolvimento de cada município, tendo em vista a premissa de que para ocorrer o desenvolvimento é preciso um equilíbrio, ou seja a combinação de uma série de fatores que caracterizam certa região. Esse equilíbrio não se trata de homogeneizar o desenvolvimento dos municípios, mas de associar os fatores que apontam a intensidade do desenvolvimento, considerando os diversos aspectos, além das desigualdades existentes entre os municípios.

A análise do IDR reforçou a ideia de que os aspectos multidimensionais são fundamentais para o desenvolvimento rural e que este não ocorre na mesma intensidade em todos os municípios do Norte de Minas. A análise das dimensões não considerou que uma tem maior ou menor importância que outra dentro do contexto do nível de desenvolvimento. Esse

tipo de análise dependeria da atribuição de pesos diferenciados, e não foram encontrados subsídios teóricos que sustentassem a pertinência de se adotar esse procedimento.

A classificação dos municípios segundo o nível de IDR ocorreu em função da média dos indicadores parciais. Os municípios foram organizados em alto, médio e baixo nível de IDR. A maioria dos municípios classificados como alto IDR possuem população total menor que 10 mil habitantes, mas a maioria da população no município está inserida na área rural. De forma geral, os municípios classificados nesse grupo tiveram seus indicadores parciais acima da média e um maior equilíbrio entre os indicadores, sendo que os que mais contribuíram foram os indicadores parciais IPOP, IBES e IMA. Os municípios classificados no nível médio de IDR apresentaram um equilíbrio entre os indicadores parciais, aproximados especialmente pelo IPOP e IMA. Já na classificação baixo IDR verificou-se que a maioria dos municípios tem uma proporção de população rural significativamente menor em relação à população total, tendo seus indicadores parciais abaixo da média, apresentando maiores dispersões. Além disso, os indicadores que menos contribuíram para a elevação do nível de IDR nesses municípios foram o IPOP e o IMA.

A ideia de medir o desenvolvimento rural por meio de um indicador possibilitou uma reflexão sobre uma medida que resultasse da combinação de diversas dimensões importantes nesse contexto. Os indicadores calculados fornecem subsídios para compreensão das transformações ocorridas, dadas inclusive, pelas particularidades que envolvem o desenvolvimento da Mesorregião Norte de Minas. Se aplicado ao longo do tempo este estudo pode estabelecer e demonstrar a existência e/ou a persistência das desigualdades no meio rural, sendo uma importante ferramenta para fundamentar a proposição de políticas públicas adequadas à realidade rural de cada região.

Uma medida de desenvolvimento rural que contemple as várias dimensões da área rural exige escolha criteriosa de variáveis e a combinação dessas em cada dimensão, além da observação das características da região a ser analisada. Ainda que tenha sido realizado o esforço de aplicar um modelo de mensuração do desenvolvimento rural neste estudo, é possível ter deixado de se considerar eventuais variáveis relevantes. Nesse sentido, sugere-se que novos estudos possam contemplar outras variáveis com vistas a aperfeiçoar a análise das singularidades e diversidades próprias do meio rural. Sugere-se ainda, que este estudo seja continuado a partir de análises de correlação entre os índices apresentados e os valores das políticas públicas implementadas em cada município.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Campinas: Ed.Hucitec/Ed.Unicamp. 1992.

_____. **Representatividade e Inovação**. Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Texto para discussão. Brasília, 25 de agosto de 2005.

_____. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003.

_____. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

BAVA, S.C. **Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social?** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988, Ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL/MDA. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CNDRS/CONDRAF/NEAD, 2003. (Texto para discussão nº4).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores: Orientações básicas para Administração Pública**. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em 20 jun. 2013.

BRITO, I. C. B.. **O reordenamento territorial socioambiental dos geraizeiros em conflito com a monocultura de eucalipto no Norte de Minas Gerais**. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia - SP. 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

CARVALHO, José Gilson. **Análise da agricultura familiar e do PRONAF no Norte de Minas Gerais** [manuscrito] /Universidade Estadual de Montes Claros, 2012.

CASTEL, Robert. Classes Sociais, Desigualdades Sociais, Exclusão Social. In: BALSÀ, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs). **Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006, desigualdade e Pobreza no Brasil. IPEA, Textos para discussão n. 800, jun. 2001, 24p.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **PAA – Evolução das operações**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em 2013

CONTERATO, M. A. ; SCHNEIDER, S.; WAQUIL, P. D.. **Desigualdades regionais de desenvolvimento rural do rio grande do sul: uma proposta de análise multidimensional a partir de três microrregiões**. 2009. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2307/2685>. Acesso em 20 de jan de 2014

DAYRELL, C.A. **Os Geraizeiros descem a serra: ou a agricultura de quem não aparece nos relatórios do agrobusiness**. In: LUZ, Cláudia e DAYRELL, Carlos (Orgs.). Cerrado e Desenvolvimento: Tradição e Atualidade. Montes Claros: UNIMONTES, 2000.

DIAS, M. M. **Conhecendo os conselhos estaduais de desenvolvimento rural: uma análise a partir de um processo de capacitação**. In: AMODEO, N. B. P.; ALIMONDA, H. (Orgs.). Ruralidades, capacitação e desenvolvimento. Viçosa: Editora da UFV, 2006. p. 123-149.

FAVARETO, A., DEMARCO, D. **Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros**. In: Schneider, S.; Silva, M. K., Marques, P. E. M. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2. ed. São Paulo, Nacional, 1981.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. 3ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Contraponto Internacional Celso Furtado, 2009.

LATOUCHE, Serge. **Decrescimento ou desenvolvimento sustentável?** Entrevista a Revista IHU On-line, nº 100, 2004. Disponível em <http://www.unisinos.br/ihuonline/uploads/edicoes/1158260956.64word.doc>. Acesso 29 de junho de 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991. 177 p.

_____. **Capitalismo e moderna teoria social**. 5. ed. Lisboa: Presença, 2000. 335 p.

GONTIJO, C. R. B. **Capital Social**. In.: **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EduUEMG, 2012. 242 p. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>. Acesso em 02 de Agosto de 2013.

GUZMÁN, Eduardo Sevilla. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. In: AQUINO, Adriana Maria de; ASSIS, Renato Linhares (Eds.). Agroecologia: Princípios e Técnicas para uma Agricultura Orgânica Sustentável. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005. p. 101-32.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ de MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. **Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Mundi-Prensa, 2000. 535 p.

HELFAND, S. M.; DEL GROSSI, “**El Boom Agrícola e la Pobreza Rural en Brasil: 1995-2006**” in **Boom Agrícola e Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina**, edited by J. Graziano da Silva, S. Gomez, and R. Castañeda, Santiago, Chile: UN Food and Agriculture Organization (FAO), 2009.

HELFAND, S. M.; ROCHA, R. VINHAIS, H. E. F. **Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: Uma análise da queda recente**. *Pesquisa e Planejamento Econômico* v. 39 n. 1, abril 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em Jul de 2013

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em Jul de 2013

JANUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas, SP. Ed Alínea, 2012.

KAGEYAMA, A. “**Desenvolvimento Rural: conceito e um exemplo de medida**”. **Anais do XLIII Congresso da SOBER** Cuiabá (MT). 2004.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. C. **A soma qualitativa**. Disponível em <http://www.fsp.usp.br/quali-saude> Acesso em: out/2012.

MARTINS, Gilberto de Andrade. THEOPHILO, Carlos Renato. **Metodologia de Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo. Atlas. 1997.

MATTOS, Luciano. HERCOWITZ. **Economia do Meio ambiente e Serviços ambientais: estudo aplicado a agricultura familiar, as populações tradicionais e aos povos indígenas**. Brasília-DF. EMBRAPA Informação Tecnológica, 2011. 294 p.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar, Brasília - DF, 2013. Disponível em <http://www.mda.gov.br/> Acessado em 2013.

MELO, Renata de Faria. **Análise do Desenvolvimento Rural na Região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: caracterização dos municípios com base em indicadores populacionais, econômicos, ambientais e bem-estar social**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2005.

MIELITZ NETO, Carlos Guilherme Adalberto. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. 82 p.

MULLER, P. SUREL, Y; **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2004.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). **Territorial Indicators Of Socio-Economic Patterns And Dynamics**. 2002. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/15181756.doc> Acesso 14 de janeiro de 2014.

OLIVEIRA, M. F. M. et al. **Formação social e econômica do Norte de Minas**. Montes Claros: Unimontes, 2000.

ORTEGA, Antônio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008, 244p.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Roberti; NANETTI, Raffaella. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 257 p.

RIBEIRO, A. E. M. **O papel da Agricultura familiar no Desenvolvimento Rural Sustentável**. 1º Seminário Estadual de agricultura Familiar em Minas Gerais. Outubro de 2011.

RIST, Gilbert. **The History of Development: From Western Origins to Global Faith**. New York: Zed Books. 2002.

RODRIGUES, Luciene. **Formação econômica do Norte de Minas e o período recente**. In: OLIVEIRA, M.F., RODRIGUES, L. (Org.). **Formação social e econômica do Norte de Minas**. Montes Claros: UNIMONTES, 2000.

_____. **Itinerário da construção das abordagens de desenvolvimento**. In: **Argumentos – Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes**. Montes Claros: Ed. UNIMONTES, 2009.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**. Brasília: ENAP, 2004. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf>>. Acesso em abril de 2013.

SABOURIN, Eric. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Traduzido do Frances por Leonardo Milani. Rio de Janeiro. Garamond. 2009, 336p.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores sociais: uma primeira abordagem histórica**. Pensamento Plural, Pelotas n.01, p.113-142, jul./dez. 2007.

SANTOS, G. R. (org.). **Trabalho, Cultura e Sociedade no Norte/Nordeste de Minas: Considerações a partir das Ciências Sociais**. Montes Claros. Best Comunicação e Marketing. 1997. 200 p.

SARTORI, Giovanni. **Comparación Y Método Comparado**. 1994. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/53987867/Giovanni-Sartori>. Acesso em 06/09/2012.

SCHNEIDER, S.; ELCHER, F. **A Contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 180-219

SCHNEIDER, S. et al. orgs. (2004). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

SCHNEIDER, S. **Território, Ruralidade e Desenvolvimento**. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio.; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). *Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI*. 1 ed. Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

_____. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2010, vol.30, n.3, pp. 511-531. ISSN 0101-3157. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30n3.pdf> >. Acesso em 10 de out de 2013.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008

SILVA, Fernanda Faria. **Distribuição de crédito para a agricultura familiar: um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2006.

SILVA, José Graziano da. **O Novo Rural Brasileiro**, Revista Nova economia. Belo horizonte. 7(1):43-81 (maio de 1997).

SILVA, José Graziano, Jean Marc e Bianchini. **O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.

SILVA, Natália Carolina de Almeida, *et al.* **A Expansão da Monocultura do Eucalipto no Norte de Minas Gerais: Uma abordagem Etnoecológica da Comunidade Cana Brava**. Resumos do VI CBA e II CLAA. Revista Brasileira de Agroecologia. Vol. 4 N°. 2. Novembro de 2009.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: *Políticas Públicas no Brasil*. HOCHIMAN, Gilberto (org.). Rio de Janeiro. Editora FioCruz. 2007. 398 p.

SOUZA, M.J.L. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C. e CORRÊA, R.L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR-BA. 2002.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN. E. **Agricultura Familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos**. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2007.

TOURAINÉ, Alain. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes.** Petrópolis: Vozes, 1999.

TUMIN, Melvin. **Estratificação Social: as formas e funções da desigualdade.** São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1970.

WANDERLEY, Maria Ângela Belfiore. **Metamorfose do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social.** 2 ed. São Paulo. Cortez. 1998.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Século XXI.** Rio de Janeiro. Garamond, 2010.