

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO INTEGRADA DO
TERRITÓRIO – PPGGIT

Hélio Vinícius Valeriano Furtado

Projeto de Combate à Pobreza Rural: Alternativas para o Desenvolvimento
Socioeconômico da região atendida pela Associação Apícola Alto do Mucuri no
Município de Poté, no Vale do Mucuri-MG

Governador Valadares
2016

HÉLIO VINÍCIUS VALERIANO FURTADO

Projeto de Combate à Pobreza Rural: Alternativas para o Desenvolvimento Socioeconômico da região atendida pela Associação Apícola Alto do Mucuri no Município de Poté, no Vale do Mucuri-MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce como pré-requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Augusto dos Santos

HÉLIO VINÍCIUS VALERIANO FURTADO

Projeto de Combate à Pobreza Rural: Alternativas para o Desenvolvimento Socioeconômico da região atendida pela Associação Apícola Alto do Mucuri no Município de Poté, no Vale do Mucuri-MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce como pré-requisito para obtenção do título de Mestre.

Governador Valadares, 31 de Agosto de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mauro Augusto dos Santos (Orientador)
Universidade Vale do Rio Doce

Prof^a. Dr^a. Maria Celeste Fernandes Reis de Souza
Universidade Vale do Rio Doce

Prof. Dr. Márcio Achtschin Santos
Universidade Federal dos Vales do Mucuri e Jequitinhonha

Dedico esse trabalho a minha querida mãe, esposa e ao meu filho pelo incentivo e pela constante fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a uma mulher que esse ano completa 60 anos de luz em minha vida e na vida de muitas pessoas. Todas as palavras serão poucas para externar minha gratidão a minha querida mãe. Muito obrigado pelo apoio na realização desse trabalho.

Agradeço aqueles que tornam minhas manhãs mais felizes. A minha querida esposa Aline, pela paciência, cumplicidade, motivação e ajuda na realização desse trabalho. Ao meu filho, Raul, razão de tudo.

Aos meus alunos e alunas que a mais de uma década compartilham conhecimentos e experiências em sala de aula.

Aos apicultores da cidade de Poté, pela gentileza e pela colaboração ao conceder as entrevistas para a realização desse trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, em especial ao Verdi e ao *Seu* Geraldo pela companhia nas muitas viagens entre Teófilo Otoni e Governador Valadares.

A todos meus professores do Mestrado, em especial a professora Maria Cecília que sempre estará em nossas lembranças.

A minha querida professora Rita. Apesar do pouco tempo de convívio, o respeito e admiração permanecerão por toda vida.

Ao meu orientador, professor Mauro, pelos conhecimentos, chamadas de atenção, sinceridade e por atender meus inúmeros telefonemas durante o processo de elaboração desse trabalho.

RESUMO

O Projeto de Combate a Pobreza Rural (PCPR) foi instituído pelo governo do estado de Minas Gerais no ano de 2005 com a finalidade de financiar empreendimentos de pequeno porte, de natureza social ou produtiva, e de infraestrutura nos municípios do Norte do estado e nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. O projeto busca incentivar a formação de associações de trabalhadores rurais, fomentando recursos – não reembolsáveis – que se destinam ao financiamento de subprojetos de natureza produtiva, social e infraestrutura. Nesse trabalho iremos analisar um subprojeto produtivo de apoio a atividade apícola na cidade de Poté–MG, implementado pela Associação Apícola Alto do Mucuri (APIALTO). O objetivo principal do trabalho é o de verificar se o PCPR tem contribuído para o aumento da renda das famílias dos associados da associação. Como objetivos secundários busca-se analisar a sustentabilidade do subprojeto implementado, como são comercializados os produtos e divididos os recursos pela associação, além de se verificar se existe um acompanhamento do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), visando incentivar e apoiar as famílias beneficiadas. Além da pesquisa bibliográfica e documental, foram utilizados dados secundários de diversas fontes com o objetivo de caracterizar a Mesorregião do Vale do Mucuri e, em especial, o município de Poté. Foram também obtidas informações a partir dos dados coletados em um survey realizado no município no qual foram entrevistados 257 chefes de domicílios, sendo 59 residentes na zona rural. Por fim, foram realizadas 8 entrevistas semiestruturadas com associados da Associação Apícola do Alto Mucuri (APIALTO). Os resultados da pesquisa mostram que o subprojeto produtivo implementado junto a APIALTO é sustentável, entretanto, mostra-se subutilizado pelos apicultores por motivos de mudanças climáticas, falta de certificação sanitária para comercialização do produto e falta de apoio do órgão proponente – IDENE -, após a implementação do subprojeto. Constatou-se ainda que não existe nenhuma iniciativa dos associados para a comercialização do mel de forma coletiva, cada apicultor vende individualmente a sua produção ficando com os recursos provenientes da venda.

Palavras Chaves: Território, Políticas Sociais, Pobreza Rural

ABSTRACT

The Fighting Rural Poverty Project (PCPR) was established by the government of Minas Gerais in 2005 with the purpose of financing small enterprises, by social and productive nature, and of infrastructure in the cities of the North of the State and in the Jequitinhonha and Mucuri valleys. The project aims to encourage the formation of associations of rural workers, promoting resources - non-refundable - which are intended to finance subprojects of productive, social and infrastructure. In this study, we will analyze a productive subproject support the beekeeping activity in the city of Poté-MG, implemented by the Apicultural Association Alto do Mucuri (APIALTO). The main goal of this work is to verify if the PCPR has contributed to the increase in income of the families of members of the association. With secondary purposes, seek to analyze the sustainability of the implemented subproject, how marketed the products are and how resources are divided by the association, in addition to assessing whether there is a follow up of the North and Northeast Development Institute of Minas Gerais (IDENE), aiming to encourage and support the beneficiary families. Besides the bibliographical and documentary research, secondary data from various sources were used in order to characterize the Mesoregion Vale do Mucuri and, in particular, the city of Poté. They were also obtained information from the data collected in a survey conducted in the city in which they interviewed 257 heads of households, and 59 residents in the countryside. Finally, have been held eight semi structured interviews with members of the Apicultural Association Alto do Mucuri (APIALTO). The survey results show that the productive subproject implemented with the APIALTO is sustainable, however, it shows underutilized by beekeepers for reasons of climate change, lack of health certification for marketing the product and lack of support of the applicant agency, in case the IDENE, after the implementation of the subproject.

Keywords: Territory, Social Policy, Rural Poverty

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1 – Localização da Mesorregião do Vale do Mucuri e do município de Poté-MG, Brasil 59

Tabela 1 – Principais produtos agrícolas do município de Poté–MG, Brasil – 2014 61

LISTA DE SIGLAS

APIALTO: Associação Apícola Alto do Mucuri
BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC: Benefício de Prestação Continuada
CAPs: Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEP: Comitê de Ética em Pesquisa
CMDRS: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNCM: Companhia de Navegação e Comércio do Mucuri
CODEVALE: Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
FUNABEM: Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNRURAL: Fundo de Apoio ao Trabalhador Rural
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDENE: Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IMA: Instituto Mineiro de Agropecuária
IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LBA: Legião Brasileira da Assistência
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
ONU: Organização das Nações Unidas
OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PBF: Programa Bolsa Família
PCPR: Projeto de Combate à Pobreza Rural
PIB: Produto Interno Bruto
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEDINOR: Secretária de Estado para Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais
SEDVAN: Secretária Extraordinária para o Desenvolvimento do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas
SUDAM: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDENOR: Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas

UNIVALE: Universidade Vale do Rio Doce

UT: Unidade Técnica

SUMÁRIO

Introdução	12
1. Referencial teórico	16
1.1 Uma nova perspectiva para o território: O poder em disputa	16
1.2 O papel histórico das Políticas Sociais: do liberalismo econômico ao Welfare State.....	22
1.3 As particularidades da Política Social brasileira: Welfarestate no Brasil? ..	30
1.4 Desenvolvimento capitalista e a Política Agrária brasileira.	42
2 O Mucuri nas Gerais: Da Ocupação a implementação da Secretaria de Estado para Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais – SEDINOR....	47
2.1 As Particularidades da ocupação do Mucuri	47
2.2 A Criação do sistema SEDINOR/IDENE	52
3. As particularidades do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR no Município de Poté.....	58
3.1 O Projeto de Combate à Pobreza Rural no Município de Poté – MG.....	64
4. Metodologia.....	72
5. Apresentação e discussão dos resultados	74
Considerações finais	83
Referências bibliográficas	88
Anexo	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

Introdução

O presente trabalho visa analisar a alternativa implementada pelo Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) na perspectiva da sustentabilidade e da geração de renda na Associação Apícola Alto do Mucuri (APIALTO), situada no município de Poté–MG e beneficiada com recursos públicos para implementação de um subprojeto produtivo, com a construção de o espaço para beneficiamento do mel, denominado pelos apicultores de “sala mel”.

Segundo dados do Instituto de Geografia e Estatísticas (IBGE), a taxa de urbanização do Brasil saltou de 31,2% em 1940 para 84,2% em 2010. Na região Sudeste, os dados sobre a taxa de urbanização apresentam indicadores superiores se comparados aos do País. Nela, 39,4% da população vivia nas cidades no ano de 1940 e, já no censo de 2010, esse indicador subiu para 92,9% da população¹.

Os dados acima mostram que nos últimos 70 anos houve um intenso processo migratório do campo para a cidade. Um dos motivos que impulsionou historicamente esse fluxo migratório é a falta de implementação de políticas sociais públicas que possam atender os pequenos agricultores rurais e que os possibilite viver do campo e no campo.

A investigação de experiências que primam pelo combate à pobreza rural e que prezem pelo desenvolvimento da agricultura familiar torna-se importante numa região onde historicamente as políticas sociais foram enraizadas através da cultura do clientelismo e do assistencialismo eleitoreiro. Nesse sentido torna-se necessário tecer uma análise sobre o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), implementado no município de Poté através da Associação Apícola Alto do Mucuri (APIALTO). Cabe ressaltar que a mesorregião do Vale do Mucuri, onde se localiza o município de Poté, apresenta Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior à média do restante do estado e do país.

¹ Dados obtidos no site: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>, acesso em 13/10/2015.

A iniciativa de combate à pobreza rural que vamos analisar neste trabalho é o PCPR, projeto que é ofertado no Vale do Mucuri pela Secretaria de Estado para Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR) e operacionalizado por uma autarquia dessa Secretaria denominada, Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE). Optou-se por analisar um subprojeto que tenha por finalidade gerar renda as famílias de apicultores participantes da associação beneficiada – APIALTO – com o recurso e responsável pela construção do subprojeto produtivo sob a fiscalização e acompanhamento do IDENE.

Dentro da lógica de funcionamento do PCPR, as associações comunitárias rurais têm o papel de enviar projetos de geração de renda ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), pleiteando assim o financiamento junto ao IDENE. Cabe ao conselho selecionar as melhores propostas e enviá-las para a aprovação final, a celebração do convênio com o IDENE e posterior liberação dos recursos.

No município de Poté, onde localiza-se o objeto de análise deste trabalho, o subprojeto produtivo de construção de uma sede para a APIALTO, onde os apicultores passariam a beneficiar o mel decorrente da atividade apícola que vem sendo desenvolvida no município desde a década de 1980.

Um dado relevante acerca de Poté é a grande proporção de habitantes que residem na zona rural. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), 40,4% da população de Poté residia na zona rural do município – percentual bem maior que o do estado de Minas Gerais e do país –, o que demonstra a importância de iniciativas que tem por objetivo atender as famílias que se dedicam a agricultura familiar. Para além do combate à pobreza rural, as políticas sociais voltadas para as populações rurais devem ser interpretadas como uma estratégia de oportunizar ao agricultor familiar a sua permanência no campo e o conseqüente combate ao êxodo rural.

Cabe ainda ressaltar, como justificativa para esse trabalho de pesquisa, a vinculação direta que este tema possui com minha trajetória profissional nas políticas sociais. A condição de Gerente Regional do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), escritório do Vale do Mucuri entre os anos de 2011 e 2014, sensibilizou-me para a importância de se realizar um estudo sobre as contribuições do PCPR na

geração de renda dos pequenos agricultores rurais beneficiados com os subprojetos produtivos.

Torna-se importante ainda ressaltar que, no trabalho de levantamento bibliográfico para realização dessa pesquisa, não foram encontradas produções acadêmicas que tenham por objetivo debater experiências do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) implementadas no Vale do Mucuri, havendo produções acadêmicas voltadas para análise de projetos implementados no Vale do Jequitinhonha e o Norte de Minas Gerais. Essa ausência de produção acadêmica sobre projetos do PCPR implementados no Vale do Mucuri, também reforça a relevância dessa pesquisa.

O trabalho tem por objetivo principal verificar se o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) tem contribuído para o aumento da renda das famílias dos associados da Associação Apícola do Alto Mucuri (APIALTO), situada no município de Poté–MG. O trabalho possui ainda os seguintes objetivos secundários:

- Analisar a sustentabilidade do subprojeto implementado na APIALTO, como são comercializados os produtos oriundos da atividade apícola desenvolvida e como são divididos os recursos provenientes da venda dos produtos comercializados pela associação;
- Verificar a existência de algum processo de acompanhamento do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) no sentido de incentivar e apoiar as famílias beneficiadas pela celebração do convênio de financiamento.

Diante dos objetivos propostos para esse trabalho, temos, como hipóteses:

- O subprojeto produtivo implementado que visa apoiar a atividade apícola desenvolvida pela APIALTO na cidade de Poté possibilitou o aumento da renda das famílias pertencentes a essa associação;
- A falta de acompanhamento por parte do órgão proponente, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE), após a entrega do subprojeto produtivo à associação, prejudica a sustentabilidade do mesmo.

Em consonância com os objetivos acima propostos, o trabalho apresenta a seguinte estrutura. No primeiro capítulo buscaremos explicitar o conceito de Território que utilizaremos nesse trabalho, para tal iremos trabalhar a luz das reflexões propostas pelo geógrafo Francês Claude Raffestin. Serão situadas as políticas sociais como instrumentos de controle sobre o Território, processo que se dará historicamente permeado por uma relação tensa e contraditória, tendo de um lado o Estado, buscando estabelecer o controle sobre o Território a partir da concessão de políticas sociais e, do outro lado, a população se organizando e lutando para conquistar políticas sociais que atendam aos seus anseios.

No segundo capítulo iremos caracterizar a mesorregião do Vale do Mucuri, analisando o seu processo de ocupação. No terceiro capítulo será apresentado o processo de formação do município de Poté, descrevendo também a experiência do subprojeto produtivo do PCPR implementado junto a APIALTO, tendo por objetivo apoiar a atividade apícola que já vinha sendo desenvolvida anteriormente no município. No quarto capítulo será apresentada a metodologia utilizada para a elaboração desse trabalho. No quinto capítulo serão apresentados e discutidos os resultados dessa pesquisa, a luz dos objetivos que nortearam a realização desse trabalho. Finalmente, no capítulo 6, têm-se as conclusões.

1. Referencial teórico

1.1 Uma nova perspectiva para o território: O poder em disputa

Nesse capítulo iremos analisar o conceito de Território que será utilizado nesse trabalho. As reflexões serão feitas principalmente a luz das considerações de Raffestin (1993), o que possibilitará a ampliação da concepção do conceito de Território e todos os fatores que condicionam seu estabelecimento, desenvolvimento e principalmente o seu entendimento lugar de disputa de poder e de materialização dos mais diversos interesses. Essa nova forma de análise do Território ficou conhecida como “Geografia Política”. Para tanto, inicialmente iremos expor as considerações que o Geógrafo Alemão Ratzel realizou sobre a noção de Território a luz da “Geografia do Estado”, predominante no século XIX.

A concepção de território esteve por muito tempo ligado às leituras de Ratzel, onde o território seria uma categoria indispensável para o desenvolvimento do homem. Segundo o autor: “organismos que fazem parte da tribo, da comuna, da família, só podem ser concebidos junto a seu território” (RATZEL, 1990, p. 74). As reflexões de Ratzel caminham no sentido de considerar o território como Estado-Nação, um determinado espaço físico onde o Estado é o único detentor do poder, condicionando assim todas as relações desenvolvidas no âmbito territorial. Segundo Ratzel, o enraizamento no solo de comunidades foi o elemento fundamental e fundador do Estado.

Ratzel é considerado um geógrafo determinista, sendo importante salientar que o termo determinista não foi utilizado pelo autor, sendo a ele atribuído a partir de leituras sobre sua obra. Para Ratzel o homem é um mero produto do meio. O espaço— por ele entendido como condições naturais — determinaria a vida em sociedade. O homem seria determinado pelo espaço, a evolução humana seria algo natural e característico de povos mais evoluídos. O homem não exerceria sua característica de ator Sintagmático². De acordo com Correa (1991, p. 9), “na geografia, no entanto, as ideias deterministas

² Ator Sintagmático é aquele que realiza um programa, manifesta característica transformadora do espaço, mobiliza os meios necessários e utiliza o espaço a seu favor.

tiveram no geógrafo alemão Frederich Ratzel seu grande organizador e divulgador, ainda que ele não tivesse sido o expoente máximo”.

A relação existente entre Estado e Território pode ser compreendida numa análise Ratzeliana a partir do enraizamento de comunidades ao solo, sendo que esse enraizamento implicaria na construção de signos e símbolos valorizados como patrimônio de um povo. O Estado seria, fundamentalmente, uma realidade humana que somente se completaria sobre o solo do país (CASTRO, 2013), ou, como ressalta Valverde (2004),

No passado a geografia trabalhou o conceito de território associado apenas a escala do território nacional, sendo este inteiriço, limitado apenas pelas fronteiras com outros países, tendo o poder público como única fonte de poder em relação ao controle espacial e sendo este controle permanente no tempo (VALVERDE, 2004, p.120).

Com o avanço nos estudos sobre a geografia política no século XX, novas concepções de território foram ganhando relevância, destacando-se a obra *“Por Uma Geografia do Poder”*, de Raffestin, traduzido e publicado no Brasil em 1993. Raffestin traz uma nova concepção de Território, construída a partir da crítica a geografia política – que ele considera ser uma geografia do Estado –, buscando enfatizar a diferença existente ente espaço e território. Para Raffestin, “Espaço e território não são termos equivalentes. Por tê-los usado sem critério, os geógrafos criaram grandes confusões em suas análises, ao mesmo tempo que justamente por isso, se privam de distinções úteis e necessárias” (RAFFESTIN, 1993, p.143).

É importante compreendermos, a luz das considerações de Raffestin, que o espaço é anterior ao território. O território é resultado da intervenção realizada por um ator sintagmático³ que ao se apropriar de um espaço o territorializa, tornando-o um território.

Nesse sentido podemos entender o processo de territorialização como a união e utilização de esforços materiais e imateriais buscando transformar o espaço em um território que atenda às necessidades de um determinado povo. Enfatizamos que esse processo de territorialização configura-se como tenso e

³Segundo o autor, o ator sintagmático é aquele possui um programa de ação, o que realiza um trabalho. Dessa forma, ao se apropriar de um espaço, de forma concreta ou abstrata, ele o territorializa.

conflituoso, pois tanto o Estado como a sociedade irão criar estratégias para transformação do Espaço em Território. O Estado usará das políticas sociais para expandir seu poder para certos espaços não territorializados por ele. Por outro lado, a sociedade irá implementar um processo de luta, requisitando condições de ocupar o espaço, territorializa-lo e torná-lo um instrumento de sobrevivência. A esse respeito o autor tece as seguintes considerações,

De modo bem genérico, com algumas raras exceções, a geografia política do século XX foi uma geografia do Estado. Em certo sentido, uma geografia política unidimensional que não quis ver no fato político mais que uma expressão do Estado. Na realidade, o fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixa de ser um centro de conflitos e de oposições – em resumo, um lugar de relações de poder que, apesar de dissimétricas, não deixam de ser presentes e reais (RAFFESTIN, 1993, p.22).

Segundo Raffestin, o espaço é anterior ao território, que é produto de criação humana. Os homens territorializam o espaço e o transformam em território, outorgando-o uma carga de representação e simbologia. É importante ressaltar que, na concepção de Raffestin, esse processo de transformação do espaço em território é um processo que envolve interesses diversos e carrega em si uma considerável carga de conflitos. Nessa concepção a constituição e o controle do território é tensa e conflituosa, envolvendo os interesses de vários atores sociais. A esse respeito, Raffestin(1993) ressalta que:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço (RAFFESTIN, 1993, p.50).

Sendo assim,

O território (...) é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a "prisão original", o território é a prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1993, p.50)

A busca pela territorialização do espaço e sua transformação em território gera todo um processo de tensão e conflito entre aqueles que buscam estabelecer relações de poder e controle sobre o território. O processo de territorialização é também a busca pelo controle do território, e deriva, dessa forma, de interesses diversos e muitas vezes antagônicos.

A busca pelo controle do território perpassa pela busca do poder, segundo Raffestin (1993). O poder tem por objetivo o controle e a dominação sobre os homens e as coisas. Ainda segundo o autor, a origem do poder está na própria estrutura da sociedade.

Para exemplificar a relação de poder constante do processo de controle do território, citamos a exemplo do conflito de dois Estados pela posse de uma mesma região. Essa disputa extrapola a questão de domínio territorial, pois busca anexar as potencialidades daquele povo, suas riquezas. Outra forma de relação de poder constante na disputa territorial é a expansão do poder instituído a regiões onde ainda essa relação de poder não existia ou tinha pouca influência.

A busca de legitimidade de poder por parte do Estado tem como um importante instrumento o estabelecimento de uma hegemonia ideológica sobre a sociedade, tal hegemonia ideológica tem a finalidade de estabelecer um processo de controle sobre territórios e pessoas ou, nas palavras de Raffestin, trunfos, visando o estabelecimento de um determinado poder. A esse respeito Pereira (1995, p. 102), ressalta que a legitimidade de um governo depende do apoio que lhe empresta a sociedade civil. “Legitimidade não é a mesma coisa que garantir representatividade para todo um povo. Se um governo tem apoio da sociedade civil, ele pode ser legítimo, sem ser democrático”.

As considerações realizadas por Pereira (1995) demonstram a importância da disputa territorial para os governos que se sucedem na administração do Estado. A busca pela hegemonia em regiões onde historicamente as iniciativas estatais foram módicas, qualifica-se como um importante instrumento de busca de legitimidade junto as populações privadas de condições elementares de sobrevivência.

O território em disputa imprime os diferentes anseios dos atores sintagmáticos que buscam sua territorialização. Os interesses da sociedade podem ser diferentes aos interesses do Estado, gerando um conflito de interesses explícitos ou até mesmo implícitos no processo de implementação de políticas sociais em determinados territórios.

Um bom exemplo é dado pelo sociólogo Francisco de Oliveira, quando traz reflexões importantes sobre o papel do Estado ao financiar a construção de obras hídricas no semiárido brasileiro. Segundo o autor, as implementações

dessas benfeitorias teriam como principal objetivo a manutenção do poder das oligarquias regionais esses territórios (OLIVEIRA, 1981), sendo que o financiamento do Estado nesse sentido torna-se instrumento fundamental de ocupação e manutenção das relações de poder sobre as comunidades que habitavam esses territórios.

Embora a reflexão de Oliveira (1981) seja importante, é preciso ressaltar que a população rural não se configura como sujeitos catatônicos diante desse avante do Estado sobre seus territórios. Esses trabalhadores se organizam exigindo que o Estado cumpra com seu papel social de levar o desenvolvimento social a todos os rincões desse país. A implementação de políticas sociais no campo não deve ser entendida apenas como uma estratégia de controle por parte dos detentores do poder. Deve-se entender também como resultado de luta e mobilização das populações rurais em prol da efetivação de políticas sociais que desenvolvam o meio rural e que o tornem um território que conjugue desenvolvimento e a garantia dos direitos aos homens do campo.

Diante da estratégia do Estado em expandir seu controle sobre as populações rurais por meio da implementação de políticas sociais que visam estabelecer um processo de controle sobre esses territórios, os trabalhadores rurais se organizam em associações comunitárias, conselhos municipais de políticas públicas, sindicatos e organizações não governamentais, buscando se mobilizarem para, através dessas iniciativas, lutarem pela implementação de ações que garantam o desenvolvimento de suas localidades. Fernandes (1994) tece considerações importantes sobre o processo de luta, ao qual ele se refere como espacialização dos movimentos sociais na busca por seus direitos. O referido autor utiliza o exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. Para ele,

Espacializar é registrar no espaço social um processo de luta. É o multidimensionamento do espaço de socialização política. É “escrever” no espaço através de ações concretas como manifestações, passeatas, caminhadas, ocupações de prédios públicos, negociações, ocupações, e reocupações de terras, etc. É na espacialização da luta pela terra que os trabalhadores organizados do MST conquistam a fração do território e, dessa forma desenvolvem o processo de territorialização (FERNANDES, 1994, p.120).

Como colocado acima, a constituição e controle do território é tensa e conflituosa. Podemos entender essa tensão e esse conflito analisando o processo de implementação do Projeto de Combate à Pobreza Rural –PCPR pelo governo do Estado de Minas Gerais. Esse projeto representa uma iniciativa do Estado de estabelecer um controle sobre áreas onde historicamente houve uma defasagem na implementação de ações de desenvolvimento social, mas, por outro lado, podemos verificar a ação das comunidades se organizando socialmente em um processo de reivindicação e luta para atendimento de demandas que historicamente foram negligenciadas pelo Estado.

Neste final de século XX, travestido de Estado mínimo pelo neoliberalismo, reforça sua posição de recuo, desobrigando-se do seu “dever social de Estado(...)Responsabiliza-se somente por situações extremas, num alto grau de seletividade direcionada aos estreitamente pobres (MESTRINER, 2005, p. 21).

Podemos verificar que nos trabalhos de Ratzel que o poder do Estado é o único responsável pelo ordenamento de toda a sociedade e seus elementos. Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, a perspectiva de disputa do poder no processo de constituição e controle do Estado ganha força e traz novas mediações nesse campo.

A partir das novas leituras sobre o Território na segunda metade do século XX, ganha espaço categorias tais como: Territorialização e Espacialização. O território se constitui assim como espaço a ser territorializado a partir de lutas e tensões vivenciadas por grupos sociais que detêm interesses diversos.

A respeito das aspirações por melhores condições de vida por parte da sociedade, Telles (1999) faz as seguintes considerações:

[...] cidadania é buscada como luta e conquista, e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência de uma negociação possível, aberta ao reconhecimento dos interesses e das razões que dão plausibilidade às aspirações por um trabalho mais digno, uma vida mais decente, por padrões de civilidade nas relações sociais (TELLES, 1999, p.20).

Nesse sentido, o PCPR encontra-se numa arena de disputa territorial. Por parte do Governo do Estado de Minas Gerais, ele se apresenta como um importante instrumento de ocupação de certos territórios que historicamente

não receberam investimentos adequados para o desenvolvimento. Do outro lado, temos as populações rurais que são público alvo do projeto e se organizam para exigir do Estado a implementação de políticas sociais que combatam a pobreza e contemplem seus anseios.

A pobreza é entendida aqui como uma das expressões da questão social⁴. Tais expressões se manifestam tanto nas cidades quanto no campo, sendo que nesse último a pobreza aparece como uma das principais expressões que ameaçam a dignidade das pessoas. Essa pobreza tem como consequência a expulsão de milhares de trabalhadores rurais de seu território. Nesse sentido fica claro a legitimidade das populações rurais em lutar para garantir que o Estado implemente políticas sociais que combatam a pobreza rural e permitam que essas pessoas possam viver no campo e do campo.

1.2 O papel histórico das Políticas Sociais: Do liberalismo econômico ao Welfare State.

Neste subitem propomos um debate sobre relação conflituosa estabelecida no processo de construção das políticas sociais. Faz-se necessário compreender a política social na arena de interesses que forjam sua criação e implementação. Compreendemos a política social como uma estratégia de controle por parte do Estado e como resultado de lutas sociais estabelecidas pelos trabalhadores. Iremos ter o cuidado para que o debate não gravite em torno de leituras reducionistas que não apresentam a política social como uma categoria conflituosa e contraditória no sistema capitalista.

O surgimento das políticas sociais está atrelado aos impactos do liberalismo econômico nas condições de trabalho e vida da classe trabalhadora. Essa doutrina econômica influenciou o desenvolvimento do modelo de produção capitalista desde o século XVIII até a década de 1920.

Soares (2011) considera que o liberalismo deve ser compreendido como um movimento econômico e político. Na esfera econômica, o liberalismo prima

⁴Nas palavras de Yamamoto e Carvalho (2008), questão social é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho tornou-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade.

pela economia de livre mercado e, na esfera política, como uma doutrina que buscou valorizar a constituição de câmaras representativas e a separação de poderes.

Na lógica liberal, os indivíduos são os grandes responsáveis por buscar melhores condições de existência. Nessa perspectiva, os indivíduos são conduzidos pela “mão invisível” – o mercado –, cabendo ao Estado fornecer a base legal para que o mercado livre possa maximizar os benefícios dos homens. (BEHRING, 2009).

Um dos grandes expoentes do liberalismo foi Adam Smith (1723 – 1790). Em sua obra, “A Riqueza das Nações”, Smith afirma que o homem é guiado por um desejo natural de melhorar suas condições de existência e essa busca deveria ser feita via mercado livre. Caberia a cada indivíduo buscar sua felicidade e, com isso, contribuir para a maximização do bem-estar coletivo numa realidade onde o Estado interviria minimamente.

Uma lógica prevalecente no liberalismo é a do não dispêndio de recursos do Estado para atendimento das populações empobrecidas. Segundo o economista Thomas Malthus (1766-1834), o homem não deve possuir o direito a sobrevivência quando este não é provido diretamente por seu trabalho. Essa leitura *Malthusiana* deixa claro que o Estado não deveria assumir nenhum tipo de ônus no processo de manutenção das populações que não conseguiam sobreviver dentro de um patamar mínimo de dignidade, segundo Behring (2007),

Os liberais veem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida (BEHRING, 2007, p. 62).

A lógica liberal, pautada em um *Estado Mínimo* teve como consequência o empobrecimento de parcela significativa da classe trabalhadora. Remetemo-nos a um período histórico de desenvolvimento do Capitalismo onde as legislações de proteção e promoção social para a classe trabalhadora eram escassas. De acordo com Pereira, “sem proteção institucional, esperava-se, agora[na época], que o pobre garantisse sozinho a sua sobrevivência, contra todas as desvantagens que a economia de mercado lhe impunha” (PEREIRA 2007, p. 108).

Segundo Bobbio (1988), o Estado, dentro do liberalismo econômico, teria três principais funções, seriam elas: a defesa contra inimigos externos, a proteção de todo indivíduo contra ofensas dirigidas por outros indivíduos e a execução de obras públicas. Podemos verificar a partir das considerações de Bobbio, que o *Estado Mínimo* tem suas funções perfeitamente alinhadas ao desenvolvimento do modelo de produção capitalista. Em particular, destaca-se o papel do Estado em financiar obras de infraestrutura com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento desse modelo produtivo pautado no empobrecimento da classe trabalhadora e no enriquecimento das classes dominantes.

Couto (2008) contribui no sentido de enfatizar que a exploração do trabalho não é considerada uma injustiça. Pelo contrário, é considerada o motor do desenvolvimento capitalista, sendo as questões relativas a desigualdades reconhecidas como distorções do mercado e problemas que devem ser corrigidos no seu livre funcionamento.

A esse respeito Behring (2007) tece as seguintes considerações:

Para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado (BEHRING, 2007, p. 62).

Os princípios liberais defendem que as políticas sociais geram uma forma de tutela do Estado sobre o indivíduo desmantelando assim o espírito empreendedor tão necessário ao desenvolvimento capitalista. Essa ideia prevaleceu até a grande crise mundial de 1929 e foi retomada nos anos de 1970 quando as ideias neoliberais se fortaleceram e ganharam espaço.

A lógica liberal proporcionou um grande desenvolvimento do modelo de produção capitalista e o empobrecimento dos trabalhadores. Entretanto, a partir da segunda metade do século XIX e no início do século XX temos o enfraquecimento dos argumentos que davam sustentabilidade a lógica liberal e o fortalecimento dos movimentos sindicais que vinham criticando as condições de trabalho e sobrevivência as quais estavam submetidos os trabalhadores.

Segundo Behring (2007), não podemos indicar com precisão o período específico do surgimento das primeiras políticas sociais. A autora aponta que o

período histórico em que elas foram gestadas compreende a ascensão dos movimentos operários na Revolução Industrial, lutando por melhores condições de vida e trabalho. Entretanto, as políticas sociais se generalizaram com a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, fundamentalmente após a segunda guerra mundial.

Cabe introduzir o debate explicitando nossas considerações acerca do significado das políticas sociais. Segundo Marshall (1967), a política social é uma política dos Governos que tem por finalidade gerar impactos sobre o bem-estar da população. As políticas sociais podem garantir acesso a determinados serviços e ao processo de geração de renda. Segundo Pessoa (2012),

As políticas sociais, tal como conhecemos, é uma construção ocidental e sua origem parte da realidade europeia. Mas é no contexto do século XX em que será solidificada a estrutura das políticas sociais, enveredadas pelas quatro áreas já apontadas: previdência, assistência, saúde e habitação. Do socorro à indigência a um seguro social para trabalhadores assalariados cujas rendas eram inferiores ao nível de subsistência, as políticas sociais na Europa foram sendo aperfeiçoadas e utilizadas – porque não – como um mecanismo de redistribuição de renda entre grupos mais e menos abastados economicamente (PESSÔA, 2012, p. 13).

É importante ressaltar que a construção das políticas sociais é um processo histórico determinado por fases de desenvolvimento do modelo de produção capitalista. As consequências do liberalismo econômico, tais como o empobrecimento da classe trabalhadora e a organização de movimentos sindicais – fizeram com que o Estado revisse seu papel diante da sociedade e de suas demandas.

O fortalecimento do movimento operário na transição do século XIX para o século XX foi extremamente importante para a mudança de natureza do Estado liberal e o surgimento das primeiras políticas sociais. O desenrolar das lutas sociais no século XX representou um período histórico de importantes conquistas para a classe trabalhadora. Cabe salientar que as conquistas trabalhistas do século XX representaram inegavelmente um grande avanço, entretanto as bases sociais de exploração que subjogavam os interesses dos trabalhadores aos interesses das classes dominantes foram mantidas.

O crescimento do movimento operário foi fundamental para o avanço das conquistas dos trabalhadores. A classe trabalhadora passou a ocupar espaços importantes, destacando-se os parlamentos. Esse movimento fez com

que as classes dominantes tivessem que “entregar os anéis para não perder os dedos”, leia-se, conceder certos direitos aos trabalhadores para assim manter sua hegemonia política. Behring (2007) afirma que:

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada e sistematizada em caráter de obrigatoriedade (BEHRING, 2007, p. 64).

Netto (2001) argumenta que as políticas sociais se configuram como uma importante estratégia de administração das expressões da questão social pelo Estado, no sentido de preservar um exército industrial de reserva⁵ e estabelecer um controle sobre a força de trabalho ocupada.

Ao longo da história, a lógica liberal apresentou seus sinais de ineficiência em promover o dito desenvolvimento social e econômico para todos, com destaque para a crise econômica mundial de 1929. A primeira grande crise econômica mundial iniciou-se no sistema financeiro americano e se espalhou rapidamente para outros países, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes (BEHRING, 2009). A crise de 1929 colocou em xeque as bases de fundamentação do liberalismo econômico e inaugurou uma forte contestação ao modelo de produção capitalista capitaneada pela revolução de 1917 na Rússia. É importante ressaltar que a revolução de 1917 estabeleceu novos contornos em relação a hegemonia capitalista na Europa, tal movimento socialista fortaleceu o movimento operário e, como ressaltado por Behring, o colocou numa atitude ofensiva.

A crise de 1929 provocou uma nova forma de organização do Estado diante do mercado. A intervenção do Estado na economia passou a ser uma

⁵Na teoria marxiana, a população trabalhadora excedente é produto do desenvolvimento e acumulação da riqueza do sistema capitalista, sendo esta uma das alavancas da acumulação e condição, inclusive, para a existência do modo de produção capitalista. A população excedente constitui o exército industrial de reserva disponível que proporciona material humano a serviço de todas as necessidades variáveis do sistema, além de, como massa de indivíduos desempregados, servir como instrumento de pressão sobre a parcela da população que se encontra empregada, levando essa a aceitar mais tacitamente as suas condições de trabalho. Para maiores informações ver: “A lei geral da acumulação capitalista”, capítulo XXIII do livro O Capital. MARX, Karl. O Capital. Livro I, volume II. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979. (p. 712-827).

estratégia fundamental de recuperação do modelo capitalista e retomada dos lucros dos detentores do poder. A intervenção estatal, tão criticada pelos liberais, passou a ser a grande estratégia de salvamento de uma lógica opressora e excludente.

No contexto da crise econômica de 1929 e do crescimento das desigualdades e das tensões sociais inerentes ao capitalismo na sua fase monopolista, surgiu, no âmbito mundial, a proposta do Estado social, que alcança sua consolidação e desenvolvimento no pós-guerra, notadamente nas décadas de 1950 e 1960. No campo econômico, baseia-se nas idéias Keynesianas, que propõem uma intervenção na economia por meio de investimentos no mercado produtivo e na promoção do bem-estar, buscando, assim diminuir as desigualdades sociais (COUTO, 2008, p. 64).

Juntamente com o binômio Fordista/Taylorista, produção em série, consumo de massa, sob a égide do cronometro para maximizar o trabalho e aumentar os lucros, o Estado passa a intervir no mercado com linhas de crédito para as empresas, intensificação do investimento em infraestrutura, regulamentação da relação entre empregados e empregadores e adoção de políticas sociais. A respeito do Fordismo/Taylorismo, Antunes (2005) traz as seguintes contribuições:

Iniciamos, reiterando que entendemos o fordismo fundamentalmente como a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século – XX –, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista (ANTUNES, 2005, p. 25).

O novo papel do Estado capitaneado pela lógica do Fordismo/Taylorismo é singularmente importante para a retomada do crescimento capitalista e para estabelecer certo controle diante de uma classe trabalhadora que foi espoliada pelo modelo de acumulação pautado no liberalismo econômico. Segundo Behring (2007), houve uma melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora. Entretanto, aliado a essa melhoria, houve um processo de controle do movimento sindical e isolamento da esquerda revolucionária.

Houve, naquele momento, uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora das fábricas, com acessos a consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como a sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno emprego Keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação a certos níveis de desigualdade (BEHRING, 2007, p. 89).

Nesse período de desenvolvimento do capitalismo, parcela significativa do movimento sindical e da classe operária foram afastados de um projeto alternativo ao capitalismo: o socialismo. Os “anos de ouro” do capital impulsionaram o desenvolvimento capitalista até meados da década de 1970, quando o mundo se viu então em uma nova crise mundial: a crise do petróleo.

Esse período de desenvolvimento do capitalismo alicerçado pelo binômio Fordismo/Taylorismo ficou conhecido como *Welfare State*⁶, um período onde o Estado passou a investir tanto na infraestrutura, quanto na qualidade de vida do trabalhador. Os partidos socialdemocratas tiveram um papel importante na criação de certo consenso entre trabalhadores, Estado e classes dominantes.

Behring (2006) enfatiza que vários direitos sociais foram garantidos a classe trabalhadora, destacando-se: cobertura de acidentes de trabalho, seguro doença e invalidez, pensões a idosos, seguro desemprego e auxílio maternidade. Ainda segundo a autora, os primeiros beneficiários foram os trabalhadores de indústrias estratégicas para o desenvolvimento capitalista.

As políticas sociais têm seu surgimento e sua existência referenciada por um processo de tensão existente entre classes sociais com interesses antagônicos. Tensões políticas e societárias sempre marcaram a formulação e a cobertura das políticas sociais. A respeito do caráter tenso é contraditório que gravita ao redor das políticas sociais, Faleiros (2008) contribui com as seguintes reflexões:

A análise da política social implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e ao longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado (FALEIROS 2008, p. 59).

As políticas sociais conquistadas no período do *Welfare State* se configuram como uma simbiose de relações estabelecidas entre diferentes

⁶ “Desse modo, é importante reconhecer que o termo *Welfare State* se origina na Inglaterra e é comumente utilizado na literatura anglo-saxônica. Mas há outras designações, que nem sempre se referem ao mesmo fenômeno e não podem ser tratadas como sinônimo de *Welfare State*. É o caso do termo *Etat-Providence* (Estado Providencia), que tem origem no Estado social na França e o designa, enquanto na Alemanha o termo utilizado é *Sozialstaat*, cuja tradução literal é Estado Social” (BEHRING 2007, p. 96 - 97).

atores. Os trabalhadores se organizaram para lutar por melhores condições de vida e trabalho. Por sua vez, o empresariado permitiu certas concessões visando manter sua hegemonia política e o controle sobre a classe trabalhadora. Por fim, o Estado inaugurou um processo de garantias sociais visando a apaziguamento da classe trabalhadora e a manutenção de uma ordem excludente e desigual.

Tornar a questão social como problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho – o que significa, linearmente, colocar em xeque a ordem burguesa. Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente em políticas sociais: as sequelas da questão social são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas (NETTO, 2001, p. 33).

A implementação de políticas sociais teve um papel importante no processo de desenvolvimento cíclico do capitalismo que durou até meados dos anos de 1970. As alianças entre partidos de esquerda e direita também asseguraram o estabelecimento de acordos e compromissos que permitiram a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do *Welfare State* (PIERSON, 1991).

Aparentemente, as políticas sociais se apresentam como medidas do Estado que buscam atingir uma etapa de humanização na relação entre sociedade, Estado e mercado. Segundo Faleiros (2008), a preocupação com os direitos humanos, com a valorização da pessoa, com a igualdade de oportunidades, com a melhoria da qualidade de vida da população ocupa o discurso oficial acerca das políticas sociais e busca esconder seu verdadeiro papel ideológico de reprodução das relações capitalistas de exploração.

O Estado capitalista é uma garantia de manutenção das condições gerais de reprodução do capital e da produção, isto é, da acumulação capitalista. Ele assume os investimentos não rentáveis para o capital, assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meios de favorecer e estimular o capital, criar a infraestrutura necessária para os investimentos e a circulação do capital, estabelece facilidades jurídicas e, sobretudo, gere a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital (FALEIROS, 2008, p. 65).

A política social apresenta-se nesse sentido como uma importante estratégia de manutenção do poder, dominação e manutenção de uma ordem

social pautada na exclusão social e subordinação da classe trabalhadora aos interesses da classe dominante.

Entretanto, com o advento dos anos de 1970 percebe-se um processo de esgotamento do padrão social estabelecido pelo *Welfare State*. A nova crise financeira provocada pela alta do preço do petróleo colocou dúvidas no caráter desenvolvimentista forjado pelo Estado fundamentalmente no pós-guerra. O modelo de desenvolvimento social pautado no pleno emprego e nas garantias sociais via políticas sociais entrou em um período de defasagem, privatização e sucateamento. Como ressalta Behring (2007),

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão de obra, não são as mesmas, contrariando as expectativas do pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente (...). A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973-1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente. As elites político-econômicas, então, começaram a questionar e a responsabilizar pela crise a atuação agigantada do Estado mediador civilizador, especialmente naqueles setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses. E aí se incluíam as políticas sociais (BEHRING, 2007, p. 103).

Não devemos nos ater a interpretações de cunho apenas econômico ou político. A política social é aqui compreendida como resultado de uma relação contraditória estabelecida entre Estado, classe dominante e população.

1.3 As particularidades da Política Social brasileira: O processo de criação das políticas sociais no Brasil.

Cabe ressaltar que a implementação de políticas sociais no Brasil remonta ao início do século XX, período em que o país dava os primeiros passos no sentido de substituir o modelo econômico pautado na agro exportação, pelo modelo pautado na industrialização e urbanização.

Iamamoto e Carvalho (2008) argumentam que os trabalhadores se amontoavam em bairros insalubres, em casas infectas, sendo muito frequente a carência. Os trabalhadores tinham, ainda, um acesso precário a serviços básicos como água, esgoto e energia elétrica. O salário recebido por esses trabalhadores não conseguia prover um nível de vida pautado em padrões mínimos de dignidade e o preço pago pela força de trabalho era progressivamente empurrado para baixo devido a formação de um exército industrial de reserva. Ressalta-se que era comum a constatação de trabalho infantil de crianças de ambos os sexos que eram expostas a jornadas de trabalho iguais a de pessoas adultas. Nesse período histórico, o trabalhador brasileiro contará apenas com a venda da sua força de trabalho e de sua família para sobreviver e não gozará de nenhum direito trabalhista.

O operário contará para sobreviver apenas com a venda diária da força de trabalho, sua, de sua mulher e filhos. Não terá direito a férias, descanso semanal remunerado, licença para tratamento de saúde, ou qualquer espécie de seguro regulado por lei. Dentro da fábrica estará sujeito à autoridade absoluta – muitas vezes paternalista – de patrões e mestres. Não possuirá também garantia empregatícia ou contrato coletivo, pois as relações no mercado de trabalho permanecem estritamente no campo privado, constituindo contrato particular entre patrão e empregado, regido pelo código civil (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 130).

Antes de 1930, o Estado Brasileiro praticamente não exercia o papel de agente regulador da área social (PEREIRA, 2007). O processo de garantia das primeiras legislações sociais no Brasil foi forjado em meio a luta por melhores condições de trabalho e vida da classe trabalhadora. A regulamentação da relação entre trabalhadores e patrões visava atender as demandas de uma economia que migrava do modelo agroexportador para um modelo pautado na industrialização.

O alvo central dessa proposta, inaugurada em 1930 e realizada definitivamente em 1937, serão seus propósitos sociais. A retórica insistirá na promoção do bem comum – marcas distintivas e legitimadoras dessa nova ordem, encobrindo a dureza do autoritarismo presente (MESTRINER, 2005, p. 73).

Ainda sobre o processo de regulamentação das relações entre capital e trabalho no início dos anos de 1930, Couto (2008) afirma que essa regulamentação foi uma estratégia legalista onde a intervenção estatal buscava

evitar os conflitos sociais decorrentes do processo de exploração da classe trabalhadora e assim estabelecer uma harmonia entre empregadores e empregados.

As condições de vida e trabalho nas quais os trabalhadores eram submetidos, obrigava a classe trabalhadora a se organizar e participar do cenário político para atender seus interesses. A defesa dos trabalhadores se centrava na luta contra as altas jornadas de trabalho e pela garantia de legislações sociais que protegessem a classe da exploração capitalista. A respeito do processo da entrada da classe operária no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento por parte do Estado, Iamamoto e Carvalho (2008) trazem importantes contribuições.

As leis sociais, que representam a parte mais importante dessa regulamentação, se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista de uma cidadania social (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 126).

Devido a denúncia da questão social por parte dos movimentos operários, a classe dominante e o Estado sentem-se compelidos a tomar um posicionamento diante de um movimento que denunciava as consequências da transformação que se operava no Brasil.

É nesse contexto social que começam a surgir as primeiras legislações de cunho social no Brasil. Essas legislações surgem em determinadas conjunturas históricas, profundamente influenciadas pela expansão do modelo de produção capitalista e pelo posicionamento da questão social no centro das contradições sociais que atravessam a sociedade brasileira no início do século XX. A questão social deixa de ser uma contradição entre abençoados e desabençoados pela fortuna, entre dominantes e dominados e passa a ser entendida como uma contradição histórica entre capital e trabalho (IAMAMOTO, 2008).

Segundo Iamamoto e Carvalho (2008), a partir da década de 1920 o Estado começa a intervir no sentido de iniciar uma regulamentação na relação estabelecida entre capital e trabalho. Se iniciará, assim, um processo de

conquistas trabalhistas que garantirá melhores condições de trabalho e vida para os trabalhadores.

Por meio de Emenda Constitucional a legislação do trabalho passa à alçada do Congresso Nacional, abrindo-se caminho à intervenção do Estado na regulamentação do mercado de trabalho. Nesse ano – 1925 – e no seguinte são aprovadas leis que cobrem uma parcela importante da chamada proteção ao trabalho, como a lei de férias, acidente de trabalho, código de menores, trabalho feminino, seguro doença etc. A precária aplicação dessa legislação se limitará, nos dois principais centros urbanos, a alguns setores, principalmente não industriais, como ferroviários, marítimos e portuários...São também setores vitais à agroexportação, o que torna aparente a diferenciação da ação integrativa a partir do Estado sob hegemonia dos setores voltados para aquelas atividades (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 132).

Apesar de se registrar um grande avanço para a classe trabalhadora, as primeiras legislações trabalhistas tinham um papel que extrapolava o atendimento e a concessão de alguns direitos a uma parcela da população que vinha se organizando contra o processo de exploração ao qual era submetida. A implementação dessas legislações vem contribuir fundamentalmente para a expansão do capitalismo monopolista e criar uma hegemonia de classe propícia para a migração de um modelo pautado na agroexportação para o modelo pautado na industrialização.

Dentre as iniciativas implementadas pelo Estado brasileiro visando garantir a expansão do modelo de produção capitalista no Brasil, destaca-se a Lei Eloi Chaves da primeira metade da década de 1920 que, através do decreto nº. 4682 instituiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) nas empresas ferroviárias. O foco desta lei era diminuir a tensão entre capital/trabalho e criar uma coesão social propícia para o desenvolvimento do Capital.

Lei até certo ponto de defesa nacional, importantíssima para aqueles dias de inquietação constantes, porque decisiva em sua influência pacificadora dos meios trabalhistas e mesmo na contenção das greves que em sua progressão vinham cada vez mais prejudicando o ritmo da produção do País(...). Mas, a par das garantias proporcionava aos que se empregavam nas empresas ferroviárias, induzia-os a disciplinarem o seu comportamento e a se dedicarem mais firmemente às suas obrigações. Tirava-os, assim, habilmente, das áreas de agitação (COHN, 2008, p.14-15).

A partir das reflexões de Cohn, percebemos o caráter controlador das políticas sociais no Brasil desde as suas primeiras experiências. As estratégias estabelecidas pelo Estado como uma forma de apaziguar os movimentos

operários do início do século XX irá ser uma característica das políticas sociais até os dias atuais. A busca pelo estabelecimento de um cenário nacional que proporcione o desenvolvimento do capitalismo no Brasil utilizará do grande poder de apaziguamento social exercido pelo Estado através da implementação de políticas sociais.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2008), o processo de dominação burguesa implica a organização do proletariado e a sua desorganização enquanto classe social. Torna-se necessário estabelecer um processo de controle, reconhecendo alguns poucos direitos e atuando no sentido de discipliná-los frente a sua nova condição de classe social que dispõe de certos direitos até então não experimentados pela família operária brasileira. Esse disciplinamento não é feito apenas em bases coercitivas, entra em cena o binômio assistência/coerção.

O empresariado adverte ao governo, que, ao permitir o aumento do tempo livre do operário, estará atentando contra a base de sua própria dominação. Adverte que essas medidas de legislação social, para não representarem um desafio a dominação, exigem como complemento um disciplinamento do tempo conquistado pelo proletariado contra o capital. E não se trata apenas de equipamentos de lazer e educação formal. É necessário que o operário possa cultivar seu lar e, portanto, intervir e ensiná-lo a bem organizá-lo, com seus recursos (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 137).

Dados do Departamento Estadual do Trabalho – SP, entre 1911 e 1919, detectou que grande parte das empresas prestavam serviços de assistência médica a seus funcionários. Era comum ainda as caixas de auxílio com participação dos empregadores e dos empregados. Ressalta-se que o valor financiado pelo empresariado era oriundo das mais diversas multas aplicadas aos funcionários. Existiam ainda uma forma mais moderna de prestar essa assistência aos trabalhadores. Nas grandes empresas eram comuns as vilas operárias, ambulatórios, creches dentre outros serviços. Segundo Iamamoto e Carvalho (2008), o uso desses equipamentos era gratuito ou com valores muito pequenos. Entretanto, a autora ressalta que o valor pago pela mão de obra do trabalhador ainda era pouco valorizado pelos empregadores. Outra característica importante era a sujeição do trabalhador ao controle de sua vida privada, política e reivindicatória. Percebe-se que essas iniciativas paternalistas

têm como pano de fundo o controle sobre a massa trabalhadora e a intensificação de sua exploração.

Diante disso percebe-se que lógica de garantia de direitos sociais a determinadas frações da sociedade não tem como objetivo a redistribuição da riqueza socialmente produzida. A benemerência do Estado e do empresariado está submetida a lógica racional empresarial, tendo como motivação fundamental a busca do alívio das tensões sociais e, assim sendo, proporcionar um ambiente adequado a exploração capitalista.

A partir dos anos de 1930, acentua-se uma nova perspectiva mediada de substituição do modelo agroexportador para o modelo de industrialização, essa nova perspectiva será alavancada com a implementação do Estado Novo nos anos de 1937. A partir desse momento a política econômica do Estado centra-se no desenvolvimento das características propícias para o desenvolvimento do capitalismo industrial no país. Torna-se necessário frear o incipiente movimento sindical brasileiro que vinha alcançando importantes conquistas para a classe trabalhadora.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (chamado o Ministério da Revolução) – criado em 1/12/30 e tendo como primeiro ministro Lindolfo Collor – terá grande poder na desmobilização da classe operária e administrará a legislação trabalhista como obra exclusiva do governo, e não como processo de conquista anteriormente iniciado pelo operariado (MESTRINER, 2005, p.74).

Salienta-se que nesse período a classe industrial participa diretamente da gestão do Estado através de suas entidades representativas. Segundo Lamamoto e Carvalho (2008), essas entidades indicavam delegados para participar do processo de planejamento e implementação de políticas estatais.

Ressalta-se que as políticas de desenvolvimento aplicadas no meio urbano não foram aplicadas para desenvolver o meio rural. Durante o período de expansão do capitalismo industrial, as políticas sociais de desenvolvimento do campo não avançaram e o campo configurou-se como um território não desenvolvido e tomado por latifúndios.

Como resultado da intensificação do processo de industrialização nos anos de 1930, observa-se uma tendência no aumento do fluxo migratório interno para as grandes cidades e principalmente para o município de São

Paulo. Segundo dados da Secretaria de Agricultura de São Paulo⁷, o município registrou, entre os anos de 1881 e 1920, o recebimento de 1.814.122 migrantes, sendo que 1.746.321 eram estrangeiros e 67.801 eram migrantes nacionais. No transcorrer da década de 1920, podemos ver que esses fluxos migratórios começam a se equilibrar, sendo que entre os anos de 1921 e 1930 a quantidade de migrantes na cidade de São Paulo foi de 707.627, sendo que 486.249 eram estrangeiros e 221.378 eram migrantes nacionais. Os dados referentes ao período entre os anos de 1931 e 1946 mostram um crescimento vertiginoso da migração nacional para São Paulo. Cerca de 659.762 migrantes buscaram se estabelecer no município, buscando de alguma forma participar do processo de industrialização que desenvolvia de uma forma nunca antes presenciada na história do país.

Essa tendência de fluxo migratório para as áreas urbanizadas atende as necessidades do capitalismo industrial, sedento por mão de obra barata, mas também oportuniza a formação de uma classe social que vive da venda de sua força de trabalho e irá aglutinar forças para engrossar a luta por melhores condições de trabalho e vida. Ao mesmo tempo em que os trabalhadores são primordiais para a expansão capitalista, esses também serão responsáveis por estabelecer um processo de pressão sobre o Estado obrigando-o a atender suas demandas.

A violência, estratégia característica para a manutenção da ordem e difusão de uma hegemonia de classe, passará a atuar conjuntamente com o reconhecimento pelo Estado de algumas reivindicações de setores populares. Sendo assim, a cidadania social do proletariado passa a ser reconhecida de forma legal pelo Estado e tem como objetivo barrar qualquer forma de movimentos reivindicatórios potencialmente revolucionários.

Nesse sentido, a repressão da ditadura Vargas não se abate indiscriminadamente sobre os movimentos reivindicatórios do proletariado, mas essencialmente sobre seu componente autônomo e revolucionário, sobre tudo aquilo que ameaça aos canais institucionais criados para absorver e dissolver esses movimentos dentro da estrutura corporativa, cuja pretensão de atendimento a todos os setores da sociedade confunde com a clivagem de classe que orienta sua ação (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 237).

⁷ Fonte: Migração rural urbana. São Paulo, Secretaria de Agricultura de São Paulo, 1951.

O pacto entre as classes passa a ser uma estratégia de aprofundamento das bases de exploração capitalista com a repressão aos movimentos potencialmente revolucionários e com a adoção de uma legislação social que impunha limites ao processo de extração de trabalho excedente. Entretanto essa estratégia reafirma a dominação do capital sobre os trabalhadores. A incorporação de reivindicações históricas configura-se como uma estratégia de disciplinamento da força de trabalho aos ditames da exploração capitalista. Não há dúvidas que as legislações sociais implementadas a partir do século XX representam um grande avanço no processo de melhoria na qualidade de vida e trabalho da classe trabalhadora, entretanto não se pode negligenciar o caráter conciliador e disciplinador⁸ dessas legislações, muitas vezes entendidas como uma benesse concedida pelo Estado e não uma conquista oriunda de lutas da classe trabalhadora. Um fato histórico de grande representatividade nesse período foi o apelido associado ao então presidente Getúlio Vargas: O pai dos pobres.

Como estratégia de acolhimento de demandas oriundas da classe trabalhadora, o incipiente sistema previdenciário no final dos anos de 1930 já abarcava grande parte das categorias chaves para o desenvolvimento do novo modelo produtivo. O objetivo desse sistema era o de proporcionar benefícios assistenciais aos trabalhadores – tais como, seguro aposentadoria, pensões, atenção médica, ensino, lazer, alojamento e etc. Tais benefícios permitiram ao Estado de certa forma amenizar as consequências sem, no entanto, atacar as verdadeiras causas do empobrecimento da classe trabalhadora.

Sob o governo Vargas, a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e das políticas nacionais como estratégia de desenvolvimento. Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime populista do período perseguiu três objetivos básicos: (i) evitar que os movimentos dos trabalhadores se tornassem base de

⁸ Quando se fala de caráter disciplinador, gostaríamos de enfatizar a proibição dos movimentos autônomos pelo Estado Novo e o incentivo a sindicalização dos trabalhadores em entidades sindicais absolutamente controladas pelo Estado. Nos anos de 1943 é criada a Comissão de Orientação Sindical que tinha como objetivo atuar junto aos trabalhadores não sindicalizados mostrando-os a importância de se aderir ao novo sindicalismo. Essa lógica integra o trabalhador a compreender as conquistas sociais como um favor por parte do Estado, o trabalhador ideologicamente perde seu protagonismo enquanto classe social que manifesta seus interesses e luta para conquistá-los, o trabalhador é entendido com um mero receptor de políticas sociais elaboradas para atender o desenvolvimento do modelo produtivo, tais políticas não possuem a finalidade de alterar as bases sociais de extração de mais valia e apropriação de trabalho excedente por parte do capital.

apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade;(ii) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação, e (iii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime. Em vez de mobilizar, o regime populista buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de “inclusão controlada” (MEDEIROS, 2001, p.11).

Com o passar dos anos, as estratégias de atendimento à população foram se modernizando e adquirindo formatos mais técnicos. Nesse contexto surge a primeira grande instituição de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência – LBA. Criada com o objetivo inicial de prover atendimento as famílias cujos chefes foram convocados aos campos de batalha na Segunda Guerra Mundial, a LBA se consolidará como a maior instituição brasileira de prestação de serviços de assistência social a população. Esse papel será potencializado com a implementação da ditadura militar no ano de 1964, com o objetivo de frear o apoio de segmentos populares a reformas que tinham como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população. De acordo com Couto (2008),

O período que antecedeu a ditadura militar foi marcado, intensivamente, por manifestações populares que buscavam sustentação para as reformas necessárias à melhoria da qualidade de vida da população. Essas manifestações foram os ingredientes que contribuíram para que o golpe fosse realizado com o apoio das classes médias, das forças conservadoras e dos interesses do capital estrangeiro no país (COUTO, 2008, p. 119-120).

A intensificação da prestação de serviços sociais às populações a partir da segunda metade da década de 1960 é acarretada pela ascensão de um governo militar que visa controlar e exterminar qualquer forma de denúncia às contradições decorrentes do modelo de produção capitalista. Durante o período da ditadura militar, os movimentos sociais de esquerda foram duramente reprimidos e colocados na clandestinidade. Acentua-se no Brasil o antigo, mas agora sobre novas bases, ou seja, o binômio assistência e repressão, nas palavras de Netto (2002). Introduz-se no Brasil um pacto contrarrevolucionário.

Os resultados gerais da contrarrevolução preventiva, onde triunfou, mostraram-se nítidos a partir da segunda metade da década de sessenta [1960]: a afirmação de um padrão de desenvolvimento econômico associado subalternamente aos interesses imperialistas, com uma nova integração, mais

dependente, ao sistema capitalista; a articulação de estruturas políticas garantidoras da exclusão de protagonistas comprometidos com projetos nacional-populares e democráticos; e um discurso oficial(bem como uma prática policial-militar) zologicamente anticomunista (NETTO, 2002, p. 16-17).

Num cenário de cerceamento das liberdades democráticas, a ditadura militar buscou a adesão da população ao seu projeto de desenvolvimento por meio da expansão e modernização das políticas sociais. A partir de 1967 a previdência social é ampliada para os trabalhadores rurais por meio do Funrural. A cobertura previdenciária também foi estendida as empregadas domésticas em 1972 e aos profissionais autônomos em 1973.

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência social que incorporou algumas instituições que prestavam atendimento à população, destacando-se a LBA e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – Funabem.

Os governos militares iniciados em 1964 inauguram a fase de consolidação do sistema, acompanhada por profundas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, que vai de meados da década de 1960 a meados da década seguinte. Nesse período, são implementadas políticas de massa de cobertura relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos (MEDEIROS, 2001, p.11).

Os governos militares de 1964 a 1984 pautaram a política social enquanto uma estratégia de controle sobre a população e busca de legitimação da hegemonia das classes dominantes. As políticas sociais eram entendidas como uma concessão por parte dos militares, uma benesse, tendo por características a fragmentação e o assistencialismo. O principal objetivo era o de conquistar apoio junto a população e legitimar um governo que se pautava na repressão e na concessão de determinados serviços, não estabelecendo nenhum compromisso com a efetivação de um atendimento que atendesse as requisições da população em sua totalidade.

Contudo, no mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar (BEHRING, 2006, p. 137).

É inconteste considerar que a ditadura militar alavancou a prestação de políticas sociais a população brasileira. Aliado a isso, foi um período de

expansão e crescimento econômico que durou até o a segunda metade da década de 1970. Essas características trouxeram profundas transformações na sociedade brasileira. Entretanto, tais mudanças geraram concentração de renda, pauperização e precarização nas condições de vida e trabalho, segundo Mota (2005).

Com o advento da crise financeira mundial no ano de 1973⁹, conhecida como a crise do petróleo, o modelo de desenvolvimento econômico da ditadura militar começou a apresentar saturações e se mostrar ineficiente em sustentar o crescimento econômico experimentado desde o ano de 1967. O período compreendido entre os anos de 1967 e 1974 ficou conhecido como o milagre econômico brasileiro. A respeito desse período, Mota faz as seguintes considerações:

Assim, o chamado milagre econômico da década de [19]70 é o produto acabado de um movimento em que economia e política se vinculam estreitamente para viabilizar um processo de modernização conservadora. Suas características foram as benesses concedidas ao capital estrangeiro e aos grupos nacionais, o que permitiu a concentração e centralização do capital, além de instituir um padrão de industrialização dirigido ao atendimento da parcela elitizada de consumidores internos e às demandas do exterior. É nessas condições que o período de 1967 -74 é considerado de recuperação e expansão da economia brasileira (MOTA, 2005, p. 60).

Diante desse cenário econômico, a década de 1980 caracteriza-se com um período de continuidade da crise e saturação do modelo de desenvolvimento implementado no Brasil no pós 1964, em funções da redução das taxas de crescimento e grande endividamento do Estado. Tal década, do ponto de vista econômico, foi considerada como a década perdida, com um quadro de forte recessão econômica associado a altas taxas de inflação. Ao mesmo tempo ganha força um novo processo político que vinha sendo amadurecido desde o final dos anos de 1978 com a deflagração de grandes greves operárias e a organização e reorganização de vários movimentos sociais que visavam romper com a ditadura militar e restabelecer o Estado democrático.

⁹ Em 1973, os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em protesto ao apoio dado pelos Estados Unidos e por países europeus a Israel na Guerra do Yom Kipur (contra a Síria e Egito), aumentaram o preço do barril de petróleo em aproximadamente 400% entre outubro de 1973 e março de 1974.

Para além da retomada do Estado democrático, a década de 1980 apresentou um aumento vertiginoso dos índices de inflação. A inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que em 1980 já havia alcançado 99,3% alcançou em 1989 o incrível percentual de 1.972,9%¹⁰A recessão econômica e a alta taxa de inflação tiveram efeitos para a classe trabalhadora tais como o empobrecimento generalizado, o desemprego e a crise dos serviços públicos, isso em uma conjuntura de aumento das demandas.

A inflação, que já era alta em 1970 mas ficava amenizada pelo crescimento econômico e a possibilidade de empregos, vai se acumular, na década de [19]80, com a crise internacional da dívida, a alta dos juros externos e a falta de fontes de financiamentos (MESTRINER, 2005, p.208).

O cenário econômico da década de 1980 favoreceu a retórica da necessidade de uma necessária reestruturação do papel do Estado sobre a égide de uma agenda neoliberal inaugurada no Brasil a partir da década de 1990. Destaca-se que o ajuste neoliberal ganha força numa conjuntura onde a sociedade brasileira passava por um processo de redemocratização e universalização jurídica de vários direitos sociais inscritos no texto constitucional de 1988 e aumento da procura por serviços públicos devido a situação de pobreza experimentada pela população. Segundo Mestriner (2005) no início da década de 1990, 75% da população vivia no limite da miséria, havia 20 milhões de analfabetos e 32 milhões de criança morando em condições impróprias e com suas famílias ganhando em torno de meio salário mínimo.

Podemos perceber que o discurso sobre a redução do Estado devido ao déficit público ganha força numa conjuntura de empobrecimento da população, onde os serviços públicos teriam um papel importante em atender suas demandas.

Tais áreas – educação, saúde, previdência, assistência social e habitação – serão responsabilizadas pelo déficit público, pelo excessivo e mal direcionado gasto estatal, fonte única de ineficiência e corrupção. O neoliberalismo vai proceder então como se o próprio Estado – com suas políticas compensatórias e de regulação – fosse o gerador da crise econômica, donde a necessidade de desmontá-lo em benefício da restauração da plenitude do mercado (MESTRINER, 2005, p.213).

¹⁰BRASIL (2016, p. 12).

Diante dessa conjuntura de responsabilização das políticas sociais pela crise do Estado, seus orçamentos são diminuídos e sua condição de dar respostas as demandas da sociedade ficam prejudicadas. Essas mudanças econômicas implementadas no Brasil a partir dos anos de 1990 aparecem como uma alternativa a crise econômica que se instalou na década de 1980, causando uma estagnação econômica com altos índices inflacionários e disseminação do desemprego. Nas palavras de Mestriner (2005), o governo vai reforçar as manifestações contra o Estado.

As políticas sociais atrofiam-se, desmoralizando-se uma incapacidade total de auto renovação, apesar de as propostas constitucionais terem seu detalhamento aprovado em leis orgânicas. As instituições e serviços se encolhem e deterioram, não conseguindo revidar as teses de Estado mínimo e de privatização (MESTRINER, 2005, p.213).

A busca pela estabilização econômica na década de 1990 e a busca pela implementação dos direitos sociais inscritos no texto constitucional de 1988 irá demarcar mais uma vez a tensão existente entre a luta do trabalhador (urbano e rural) por melhores condições de trabalho e vida e trabalho e o processo de estabilização econômica capitaneada pela ofensiva neoliberal. Nas palavras de Yasbeck (2012), a busca pelo equilíbrio orçamentário e fiscal a partir do Plano Real, leva, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) a resultados pouco favoráveis a implementação de políticas sociais na esfera pública. Ainda segundo a autora, o ambiente será de tensão entre a adequação ao ambiente neoliberal e efetivação de reformas sociais a luz do texto constitucional de 1988.

1.4 Desenvolvimento Capitalista e a política agrária brasileira.

Percebe-se que as políticas sociais foram sendo configuradas para dar sustentabilidade ao processo de industrialização iniciado no Brasil na primeira metade do século XX. Doravante, verifica-se uma grande centralização das políticas sociais no meio urbano, ficando as populações rurais totalmente desprotegidas e aliadas de qualquer processo de inclusão social e extremamente vitimizadas pela adoção de uma política de tecnificação e mecanização da produção agrícola.

A partir do final da década de 1960, o setor agrícola passou a ter acesso a um volume cada vez maior de crédito. O setor incorporou insumos modernos ao seu processo produtivo, mecanizando a sua produção e se integrando aos circuitos modernos de comercialização (PALMEIRA, 1987). Sobre a forma como os governos militares brasileiros privilegiaram as grandes empresas a ocuparem o setor agropecuário, Fernandes (1994) ressalta que

Para entendermos a origem dessa política é preciso considerar que o golpe militar de 64 teve, entre outros objetivos, a finalidade de isolar parcialmente, de um lado, o poder dos coronéis latifundistas e, do outro lado, impedir totalmente o crescimento das lutas rurais, que vinham construindo suas formas de organização, principalmente a partir de meados da década de cinquenta [1950] (FERNANDES, 1994, p. 26).

A política para desenvolvimento do meio rural no Brasil foi forjada pelo Estatuto de Terra¹¹, que assegurava ao Estado a centralização sobre a política agrária. Nesse sentido, o Estatuto não permitia que os pequenos agricultores tivessem facilidades para acessar a terra, pois o seu principal objetivo era a criação da grande propriedade capitalista. Nesse período não há um incentivo a criação de propriedades familiares e valorização da agricultura familiar. Ainda segundo Fernandes (1994), o Estatuto da Terra tinha como um dos seus objetivos intrínsecos a desmobilização das lutas sociais, desarticulado os conflitos pela terra.

Uma das principais políticas adotadas pelos governos militares a respeito do campo foi a colonização de regiões como o Norte e o Centro Oeste. Nesse período houve um direcionamento da política agrária para a concessão de incentivos financeiros a grandes grupos empresariais que visavam desenvolver projetos de colonização e projetos agropecuários para essas regiões. Com essas iniciativas os governos militares operavam mudanças no campo sem necessariamente mudar as formas de socialização da terra.

Neste sentido as políticas dos governos militares pautaram suas intervenções em favorecer o grande agricultor nacional e internacional no processo de ocupação do meio rural, sendo que, com o discurso de “ocupar os espaços vazios”, grandes quantidades de terra foram adquiridas por esses. A

¹¹Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.

esse respeito, Oliveira (1988) destaca o processo de ocupação da região amazônica. Segundo o autor,

O governo do General Médici iniciou uma campanha ufanista atravessada pelo "falso nacionalismo" de que era necessário "integrar a Amazônia para não entregá-la aos estrangeiros". Era o início das campanhas do Projeto Rondon: "Integrar para não entregar". Era enfim um período em que a sociedade foi massacrada pela propaganda feita pelos veículos de comunicação de massa (TV, rádio, jornais, revistas, etc). Estas propagandas eram veiculadas de modo a encobrir a verdadeira intenção deste governo, que era aquela de não interferir no processo de aquisição de terras por estrangeiros, ao contrário, alimentá-lo ainda mais, através da política dos projetos agropecuários. Estes projetos aprovados pela SUDAM passavam a interessar ao desenvolvimento econômico nacional e, portanto, não precisariam enquadrar-se na nova legislação sobre a venda de terras a estrangeiros. Dessa forma, os grupos estrangeiros poderiam adquirir quanta terra desejassem. Veja-se, por exemplo, a Suiá-Missu (em São Félix do Araguaia - MT) vendida para o grupo Liquifarm, com os seus 450.000 ha oficialmente registrados no INCRA, sendo que outras fontes falam em sua superfície de 670.000 ha. Outro exemplo é a Cia. Vale do Rio Cristalino, pertencente à Volkswagen, com mais de 140.000 ha (OLIVEIRA, 1988, p. 63/64).

A repressão as lutas sociais do campo também fizeram parte da política de desenvolvimento agrário da ditadura militar. Entretanto, numa outra perspectiva de desenvolvimento, o incentivo ao pequeno agricultor rural não fez parte da *ordem do dia* dos governos militares.

A aliança entre os governos militares e o empresariado tem uma clara intenção de controlar o território. Segundo Fernandes (1994), inicialmente esse controle se deu através da repressão militar. Posteriormente, houve um processo de cooptação dos agentes do poder tradicional e de repressão junto aos trabalhadores rurais que começavam a ressurgir através a ação sindical e da ação da pastoral da Igreja Católica. Com essa forma de atuação, os governos militares promoveram a modernização no campo, entretanto não alteram as bases da excludente e opressora estrutura fundiária brasileira. Segundo Palmeira (1987),

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, "efeitos perversos": a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo. Por isso, os autores gostam de usar a expressão "modernização conservadora" (PALMEIRA, 1987, p. 87).

O crescimento econômico balizado pela industrialização e urbanização foi considerado sinônimo de desenvolvimento no século XX no Brasil. Diante desse cenário, observa-se a presença de políticas sociais fragmentadas de atendimento as necessidades da população rural. Segundo Pessôa (2012),

As políticas de desenvolvimento implementadas no campo foram direcionadas para a expansão produtiva, favorecendo uma minoria de grandes proprietários de terra enquanto a maioria dos trabalhadores do campo sofreu o processo de deteriorização dos seus meios de vida a ponto de utilizar-se da migração como alternativa de sobrevivência (PESSÔA, 2012, p. 70).

Como resultado de uma política pautada no desenvolvimento do capital e na opressão dos movimentos sociais, registrou-se no Brasil um aumento vertiginoso do fluxo migratório rural-urbano. As migrações internas foram as grandes responsáveis pelo crescimento urbano e o IBGE estima que, em 1970, de 30 milhões de migrantes, total acumulado de residentes em municípios distintos daqueles em que nasceram, 21 milhões "se dirigiram para as áreas urbanas" (IBGE, 1979, p.23). Martine (1984), levando em consideração também a migração rural-urbana intramunicipal, estimou que 7.299.000 migrantes se deslocaram do campo para a cidade na década de 1960 e 11.003.000 na de 1970.

A tendência de migração do campo para a cidade também é verificada nos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Valadares (2014) enfatiza que a população rural caiu de 35.834.485 para 31.947.618 pessoas, representando uma perda absoluta de 3.886.867 pessoas nas zonas rurais do país.

Contribuindo com dados atuais sobre o processo de urbanização no Brasil, Valadares (2014) acrescenta que

Essa tendência tornou a ser evocada com a divulgação dos resultados do Censo de 2010 e, ante a constatação de que a população rural reduzira-se em 6% em relação ao Censo de 2000 – de 31,8 milhões para 29,8 milhões de pessoas –, a perspectiva de que o Brasil poderia tornar-se em breve um país integralmente urbano voltou a difundir-se (VALADARES, 2014, p. 7).

Baseado nos dados do Censo de 2010, Valadares (2014) argumenta que 43% da população rural vivia em municípios com menos de 20 mil habitantes e, no conjunto desses municípios, a proporção de habitantes com

domicílio rural era de 40%. Ainda sobre a população rural, o autor ressalta que na região sudeste 92,9% da população residia nas zonas urbanas e apenas 7,1% residia nas zonas rurais.

Todos os dados mostrados acima demonstram a importância de criação e potencialização de políticas sociais que visem garantir direitos as pessoas residentes nas zonas rurais.

Dados da Organização das Nações Unidas (ONU), apresentados no Relatório de Pobreza Rural de 2011, mostram que mais de 350 milhões de habitantes de zonas rurais escaparam da pobreza nos últimos dez anos e que a maioria dos pobres do mundo continua morando em zonas rurais.

Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), no estado de Minas Gerais, 85,3% da população residia na zona urbana e 15,7% na zona rural. A mesorregião do Vale do Mucuri, situada nesse estado, possuía uma população total de 385.413 habitantes, sendo que 260.924 vivia na zona urbana (67,7%) e 124.489 (32,3%) vivia zona rural. No próximo capítulo iremos debater as particularidades da ocupação e desenvolvimento do Vale do Mucuri e a constituição da Secretaria de Estado para Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR) como uma estratégia de combate à pobreza nas áreas de sua abrangência.

2 O Mucuri nas Gerais: Da ocupação a implementação da Secretaria de Estado para Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais – SEDINOR

2.1 As particularidades da ocupação do Mucuri

A tentativa de territorialização do Vale do Mucuri pelo homem branco remonta ao final do século XVIII. Muitas tentativas de colonização foram feitas e muitas esbarravam na densidade das matas, na proliferação de doenças e na defesa do território realizada pelas mais diferentes tribos indígenas¹².

Pela frente a floresta. O homem e a floresta. Ele movido pela emoção, subindo o rio em canoas. A bandeira invadindo o sertão. Floresta sombria, hermética, impossível, diria. E eram as feras e os pântanos doentios, traiçoeiros. Lagoas românticas e fatais. Rios a vadear sem dar vau, singrando a mata única. Nas clareiras enganosas, o nativo Botocudo, antropófago e flecheiro. Esta é a floresta, sempre a floresta, tão fatal a seu invasor (RAFAEL 2012, p. 29).

Desde os primórdios da ocupação do Vale do Mucuri se desenvolvem as disputas pelo controle do território. De um lado, os desbravadores movidos pela vontade de territorializar um espaço desconhecido e habitado pelos nativos que pouco ou nada poderiam contribuir com o desenvolvimento da região na sua perspectiva, do outro lado os índios que já habitavam as matas do Mucuri e delas retiravam seu sustento¹³. Segundo Rafael (2012), durante a ocupação do Vale do Mucuri, não houve nenhuma preocupação dos colonizadores em estabelecer uma relação harmoniosa com os índios nativos. A colonização sempre teve como objetivo reduzir ou eliminar os obstáculos para o desenvolvimento e, nessa lógica de expansionista, as matas foram derrubadas e os índios mortos aos milhares.

¹² “A presença de novos grupos ocupando a região do Mucuri, leste de Minas Gerais, a partir da segunda metade do século XIX foi marcada pela extrema heterogeneidade. Os indígenas que aqui habitavam por si só eram tribos com características bem diferenciadas, apesar de, já nesse período, haver uma tentativa de colocá-los como “farinha do mesmo saco”, ou seja, tê-los como botocudos” (ACHTSCHIN, 2009 p 27).

¹³ Não é objetivo desse trabalho debater as condições nas quais foi feita a ocupação do Vale do Mucuri, entretanto não nos furtamos de contribuir que tal ocupação seguiu a mesma lógica opressora implementada no período de colonização do Brasil por Portugal, o índio brasileiro sempre foi visto como um empecilho a ser dizimado em nome do desenvolvimento.

A presença do índio era, para os colonos, um pesadelo. Eram numerosos os Botocudos. Foram imbatíveis durante 300 anos (séculos XVI, XVII, XVIII e ainda parte do XIX), impedindo, praticamente, durante esse período, o acesso a seus territórios de expedições estrangeiras e as penetrações de civilizados. Essa resistência pode ter sido a única explicação para o imenso ódio que o branco sempre lhe devotou (RAFAEL 2012, p. 40).

De acordo com Rafael (2012), a lógica do desenvolvimento do Vale do Mucuri valorizou a derrubada das matas para o desaparecimento das endemias e das feras que a habitavam. Tirar a mata e semear o pasto era uma condição necessária para o desenvolvimento e a instalação da propriedade familiar.

A penetração de colonizadores no Vale do Mucuri foi alavanca pela criação da Companhia de Navegação e Comercio do Mucuri (CNCM) em 1847. Segundo Achtschin (2009), a Companhia aqueceu o comércio do Alto Jequitinhonha e reduziu o tempo de viagem até a Corte. Ainda segundo o autor, a Companhia detinha o monopólio sobre o controle dos produtos que circulavam na região em direção ao Alto do Jequitinhonha e assim obtinha vantagens econômicas.

Também a criação da estrada de Santa Clara, ligando a cidade de Filadélfia (Teófilo Otoni) ao porto, localizado na atual cidade de Mucuri na Bahia, contribuiu com o processo de ocupação do Vale do Mucuri. A mão de obra imigrante proporcionou a colonização da região, com destaque para os imigrantes Alemães, Franceses e Suíços. Tais imigrantes eram submetidos a condições de vida e trabalho indignas e, por volta do ano de 1857, uma rebelião se formou requisitando melhores condições salariais e de trabalho. Os confrontos envolvendo os colonos impulsionaram à instalação de uma Colônia Militar as margens do ribeirão Urucu em 1854.

A região de Urucu era considerada a mais violenta entre os Botocudos, daí a escolha local não ser casual. Se a recomendação de Teófilo Otoni era evitar o choque contra os índios, o objetivo da colônia era o “de proteger os novos habitantes da mata do Mucuri e garantir a segurança das pessoas e propriedade no transito entre Santa Clara e Filadélfia” contra os indígenas (ACHTSCHIN, 2009, p. 34-35).

Mesmo com o fim da Companhia de Navegação e Comercio do Mucuri, a região ainda ostentava índices de crescimento populacional, Achtschin (2009) acrescenta que a população do Mucuri aumentou em cerca de 50% entre os anos de 1850 e 1870. Nesse contexto, o povoado de Santa Clara passa a

categoria de distrito em 1877. O desenvolvimento proveniente da implementação da companhia e da construção da estrada de Santa Clara foram fatores determinantes para a ocupação e desenvolvimento do Vale do Mucuri. Inicialmente chegaram trabalhadores vindos do Jequitinhonha e logo se tornou necessário a instalação de povoados para dar apoio aos viajantes que começaram a passar pelo local.

Os trabalhos da Companhia se iniciaram em 1851 e, no ano seguinte já se tinham estabelecidos algumas lavouras. Os primeiros grupos trazidos para o Mucuri foram os lavradores do Jequitinhonha. Ao fundar a empresa de comércio e navegação do Mucuri, um dos problemas imediatos era a comunicação. A navegabilidade do rio Mucuri, não era o que se esperava e foi necessária a construção de 27 léguas e meia de estrada, que recebeu o nome de estrada Santa Clara. Também se fez necessária à instalação de povoações e quartéis. Santa Clara era o primeiro polo de comércio, recebia as mercadorias comercializadas e enviadas para o interior mineiro (ACHTSCHIN, 2008, p. 14).

As dificuldades logo apareceram no processo de ocupação do Mucuri. No ano de 1861 a Companhia de Navegação e Comercio do Mucuri finalizou suas atividades devido aos altos custos provenientes da construção e manutenção da estrada de Santa Clara. Aliado a esses custos não esperados, o retorno financeiro da companhia estava abaixo do esperado com o monopólio de transporte de mercadorias. Essa crise tem um impacto direto na diminuição populacional da região. Segundo relatórios produzidos por Teófilo Ottoni, Ernesto Ottoni e os comissários Sebastião Machado Nunes e José Candido Gomes, a região possuía cerca de 5.000 habitantes em 1858 e chegou a 2.800 pessoas em 1862. Com o passar dos anos registra-se uma retomada do desenvolvimento da região fundamentalmente sustentada pelas culturas do milho e do arroz. Dados do Censo Demográfico de 1872 apresentam um crescimento populacional vertiginoso na região, mostrando que 6.864 pessoas habitavam a região, sendo que 1.941 eram pequenos agricultores¹⁴.

A respeito do processo de crescimento registrado pelos dados censitários de 1872, Achtschin (2008) contribui com as seguintes considerações:

O mais provável seria um crescimento interno diante das possibilidades da própria região. Ao que tudo indica, apesar do fim da Companhia, o Mucuri retém em suas fronteiras um contingente populacional que se articula com a produção e o mercado interno. O motor de superação da crise ocorreu no

¹⁴ Ver Achtschin (2008, p 17).

interior do sistema, já dando sinais de revigoração mesmo antes do fim da Companhia. O próprio Teófilo Ottoni descreve em 1860 (...), que havia uma produção de 30 mil alqueires de milho e 4 mil de arroz, vindos tanto de pequenos como de grandes proprietários (ACHTSCHIN, 2008, p. 18).

Outro fato que contribuiu muito para o desenvolvimento do Vale do Mucuri foi a chegada da estrada de ferro Bahia-Minas, no ano de 1883, que ligava o nordeste de Minas Gerais ao sul do Estado da Bahia, tendo aproximadamente 600 quilômetros de extensão. A ferrovia tinha como principal função o transporte de madeira, fundamentalmente de dormentes para outras estradas e para si mesma. A ferrovia transportou ainda produtos agrícolas com destaque para o Café – e também realizou transportes de passageiros.

A estrada nasceu, em 1878, como uma verdadeira redenção da região, procurando tornar concretos os sonhos republicanos do líder Teófilo Ottoni. Depois de quase um século virou signo de atraso, quando a moda era valorizar rodovias e automóveis, sob inspiração de Juscelino Kubitschek e da indústria do petróleo. A Bahia e Minas talvez seja a estrada de ferro mais cantada em prosa e versos pelos mineiros. Tornou-se célebre por causa da música de Milton Nascimento e Fernando Brant, "Ponta de Areia", que fala da desativação da antiga ferrovia (MORAIS, 2012, p. 65).

A implementação de uma ferrovia na região alavancou o processo de desenvolvimento, fundamentalmente nas cidades que a margeavam. Teófilo Ottoni, por exemplo, experimentou um grande desenvolvimento devido a implementação de um novo modal nos transportes de cargas e pessoas. Segundo Novais (2009), a ferrovia gerou impactos diretos na vida dos trabalhadores. Entretanto, os trabalhadores menos graduados não foram beneficiados com o desenvolvimento. Os impactos decorrentes da implementação desse novo empreendimento atingiram todas as cidades nas quais a Bahia-Minas operou durante sua existência. A cidade Teófilo Ottoni (antiga Filadélfia), se configurou como uma cidade polo para os Vales do Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus.

Apesar do desenvolvimento trazido pela Bahia-Minas, fundamentalmente pautado no transporte de madeira e café, a ferrovia não resistiu ao esgotamento da produção de madeira na região devido a derrubada das matas e a crise do café na primeira metade do século XX. Com o golpe militar de 1964, os governos que se seguiram investiram na substituição do modal

ferroviário pelo modal rodoviário, o que levou ao sucateamento de várias ferrovias e o fechamento de outras, como é o caso da Bahia-Minas.

Com o golpe militar de 1964, mudaram os interesses políticos do país. A Bahia-Minas, como outras várias ferrovias, significavam um entrave aos interesses de grupos político-econômicos e ideológicos que levaram os militares ao poder. A falta de investimentos para a modernização corroborou com sua extinção. Nos fins da década de 1960, muitos trilhos foram arrancados, máquinas e equipamentos sucateados, comprados provavelmente por siderúrgicas – como ocorrera na década de 70 com os trilhos da extinta Madeira–Mamoré, no Norte do país (NOVAIS, 2009, p. 72).

É incontestável assinalarmos que a estrada de ferro contribuiu muito para o desenvolvimento da região. Nas palavras de Novais (2009, p 74), “Foram-se os trilhos, permaneceram as lembranças nas quais vive a memória, contribuindo para a construção da história regional”.

O Vale do Mucuri está situado na região Nordeste do Estado de Minas Gerais e é composto por 23 cidades¹⁵ numa extensão territorial de 19.792,7Km². Faz limite com os Vales do Rio Doce e Jequitinhonha e com os Estados da Bahia e Espírito Santo. Aproximadamente 60,0% dos municípios do Vale do Mucuri fazem parte da Bacia de Rio Mucuri¹⁶.

O Vale do Mucuri é dividido em 2 microrregiões. A microrregião de Nanuque é formada pelos municípios de Águas Formosas, Bertópolis, Carlos Chagas, Crisólita, Fronteira dos Vales, Machacalis, Nanuque, Santa Helena de Minas, Serra dos Aimorés e Umburatiba. Já a microrregião de Teófilo Otoni é formada pelos municípios de Ataléia, Catuji, Franciscópolis, Frei Gaspar, Itaipé, Ladainha, Malacacheta, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Poté, Setubinha e Teófilo Otoni. Segundo o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável: Território da Cidadania Vale do Mucuri-MG (2010), o Vale, apresenta áreas de Mata Atlântica e de transição para o Cerrado e com topografia que varia de um relevo ondulado e montanhoso, regiões essas onde observa-se uma predominância de unidades produtivas de menor porte. Nas áreas planas observa-se uma grande concentração fundiária.

¹⁵ O Vale do Mucuri é composto pelos seguintes municípios: Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Poté, Santa Helena de Minas, Setubinha, Serra dos Aimorés, Teófilo Otoni, Umburatiba.

¹⁶ <http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=verMunTR&m=3168606> Acessado em 28 de março de 2016.

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, se não consideramos Teófilo Otoni e Nanuque, que são os dois municípios mais populosos do Vale do Mucuri – possuindo, na época de realização do censo, respectivamente, uma população de 134.745 e 40.834 habitantes –, apenas Carlos Chagas possuía uma população ligeiramente superior a 20.000 habitantes (20.069). Entre os 20 municípios restantes, 8 possuíam uma população entre 20 e 10 mil habitantes, enquanto 12 possuíam uma população inferior a 10 mil habitantes, sendo Umburatiba, com uma população de apenas 2.705 habitantes, o menor município da mesorregião. Novamente excluindo os dois maiores municípios, teremos aproximadamente 50,0% da população vivendo na zona rural, percentual que ultrapassa em muito o do Estado de Minas Gerais que é de 14,7%. De acordo com o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável: Território da Cidadania Vale do Mucuri–MG (2010), o Vale possui uma presença marcante de municípios rurais na sua composição territorial, o que ressalta a necessidade de implementação de políticas sociais voltadas para atender sua população rural.

2.2 A criação do Sistema SEDINOR/IDENE

Desde a década de 1930 o Estado brasileiro começou a voltar seus olhos para as consequências da seca para a região Nordeste do país. Uma das primeiras iniciativas do Governo Federal foi a criação do Polígono da Seca¹⁷ através da Lei 175, de 07 de janeiro de 1936. Com o passar das décadas vários municípios do Norte de Minas Gerais e do Vale do Jequitinhonha foram incorporados ao Polígono. Em 1959 o governo federal criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, com o objetivo de promover o desenvolvimento de sua área de atuação a partir da atividade industrial e solução de problemas agrícolas decorrentes das secas.

¹⁷ De acordo com o Centro de Estudos de Convivência com o Semiárido – CECS, o Polígono das Secas compreende a área do nordeste brasileiro reconhecida pela legislação como sujeita a repetidas crises de prolongamento das estiagens e constituída por diferentes zonas geográficas, com distintos índices de aridez, sendo por isso objeto de ações governamentais especiais visando minimizar os efeitos da seca na vida da população. Inicialmente o polígono das secas incorporaram vários municípios da região norte de Minas Gerais. <http://www.cecs.unimontes.br/index.php/pt/semiariado/poligono-das-secas.html>, acessado em 03 de abril de 2016

A forma de tratar a questão nordestina chegou a Minas Gerais em 1951, com a inserção de 978.291 Km² da região Norte do estado na política pública denominada Polígono da Seca – regiões reconhecidas pela legislação como sujeitas a repetidas crises de prolongamento das estiagens, conseqüentemente, objeto de especiais providências do setor público. Na década de 1960, a região é incorporada a SUDENE, que visava a coordenação de ações do governo federal com o objetivo de programar a industrialização na região e resolver os problemas agrícolas agravados pela ocorrência das secas (BRANDÃO e WILDHAGEN 2009, p. 29).

O Vale do Mucuri foi incluído na área de abrangência da SUDENE no ano de 2002 através do decreto nº 4.126, que também incluiu todo o estado do Espírito Santo¹⁸ e 2 municípios do Norte de Minas Gerais. Antes da inclusão do Vale do Mucuri na área da SUDENE, vários municípios do Norte de Minas Gerais foram incluídos no ano de 1959 através da lei nº3.692 e, no Vale do Jequitinhonha, 45 municípios foram incluídos no ano de 1998 através da lei nº 9.609.

O discurso desenvolvimentista propagado pela implementação da SUDENE não obteve grandes êxitos nas regiões de abrangência em Minas Gerais. Até os dias atuais, os Vales do Mucuri, Jequitinhonha e o Norte de Minas são regiões que possuem indicadores de desenvolvimento muito inferiores a outras regiões do estado. A atuação da SUDENE nessas regiões não se consolidou como um fator que pudesse alavancar o desenvolvimento regional.

A SUDENE não foi a única instituição com a finalidade de levar o desenvolvimento pautado na industrialização as regiões empobrecidas do estado de Minas Gerais. Em 1964 foi criada a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE) e, em 1977, a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas (SUDENOR). Segundo Brandão e Wildhagen (2009), essas instituições eram responsáveis por promover programas específicos para o desenvolvimento de suas regiões de abrangência, entretanto, com o decorrer dos anos, a concepção de desenvolvimento empregado pela CODEVALE e pela SUDENOR¹⁹ não

¹⁸ No ano de 2007 um novo decreto reconsiderou a inclusão de todo o estado do Espírito Santo na região da SUDENE, a lei complementar nº 125 de 3 de Janeiro de 2007, restaura a área em vigor com lei 9.690 de 15 de Julho de 1998.

¹⁹ Em 1983 a SUDENOR foi vinculada a estrutura administrativa da Secretaria Estadual de Planejamento – SEPLAN, atualmente Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

avançaram devido a seus fundamentos que negavam os princípios da sustentabilidade.

Importante ressaltar que essas iniciativas sempre estiveram mais voltadas para o Norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha. Os municípios do Vale do Mucuri somente foram incluídos na área da SUDENE no ano de 2002. Em contrapartida, municípios do Norte de Minas foram incluídos desde a implementação da SUDENE em 1959. No caso dos municípios no Vale do Jequitinhonha, esses passaram a integrar a área de abrangência da SUDENE no ano de 1998.

Em 2003 o governo do Estado de Minas Gerais criou a Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas – SEDVAN. Essa secretaria tinha como finalidade a elaboração e implementação de políticas sociais que visassem combater a pobreza e alavancar o desenvolvimento das mesorregiões que abrange. A SEDVAN irá estabelecer um vínculo direto com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE).

Uma análise cuidadosa sobre os dados da *renda per capita* e o percentual da população em situação de extrema pobreza no Estado irá delinear a importância da criação de uma Secretaria que irá atuar fundamentalmente nas regiões de menor desenvolvimento econômico e social do Estado. Segundo dados da Revista do Legislativo (2012), no ano de 2009 a renda per capita da população mineira estava em R\$ 631,20 e a população em situação de extrema pobreza²⁰ no Estado representava 2,3% da população total. Entretanto, se olharmos para os dados regionalizados em Minas Gerais, iremos perceber uma grande desigualdade. Nos Vales do Mucuri e Jequitinhonha, cerca de 17% da população residente vivia em condições de extrema pobreza.

Ainda sobre a dimensão da desigualdade regional, os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE) dão conta que no Estado de Minas Gerais, 28,72% da população tinha renda *per capita* de até meio salário mínimo. Se analisarmos os dados dos Vales do Mucuri e Jequitinhonha veremos que esse

²⁰ O valor de R\$ 70,00 mensais por pessoa foi estabelecido pelo Governo Federal para definição de pobreza extrema no país, esse limite passou a ser utilizado em junho de 2011.

percentual é de 53,17% da população, esse dado é o maior dentre todas as regiões de planejamento²¹ do Estado.

Os dados apresentados acima demonstram claramente a necessidade de iniciativas para a promoção do desenvolvimento nas regiões de abrangência da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (SEDEVAN), regiões essas que historicamente tiveram índices de desenvolvimento humano abaixo de outras regiões do estado de Minas Gerais. É importante ressaltar que a criação de uma Secretaria de Estado é importante. Entretanto, para além da criação, é necessário que o governo do estado disponibilize recursos humanos e financeiros a altura do desafio de levar desenvolvimento econômico e social as regiões de sua abrangência.

O Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE) é a autarquia responsável por executar as políticas no âmbito da SEDVAN. O IDENE foi criado, através do Decreto Estadual 14.171 de 2002, a partir da fusão da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE) e a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas (SUDENOR). O órgão, atualmente, mantém diretorias regionais nas cidades de Montes Claros, Jequitinhonha, Governador Valadares e Teófilo Otoni.

Em 2001, em busca de uma diretriz econômico-social para as regiões Norte e Vale do Jequitinhonha, o governo estadual criou o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), resultante da transformação da CODEVALE e da absorção das funções do SUDENOR, integrante da estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), denominação anterior da atual SEPLAG (BRANDÃO e WILDHAGEN 2009, p. 29).

No ano de 2013, o Governo do estado de Minas Gerais, através da lei 21.076, incluiu 70 novos municípios na região de abrangência da SEDVAN. A partir dessa data, a secretaria passou a se chamar Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais – SEDINOR. Com a nova lei, o sistema SEDINOR/IDENE incorporou parte do Vale do Rio Doce e aumentou de 188 para 258 municípios sua área de abrangência. Com a inclusão de novos municípios a área de abrangência do

²¹ São regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais: Triângulo, Sul de Minas, Rio Doce, Norte de Minas, Zona da Mata, Jequitinhonha e Mucuri, Centro Oeste de Minas, Central, Alto Paranaíba.

sistema SEDINOR/IDENE é superior a 240 mil km², equivalendo, aproximadamente, a área do estado de São Paulo.

No Vale do Mucuri, o Sistema SEDINOR/IDENE conta com uma diretoria e um escritório regional situado no município de Teófilo Otoni²². O município de Águas Formosas também possui um escritório regional para contribuir na operacionalização e gerenciamento das ações do Sistema no Vale do Mucuri. Entretanto, até o início do ano de 2015, tal escritório não dispunha de uma estrutura física e nem profissionais para desenvolverem as ações naquela região.

De acordo com informações acessadas no site da SEDINOR, o IDENE possui as seguintes competências legais²³:

- Articular e coordenar as ações públicas nas regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais;
- Elaborar diagnóstico socioeconômico de sua área de atuação, com ênfase nas condições de propulsão econômica e nas alternativas visando à redução das desigualdades regionais;
- Elaborar, em articulação com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão em com a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, planos regionais de desenvolvimento, tendo em vista a proposição de metas, prioridades e medidas compensatórias para a equalização regional;
- Elaborar ações de fomento em setores estratégicos para a sustentabilidade econômica e social das regiões de sua atuação;
- Promover ações para a avaliação de impacto da ação governamental nas regiões de sua atuação;
- Apoiar as demais Secretarias na articulação com a iniciativa privada, organizações não governamentais e organismos nacionais e internacionais para a elaboração de projetos de

²²A Diretoria Regional do Mucuri é responsável por todas as ações do IDENE nos seguintes municípios: Águas Formosas, Ataleia, Bertópolis, Campanário, Carlos Chagas, Catuji, Central de Minas, Crisólita, Frei Gaspar, Franciscópolis, Fronteira dos Vales, Itabirinha de Mantena, Itaipé, Itambacuri, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Mantena, Mendes Pimentel, Nova Belém, Nova Módica, Nanuque, Novo Cruzeiro, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Pote, Santa Helena de Minas, São Félix de Minas, São João do Manteninha, São José do Divino, Serra dos Aimorés, Setubinha, Teófilo Otoni, Umburatiba.

²³ Ver em www.sedinor.mg.gov.br, acessado em 11 de Abril de 2016.

cooperação para o desenvolvimento regional, bem como estimular o associativismo e o cooperativismo nas microrregiões correspondentes;

- Representar o Governo do Estado no Comitê Regional dos Órgão e Entidades Federais da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE – e nos demais agentes de fomento na região;
- Articular e coordenar ações públicas compensatórias nas demais áreas do Estado caracterizadas por baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; e
- Exercer atividades correlatas.

Atualmente o Sistema SEDINOR/IDENE desenvolve 4 programas, são eles: Um Leite Pela Vida, Água Para Todos, Brasil Alfabetizado e Artesanato em Movimento. Excetuando-se o último programa citado, todos os outros são desenvolvidos no Vale do Mucuri.

No próximo capítulo iremos enfatizar as principais características do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), projeto social que é objeto de estudo dessa dissertação, bem como a forma como foi implantado no município de Poté, situado na mesorregião do Vale do Mucuri, em Minas Gerais.

3. As particularidades do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR no Município de Poté.

Os primeiros habitantes da região onde se situa a cidade de Poté foram os indígenas das tribos dos *Potés* e *Corotans*. Essas etnias indígenas posteriormente foram transferidas para a cidade de Itambacuri onde foram submetidos a um processo de catequização por parte da Igreja Católica.

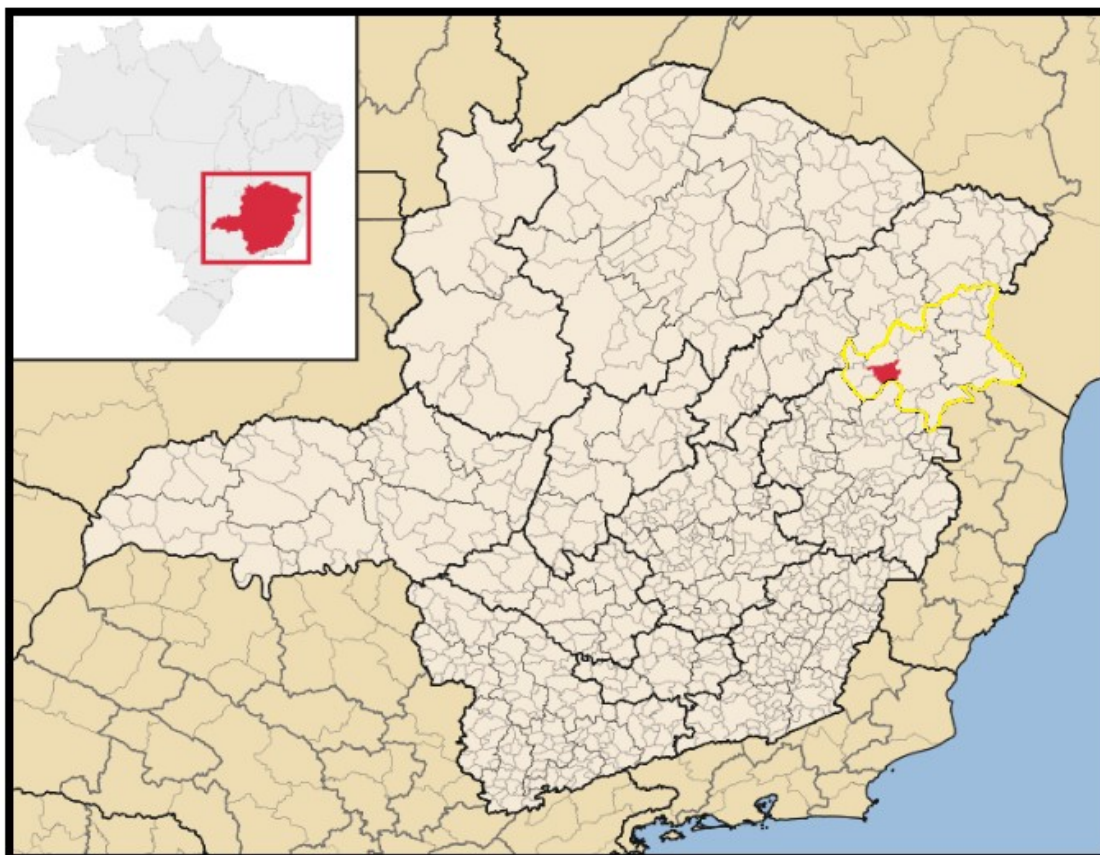
A criação do município de Poté está intrinsecamente ligada ao processo de ocupação do Vale do Mucuri no século XIX. Após a criação da Companhia de Comércio e Navegação do Mucuri, várias estradas foram abertas na região para facilitar o deslocamento de pessoas e mercadorias até o acampamento de Filadélfia, atual município de Teófilo Otoni. Esse estreitamento entre as localidades que começavam a surgir no Mucuri possibilitou um maior intercâmbio comercial entre a região onde se localizavam os povoados de Poté e Filadélfia.

Nos primeiros anos do século XIX, os empreendimentos do conhecido político mineiro, Teófilo Benedito Otoni, contribuíram para transformar a fisionomia daquela região. Ao idealizar o estabelecimento de uma via de comunicação entre o Nordeste Mineiro e o litoral, para a escoamento de produtos, criou a Companhia do Comércio e Navegação do Rio Mucuri. Após a inauguração dos serviços de transporte pelo Rio Mucuri, Otoni, já estabelecido em um acampamento a que denominou Filadélfia, mais tarde transformado no atual município de Teófilo Otoni, daria continuidade as suas atividades naquelas terras. Abriu estradas que facilitariam o intercâmbio entre as localidades, dentre elas Poté, dinamizando suas economias (CMDRS, 2008, p 7).

Segundo o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (2008) do município de Poté, o povoamento daquela região teve suas origens nas vias de ligação entre Teófilo Otoni e a cidade de Minas Novas. Já no ano de 1856, diversas famílias já estavam estabelecidas na região de Poté. O povoamento da região cresceu com a chegada de novos desbravadores, atraídos pela fertilidade das terras. Grande parte desses novos moradores eram oriundos das cidades de Araçuai e Minas Novas. De início formou-se um distrito da cidade de Teófilo Otoni, denominado de Concórdia. Por volta dos anos de 1909, cerca de 15.000 pessoas habitavam a região e registra-se que, nesse momento, já existia uma povoação com cerca de 120 casas. Entretanto

Poté ainda não era formalmente um distrito da cidade de Teófilo Otoni (CMDRS, 2008).

Figura 1 – Localização da Mesorregião do Vale do Mucuri e do município de Poté-MG, Brasil



Fonte: Adaptado de Wikipedia²⁴

O distrito de Poté somente foi criado em 30 de agosto de 1911, conforme a lei estadual nº 556/11. Pertenciam ao novo distrito as povoações de São Miguel, Coração de Jesus, Bananal, São João do Mucuri do Norte e Todos os Santos. Na década de 1920, o distrito de Poté experimentava um grande crescimento econômico. Muitas famílias de outras localidades migraram para o novo distrito buscando melhorias em suas condições de vida.

Para o distrito fluíam famílias de outras localidades na certeza de encontrar melhores oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, melhorar a sua situação financeira. Além da cultura do café, outras como a mandioca, milho, feijão, trigo e cana de açúcar se sobressaiam, graças a excelente qualidade de suas terras, também propícias a pastagens (CMDRS, 2008, p. 9).

²⁴<<https://pt.wikipedia.org/wiki/Pot%C3%A9>> Acesso em 21/07/2016.

O distrito de Poté consolidou-se como um dos mais desenvolvidos de Teófilo Otoni, concorrendo com a melhor cota de recursos para o município, o que contribuiu para o distrito requisitar da administração municipal a implementação de certos serviços urbanos, destacando-se a iluminação pública e o abastecimento de água potável, considerados importantes para o desenvolvimento do distrito.

Outro fato marcante para a desenvolvimento de Poté foi a implementação da estrada de ferro Bahia-Minas. Essa ferrovia, como já destacado, teve uma importante participação no desenvolvimento do Vale do Mucuri e, principalmente, das localidades onde haviam estações ferroviárias, como era o caso do município de Poté.

A estrada de ferro Bahia-Minas, que serviu o município de Poté até a década de [19]60, época que foi desativada, desempenhou um papel importante na região enquanto linha de penetração que partia do norte do Estado e se estendia até o sul da Bahia, permitindo em estreitamento das relações das populações, bem como um intercâmbio maior de produtos (CMDRS, 2008, p. 10).

A vinculação do distrito de Poté a cidade de Teófilo Otoni irá se estender até o ano de 1938, época em que foi emancipado pela lei estadual nº 148/38. Além disso, ao novo município foram incorporados o distrito de Ladainha e Valão, até então pertencentes ao município de Teófilo Otoni.

Em 1939, emancipado, o recém-criado Município de Poté, passou a ter delimitado as áreas urbanas e suburbanas da cidade e Vilas de acordo com o decreto lei nº 9 de 30 de dezembro. Os dados censitários do Serviço Nacional de Recenseamento para o ano de 1940 revelavam a distribuição da população por seu território, onde a sede do município representava 5,21% da população total do município, estimada em 24.250 habitantes (CMDRS, 2008, p. 9).

Segundo os dados do Censo Demográfico de 1940, a sede do município de Poté possuía cerca de 1.263 habitantes entre as áreas urbanas e suburbanas e 8.651 na zona rural, com destaque para a grande população concentrada no distrito de Ladainha, com 1.212 habitantes na área urbana e suburbana e com 10.732 habitantes residentes na área rural. O distrito de

Valão possuía 471 habitantes residentes na zona urbana e suburbana e 2.392 residentes na zona rural²⁵.

Considerando os dados do Censo Demográfico de 2010, temos que o município de Poté possuía uma população de 15.667 habitantes, sendo que 40% dessa residia na zona rural, percentual bastante superior se comparado ao do Estado de Minas Gerais (14,7%) e do país (15,6%). Tal característica de grande população rural, atrelada ao grande potencial de produção agrícola dada a fertilidade de suas terras, coloca o município de Poté com grandes possibilidades de desenvolvimento da agricultura familiar.

O produto interno bruto do município (PIB) em 2013²⁶ foi de R\$109.438.000,00, sendo que o valor adicionado pelo setor de serviços no PIB representou 78,3%, o valor adicionado pela agropecuária foi de 10,9% e pela indústria apenas 6,3%. O PIB per capita do município no mesmo ano equivalia a R\$6.693,44. Esses dados demonstram que, apesar de uma grande parte de sua população residir na zona rural e do potencial para a produção agrícola do município, ressaltados acima, a agricultura e a pecuária não são atividades muito representativas em termos de participação no PIB do município.

Ainda fazendo referência a grande população rural da cidade de Poté, é importante ressaltar que as culturas agrícolas desenvolvidas na cidade são pouco diversificadas como pode ser observado na Tabela 1, com destaque entre as lavouras permanentes para a banana e o café, e entre as temporárias para a cana de açúcar e mandioca.

²⁵ Ver Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Poté – PMDRS: 2005 – 2008.

²⁶Fonte: IBGE Cidades@ <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 21/07/2016.

Tabela 1 – Principais produtos agrícolas do município de Poté-MG, Brasil - 2014

	Produto	Quantidade	Unidade	Valor (R\$)
Lavouras permanentes	Banana	240	ton	168.000,00
	Coco	150	1.000 un	135.000,00
	Café	60	ton	390.000,00
	Laranja	100	ton	50.000,00
	Tangerina	300	ton	150.000,00
Lavouras temporárias	Abacaxi	20	1.000 un	30.000,00
	Arroz	36	ton	25.000,00
	Cana de açúcar	9.000	ton	630.000,00
	Feijão	240	ton	360.000,00
	Mandioca	2.475	ton	866.000,00
	Milho	525	ton	263.000,00
	Tomate	200	ton	220.000,00

Fonte: IBGE, Produção Agrícola Municipal 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o município de Poté possuía 1.879 famílias cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF), o que representou uma transferência de R\$ 288.623,00 no mês de novembro de 2015. Se analisarmos o montante de recursos transferidos pelo PBF, e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), no ano de 2014, chegaremos ao montante de R\$ 8.206.984,39. No mesmo ano, os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), totalizaram R\$ 8.945.555,00.

Tais números revelam a grande importância de programas e benefícios na potencialização da economia do município. Proporcionalmente, os recursos do MDS relativos ao PBF e ao BPC representaram 91,7% dos recursos do FPM no ano de 2014. Outro dado relevante para a economia local, diz respeito a porcentagem de habitantes beneficiados com as transferências de recursos oriundos do PBF, segundo dados do mês de novembro de 2015, 39,7% da população do município era beneficiada com as transferências de recursos do programa citado.

Em relação ao mercado de trabalho os dados do Censo Demográfico de 2010 demonstraram que em agosto de 2010 o município possuía 6.827 pessoas economicamente ativas, sendo que 6.284 estavam ocupadas e 543

desocupadas. Em relação a população ocupada, 23,3%²⁷ eram trabalhadores formais e 49,0% se dedicavam a atividades ligadas à agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.

Com um IDH-M de 0,624, o município possuía em 2010, segundo os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a 701ª posição entre os 853 municípios mineiros e a 3.607ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros.

Ainda segundo os dados do PNUD para o ano de 2010, o município possuía uma renda *per capita*²⁸ de R\$ 303,44, sendo que as pessoas que recebiam até 1 salário mínimo representavam 62,6% da população ocupada. Com relação a educação, 32,3% da população era constituída por pessoas com ensino fundamental incompleto ou analfabetas. Considerando os níveis de pobreza, 12,3% da população eram extremamente pobres e 31,3% são pobres, se considerarmos os pobres e extremamente pobres chegaremos a 43,6% da população do município²⁹.

Outro dado muito importante a ser considerado é o percentual de pessoas extremamente pobres ou pobres e o grau de dependência da economia municipal em relação as transferências de recursos do Governo Federal, destacando-se os recursos do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e do Fundo de Participação dos Municípios. Todo esse cenário aponta para o fato do município apresentar sinais claros de estagnação econômica.

Considerando a baixa participação da agropecuária na economia local, torna-se necessário a implementação de programas que tenham por objetivo potencializar o trabalho da agricultura familiar com vistas a combater os entraves que impedem que o homem do campo possa viver no campo e do

²⁷Fonte PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pote_mg>. Acessado em 10 de maio de 2016.

²⁸ A renda per capita é calculada a partir das informações obtidas nos censos demográficos e equivale a soma da renda de toda a população residente no município dividida pelo número de pessoas que ali residem, incluindo crianças e pessoas que na época de realização do censo demográfico não possuíam nenhuma fonte de renda.

²⁹Fonte PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pote_mg>. Acessado em 10 de maio de 2016. A proporção de pessoas pobres representa o percentual de indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 e a em estado de extrema pobreza representa a proporção de indivíduos cuja renda domiciliar per capita não ultrapassa R\$70,00 (a preços de agosto de 2010).

campo. Estratégias que primam pela potencialização da agricultura familiar assumem um papel importante num município onde 40% dos habitantes residem na zona rural e os índices de pobreza são extremamente elevados.

Diante dos dados citados fica clara a importância de se implementar programas que tenham por finalidade o combate à pobreza através da geração de renda. Nesse sentido torna-se relevante uma análise do Projeto de Combate à Pobreza Rural, a ser apresentada na próxima seção, onde o apoio as associações comunitárias localizadas na zona rural têm por finalidade gerar renda para os associados e conseqüentemente combater a pobreza rural.

3.1 O Projeto de Combate à Pobreza Rural no Município de Poté – MG

O PCPR foi instituído pelo Governo do Estado de Minas Gerais, através do Decreto nº. 44.097/2005 e posteriormente foi alterado pelo Decreto 45.307, de 12/02/2010, proveniente do Acordo de Empréstimo 7329-BR. Em 31/01/2006 foi assinado com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Ainda conforme esse decreto, o PCPR tem por finalidade “financiar empreendimentos de pequeno porte, de natureza social ou produtiva, e de infraestrutura nos municípios do Norte de Minas e dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri” (SANTOS et al, 2013, p.1).

De acordo com a Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (2011) o PCPR, foi implementado pela primeira vez em Minas Gerais no ano de 2006 em parceria com o BIRD. Em sua primeira fase, entre os anos de 2006 a 2010, foram investidos 95 milhões de reais e financiados 2.093 projetos. Em sua segunda fase, iniciada no ano de 2011, o PCPR investiu 11,6 milhões de reais em atendimento a 363 projetos nas áreas de abrangência do sistema SEDINOR/IDENE. Esses dados mostram uma diminuição expressiva do volume de recursos aplicados pelo governo do Estado na segunda fase do projeto em relação a primeira. Os recursos da segunda fase são aproximadamente nove vezes menores que os recursos aplicados na primeira fase.

Com a assinatura do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, em 31 de janeiro de 2006, o governo de Minas Gerais, depois de doze anos sem receber financiamento desse banco, contratou um empréstimo de US\$ 70 Milhões (em duas etapas de US\$ 35 milhões) exclusivo para aplicação no Projeto de Combate a Pobreza Rural – PCPR (WILDHAGEN e SAMPAIO 2009, p. 335).

De acordo com Wildhagen e Sampaio (2009), o PCPR é um projeto que visa apoiar e incentivar a organização social e econômica de trabalhadores rurais que estejam organizados em grupos com o mesmo interesse na efetivação de iniciativas que proporcionem o desenvolvimento local. Os projetos financiados pelo PCPR recebem recursos do Banco Mundial, Governo do estado de Minas Gerais e ainda contam com uma contrapartida por parte da associação beneficiada. Nesse sentido, cabe ao Banco mundial financiar 75,0% do projeto, o Governo do estado financia 15,0% e os outros 10,0% são de responsabilidade da associação que pode cumprir com sua parte através de fornecimento de mão de obra, materiais ou participação financeira.

Os financiamentos se destinam a projetos comunitários não reembolsáveis, de natureza produtiva (casas de farinha, mecanização agrícola, unidades de beneficiamento de grãos, piscicultura, apicultura) e social (construção ou reforma de escolas, postos de saúde, melhorias habitacionais) e construção de infraestrutura básica (barragens, poços tubulares, cisternas). (WILDHAGEN e SAMPAIO 2009, p.336).

Segundo dados acessados junto a Diretoria Regional do IDENE, entre os anos de 2006 e 2011, no município de Poté, foram 13 subprojetos financiados e 11 associações comunitárias beneficiadas nas duas etapas do PCPR. No PCPR I (2006), foram financiados 8 subprojetos e o valor investido foi de R\$ 455.273.40. Já no PCPR II (2011), foram financiados 5 subprojetos no total de R\$ 153.343.13. O montante de recursos investidos nas duas fases totalizou R\$608.616,53. Diante dos dados expostos nota-se uma substancial diminuição de recursos investidos no município na segunda fase em relação a primeira fase do projeto.

As associações comunitárias legalmente constituídas tornam-se aptas a pleitear os recursos oriundos do PCPR junto ao poder municipal. A instância de controle social responsável por receber e selecionar as propostas de captação de recursos e encaminhá-las ao IDENE é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentado (CMDRS), que assume um papel

importante durante todo o ciclo de operacionalização do PCPR nos municípios mineiros.

Ressalta-se que não é apenas a adoção de instâncias de participação social que democratizam as tomadas de decisões sobre as políticas sociais. Evans (2003) acrescenta que a constituição de instâncias participativas meramente formais, demandadas pelas políticas sociais, pode levar ao que o autor chamou de monocultura institucional. Acerca do conceito de monocultura institucional, Evans (2003) afirma que processos de implantação de planejamentos que não valorizam os contextos locais e que de fato não proporcionam a participação popular, produzem resultados negativos em relação a de promoção do desenvolvimento.

Para além da instituição de instâncias participativas como requisito de recebimento de recurso público – como no caso do PCPR –, acrescentamos que o processo de formação de tais instâncias deve levar em consideração a própria vontade dos agricultores em formarem e participarem desses mecanismos de participação social. A obrigatoriedade de participação para captação de recursos pode gerar um sentimento de não pertencimento do agricultor para com a associação que o representa. Segundo Freitas e Freitas (2011),

As instituições e organizações são construídas, mantidas e transformadas pelas interações sociais, levando, desta forma a um sentido de participação e pertencimento. Ao se desconsiderar as interações sociais, que neste caso não são somente a base da formação das associações, mas também a base da vida social, o processo se torna impositivo, correndo o risco do sentido de pertencimento, ou do próprio enraizamento assinalado por Evans, ficar à margem da própria constituição da organização local, podendo comprometer a sustentabilidade do empreendimento por dificuldades de adesão de seus membros. (FREITAS e FREITAS, 2011, p.258).

Ainda de acordo com Freitas e Freitas (2011), as organizações locais, suas formas de interação, os projetos políticos e as práticas organizativas se tornam elementos de grande importância na formulação e implementação de políticas sociais mais adequadas a determinados contextos e mais eficientes no combate à pobreza, sobretudo no meio rural. O sentimento de pertencimento do agricultor em relação ao grupo social é um elemento de enorme significância para a criação de um ambiente favorável a participação popular e ao desenvolvimento de ações que realmente atendam às

necessidades locais. O despertar do sentimento de pertencimento pelo agricultor beneficiado irá contribuir com o desenvolvimento do projeto em sua localidade. Enfatizamos que existem outros elementos que devem ser considerados para que o projeto obtenha êxito. Posteriormente será apresentado as atribuições do CMDRS, bem como das associações comunitários e do IDENE no processo de implementação do projeto.

Diante do debate sobre a necessidade de organização das comunidades em associações rurais para que as mesmas possam captar recursos junto ao PCPR, fica a indagação, feita por Freitas e Freitas (2011), acerca da continuidade da associação comunitária após a captação dos recursos, tendo em vista que a mobilização em torno de uma associação comunitária formalmente composta é condição indispensável para o enquadramento no projeto. Fica ainda a dúvida sobre a gestão coletiva e continuidade do projeto após a prestação de contas e finalização do convênio com o IDENE³⁰.

O PCPR destina recursos – não reembolsáveis – para o financiamento de subprojetos de natureza produtiva, tais como, casas de farinha, mecanização agrícola, unidades de beneficiamento de grãos, piscicultura, agricultura, bovinocultura, caprinocultura e hortas comunitárias. Também podem ser financiados subprojetos de natureza social – nesses casos, para a construção ou reforma de escolas, postos de saúde, melhorias habitacionais, construção de centro social – e de infraestrutura básica, como a construção de barragens, poços tubulares e cisternas. É importante salientar que existe uma gama enorme de subprojetos de natureza produtiva, social e de infraestrutura que podem ser financiados pelo PCPR, com a restrição de que o orçamento não ultrapasse o teto máximo de R\$100 mil reais. Segundo o Manual de Operações do PCPR (2010), o projeto tem por objetivos:

- Melhorar as condições de vida da população rural em estado mais acentuado de Pobreza mediante investimentos de natureza econômica, social e de infraestrutura básica, que satisfaçam as necessidades mais urgentes e prioritárias;

³⁰ Conforme modelo de convênio consultado, mesmo após o encerramento do convênio e a prestação de contas, o IDENE ainda pode atuar no sentido de retirar da associação comunitária beneficiada todos os bens adquiridos via recursos do PCPR e que não estejam sendo utilizados conforme os princípios do programa.

- Auxiliar na descentralização progressiva dos processos de decisão, fazendo da participação o eixo central da estratégia de implementação dos investimentos financiados pelo projeto;
- Incentivar a participação social local, das comunidades e dos poderes públicos municipais para a definição dos investimentos prioritários, buscando a integração das ações e o fomento do capital social; e
- Demonstrar a viabilidade econômica e social de mecanismos eficientes de alocação de recursos públicos (municipais e estaduais), para atendimento das camadas mais pobres do meio rural.

Dentro da metodologia adotada pelo PCPR as associações comunitárias têm um papel primordial na efetivação das iniciativas de combate à pobreza rural. Cabe aos atores locais a elaboração de um diagnóstico que vai propor qual o projeto mais adequado a ser implementado na comunidade. Realizado o diagnóstico sobre a principal demanda da comunidade, cabe ao CMDRS a seleção, aprovação e encaminhamento do projeto ao IDENE que aprecia a proposta e faz uma análise de sua legitimidade e viabilidade técnica e ambiental. Aprovado em todas as instâncias, o IDENE celebra o convênio diretamente com a associação comunitária e os recursos são depositados diretamente na conta da associação sem nenhuma intervenção de nenhuma outra instituição.

Os Conselhos Municipais são as instâncias institucionais que materializam a descentralização do processo decisório na implementação do Projeto. Ao lado das Associações de Beneficiários, os Conselhos Municipais desempenham papel chave. O bom desempenho de ambos determinará o sucesso do Projeto. (Manual de Operações do PCPR, 2010, p. 24).

O processo de efetivação do PCPR envolve vários atores sociais. A participação da comunidade é valorizada em várias etapas do desenvolvimento do projeto. –Como já destacado anteriormente, o CMDRS é uma instancia municipal de controle social. Segundo o Manual de Operações do PCPR (2010), o CMDRS tem as seguintes atribuições:

- Informar e esclarecer sobre as diretrizes, critérios, regras e procedimentos operacionais dos subprojetos do PCPR II;
- Promover e apoiar a divulgação do Projeto no município;
- Apoiar as Associações para a elaboração das propostas de subprojeto;
- Receber, analisar, priorizar e aprovar os subprojetos;
- Enviar para a Unidade Técnica – UT (IDENE), os subprojetos aprovados, juntamente com a ata de aprovação dos mesmos, para que a UT providencie os convênios e o repasse dos recursos diretamente para as contas bancárias das Associações beneficiárias;
- Acompanhar a supervisão e implementação dos subprojetos aprovados, em conjunto com os Comitês de Controle e Acompanhamento;
- Avaliar e acompanhar, junto com a UT, o desempenho do Projeto no Município; e
- Orientar as Associações beneficiárias, na prestação de contas à UT, dos recursos recebidos e aplicados.

Outro ator social importante para a implementação do PCPR são as associações comunitárias que receberão os subprojetos de combate à pobreza rural. Tais associações são organizações privadas, via de regra, consideradas ou instituídas como "sem fins lucrativos". Segundo o Manual Operações do PCPR (2010), para que as associações recebam recursos oriundos do PCPR é indispensável que elas estejam constituídas e legalizadas de acordo com as requisições da legislação vigente. As associações comunitárias têm as seguintes responsabilidades junto ao projeto:

- Representar os beneficiários junto a UT e aos Conselhos Municipais e firmar os convênios para a execução dos subprojetos aprovados, com a UT;
- Contratar diretamente obras e serviços e realizar a aquisição de bens;

- Identificar e selecionar, mediante um processo de construção de consenso, os investimentos prioritários para as comunidades que representam;
- Elaborar, com auxílio externo - se necessário - as propostas de subprojetos que atendam os anseios prioritários das comunidades;
- Executar e/ou acompanhar os empreendimentos aprovados e conveniados;
- Operar e manter os empreendimentos, responsabilizando-se pela coleta das taxas de uso que garantam os recursos necessários para a operação, manutenção e futura reposição dos investimentos financiados; e
- Gerir com diligência e prestar contas de todos os recursos recebidos e aplicados.

Ao problematizar a metodologia utilizada pelo PCPR em que as associações comunitárias não necessitam necessariamente fazer parte do CMDRS para terem seus projetos financiados, avaliamos que o pertencimento a essa instância decisória dá a associação um maior poder de articulação em relação as associações comunitárias que não fazem parte do CMDRS. Cabe ainda ressaltar que a decisão final da celebração do convênio e financiamento do projeto cabe ao IDENE.

Somente após a apreciação e aprovação do Conselho é que os projetos são encaminhados ao IDENE, que faz análise da legitimidade, elegibilidade e viabilidade técnica e ambiental. Obtida a aprovação técnica, os projetos são cadastrados num sistema de informações e monitoramento, e estão prontos para serem conveniados. A intervenção do Sistema SEDVAN/IDENE se dá no campo das questões técnicas ligadas às exigências ambientais e ao cumprimento das normas de elegibilidade dos Conselhos e das diretrizes do Banco Mundial para o acordo do PCPR (WILDHAGEN e SAMPAIO 2009, p. 336-337).

É importante salientar que, de acordo com o convênio celebrado entre o IDENE, caso seja comprovado que as associações comunitárias que tiveram seus subprojetos aprovados não estejam utilizando os bens e instalações adquiridos, ou ainda que seja comprovada a má conservação dos mesmos ou utilização em desacordo com as finalidades do PCPR/MG, o IDENE poderá

recolher os referidos bens para aproveitamento em outras entidades. Isso denota um acompanhamento por parte de todos os atores sociais envolvidos no processo de elaboração e implementação do subprojeto, mesmo após concluídos os trâmites de prestação de conta e finalização do convênio.

Entre o lançamento e os convênios firmados pelo PCPR I no município de Poté entre os anos de 2006 e 2009, o município recebeu R\$455.273,40 que financiaram 8 subprojetos. Desses, 4 eram subprojetos de natureza produtiva, 2 de natureza social e 2 voltados para a infraestrutura. Nessa primeira etapa, foram financiadas a construção de 2 Centros Sociais, 2 sistemas simplificados de abastecimento de água, 1 fabriqueta de farinha e, além disso, foram adquiridos 2 resfriadores de leite e fornecido apoio a um projeto de apicultura. Caberá no próximo capítulo realizar uma discussão sobre as contribuições do PCPR I para a potencialização da Associação Apícola Alto do Mucuri e suas contribuições na geração de renda de seus associados.

Em sua segunda fase, entre os anos de 2011 e 2014, o PCPR II destinou R\$153.343,13 ao município. Nessa fase foram financiados 5 subprojetos, sendo que 1 era de natureza social e 4 eram de natureza produtiva.

No próximo capítulo iremos abordar a experiência da Associação Apícola Alto do Mucuri, localizada no município, que recebeu recursos do PCPR I para apoio a um projeto de apicultura.

4. Metodologia

Para a realização desse trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica com autores que dialogam sobre o território e sobre o desenvolvimento histórico e o papel das políticas sociais no Brasil. Além disso, a pesquisa bibliográfica e o levantamento de dados secundários possibilitaram a caracterização da Mesorregião do Vale do Mucuri e, em especial, o município de Poté.

Os dados primários que foram coletados e serão apresentados no próximo capítulo, foram obtidos através um *survey* que foi realizado no município e através de entrevistas semiestruturadas com associados da Associação Apícola do Alto Mucuri (APIALTO).

O *survey* foi realizado no município de Poté entre meses de outubro e novembro de 2015 no âmbito da pesquisa “Migração interestadual em Minas Gerais: análise do fluxo migratório entre Poté e Nova Serrana”, que foi coordenada pelo professor Dr. Mauro Augusto dos Santos. O autor desta dissertação participou de todo o trabalho de coleta de dados nesta pesquisa. Considerando-se um universo de 5.738 domicílios no município – segundo os dados do Censo Demográfico de 2010 –, um nível de confiança de 95,0% e uma margem de erro de 6,0%, foram entrevistados 257 chefes de domicílio. Utilizou-se, como instrumento de coleta, um questionário estruturado no qual foram inseridas as seguintes questões, que dizem respeito diretamente a esta dissertação:

V30	O senhor já conhece ou ouviu falar do PCPR, Programa de Combate a Pobreza Rural? 1. Sim 2. Não
V31	O senhor(a), a sua comunidade ou o município já foram de alguma forma beneficiados com este programa? 1. Não 2. Sim. Apenas eu 3. Sim. Eu e minha comunidade 4. Sim. Eu, minha comunidade e o município
V32	Que tipos de benefícios foram recebidos?

Foram também realizadas 9 entrevistas semiestruturadas, sendo entrevistados 8 apicultores ligados a APIALTO – entre eles o atual presidente e

um ex-presidente da associação – e 1ex-presidente da Associação Amigos de Valão, situada no município de Poté e que também foi contemplada com recursos do PCPR para investimento em projeto produtivo. Foi utilizado um roteiro de entrevista³¹. Após a realização das entrevistas, que foram gravadas, essas foram transcritas e o seu conteúdo analisado no intuito de identificar informações que ajudassem a cumprir os objetivos desse trabalho. Ressalta-se que as entrevistas também foram realizadas no âmbito da pesquisa “Migração interestadual em Minas Gerais: análise do fluxo migratório entre Poté e Nova Serrana”, sendo que essa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Vale do Rio Doce sob o Parecer CEP/UNIVALE 47806315.3.0000.5157 de 18/08/2015. Todos os entrevistados, depois de tomarem conhecimento dos objetivos da pesquisa, assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE), após o que, procedeu-se a entrevista. Para garantir o sigilo com relação a identidade dos entrevistados, optou-se por identificá-los com iniciais que não correspondem aos seus nomes verdadeiros.

³¹Ver roteiro de entrevista nos anexos

5. Apresentação e discussão dos resultados

Considerando os dados do survey, temos que dos 59 entrevistados que residiam na zona rural, 16 (27,1%) conheciam ou já haviam ouvido falar sobre o PCPR. O percentual dos que não conheciam o projeto é de 72,9%. Ou seja, a grande maioria não conhece e nem ouviu falar do projeto.

Entre os que conheciam o projeto (n=16), somente 3 (residentes no distrito de Valão) afirmaram que eles próprios e a comunidade haviam sido de alguma forma beneficiados com o projeto. Os três afirmaram que foi comprado um trator com recursos do projeto.

Considerando as informações coletadas a partir da realização das entrevistas semiestruturadas, temos que entre os 8 apicultores associados da APIALTO que foram entrevistados, dois já foram presidentes da associação e um já trabalhou no executivo municipal em função ligada a pasta da agricultura. No caso desses três apicultores, todos conhecem o IDENE e sabem que o PCPR foi financiado por esse órgão. Entretanto, os outros apicultores pouco ou nada conhecem sobre o papel do IDENE no projeto.

A partir do conteúdo das entrevistas, vamos explorar nesse capítulo algumas particularidades sobre a APIALTO, associados e ex-associados que ainda produzem mel. Buscaremos analisar a importância da associação para os associados, como os apicultores comercializam seu produto no mercado, a contribuição do IDENE após a entrega da “sala mel” e a sustentabilidade do projeto.

Em 1999, ano de fundação da Associação Apícola do Alto Mucuri (APIALTO), foram cadastrados 94 apicultores como associados. É importante ressaltar que a apicultura é uma atividade econômica que já vinha sendo desenvolvida no município de Poté desde a década de 1980, sendo que a associação foi fundada com o objetivo aprimorar os resultados dessa atividade. No relato abaixo, o entrevistado J.I.³² relata como foi o processo de criação da associação.

³² Utilizaremos siglas que não correspondem aos nomes dos entrevistados para garantir o anonimato dos mesmos.

“A dificuldade era grande, não tínhamos equipamento. Eu e Messias somos pioneiros na apicultura aqui. Aí eu comecei sem curso sem nada. Montei um apiário de umas 20 colmeias aqui na fazenda do Dr. Raul. Eu não sabia nem centrifugar mel. Aí eu fui lá e conversei com o pessoal da EMATER e fui lá para aprender a centrifugar. Aí aprendi. Tomei uma centrífuga emprestada [...]. Centrifugava a noite num galpão. De dia não podia por causa das abelhas. Era um sacrifício danado. Aí fiz um curso de apicultura com Carlos, aí comecei a aprender melhor. Mas era só eu sozinho. Não tinha mão de obra. Era difícil, não tinha ninguém para ajudar. Na época o Pedro era prefeito, eu conversei com ele. A prefeitura tinha um convênio com a Universidade Federal de Viçosa, falei que precisava de um curso. Aí ele entrou em contato e eles mandaram o professor Luiz, um peruano. Aí ele veio e deu os cursos. Eu já tinha conversado com ele e falei: Olha nós precisamos aprender a trabalhar com a abelha e precisamos também fundar uma associação. Então ele deu um curso de apicultura e também um curso de associativismo. De maneira que quando terminou o curso, todo mundo sentiu necessidade de fundar a Associação, como fundamos em 1999” [J.I.].

A APIALTO foi criada visando atender as demandas dos apicultores no sentido de buscar recursos para construir a sede própria, compra de equipamentos, além de obter assistência técnica para potencializar a produção de mel no município. A respeito da importância da associação para os apicultores temos o seguinte relato:

“A associação viabiliza tudo. Facilitou tudo *pra* gente. Através da associação nós conseguimos o terreno, conseguimos equipamentos, equipamentos do pró renda rural, R\$5.000,00. Depois o programa Minas sem fome nos contemplou com R\$30.000,00 de equipamentos. Todos adequados às normas, todos de aço inox 304. Através do pró renda fomo a Viçosa. Então, a associação nos ajuda demais. O problema nosso aqui é que mesmo a associação sendo importante e fazendo esses benefícios todos, ainda falta nos apicultores o espírito associativista. Tem muito aquele espírito de clientelismo, querendo as coisas só de graça... nós temos esse problema” [J.I.].

Através de recursos financiados a partir do PCPR, a associação conseguiu captar recursos para a construção de sua sede e o espaço de beneficiamento que os apicultores denominam de “sala mel”, onde os apicultores poderiam beneficiar sua produção e reduzir os custos a essa relacionados, tendo em vista que não precisariam alugar um espaço para desenvolver essa atividade.

“A associação foi fundada em 8 de março de 1999, que nos *sentimo que era pra ajudar os pequeno*, as famílias de pequenos apicultores. Então foi cadastrados 94 famílias, *né*. Mas hoje, esse número, um *mucado* já morreram e outros desistiram, um *mucado* foi embora para os Estados Unidos, *né*. Então, ficaram muitos pouco, *né*. Como o mel era uma boa renda *pras* famílias, ai nos *sentimo que fazesse* um projeto de construir uma sala mel, que antes, nos sempre alugava uma casa e dava muito problema aqui na rua, então antes de construir a sala mel nos *fomo* atrás da prefeitura. Prefeitura doou um terreno

pra nós de mil metro quadrado, né, ai nós fizemo um projeto pelo PCPR via IDENE. Conseguimo94 mil e duzentos e poucos reais [N.B.].

É importante ressaltar que após a aprovação do projeto pelo IDENE, os recursos captados pela associação junto ao PCPR foram destinados a construir a “sala mel”. Os equipamentos usados para realizar o beneficiamento do mel foram adquiridos através de um programa de atendimento a agricultura familiar, executado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER), denominado de Minas Sem Fome³³. Parte dos equipamentos também foram adquiridos com recursos próprios dos apicultores. A construção da sede possibilitou a APIALTO ter um local próprio para armazenar os equipamentos utilizados no processo de beneficiamento do mel. Antes da construção da sede da associação, o beneficiamento era realizado em local alugado e custeado pelos apicultores.

“Nós sentiu obrigado de ter uma casa melhor, porque nós alugava as casa aqui na rua e você sabe né, as abelha acompanha e o povo começo a reclamar. Então como já falei, nós fomos atrás da prefeitura e o povo com boa vontade deu nós mil metros quadrados de terra com escritura e tudo e depois nós fizemos o projeto(...) “La tem centrifuga, decantador, homogeneizadores, descristalizador” [N.B.].

Ao serem perguntados sobre a importância da associação, os apicultores tiveram opiniões divergentes. Essa situação acentua-se entre os apicultores que estão utilizando a “sala mel” para beneficiar a sua produção e os que não estão utilizando, e também entre os apicultores que atualmente são associados e os que não são. Isso é o que podemos perceber pelos relatos abaixo, nos quais temos os relatos dos associados N.B. e E.R. e do apicultor A.Z., que atualmente não é associado e não utiliza a “sala mel” para beneficiar seu produto.

“Demais, demais, uai, porque é nosso, deixamos de pagar aluguel e podemos guardar nosso equipamento” [N.B.].

“A única vantagem que eu tive na associação foi alguns benefícios que veio pra gente comprar colmeia, nos compramo na época acho que umas dez colmeias pra encher, formigador, macacão, essas coisas” [A.Z.].

³³Para maiores informações sobre o programa Minas Sem Fome, ver: <
<http://www.emater.mg.gov.br/>>

“Ela tem procurado qualificar seus apicultores, seus associados, já fizemos várias compras *conjunto*, também já fizemos várias vendas *conjunto*” [E.R.].

Apesar da construção da “sala mel” ter trazido benefícios para a APIALTO, essa iniciativa não teve, como resultado, o fortalecimento da associação e o aumento da produção de mel pelos associados. Como já citado, no ano de 1999, a APIALTO possuía 94 apicultores associados nos municípios de Poté, Ladainha, Malacacheta e Teófilo Otoni, atualmente esse número é de 18 apicultores associados, sendo que apenas 8 estão produzindo mel.

“Malacacheta também tem um núcleo lá e Ladainha também, né. Mas não é todas que tão entregando mel não. Que ano passado por exemplo, tinha seis, sete famílias, e esse ano voltou pra quatro, que o problema é a seca, né. Então a abelha não produz” [N.B.].

“É uma burocracia muito grande para conseguir recursos, problema de gestão também, os apicultores não têm muita prática para gerir os negócios. Essas questões todas né” [J.I.].

“Olha, isso é um problema muito sério no meio dos apicultores. O apicultor tem que qualificar, tem que buscar, tá certo. Então aqueles apicultores que tá tendo, que tem na abelha uma importância secundária, talvez ele não tá dando a importância necessária para aquele enxame produzir mel. Precisa ele entender o clima que mudou muito, tá certo. E também tá muito atento na parte de manejo. É que esses apicultores aí que não conseguiram produzir mel foram desestimulados. Mas o mel hoje atravessa uma fase muito boa. O preço tá muito bom para o apicultor, muito bom” [E.R.].

Diante das falas dos apicultores percebe-se que a quantidade de apicultores participantes na APIALTO diminuiu vertiginosamente com o passar dos anos. A causa principal apontada pelos entrevistados para explicar o esvaziamento da associação é a diminuição da produção de mel no município. Dois motivos principais foram elencados pelos entrevistados para explicar a queda da produção: a diminuição das chuvas na região e a falta da certificação estadual para que o mel possa ser comercializado em todo o estado de Minas Gerais. A respeito da diminuição das chuvas na região, os apicultores relataram que a produção de mel está estreitamente ligada a esse fenômeno, pois a quantidade de flores na natureza – a florada – está diretamente associado ao fenômeno. O impacto negativo na produção de mel é provocado pelo fato de que o néctar das flores é a matéria prima utilizada pelas abelhas para a produção de mel.

“Precisa da água, precisa da flor, se não tiver flor e água, não produz nada. Então ficamos de mão amarrada. É uma pena, porque nós apicultores aqui na nossa região estamos minguando. Porque sem água a abelha não sobrevive e os rios da nossa região aqui secaram todos. E isso já vem. Você planta feijão, não dá. Planta milho, não dá. Vai mexer com abelha, não tem flor. Então aquilo vai desgostando a pessoa” [N.Q.].

“Num chove mais igual chovia. É que na época que chovia muito, alguns anos aqui atrás, oito, dez anos aqui a atrás, tinha abundância de florada, tinha muita lavoura, tinha muito pomar florido. Hoje, hoje se pode ver que *os laranjal tá* tudo morrendo, chácara de café *num* tem mais, então por conta dessa diminuição da chuva quase que *nóis num ta* tendo florada” [A.Z.].

“Se estivesse chovendo bastante a gente tinha como produzir mais mel e também beneficiar na casa do mel, mas infelizmente a chuva foi pouca para isso” [A.L.]

“A questão climática que influência muito. Na época da seca a gente perde muitas colmeias, falta pólen, falta néctar, você tem que alimentar os enxames e o apicultor não tem essa cultura de alimentar os enxames, acaba perdendo muitos enxames e falta também assistência financeira dos bancos” [J.I.].

“O principal problema aqui foram os fatores climáticos, digamos assim. Diminuiu as chuvas, as estiagens prolongadas, desmatamento, o uso descontrolado de agrotóxico, houve uma matança de mais ou menos 40 % de nossas colmeias. Uso descontrolado de agrotóxico” [U.C.].

Outra dificuldade relatada é a falta da certificação que qualifica os apicultores a comercializar o mel em todo estado de Minas Gerais. Essa certificação é concedida pelo Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e tem por objetivos a ampliação do acesso ao mercado formal, habilitar o produtor a vender sua produção para o Programa de Alimentação Escolar, agregar valor aos produtos alimentícios de origem animal, gerar emprego e renda, além de manter o produtor rural no campo.

No ano de 2013, a APIALTO entrou com processo de certificação junto ao escritório local do IMA na cidade de Teófilo Otoni. Segundo as informações coletados junto ao IMA, a partir do momento que a instituição começa a ser orientada para o processo de certificação, é concedido um selo provisório que autoriza a associação a comercializar o produto dentro de todo estado de Minas Gerais. Para que a associação consiga a certificação definitiva é necessário que seja assinado um termo de compromisso contendo os procedimentos e adaptações necessárias para a produção do mel. Ainda segundo informações obtidas no escritório do IMA, as modificações acordadas no termo de compromisso não foram cumpridas pela APIALTO e a mesma perdeu o selo provisório que autorizava a venda do produto em todo estado de

Minas Gerais. Os relatos dos entrevistados abaixo, confirmam essa informação.

“Nós tentamos um registro no IMA. Eles até deram nós dois anos de prazo pra nós adequar o *entrecorso* do mel, mas como ia sair muito caro e eles são muito exigentes nós não conseguimos. Aí desativamos. Aí ficou assim. Se nós um dia *quiser* de novo nós *pode* tornar a requerer o IMA” [N.B.].

“As coisas são muito interessantes. Quando a gente tinha o IMA nos fiscalizando, a gente poderia colocar esse mel nosso lá em todo o estado. O IMA nos certifica para comercializar o mel em todo o estado, e aí como nós não tivemos como adequar nossa sala de mel, com isso a gente acabou produzindo o mel de qualquer jeito. É lógico que com compromisso e não com o compromisso que o IMA exigia antes” [E.R.].

“Veio uma veterinária, que nos orientou. Uma menina bacana demais. Fez o que pôde para ajudar a gente. Flexibilizou o que eles puderam. Inclusive o pátio, eles falaram que podia jogar brita, a cerca não precisa murar, poderia ser com cerca viva, arame e começamos a fazer as adequações, o passo a passo. Estava indo bem. Aí depois que houve essa mudança de governo, mudou tudo. Vieram uns técnicos aí com uma exigência tão grande! Mandou derrubar parede, fazer várias modificações. Não aceitaram mais a cerca viva, tinha que ser muro de alvenaria, o pátio não podia ser mais brita, tinha que ser bloco ou lama asfáltica e inviabilizou. Hoje nós não temos mais o IMA, estamos vendendo clandestinamente” [J.I.].

Em relação a certificação de habilitação sanitária expedida pelo IMA, cabe uma reflexão a partir da declaração abaixo do apicultor U.C. Ele enfatiza que a associação não estava preparada para pleitear a certificação. A adequação as exigências do IMA onerou muito a associação e desestimulou vários apicultores.

“Nós tínhamos aqui um incentivo da compra pela CONAB para distribuição, ela foi interrompida também e hoje a apicultura foi abandonada justamente por uma política criada dentro do próprio grupo. Administração né. Isso que levou a chegar no patamar que chegamos hoje, né. Houve os casos das estiagens prolongadas e tal, mas você sabe que tudo hoje, o eixo que todo negócio é administração. Então o nosso negócio foi mal administrado por parte de alguns presidentes, né, alguns líderes. Nós não tínhamos condições ainda de termos uma demanda a nível de SIF, do IMA. O rapaz que entrou aí colocou a associação no IMA com certas exigências que o apicultor não teve condições de atender as necessidades do IMA. Criou assim um impasse dentro da própria associação de quem poderia. A nossa região é uma região produtiva, dez de que tenha chuva, choveu, floriu. Nós somos beneficiados por uma área propicia a produção néctar, de pólen, de própolis né” [U.C.].

Por se tratar de um projeto produtivo que tinha por objetivo agregar valor a um produto de origem animal, cabe a reflexão que se não seria necessário que o IDENE aprovasse o projeto dentro das especificações do IMA – como ressaltado pelo apicultor J.I. abaixo. Isso permitiria a associação comercializar

o produto em todo estado de Minas Gerais e evitaria que custos provenientes a essa certificação fossem transferidos para a associação.

“Agora eu tive uma dificuldade com o PCPR que aí já entra uma questão de politicagem. A gente teria que construir dentro das normas do SIF (...), as especificações da construção, mas o PCPR não olhava muito isso não, eles apertaram demais, queriam que a gente fizesse a obra *muito rápido* para tirar foto, para fazer política né”. [J.I.].

Atualmente os apicultores comercializam sua produção no próprio município, vendendo em feiras locais e repassando o produto a atravessadores. Dois apicultores relataram que entregam seus produtos a duas grandes redes de supermercados na cidade de Teófilo Otoni e um apicultor relatou que vende toda sua produção para fora do estado de Minas Gerais. Deve ser ressaltado que a comercialização dos produtos ainda que somente dentro do município deve ser precedida de habilitação da vigilância sanitária municipal. Durante as entrevistas realizadas foi constatado que a APIALTO não possui nenhuma certificação, o que impossibilita que o mel seja comercializado legalmente. Nas palavras dos apicultores, o produto é comercializado clandestinamente.

Durante nossa pesquisa de campo foram identificados oito apicultores que ainda se dedicam a atividade de produção de mel, seis deles beneficiam o mel na “sala mel” e vendem seus produtos de forma individualizada. Atualmente não há nenhuma iniciativa da associação em fomentar a venda coletiva do produto no mercado. Entretanto é importante ressaltar que todos os entrevistados enfatizaram que a produção de mel é uma boa atividade e que vem contribuído para a geração de renda para os apicultores. Declararam, ainda, que se tivessem mais apoio por parte dos governos, a produção aumentaria e, conseqüentemente, os lucros com a produção também.

“Eu gostaria de acrescentar o seguinte: que a apicultura ele é um complemento de renda que faz parte de agricultura familiar muito bom, que traz benefícios para a natureza que a abelha é um agente polinizador. O feijão precisa da abelha, o milho, o trigo a soja etc. E no entanto, a gente que é apicultor poderia ter um apoio maior e as pessoas acabam olhando com maus olhos o apicultor. Fulano que mexe com abelha um bicho perigoso. Mas nós que trabalhamos com ela sabemos tudo o que fazer para não correr risco. Uma atividade muito boa e que precisa ser ampliada” [A.Z.].

“Se nós tivéssemos apoio do governo, eu mesmo com a idade que eu tenho, eu tenho 67 eu não desanimava mexer com abelha não. Seria mais cursos e apoio financeiro. Hoje a situação financeira está difícil, se a situação do governo está difícil, imagina a nossa aqui em baixo” [N.Q.].

Um dos apicultores enfatizou que a associação tem um custo elevado com o pagamento de contas de água, ressaltando que a instalação de um poço artesiano contribuiria muito para alavancar a associação. Foi relatado que a APIALTO está em negociações com a prefeitura municipal, entretanto o processo não tem evoluído, o que fica claro no relato do apicultor N.B.

“Mas a prefeitura tem um terreno ao lado, então, eu já fui atrás do prefeito, do secretário da agricultura e eles disse que a prefeitura ganhou 3 poços artesianos, então um pode ser furado lá. Lá perto tem uma comunidade e eles vão ceder a água para nós e para a comunidade. Mas isso tá enrolado. Muito devagar” [N.B.].

A falta de apoio do órgão financiador – IDENE – é outro fator importante constatado durante a pesquisa. Após a finalização da construção da “sala mel”, nenhum curso foi oferecido pelo IDENE aos apicultores sobre a produção de mel. Os apicultores relataram que, antes da fundação da associação, o IMA ofertou um curso sobre práticas adequadas na produção de mel. Foi realizado também um curso na Universidade Federal de Viçosa. A partir das entrevistas constatou-se que o IDENE não teve nenhum tipo de contato com a APIALTO após o encerramento do convênio. Quando indagados a respeito da assistência por parte do IDENE a APIALTO após a construção da “sala mel”, os apicultores ressaltaram, como pode ser lido abaixo, que ela não existiu.

“Não, nunca, a não ser que procurou os *menino* ai, comigo nunca ouvi falar não” [A.Z.].

“Não, eu não posso dar minha opinião por que conheço a instituição, mas muito pouco, o que ela representa, o que ela faz aqui na região pra gente, eu não sei” [E.R.].

“Não, não vejo os funcionários aqui não. Quem atendia aqui foi o Gabriel, mas Gabriel sumiu, nem sei se ainda está aqui na região” [J.I.].

Outro fator também importante de desmobilização dos apicultores é a pouca participação desses no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentado (CMDRS) e a não atuação do conselho na potencialização da

apicultura no município. Apenas os apicultores que já foram presidentes da APIALTO, e outro apicultor que já trabalhou no executivo municipal relataram que já participaram das reuniões do conselho. Os outros apicultores pouco acrescentaram sobre o papel do conselho na potencialização da atividade. Foi observado, ainda, que o papel do conselho se restringia em selecionar os projetos e enviá-los ao IDENE para serem incluídos no PCPR. Após esse processo de envio ao IDENE, não foram registradas nenhuma atuação do conselho em apoiar a produção de mel na cidade.

“Nós temos condições de potencializar a produção de mel aqui, nós temos. Os interesses dos conselheiros está mais focados nos assuntos políticos. Se nós teríamos que concluir a sala do mel, equipar a sala do mel para nível SIF, mas não foi por falta de complementação, porque os conselheiros, eles foram trabalhados a se opor a produção de mel. Aqui já tem a casa do mel não precisa fazer mais nada não, vamos fazer outra coisa” [U.C.].

“Já ouvi falar. Nunca frequentei, mas alguém da associação fazia parte, Sr. Ronaldo eu acho e depois o Humberto. E atualmente não sei quem é. Mas nunca participei” [A.Z.].

“Eu fui até convidado pra fazer parte do diretório lá, só que não aceitei no momento não. Eu não acho legal envolver política no meio, deparei com uma situação lá onde envolveu muita política no meio. Por exemplo: tem um recurso aqui *pra* gente distribuir *pra tal* lugar, mas vamos puxar *pra tal* situação, quer dizer, prefeitura fazendo política no meio. Eu não acho isso muito legal não, por isso que eu afastei”. [E.P.]

O CMDRS é uma instituição que tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento rural sustentável do município, entretanto, a partir das falas dos entrevistados fica claro que o conselho vem atuando sobre forte influência política e que suas ações estão direcionadas a atender os interesses do governo municipal e não o desenvolvimento e potencialização da agricultura familiar no município.

A atuação do CMDRS deve ser direcionada para beneficiar tanto as novas iniciativas, como as iniciativas que já estão implementadas no município, como é o caso da APIALTO. Muitas dificuldades enfrentadas pelos apicultores poderiam ser levadas ao conhecimento do CMDRS e debatidas com vários atores sociais buscando assim dar um maior apoio para o desenvolvimento da atividade apícola no município.

Considerações Finais

O modelo de desenvolvimento historicamente implementado no Brasil e particularmente no Vale do Mucuri, com fortes rebatimentos no município de Poté, teve como principal característica a urbanização dos municípios e pouco apoio à agricultura familiar. Ainda que o município de Poté apresente um alto percentual de sua população residindo na zona rural, cabe uma reflexão de como essa população vem sendo atendida por iniciativas estatais que prezem pelo desenvolvimento da agricultura familiar.

O Projeto de Combate à Pobreza Rural, implementado junto a Associação Apícola Alto do Mucuri (APIALTO), no município de Poté, teve por objetivo apoiar apicultura no município – atividade que já era desenvolvida desde a década de 1980 –, gerando renda e garantindo melhores condições de trabalho e vida aos apicultores e suas famílias.

Os recursos captados – R\$94.234,44 – foram utilizados para a construção de uma sede para a associação que os apicultores denominam de “sala mel”. Essa nova estrutura passou a ser utilizada para o processo de beneficiamento do mel e armazenamento de equipamentos adquiridos pelos apicultores através de recursos próprios e oriundos de outros órgãos governamentais que apoiam o desenvolvimento de iniciativas que primam pelo desenvolvimento da agricultura familiar. Antes da construção da “sala mel”, a associação alugava um imóvel na área urbana do município para esses fins.

Com a implementação da “sala mel” a associação passou a ter um local próprio para o armazenamento de seus equipamentos e beneficiamento do mel, diante disso podemos registrar um primeiro impacto no processo produtivo que é a não necessidade de pagamento de aluguéis, desonerando assim o processo produtivo. Outro importante fator a ser destacado é que, pelo fato da APIALTO estar localizada na zona rural do município, a energia utilizada pela “sala mel” conta com um incentivo no preço pago pelo KW/h, esse incentivo também contribuiu para a diminuição dos gastos com energia elétrica, podendo também ser considerado um impacto positivo. Em nossas entrevistas, vários apicultores enfatizaram que a construção da “sala mel” contribuiu para o aumento da renda gerada a partir da atividade.

Durante a realização de nossas entrevistas foi constatado que a atividade de produção de mel é uma importante fonte de renda para os apicultores que ainda produzem mel no município. Foi constatado que dois apicultores vendem seu mel para duas grandes redes de supermercados em Teófilo Otoni. Um apicultor enfatizou que após beneficiar o mel e transformar sua produção em própolis, essa é comercializada para fora do estado. Outros apicultores enfatizaram ainda que entregam sua produção a atravessadores ou que comercializam o produto no mercado municipal da cidade.

Todos os apicultores enfatizaram que a produção de mel é uma atividade lucrativa e que contribuiu com a geração de renda para as famílias. Cabe ressaltar, ainda, que atualmente os apicultores comercializam seu produto de forma individualizada, não existindo nenhuma iniciativa de venda coletiva do mel produzido pelos apicultores da APIALTO.

Uma importante reflexão a ser realizada diz respeito à relação estabelecida entre os apicultores e o governo do estado de Minas Gerais. Cabe ressaltar que a iniciativa de apoiar a atividade melífera no município de Poté, com a construção da “sala mel”, representou uma grande conquista para os produtores da região. Entretanto, os propósitos do governo do estado de Minas Gerais transcenderam ao simples apoio a uma atividade econômica local.

Um importante debate a ser realizado, a luz das contribuições de Raffestin (1993), é que o PCPR seria uma importante estratégia do governo estadual para ressaltar a sua preocupação em combater a pobreza rural no município de Poté. O resultado dessa estratégia seria a disseminação de uma forma de poder político que tem como objetivo mostrar, para as comunidades beneficiadas pelo PCPR, a preocupação do governo em melhorar a qualidade de vida numa região historicamente afetada por altos índices de pobreza, estabelecendo assim uma relação onde a população apoiaria o poder político instituído.

Por outro lado, temos a população alvo do PCPR que buscava a implementação de subprojetos que promovessem efetivamente a geração de renda – subprojetos produtivos – e efetivamente contribuíssem com o processo de combate à pobreza rural. Sendo assim, o Território configurou-se como um espaço tenso e contraditório, onde os interesses não encontraram congruência no desenrolar dos processos, com o governo estadual visando expandir o seu

poder político e os apicultores buscando implementar ações que potencializassem a produção de mel e aumentassem os ganhos decorrentes dessa atividade.

A construção da “sala mel” sem levar em conta os requisitos necessários para que os apicultores pudessem formalmente comercializar seus produtos dentro do estado de Minas Gerais, conota pouca preocupação com o combate à pobreza rural a partir da geração de renda aos seus beneficiários. A implementação da “sala mel” representou para o governo do estado simplesmente uma importante estratégia de fortalecimento de sua presença num território historicamente carente de implementação de políticas sociais. Os resultados desse trabalho mostraram que os impactos advindos do programa poderiam ser potencializados caso tivessem sido observados alguns requisitos na etapa de construção da “sala mel” e, posteriormente, se o governo tivesse fornecido assistência técnica aos beneficiados, visando capacitá-los para desenvolverem a atividade melífera.

No ano de sua fundação (1999) a APIALTO tinha 94 famílias associados e no ano de 2016 esse número caiu para 16 famílias, sendo que apenas 8 estão produzindo mel no município de Poté. Dois foram os principais fatores ressaltados pelos apicultores para a diminuição da quantidade de famílias produzindo o mel. O primeiro deles é a diminuição do volume de chuvas na região, que impacta diretamente na produção de mel. O segundo motivo é a falta de certificação sanitária estadual que habilitaria a associação a comercializar seu produto em todo o estado de Minas Gerais.

Deve ser ressaltado que alguns apicultores migraram para outras cidades, estados e até mesmo para o exterior. Foi relatado também que alguns apicultores morreram e nenhum integrante da família se interessou em dar continuidade ao processo de produção de mel. Entretanto, os principais motivos relatados pelos apicultores como fatores preponderantes da diminuição da atividade apícola no município foram as mudanças climáticas e a falta da certificação.

Interessante analisarmos que o subprojeto produtivo da APIALTO, a “sala mel”, financiado com os recursos do PCPR, configura-se como um projeto sustentável e de relevância para os apicultores. Entretanto apresenta-se atualmente como uma estrutura subutilizada e que não foi planejada para

atender as normas sanitárias estaduais. Sendo assim, do ponto de vista legal, atualmente a associação utiliza a “sala mel” para beneficiar e posteriormente vender o mel – nas palavras dos próprios apicultores – clandestinamente.

Outro fator importante para a atual subutilização da “sala mel” é a não continuidade de assistência técnica por parte do órgão proponente (IDENE). Foi verificado, através das entrevistas, que o órgão não ofereceu nenhum curso de aprimoramento para os apicultores após a conclusão da obra. Entretanto, merece destaque em nossas reflexões a inexistência de iniciativas por parte do IDENE no sentido de exigir que a construção da “sala mel” seguisse os procedimentos exigidos pelo Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) para a produção de produtos de origem animal. Essa falta de articulação entre o IDENE e o IMA tem rebatimentos diretos no processo de comercialização do mel, pois tão importante quanto produzir o mel é vender o mel.

Mesmo após a finalização da construção da “sala mel”, não houve nenhuma iniciativa do IDENE em adequar o projeto as normas exigidas para a obtenção da certificação sanitária estadual. Foi relatado por alguns apicultores que as adequações estavam onerando muito a associação e que muitos apicultores não tinham como contribuir para arcar com os custos provenientes da certificação sanitária. Essa situação fez com que vários apicultores abandonassem a atividade apícola no município. Diante disso, podemos observar que o papel do proponente, restringiu-se a aprovar e financiar o projeto enviado pela APIALTO. Nada mais foi feito pelo IDENE com o objetivo de contribuir com o aumento da produção de mel no município de Poté.

Também contribuiu para que o subprojeto produtivo ficasse subutilizado a pouca participação dos apicultores no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Por se tratar de uma instância de controle social que tem por objetivo lutar pelo desenvolvimento das atividades ligadas a agricultura familiar, o conselho configura-se como um espaço importante a ser ocupado e potencializado no sentido de contribuir na solução dos problemas que prejudicam a atividade apícola no município. Foi relatado durante as entrevistas que o CMDRS vem atuando como um simples direcionador de recursos para aquelas associações que mantenham uma afinidade política com os representantes do executivo municipal.

Caminhando para as últimas reflexões, enfatizamos que o subprojeto produtivo é sustentável e que a região possui um grande potencial de desenvolvimento da atividade apícola. Entretanto, o subprojeto produtivo encontra-se subutilizado pela falta de planejamento no processo de aprovação e posterior financiamento. Dada a ausência de apoio do órgão proponente após a construção da “sala mel”, a pouca interação entre apicultores locais e o CMDRS, concluímos que a produção apícola na cidade de Poté poderia ser maior e mais organizada do que se encontra atualmente, caso o processo de aprovação do subprojeto produtivo houvesse seguido as normas estabelecidas pelo IMA, ou até mesmo, se a aprovação final do subprojeto fosse submetida ao IMA. Também seria necessário que o IDENE estabelecesse um acompanhamento, fomentando cursos, palestras e treinamentos com o objetivo de desenvolver o potencial apícola da região, e o CMDRS atuasse com o viés de buscar novos apoios e parceria para a APIALTO.

Em resumo, temos que a atuação do governo estadual visando efetivar um programa que combatesse a pobreza rural findou-se com a aprovação da prestação de conta feita pela APIALTO. Após isso, nenhuma outra medida foi tomada pelo governo com vistas a avaliar os resultados do programa e contribuir para a potencialização da atividade econômica beneficiada por esse. Parafraseando a fala de um apicultor, os gestores do PCPR estavam preocupados em terminar a obra rapidamente para tirar fotos e fazer propaganda política.

Por fim, tendo em vista que buscamos com esse trabalho contribuir com as produções acadêmicas que visem debater a importância de políticas sociais que tenham como objetivo fomentar o desenvolvimento do campo, espera-se que este estudo contribua para aumentar o interesse de outros pesquisadores por esse tema.

Referências Bibliográficas

ACHTSCHIN, Márcio. (Org). **As gerais distantes das Minas**: Fragmentos da História do Vale do Mucuri. Teófilo Otoni, 2009.

ACHTSCHIN, Márcio. **Filadélfia não sonhada**: Escravidão no Mucuri no século XIX. Teófilo Otoni, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10^o Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ASSEMBLÉIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Revista Pobreza e Desigualdade**: Os desafios do Combate à Miséria em Minas Gerais e no Brasil. Belo Horizonte. n^o 44.

BEHRING, Elaine. Política Social no contexto da crise. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, 2009, p 301 – 322.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: Fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 5^a Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

BRANDÃO, Elbe; WILDHAGEN, Cid. *Potencialidades e fragilidades de uma região carente de desenvolvimento*. In: BRANDÃO, Elbe (org.). **Redução das desigualdades**: uma das faces do choque de gestão. Belo Horizonte: SEDVAN/IDENE; Crisálida, 2009.

BRASIL. **Índices de Preços no Brasil**. Brasília: Banco Central, 2016. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%20%20C3%8Dndices%20de%20Pre%20A7os%20no%20Brasil.pdf>>. Último acesso em 06/2016.

CASTRO, Iná Elias de: **Geografia e Política**: Território, escala de ação e instituições. 5^o Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

COHN, Amelia. **Saúde no Brasil**: Políticas e Organização dos Serviços. São Paulo: Cortez. 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1991

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: Uma equação Possível? São Paulo: Cortez, 2008.

EVANS, Peter. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-62, jan./jun. 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social no Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez 2008.

FERNANDES, Bernardo Muçano. **Espacialização e Territorialização da luta pela terra**: A formação do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra do estado de São Paulo. 1994. 208 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo. 1994.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores sociais – relatório 1979**. Rio de Janeiro, FIBGE, 1979.

FREITAS, Alair Ferreira; FREITAS, Alan Ferreira. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. **Interações**, Campo Grande, v. 12, n. 2, p. 255-265, jul./dez. 2011.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IMPrensa Oficial do Estado de Minas Gerais (IOMG) (2011); **Combate à pobreza rural será intensificado**. Disponível em: <<http://www.iof.mg.gov.br/index.php?acao-do-governo/acao-do-governo-arquivo/Combate-a-pobreza-rural-sera-intensificado.html>>. Último acesso em 04/2016.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS (IDENE) (2011); **Projeto de Combate à Pobreza Rural**. Disponível em: <<http://www.idene.mg.gov.br/>>. Último acesso em 12/2013.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo, Nova Cultural, 1988, v. I, II e III.

MARSHALL, Thomas Humphey. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINE, George. Os dados censitários sobre migrações internas: evolução e utilização. Encontro Nacional De Estudos Populacionais, 4., 1984, São Pedro. **Anais**. Belo Horizonte: ABEP, 1984.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: O papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 a 1990. IPEA, Brasília, Dez. 2001.

MESTRINER, Maria Luiza: **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAS GERAIS. **Manual de Operações do Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado de Minas Gerais - PCPR/MG**. Belo Horizonte - MG, Governo do Estado de Minas Gerais. Jul. 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.307**. Disponível em: www.almg.gov.br Acesso em 19 de julho de 2010. Último acesso em 12/2013.

MORAIS, Wallace Gomes. **Sobre as águas do Mucuri**. São Paulo: Ixtlan, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós 64. São Paulo: Cortez, 2002.

NOVAIS, Weber. Bahia-Minas: Lugar de Memória em Teófilo Otoni. In: ACHTSCHIN, Márcio. (Org). **As gerais distantes das Minas**: Fragmentos da História do Vale do Mucuri. Teófilo Otoni, 2009. p. 66- 77.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, A. U. **Integrar para entregar**: políticas públicas e Amazônia. Campinas: Papyrus, 1988.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados**, v. 3, n. 7, Rio de Janeiro, set/dez 1989, p. 87-108.

PESSÔA, Marcela de Oliveira: **Caminhos do Jequitinhonha**: análise do Projeto de Combate à Pobreza Rural como política pública para o desenvolvimento socioeconômico do Vale do Jequitinhonha – MG. 2012. 197 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campo dos Goytacazes. 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova**, nº 36, p. 86 – 104. 1995.

PEREIRA, Potyara Amazonina. **Necessidades Humanas**: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2007.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

POTÉ: **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Poté - MG 2005/2008.

RAFAEL, Jader Moreira. **Santa Clara**: Ecos na ocupação do Vale do Mucuri. Vila Velha, ES: Ed: Opção, 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. **Geografia do homem**. In: Ratzel. MORAES, A. C. R. (Org.). São Paulo SP: Ed. Ática, 1990. (Col. Grandes Cientistas Sociais.)

SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: Novos Paradigmas em face da globalização. Brasília: Atlas, 2011.

SANTOS, Fabiana Francisca dos; TOLENTINO, Marlúcia Araújo; LOPES, Maria Aparecida Soares; REIS, Sandra Melo dos; SANTIAGO, Wagner de Paulo. Avaliação da geração de emprego e renda no contexto do projeto de combate à pobreza rural em Minas Gerais – Brasil. **Espacios**, v.34, n. 7. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a13v34n07/13340701.html>>. Último acesso 12/2016.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VALADARES, Alexandre Arbex: O Gigante Invisível: Território e População Rural Para Além das Convenções Oficiais. In: **Texto para discussão**/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília. Rio de Janeiro: 2014

VALVERDE, Rodrigo Ramos. Transformações na Conceito de Território: Competição e Mobilidade na Cidade. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 15, pp. 119 - 126, 2004.

WILDHAGEN, Cid; SAMPAIO, Alexandre Lima. Diálogo Social: estudos de caso. In: BRANDÃO, Elbe (org.). **Redução das desigualdades**: uma das faces do choque de gestão. Belo Horizonte: SEDVAN/IDENE; Crisálida, 2009.

YASBECK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, nº 110, p. 288 – 322. 2012.

ANEXO

Roteiro de Entrevistas

Questões específicas para o Presidente da Associação

1. Você poderia me falar um pouco sobre a história desta associação comunitária?
2. Quais os principais produtos produzidos na associação comunitária?
3. Esses produtos são comercializados ou são apenas utilizados para consumo próprio dos associados?
4. Quantas famílias são atualmente beneficiadas pela “sala mel”?
5. O que foi adquirido com os recursos do PCPR? Como esses equipamentos contribuíram na produção de mel da associação?
6. Antes do PCPR a associação tinha recebido algum tipo de recurso do governo (municipal, estadual, federal)?

Roteiro de entrevista Geral

1. Quais os principais produtos que você produz em sua propriedade?
2. Esses produtos são vendidos ou são apenas utilizados para consumo da família?
3. O que essa associação faz de bom para os associados?
4. Ela é importante para você?
5. E para a comunidade (inclusive para os não associados)?
6. Você acha que a associação algum ponto negativo? (algo ruim que foi feito ou algo que precisaria ser feito e não foi).
7. Você conhece ou já ouviu falar do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável?
8. Qual a sua opinião sobre ele?
9. Ele é importante?
10. Você conhece ou já ouviu falar do Projeto de Combate a Pobreza Rural – PCPR?
11. Qual a sua opinião ele?
12. Ele é importante?

13. Como era a produção de mel da associação antes da implementação do PCPR?
14. A implementação do PCPR em sua associação contribuiu com o aumento de renda de sua família?
15. Você conhece o IDENE?
16. O IDENE ofereceu algum curso sobre o bom uso da "sala mel"?
17. Esse curso foi relevante para a utilização da "sala mel"? Caso sim, como?
18. Hoje em dia, o IDENE ajuda de alguma forma a associação?