

## REGIÃO E REGIONALIZAÇÕES NO ESTADO DE MINAS GERAIS E SUAS VINCULAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS \*

**Claudinei da Silva PEREIRA**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia FCT/UNESP, Campus Presidente Prudente - SP. Membro do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA)  
E-mail: claudinei.kau@gmail.com

**Antonio Nivaldo HESPANHOL**

Docente do Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia FCT/UNESP, Campus Presidente Prudente – SP e bolsista produtividade em pesquisa (PQ) do CNPq.  
E-mail: nivaldo@fct.unesp.br

### Resumo

Neste artigo, tratamos das características produtivas e sociais do estado de Minas Gerais, com base na análise dos processos que redundaram no desenvolvimento regional desigual. Caracterizamos as regionalizações criadas por instituições do públicas, notadamente a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), as quais definem recortes territoriais visando a implementação do planejamento regional nos níveis federal e estadual, respectivamente. Também destacamos a atuação de organizações da sociedade civil que têm reivindicado a elaboração e execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das populações residentes no semiárido. Constatamos que as políticas públicas oficiais tenderam a fortalecer as desigualdades regionais em Minas Gerais ao concederem facilidades para a realização de investimentos privados em algumas regiões e marginalizarem as demais.

**Palavras chave:** Região, Estado, desenvolvimento desigual, SUDENE, Semiárido, Minas Gerais.

## REGIÓN Y REGIONALIZACIONES EN EL ESTADO DE MINAS GERAIS Y SUS VINCULACIONES CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### Resumen

En este artículo, tratamos de las características productivas y sociales del estado de Minas Gerais, con base en el análisis de los procesos que ocasionaron en el desarrollo regional desigual. Caracterizamos las regionalización creadas por instituciones del Estado, notablemente la Superintendencia de desarrollo del Nordeste (SUDENE) y el Instituto de Desarrollo del Norte y Nordeste de Minas Gerais (IDENE) que definen recortes territoriales visando la implementación del planteamiento regional en los niveles federal y estadual, respectivamente. También destacamos la actuación de organizaciones de la sociedad civil que tiene reivindicado la elaboración y ejecución de políticas públicas direccionadas al atendimento de las poblaciones residentes en el semiárido. Comprobamos que las políticas públicas oficiales tendieron a fortalecer las desigualdades regionales en Minas Gerais al concedieren facilidades para la realización de inversiones privadas en algunas regiones y marginalizaren las demás.

**Palabras clave:** Región, Estado, desarrollo desigual, SUDENE, Semiárido, Minas Gerais.

## REGION AND REGIONALIZATION IN THE STATE OF MINAS GERAIS AND THEIR LINKS TO PUBLIC POLICIES

### Abstract

In the current article, we discuss the productive and social characteristics of the State of Minas Gerais, based on an analysis of the processes that have led to unequal regional development. We characterize the regionalizations created by State institutions, and notably the Superintendence for the Development of the Northeastern Region (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste / SUDENE) and the Institute for the Development of the Northern and Northeastern Regions of the State of Minas Gerais (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas / IDENE), which define areas aimed at implementing regional planning at the federal and state levels, respectively. We also highlight the actions of civil society organizations that have reclaimed the elaboration and execution of public policies directed to reaching the populations living in semi-arid areas. We have realized that official public policies have tended to deepen

---

\*Este artigo é parte de pesquisa de mestrado intitulada “Nos limites do Jequitinhonha e Mucuri (MG): políticas públicas direcionadas ao espaço rural”. A pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES).

regional inequalities in Minas Gerais by granting easier access to private investments in some regions while marginalizing other regions.

**Keywords:** Region, State, unequal development, SUDENE, Semi-arid area, Minas Gerais.

## **1. Introdução**

O objetivo principal do artigo é estabelecer relações entre as diferentes regionalizações elaboradas por instituições federais e estaduais que atuam no Estado de Minas Gerais e a implementação de políticas públicas. O texto foi elaborado com base em revisão bibliográfica, pesquisa documental realizada em órgãos públicos e instituições da sociedade civil e na execução de investigações empíricas efetuadas em municípios pobres situados no Norte e Nordeste de Minas Gerais, área semiárida que integra a zona de jurisdição da SUDENE.

As políticas públicas têm sido importantes para ampliar a infraestrutura e o acesso da população a serviços básicos, o que contribui para melhorar as condições de vida dos segmentos sociais mais vulneráveis das regiões mais pobres do Estado de Minas Gerais. Contudo, não têm sido estabelecidas políticas públicas que resultem na realização de reformas estruturais que democratizem o acesso à terra e propiciem uma melhor distribuição de renda. As regiões e estratos mais pobres têm sido favorecidos pelo acesso mais amplo às políticas de cunho distributivo instituídas pelo governo federal nos últimos anos e por ações que visam ampliar a base produtiva, por intermédio, principalmente, da criação de facilidades fiscais e financeiras às empresas privadas, buscando, assim, gerar alternativas de emprego a população das áreas economicamente menos dinâmicas, mas isto tem sido feito dentro lógica do processo de acumulação de capital e nos moldes do capitalismo monopolista vigente no país.

As diferentes regionalizações estabelecidas no Estado de Minas Gerais foram estabelecidas para fins de planejamento e de ação das instituições públicas federais e estaduais. Neste artigo, analisa-se o processo de estabelecimento de regionalizações no espaço mineiro. O texto se encontra estruturado em seis itens, além desta introdução e das considerações finais. No item subsequente tratamos da persistência das desigualdades regionais no capitalismo monopolista e das diferentes perspectivas de análise da região e dos processos de regionalização e justificamos porque escolhemos abordar o tema da regionalização a partir da perspectiva do planejamento; no terceiro item apresentamos a regionalização de Minas Gerais adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Fundação João Pinheiro para fins de levantamentos estatísticos; no quarto item evidenciamos como as desigualdades socioeconômicas, historicamente constituídas, foram reforçadas pela ação do poder público; no quinto item abordamos a regionalização estabelecida pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em Minas Gerais; e no item que

antecede as considerações finais apresentamos a regionalização utilizada por órgãos do Estado de Minas Gerais que atuam nas áreas economicamente menos dinâmicas.

## **2. Persistência das desigualdades regionais e diferentes perspectivas de análise em relação a região e aos processos de regionalização**

A relação da sociedade com a natureza ao longo do processo histórico foi estabelecida com o objetivo de propiciar o acesso aos bens necessários a sobrevivência humana, num primeiro momento, e para garantir a expansão das forças produtivas na medida em que a sociedade se estruturou com base em diferentes modos de produção.

Em razão das diferentes condições do quadro físico e do aporte de conhecimento dos diferentes grupos sociais, a relação sociedade-natureza foi sendo reconfigurada e permitiu criar diferenciações, ora potencializadas por aspectos naturais, ora pela sabedoria humana com artifícios técnicos mais avançados e capazes potencializar o trabalho, criando novas interações e gerando diferenciações nos espaços, visto que estes são produzidos socialmente.

A sociedade, ao longo dos últimos séculos, conseguiu, por meio de seu esforço criativo e do trabalho, inventar e utilizar instrumentos que permitiram extrair da natureza os bens necessários à sobrevivência humana, ainda que parte expressiva da população mundial sobreviva com grande privação, especialmente na África, Ásia e América Latina. A natureza, na sua diversidade, apresenta as condições que, para determinados grupos sociais, a extração e capacidade de atuar e relacionar-se tem novas finalidades, tornando-se mais variada na medida em que a sociedade é segmentada em classes sociais. A distinção das relações estabelecidas entre sociedade e natureza é essencial para entendermos as peculiaridades existentes entre povos e lugares que são espacial e historicamente construídas (ANDRADE, 1984).

Smith (1988) tomando como referência a sociedade organizada por meio do modo de produção capitalista ressalta que o produto social construído e transformado neste modelo econômico e social é constantemente baseado na apropriação de elementos da natureza e gerador de diferenciações sociais. A característica fundamental da natureza é apresentar-se de forma diferenciada no planeta, em função da interação que há entre os elementos que a constituem. Por outro lado, a organização do homem em sociedade é vinculada as peculiaridades da natureza, pois ele próprio é integrante desta, porém possui capacidades culturais e técnicas que permitem-modificar e adaptar a natureza segundo os seus interesses.

Com o sistema capitalista de produção, a desigualdade tendeu a se ampliar constantemente, a partir da apropriação dos elementos naturais e do trabalho humano, gerando uma segunda natureza. Assim, a primeira natureza perde importância como articuladora entre os homens, para uma segunda

natureza construída socialmente ser representativa de interesses e lógicas econômicas desiguais. Com a formação dos Estados-nação e sua vinculação com o capitalismo, as classes dominantes passam a se apropriar dos recursos naturais e do resultado do trabalho social (COSTA, 1988).

Neste artigo analisaremos a ação do Estado como agente que compartimenta o espaço geográfico em regiões para fins de planejamento. A delimitação espacial é uma das dimensões do poder efetivo e simbólico do Estado e elemento da reprodução da ordem social, pautada num discurso ideológico de integração, mas produto de imposição arbitrária e de relações desiguais. Para Bourdieu (2012, p.8) “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. Também, fundamentamos esta perspectiva em Côrrea (1986), que afirma:

No capitalismo, as regiões de planejamento são unidades territoriais através das quais um discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado. Trata-se, na verdade, do emprego, em um dado território, de uma ideologia que tenta restabelecer o equilíbrio rompido com o processo de desenvolvimento. Este discurso esquece ou a ele não interessa ver, que no capitalismo as desigualdades regionais constituem, mais do que em outros modos de produção, um elemento fundamental de organização social (CÔRREA, 1986, p.49).

Analisar as desigualdades regionais a partir da ótica capitalista, das políticas e ações de caráter estatal permite compreender os meios e instrumentos utilizados que reforçam, ao invés de reduzir, as diferenças e interações entre os espaços, as demandas do capital bem como aos processos de integração dependentes. Lencioni (2009) ao discutir o conceito de região e seus fundamentos, afirma a vinculação das partes e a conformação de uma totalidade. Assim:

O conceito de região está vinculado à ideia de parte de um todo. Nesse sentido, conduz diretamente à ideia de divisão e a questão da dimensão das partes. Mas, cada parte é igualmente parte de um todo, mas também se constitui numa totalidade. Essa possibilidade de ser, ao mesmo tempo, parte e todo só pode ser compreendida se tomarmos a concepção dialética da totalidade; considerando-a como uma totalidade aberta e em movimento (LECIONI, 2009, p. 27-28).

A região precisa ser analisada na sua vinculação escalar, considerando como os sujeitos atuam para construí-la historicamente, visto que por estar em movimento e não ser algo dado, mas sim resultante de relações sociais desiguais, permite diferenciar um espaço de outros. Daí pensar a região como parte de uma escala nacional ou planetária e como as relações econômicas, históricas e culturais conformam estes espaços distinguindo-os dos demais. A atuação dos sujeitos conformam problemáticas espaciais que requerem, além da análise regional, o entendimento de conformações na escala local, em razão de mecanismos específicos de apropriação dos espaços e interações entre os sujeitos.

Devido à necessidade de referenciar o recorte escalar vinculado a região, tomamos o estado de Minas Gerais como espaço totalidade e especificaremos as diferentes regionalizações para

políticas públicas, notadamente para as áreas consideradas mais pobres do estado. Essa restrição escalar se faz necessária para que possamos distinguir os mecanismos associados à diversidade espacial existente neste estado, contudo, não negamos a importância das escalas nacional e mundial, sobretudo na fase de globalização atual. Além do mais, a escala regional é importante porque permite identificar os mecanismos geradores e recriadores das desigualdades espaciais, derivados da divisão social e territorial do trabalho, haja vista a diferenciação socioeconômica existente em todo o país, sendo que Minas Gerais se constitui num caso sintomático da lógica econômica perversa que aprofunda as disparidades sociais e regionais.

Para Bourdieu (2012) as regionalizações fazem parte do poder simbólico que é um poder de construção da realidade imposto pelo Estado e pela classe dominante que tende a estabelecer uma ordem. Assim, a região aparece como dimensão simbólica, efetiva e impositiva de atuação do Estado ao reforçar os instrumentos de expansão do capital e de vinculação a um modelo socioeconômico específico, além de difundir o discurso da mudança social, mas o que faz é reforçar a integração dependente destes espaços ao capital.

Os símbolos são os instrumentos por excelência da 'integração social' enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação, eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração 'lógica' é a condição da integração 'moral' (BOURDIEU, 2012, p.10).

A violência simbólica das classes dominantes está na manutenção das desigualdades sociais, na manutenção da miséria, na falta de condições mínimas para milhões de famílias e na constante exploração da força de trabalho que não possibilita a melhoria das condições de vida do trabalhador, em função dos baixos salários.

Segundo Haesbaert (2010) o conceito de região tem suas origens vinculadas ao poder e os processos de regionalização associam-se a recortar, classificar e nomear certas áreas. Sempre que há regionalizações, dá-se prioridade para determinados propósitos, em detrimento de outros. Assim, para este autor, há ao menos três abordagens de região: 1) 'realista'; 2) 'analítico-racionalista' e 3) 'normativa', as quais possuem objetivos específicos. Devido às múltiplas possibilidades de regionalização, utilizaremos a acepção de região construída pelo Estado, nos níveis federal e estadual como instrumento de planejamento. Não negamos a existência de regionalizações construídas pelas populações e/ou outros sujeitos sociais, mas nos deteremos àquelas de cunho normativo, que são tomadas como instrumento de ação. Deste modo, a concepção de região como instrumento de ação para Haesbaert (2010):

Trata-se aí de uma noção mais normativa de região não tanto – ou não apenas – preocupada em reconhecer 'o que é' efetivamente a região enquanto realidade empírica ou de desdobrá-la e avaliá-la enquanto instrumento analítico, mas em propor ações efetivas, caminhos,

‘indicar um futuro’ ou devir (delineando conexões) das configurações regionais, de modo a adequá-las a determinados propósitos político-econômicos, vinculando-se, portanto, de alguma forma, também, ao chamado planejamento regional (HAESBAERT, 2010, p.103).

A regionalização a partir da perspectiva do planejamento permite diferenciar quais são as instituições públicas que as promovem e quais os fins pretendidos. Para tanto, faz-se necessário diferenciar as políticas de Estado das políticas de governo. Baseado em Secchi (2013) as políticas de Estado são aquelas de longa duração, geralmente instituídas por leis, independente dos ciclos eleitorais, ao passo que as políticas de governo vinculam-se a um grupo político no poder e suas ações se restringem ao período do mandato eletivo.

As regiões foram delimitadas por instituições do Estado visando atuar a partir de um conjunto de políticas públicas elaboradas para enfrentar problemas públicos, tais como o enfrentamento de desigualdades econômicas, a oferta de serviços públicos básicos para as populações, criação de oportunidade de emprego e renda, por intermédio da concessão de incentivos financeiros a empresas privadas. Assim, segundo Secchi (2013), tem intencionalidade pública e resposta a um problema que é público. Para este autor, há dois enfoques em relação aos propositores das políticas públicas: um se vincula à abordagem estatista, ou seja, o Estado e, o outro é multicêntrico, preconizando que outros grupos sociais, tais como empresas privadas e organizações não governamentais também realizam políticas públicas. Amabile (2012) entende que as políticas públicas podem ser compreendidas como estratégias de atuação do poder público que impactam uma realidade, sendo instrumentos políticos para promover mudanças na realidade.

Para Becker (2003, p. 61)

estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento regional estão, normalmente, associadas, nos tempos recentes, a vigorosas estratégias (re)estruturantes de desenvolvimento regional (vontades coletivas regionais), executadas pelas organizações e instituições das comunidades regionais, ou seja, estratégias formuladas e executadas por sujeitos coletivos regionais.

Dallabrida (2011, p. 49) também entende que o desenvolvimento depende da formulação e execução de políticas públicas descentralizadas, pois exige o envolvimento direto de “um conjunto organizado de atores públicos e privados, representativos dos diferentes segmentos da sociedade civil, do mercado e das estruturas estatais, com competência e visão de futuro”.

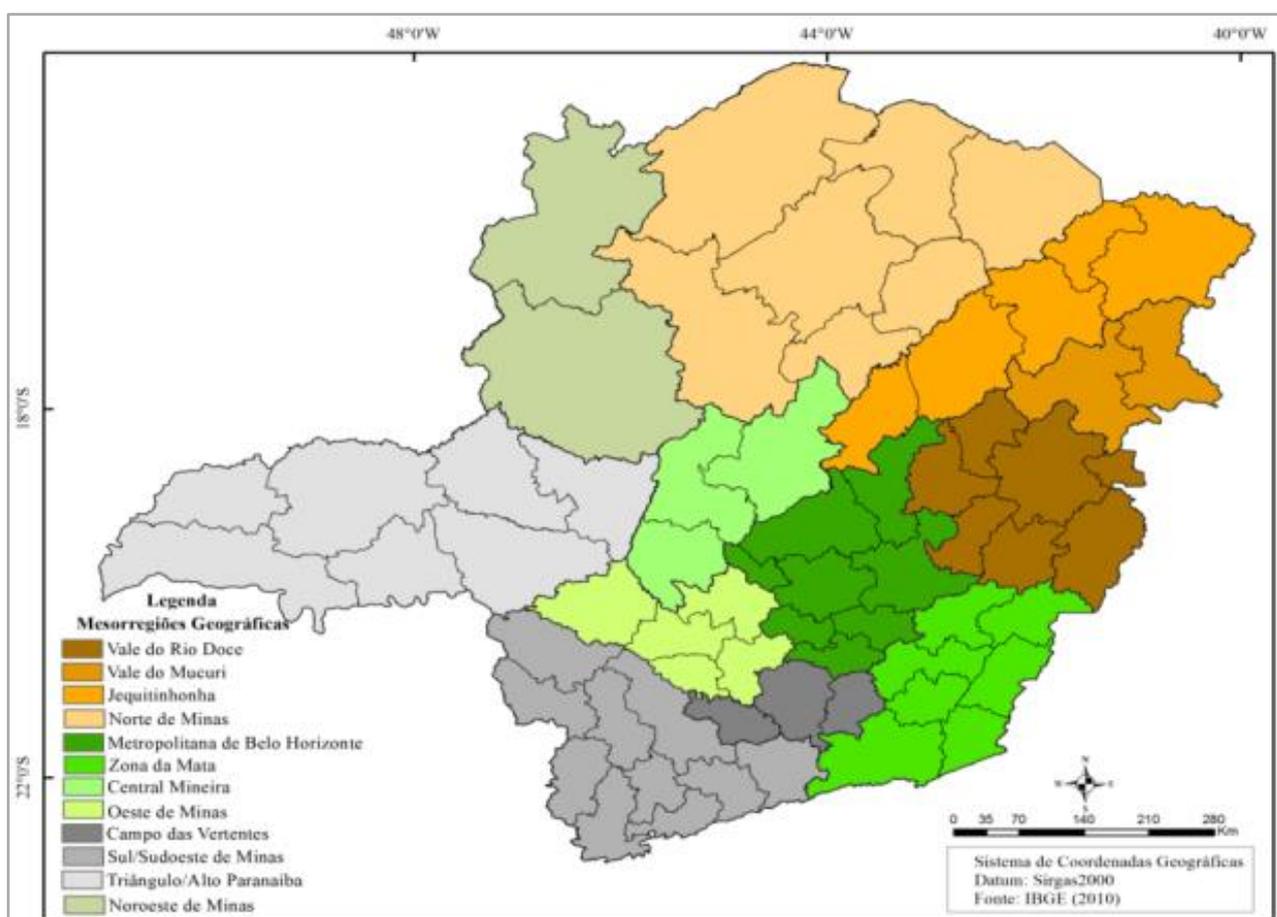
Diante do exposto, entende-se que não basta apenas elaborar políticas públicas centralizadas para serem implementadas nas diferentes regiões, pois é de fundamental importância o amplo envolvimento dos diferentes agentes sociais, os quais normalmente possuem interesses diferentes e até divergentes, mas é a partir da vivência cotidiana e da discussão democrática, que deve se buscar o estabelecimento de consensos para que sejam formuladas e executadas políticas públicas que realmente possam contribuir para a melhoria das condições de vida da maioria da população.

### 3. Regionalizações elaboradas e utilizadas pelo IBGE e pela Fundação João Pinheiro

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) dividiu o território mineiro em mesorregiões e microrregiões, a exemplo do que foi feito para os demais estados da federação. Estas áreas apresentam características sociais, econômicas e naturais semelhantes que permitem agregar um conjunto de municípios numa mesma região. Para o IBGE (2015), a mesorregião é

uma área individualizada em uma Unidade da Federação, que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante e, a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial (IBGE, 2015, p.1).

Em Minas Gerais, o IBGE dividiu o território estadual em 12 mesorregiões e 64 microrregiões, conforme se verifica na Figura 1.

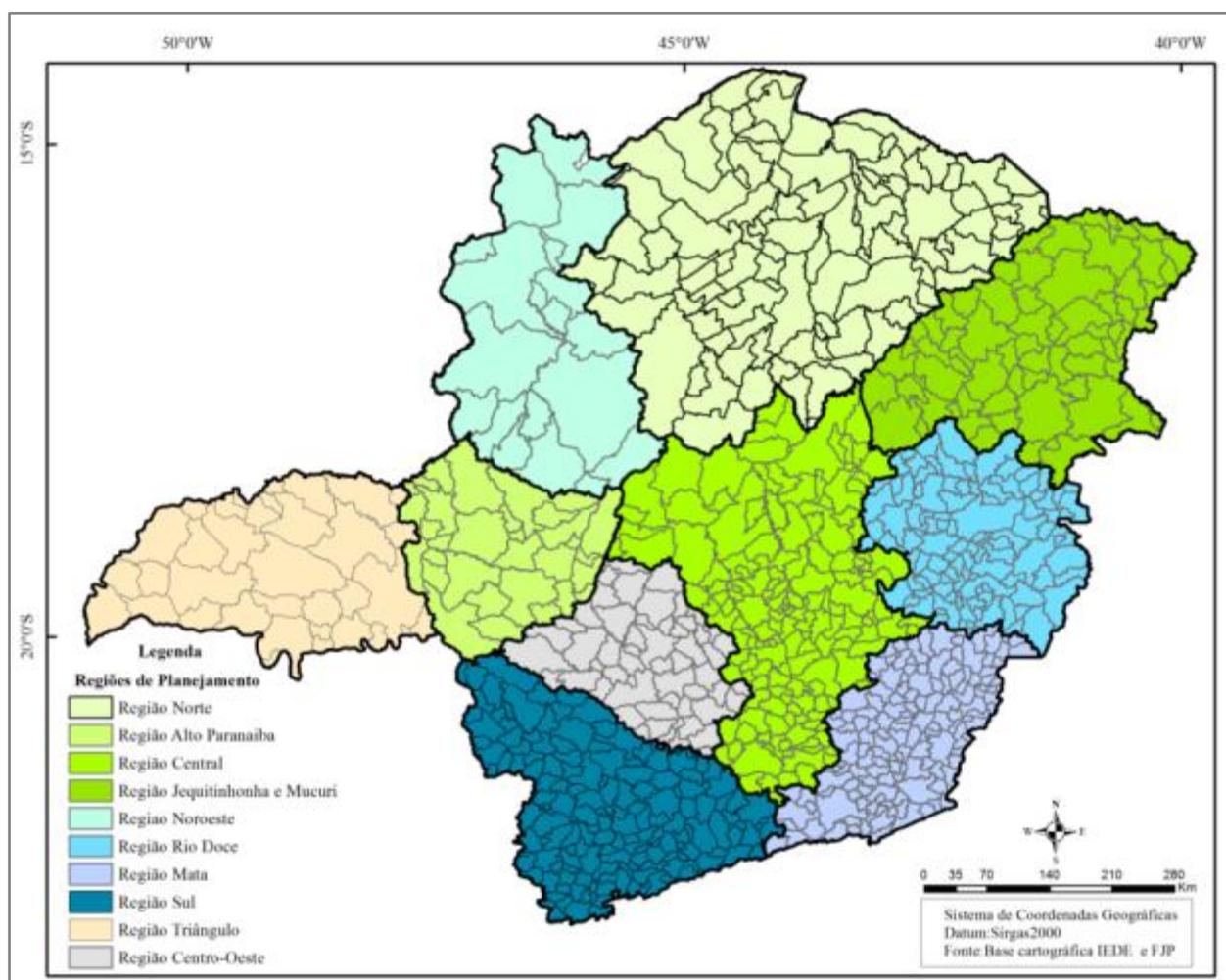


**FIGURA 1** – Micro e Mesorregiões Geográficas do IBGE no estado de Minas Gerais. Fonte: IBGE (2015) organizado pelos autores.

Segundo Côrrea (1986) a divisão em mesorregiões é um exemplo evidente de regionalização fisiográfica, caracterizada por elementos de ordem humana. A criação destas regiões tem como objetivo a realização de levantamentos de dados estatísticos que possam subsidiar instituições

governamentais, empresas e sociedade civil, em geral, a conhecer parte da realidade social, econômica e natural e propor estratégias de atuação.

Além do IBGE, outra instituição que regionalizou o território mineiro foi a Fundação João Pinheiro (FJP), uma autarquia estadual vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAN) que tem a função de realizar pesquisas e propor, juntamente com outros órgãos da administração a ação do Estado, por intermédio de políticas públicas. Como meio de subsidiar os órgãos estaduais, segundo Diniz e Batella (2005), a FJP instituiu em 1992 as Regiões de Planejamento que levaram em consideração a regionalização do IBGE em mesos e microrregiões e também as áreas de influência urbana; esta consorciação de critérios visa compatibilizar os dados estatísticos. Assim, Minas Gerais tem como regionalização oficial a constante na Figura 2.



**FIGURA 2** - Regiões de Planejamento do estado de Minas Gerais. Fonte: Fundação João Pinheiro (2015). Organizado pelos autores.

Tanto as mesorregiões geográficas do IBGE, quanto às regiões de planejamento da FJP são utilizadas para a elaboração e execução de políticas públicas estabelecidas nos níveis federal e estadual. Para tanto, expomos estas regionalizações nesta parte do trabalho para demonstrar como outras regionalizações foram e estão sendo criadas no estado, em razão de processos econômicos e

sociais desiguais que vêm se acentuando. Tomá-las como recortes norteadores nos permite, posteriormente, averiguar que o Estado, por meio do levantamento de informações estatísticas, propõe e promove mecanismos diferenciados para estes espaços. Assim, no próximo item analisaremos conjunturalmente como está constituída a distribuição populacional e das atividades produtivas neste início de século XXI no estado de Minas Gerais, para, em seguida, tratarmos das regionalizações que foram criadas com o propósito de reduzir as desigualdades regionais por meio do estímulo a expansão de atividades produtivas.

#### **4. Desigualdades socioespaciais no estado de Minas Gerais**

As diferenças internas existente no Estado de Minas Gerais se devem ao seu processo histórico, principalmente no último século, relacionado à expansão de relações capitalistas de produção no campo, inicialmente com a cultura cafeeira e, posteriormente, por meio da diversificação produtiva, notadamente a implantação de unidades industriais e de sistemas de transportes mais eficientes nas áreas de maior dinamismo econômico do território estadual.

Segundo Cano (2007) o processo de industrialização que o Estado brasileiro fomentou a partir da década de 1930, tendo o estado de São Paulo como núcleo dinâmico e articulador do incipiente mercado de consumo nacional, permitiu a Minas Gerais integrar-se comercialmente aos centros de expansão industrial naquele momento. Assim, à proximidade das áreas sul e leste de Minas Gerais com os dois principais estados industriais do país, propiciou a intensificação de relações capitalistas de produção e, conseqüentemente, a inversão de capitais em atividades industriais complementares, aproveitando-se da crescente expansão de meios de transporte com abertura de rodovias na região Sudeste. Nas demais áreas de Minas Gerais, a integração demorou algumas décadas para ocorrer, seja devido a dificuldades de circulação de mercadorias e também a ausência de centros urbanos expressivos para absorver população e receber a inversões de capitais, o que acentuou as desigualdades regionais.

Ainda segundo Cano (2007) a expansão capitalista de forma concentrada em São Paulo com abertura de postos de trabalho na indústria, nas atividades comerciais e na construção civil atraiu fluxos migratórios de vários estados do Brasil, sendo que Minas Gerais caracterizou-se nas décadas de cinquenta e sessenta do século XX como um dos principais fornecedores de mão de obra para a economia paulista, acentuando a perda de população rural em muitas áreas do estado. Rigotti e Campos (2009) afirmam que Minas Gerais já apresentava um grande incremento da população urbana, naquele período, mas as cidades não foram capazes de absorver a mão de obra que emigrava do campo.

A partir da década de sessenta do século XX o Governo Federal, por meio de políticas de desconcentração industrial, e o Estado de Minas Gerais, por intermédio da concessão de incentivos fiscais, fomentaram mecanismos de atração de indústrias, possibilitando que diversos municípios próximos aos principais eixos rodoviários recebessem plantas industriais. A concessão de benefícios fiscais e financeiros às empresas privadas, em detrimento da maior parcela da população, constituiu-se em mecanismos de atração populacional para áreas e cidades que receberam grandes investimentos produtivos com a consequente demanda por mão de obra, e de repulsão em outros espaços. O resultado deste fluxo migratório intenso e duradouro foi a grande concentração populacional em algumas cidades e o esvaziamento demográfico nas áreas menos dinâmicas.

Segundo Moreira (2004), a divisão territorial do trabalho é reflexo da estrutura e diversificação da moderna economia, sendo que há correlação entre o tamanho dos mercados e da divisão do trabalho, sendo elementos proporcionais. Essa interação, no caso brasileiro, foi agravada por lógicas de concentração de atividades industriais em certas áreas com graves consequências sobre a organização do espaço e as condições de vida das populações urbana e rural.

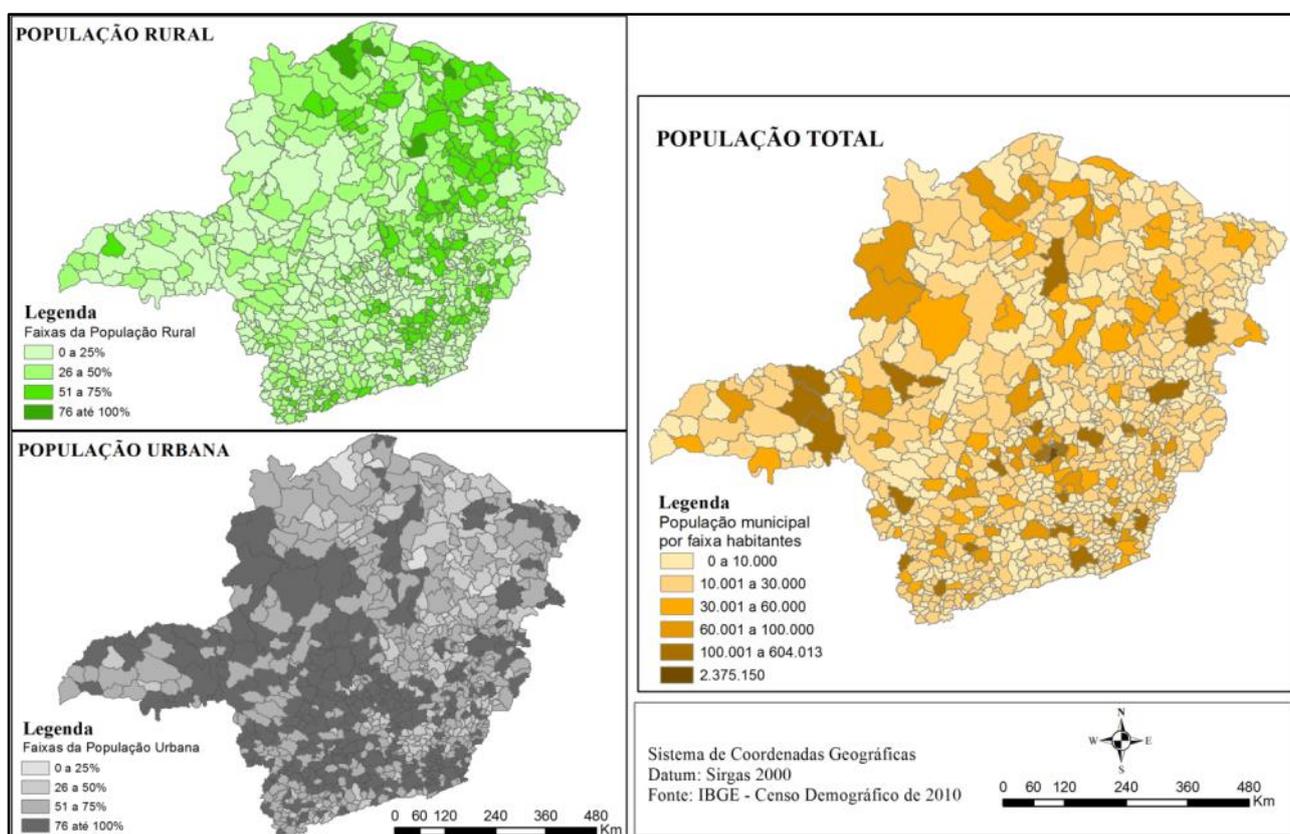
Em Minas Gerais, a divisão do trabalho promoveu significativos fluxos migratórios, principalmente em direção ao estado de São Paulo, sendo que nas porções norte e nordeste do estado mineiro, durante décadas, houve a migração temporária para o corte de cana-de-açúcar, como consequência do pequeno mercado de trabalho nestas áreas e das dificuldades e limitações para a geração de renda nas áreas rurais e pequenas cidades.

A distribuição da população de Minas Gerais, por situação de domicílio, é bastante distinta entre as diferentes mesorregiões do estado. A partir do Censo Demográfico do IBGE (2010) observa-se que nas porções norte e nordeste parte expressiva da população vive nas áreas rurais. Em contrapartida, nas porções central, sul e oeste a população encontra-se predominante nas áreas urbanas. De acordo com Furtado (1964), o capitalismo industrial incentivou a concentração das massas trabalhadoras nas cidades para que estas permanecessem como exército industrial de reserva e, dessa forma, propiciasse a elevação dos ganhos do capital, ao passo que o salário do trabalhador, suas condições de moradia e de vida não tiveram melhorias substanciais. Assim, a concentração da riqueza na cidade ampliou os níveis de pobreza urbana e rural, pois reforçou a lógica de exploração da classe trabalhadora.

Dentre os 853 municípios existentes no estado de Minas Gerais, 742 possuem menos de 30 mil habitantes, enquanto 79 municípios detêm entre 30 e 100 mil habitantes, conforme se verifica na Figura 3 que especifica os municípios por (%) de habitantes rural e urbano, além do efetivo populacional. A proporção de população rural é maior nos municípios que possuem entre mil a cinco mil habitantes, que são 551, isto é indicativo do grande êxodo rural que ocorreu na maioria dos

municípios, pois em outros 126 municípios cuja população total era inferior a 30 mil habitantes no ano de 2010, a população rural era inferior a mil habitantes cada. Apenas 35 municípios do estado de Minas Gerais possuíam população rural superior a 10 mil habitantes cada no ano de 2010, de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE.

A população urbana em 89% dos municípios de Minas Gerais (759) era inferior a 30 mil habitantes no ano de 2010. Apenas 29 municípios mineiros possuíam mais de 100 mil habitantes no mesmo ano, de acordo com os dados do IBGE. A consequência desta desigual distribuição populacional é a elevada concentração populacional, com destaque para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, que possuía 5,41 milhões de habitantes em 2010. A taxa de urbanização de Minas Gerais em 2010 era de 85,3%, havendo 16,7 milhões de habitantes nas áreas urbanas e 2,9 milhões nas zonas rurais.



**FIGURA 3** - População municipal por condição de domicílio (%) e faixa de habitantes no estado de Minas Gerais (2010). Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010. Organizado pelos autores.

Para Amorim Filho *et al* (2007) a dimensão populacional é importante para viabilizar a oferta de serviços complexos e diversificados que exercem atração da população residente nos municípios de porte demográfico menor. Contudo, os mesmo autores enfatizam que, dada às especificidades da rede urbana mineira, as grandes distâncias e as dificuldades de transporte, fazem com que cidades de porte pequeno exerçam papéis e funções semelhantes a de cidades médias situadas em áreas cujas distâncias entre os núcleos urbanos são menores.

Os pequenos núcleos urbanos não apresentam o dinamismo econômico necessário para gerar os empregos suficientes para reter a população nestes espaços, oferecendo apenas os serviços públicos básicos na área de saúde e educação. A articulação entre as pequenas cidades é precária devido à exígua ou inexistente infraestrutura viária, sendo que em muitas localidades as estradas não são asfaltadas, principalmente nas porções norte e nordeste do estado. Para Endlich (2009, p. 87) as pequenas cidades brasileiras funcionam como provedoras de produtos básicos essenciais para as populações rurais, sendo que suas áreas de influência tendem a limitar-se ao território municipal, dessa forma, a autora enfatiza as dificuldades de definir o que seja este grupo urbano, pois neste caso reside o próprio conceito de cidade, sendo que algumas são tão pequenas do ponto de vista demográfico e de prestação de serviços, que estão no limiar entre a cidade e a não cidade.

Já as cidades médias, segundo classificação feita por Amorim Filho *et al* (2007) para o Estado de Minas Gerais, são as que possuem entre 20 a 100 mil habitantes, as quais cumprem funções regionais diferenciadas, em razão de fatores de proximidade, vias de transporte e da presença de equipamentos públicos de maior demanda e complexidade, tais como hospitais de referência, universidades e instituições burocráticas do Estado. Desta forma, as áreas de influência destas cidades polarizam diferentes áreas, tanto no que concernem as cidades pequenas e aos espaços rurais com significativa população rural, corroborando para novas e complexas interações, além de exercerem mecanismos de reorganização espacial e social no estado (GARCIA; NOGUEIRA, 2008).

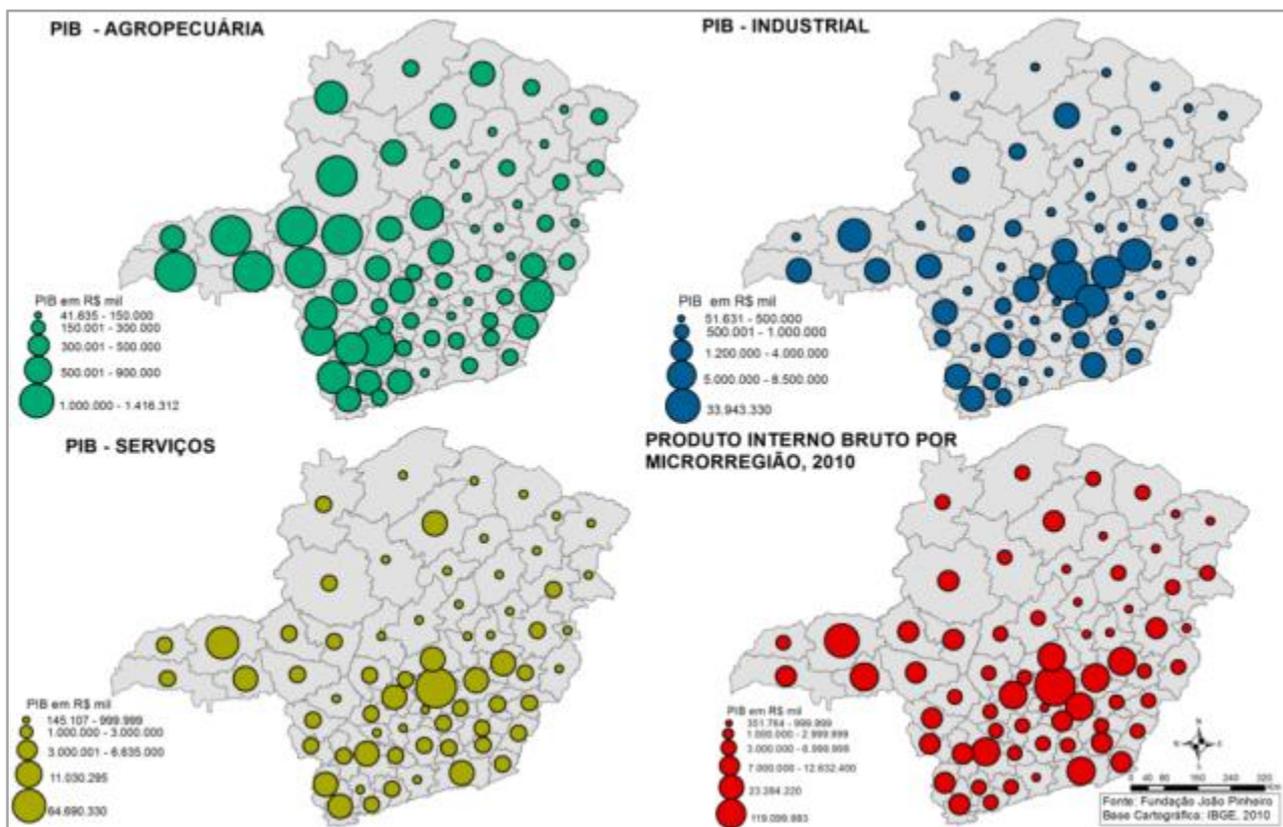
Quando associamos a distribuição da população e as principais riquezas econômicas geradas, novamente há enorme desigualdade nas formas de produção e distribuição entre as microrregiões geográficas do IBGE no estado. Estas disparidades na geração de riquezas ocorrem nos diversos setores da atividade econômica e, ao decompor o produto interno bruto (PIB) reforça-se claramente um processo, em curso, de afirmação da divisão territorial do trabalho e de concentração das riquezas no estado, demonstrados na Figura 4.

O setor agropecuário tem sido alvo de intensos processos capitalistas que resultam na concentração da produção nas microrregiões que compõem o Triângulo Mineiro/Alto Parnaíba e Sul de Minas, pois estas localidades participam com os maiores montantes deste setor na economia do estado. Em contrapartida, as microrregiões da porção norte e nordeste detêm as menores parcelas, porém são nestas áreas que vive a maior parte da população rural. Esta desigualdade evidencia que os modos de produzir são diferenciados entre si. No Triângulo Mineiro/Alto Parnaíba e Sul de Minas predomina o agronegócio, com destaque para as médias e grandes propriedades que direcionam a produção para o mercado externo, destacando-se a pecuária de corte e os cultivos de cana-de-açúcar e grãos (principalmente soja) no Triângulo e a cafeicultura na porção sudoeste, com intensa utilização do pacote tecnológico veiculado pela chamada “Revolução Verde”.

Moreira (2004) ao analisar a dinâmica e regionalização do trabalho segmentou o território brasileiro em quatro grupos, de acordo com as principais atividades econômicas e interações espaciais. Assim, para o estado de Minas Gerais as áreas situadas no Triângulo e sul/sudoeste estão vinculadas ao complexo agroindustrial, no qual a característica produtiva requer uma maior articulação entre campo e cidade, por meio da indústria e do setor de serviços.

É o complexo agroindustrial, uma unidade de economia que integra em um só sistema atividades dos setores primário, secundário, terciário e quaternário, levando a divisão territorial do trabalho estruturalmente para além da combinação primário-secundário (agricultura-indústria) a que a agroindústria até então se limitava, rumo a uma divisão do trabalho estruturada em rede de produção e de trocas de dimensão e abrangência territorial enormemente diversificada e ampla (MOREIRA, 2004, p. 137).

Nas porções norte e nordeste de Minas Gerais, a agropecuária é mais diversificada, porém com técnicas de cultivo e lógicas de produção voltadas em sua maioria para o autoconsumo da população rural ou apenas para o mercado local, caracterizando o que Martins (2010) define como relações não capitalistas de produção, tendo por fundamento essencial à produção agrícola para atender as necessidades básicas da família. Ademais, se levarmos em consideração as diferenças do quadro natural, há o elemento climático que é um fator importante no processo de produção e transformação do espaço, pois o fenômeno das estiagens prolongadas interfere diretamente nas dinâmicas sociais e econômicas de expressiva parcela da população. A estiagem/seca tem rebatimentos sociais nas áreas onde a principal atividade econômica está vinculada a agropecuária, pois em determinados períodos eleva a vulnerabilidade social e econômica para o conjunto da população, mas principalmente para aquela que vive na área rural e depende das condições naturais para produzir e garantir uma vida satisfatória.



**FIGURA 4** - Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por setor e por microrregião em Minas Gerais (2010). Fonte: Fundação João Pinheiro (2015). Organizado pelos autores.

Desta forma, a natureza e a sociedade são fatores fundamentais para compreender as dinâmicas espaciais, pois em razão de diferenças de poder aquisitivo, estrutura fundiária, capacidade de produção agropecuária e de geração de excedentes no campo, os grupos sociais são afetados de forma distinta, em que pese à atuação do Estado no favorecimento dos grupos dominantes na oferta de infraestruturas hídricas, crédito bancário e poder político, como historicamente ocorreu na região Nordeste (OLIVEIRA, 1981).

O setor industrial no estado de Minas Gerais, além da forte intervenção estatal em prol de determinados espaços, seja por meio de políticas de incentivos fiscais ou de oferta de infraestrutura, também é resultante da existência de enormes riquezas minerais, notadamente o minério de ferro, concentrado no chamado Quadrilátero Ferrífero, que permitiu a construção de importantes plantas siderúrgicas nas microrregiões de Itabira, Ipatinga, Ouro Preto e Conselheiro Lafaiete. As demais microrregiões de expressividade e diversificação industrial são Belo Horizonte, Uberlândia e Sete Lagoas. Esta área no estado engloba a chamada região do polígono industrial delimitada por Moreira (2004), envolvendo diferentes ramos industriais de bens de capital e de consumo duráveis na forma de aglomerados industriais ao longo dos principais eixos viários e na região metropolitana de Belo Horizonte, que contam com sistemas de transporte e mão de obra abundante. Para o restante do estado, apenas a microrregião de Montes Claros possui alguma expressividade na atividade industrial.

Para o setor de serviços, a distribuição da riqueza é menos concentrada, pois diversas cidades de porte médio e médias atuam como prestadoras de diversos serviços para as áreas de seu entorno. Porém, se destacam as porções central e sul, além da microrregião de Uberlândia. No que se refere ao PIB total, destacam-se a microrregião de Belo Horizonte e as situadas no seu entorno, enquanto que as microrregiões do norte e nordeste têm participações pouco expressivas.

Portanto, quando indicadores de atividades econômicas por microrregião são confrontados, constata-se a elevada desigualdade existente no estado de Minas Gerais. As plantas industriais concentram-se nas áreas central e sul, a agropecuária capitalista modernizada é mais expressiva nas porções sudoeste e Triângulo, enquanto que na vertente norte-nordeste predominam as atividades agropecuárias exploradas em pequenas propriedades, nas quais predominam relações não capitalistas de produção, escassa infraestrutura e condições naturais adversas. Assim, a produção de espaços mineiro está diretamente associada à atuação do poder público que possibilitou a expansão de lógicas capitalistas em determinadas áreas e marginalizou as demais. Como resultado formou-se, do ponto de vista dos indicadores socioeconômicos, duas regiões muito díspares entre si, sendo uma considerada “rica” que envolve as porções central, sul e oeste; enquanto que a região “pobre” compreende o norte e nordeste do estado, reforçando a prerrogativa de que para o capital as desigualdades regionais são parte intrínseca dos ciclos de reprodução e ampliação.

A análise das dinâmicas do mercado de trabalho, associadas à divisão territorial do trabalho e da oferta de serviços públicos essenciais a população permitem compreender elementos indiretamente vinculados à geração de renda. Por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base em indicadores de educação, longevidade e renda evidencia a existência de lógicas diferenciadas em relação ao produto interno bruto (PIB).

Sen (2010) aborda o desenvolvimento na perspectiva de criação e reforço das liberdades individuais e coletivas na sociedade, pois entende que a dimensão renda não pode ser o meio e o fim das políticas públicas para a melhoria das condições de vida das pessoas. A renda na perspectiva do desenvolvimento como liberdade é instrumento importante por possibilitar maior autonomia aos indivíduos, para que possam ter uma vida em que não precisem se submeter a trabalhos forçados, precários e que coloquem em risco à vida para garantir formas dignas de sobrevivência. Para tanto, o autor defende que não se deve focalizar a renda como objetivo principal do desenvolvimento, mas sim situarmos a baixa renda e a vincularmos com a perspectiva mais ampla da privação de capacidades. Assim teremos melhores instrumentos analíticos e, também, operativos para entender os mecanismos necessários para melhorar a vida das pessoas.

A relação entre pobreza e desigualdade vista numa abordagem ampla, fundamenta-se por meio da liberdade dos indivíduos e sociedades que podem construir novas formas de organização e padrões de vida coletivamente, pois, segundo Sen (2010):

Existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em mortes prematuras, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências (SEN, 2010, p.36).

A partir destes elementos importantes do desenvolvimento humano, a avaliação periódica de indicadores de vida das pessoas, torna-se mecanismo fundamental para buscar novas formas de ação do Estado e da sociedade, em geral, para a construção e consolidação de novos valores, dentre os quais a liberdade dos indivíduos.

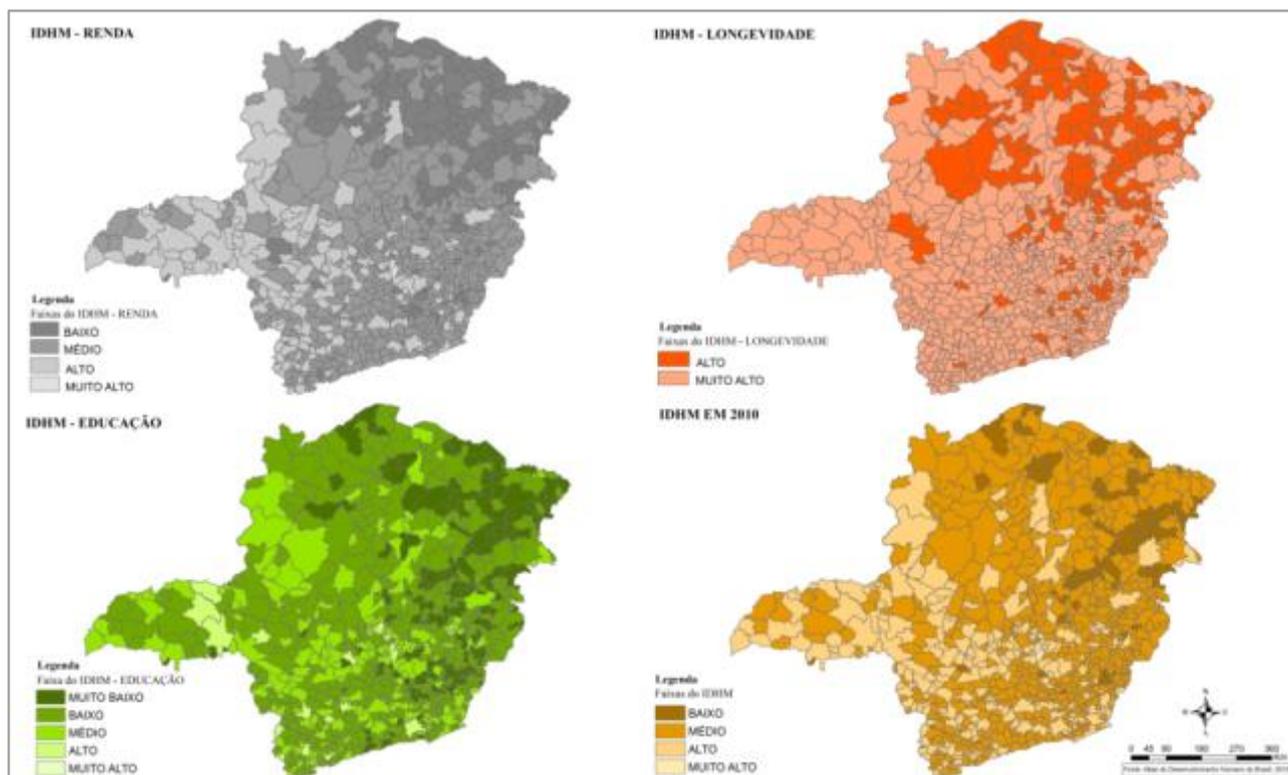
O PNUD, por ser a agência das Nações Unidas que coordena os critérios que avaliam os padrões de qualidade de vida das pessoas, atua no Brasil em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), no caso do Estado de Minas Gerais. Tais instituições são responsáveis pela classificação do IDHM, que para diferenciar os níveis de desenvolvimento entre os municípios classifica-os em cinco faixas, com o intuito de evidenciar em que estágio a localidade está e se houve, ao longo do tempo, melhorias ou retração de seus indicadores. Assim, as faixas do IDHM são (muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto) e podem ser decompostas para os três indicadores (educação, longevidade e renda), sendo que os dados são divulgados por meio do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Para o estado de Minas Gerais utilizamos os dados do IDHM de 2010 (FIGURA 5) para analisarmos como os municípios estão situados, para tanto, optamos por desagregar o índice em seus indicadores. No período compreendido entre os anos de 2000 e 2010, o Brasil apresentou crescimento da economia e houve melhoria na renda, seja pela maior oferta de postos de trabalho, aumento real do poder de compra do salário mínimo e de políticas sociais de distribuição de renda, motivadas pela ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo que reverteu, em parte, as políticas neoliberais instituídas na década anterior (POCHMANN, 2014). A conjuntura de crescimento nacional favoreceu a maior parte das localidades e seus reflexos positivos são perceptíveis na melhoria do índice de desenvolvimento humano da maioria dos municípios do país e de Minas Gerais.

O indicador renda, contudo, evidencia a manutenção de desigualdade na maior parte dos municípios de Minas Gerais, pois estão situados nas faixas de baixo (160) e médio desenvolvimento (525), relevante é a constatação que nenhum município estava na faixa de muito baixo desenvolvimento. Os posicionados com alto desenvolvimento (166) estão, em sua maioria, localizados nas porções sul e oeste do estado, e apenas dois com muito alto desenvolvimento.

A longevidade é alta (193) ou muito alta (660) em todos os municípios de Minas Gerais. Este resultado é consequência da ampliação dos investimentos do Estado brasileiro no setor de saúde, que apresentou melhorias pontuais, no aumento da renda e ampliação do consumo das populações mais vulneráveis. Assim, a saúde por ser um direito garantido por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) permite que a população pobre tenha acesso a estes serviços, o que se refletiu na redução das taxas de mortalidade, também houve investimentos na expansão dos sistemas abastecimento de água potável nas áreas rurais e urbanas de vários municípios, contribuindo para melhorar as condições sanitárias.

Enquanto a educação aparece como indicador de maior desigualdade entre os municípios, pois poucos estão na faixa de alto (23) e médio desenvolvimento (195), enquanto que a maioria está em baixo (465) ou muito baixo (170). A educação continua sendo de baixa qualidade. Assim, as taxas de analfabetismo são elevadas em Minas Gerais e parte da população tem baixo nível de instrução. Esta realidade era reforçada à medida que milhares de jovens e adultos tendiam a abandonar a escola em busca de emprego ou ainda aqueles que terminaram o Ensino Médio e não encontram, em suas regiões, instituições públicas que fornecessem cursos superiores para que pudessem continuar a formação educacional. Esta realidade era mais emblemático nas porções norte e nordeste onde havia poucas universidades públicas, tanto estaduais quanto federais. Contudo, a partir de meados da década de 2000, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) do Governo Federal novos campi de universidades federais e institutos federais foram instalados nestas áreas, aumentando a disponibilidade de vagas no Ensino Superior, contribuindo para a redução da defasagem educacional em relação as demais áreas do estado.



**FIGURA 5** - Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios de Minas Gerais (2010). Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil de 2010. Organizado pelos autores.

Por fim, quanto ao IDHM em Minas Gerais, verificamos que predominam os municípios com médio (552) e alto desenvolvimento humano (226), enquanto persistem municípios com baixo (73) e apenas dois apresentam alto desenvolvimento, sendo eles: Nova Lima e Belo Horizonte. A espacialização do IDHM em Minas Gerais evidencia a necessidade de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida de milhões de pessoas nos diversos municípios, seja nas áreas com escassa presença do Estado ou mesmo naquelas onde a geração de riqueza é abundante, mas sua distribuição se dá de forma concentrada, impossibilitando aos indivíduos o acesso a melhores condições de vida.

A capacidade das pessoas (individual e coletivamente) de serem protagonistas de mudanças requer meios básicos que as permitam fomentar ações que modifiquem a estrutura política do Estado para que este impulse melhorias sociais, econômicas e de infraestruturas nas diversas localidades. Assim,

O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas capacidades, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2010, p. 29).

A pobreza entendida de forma multidimensional em Minas Gerais é mais complexa que a dimensão renda, pois envolve a restrição ao mercado de trabalho, precárias condições de acesso aos

serviços de saúde, principalmente para os residentes nas áreas rurais, e má ou mesmo ausência de sistema de ensino abrangente para todas as classes sociais. A pobreza de capacidades torna-se mais expressiva para as populações da área rural, que têm acesso limitado à serviços de assistência técnica e extensão rural, precários meios de transporte e escasso mercado consumidor para seus produtos. Esta lógica evidencia a manutenção de privação de capacidades que restringem os indivíduos de poderem dar novos significados para suas vidas.

Assim, o IDHM, bem como os indicadores demográficos e econômicos comprovam que o desenvolvimento desigual tem se materializado com a transformação e construção de paisagens e espaços muito diversificados, pois no modo de produção capitalista há constante transformação dos espaços para agregá-los na lógica de reprodução ampliada das relações econômicas. A expansão de cidades, rodovias, áreas industriais, da agricultura intensiva e pecuária são reflexos de um processo de desenvolvimento desigual entre diferentes áreas. Estes elementos resultaram em diferenciações regionais em Minas Gerais, ao longo das últimas décadas, que retratam lógicas e processos díspares de apropriação dos espaços, tanto para a consolidação de lógicas econômico-produtivas vinculadas à economia capitalista mais dinâmica, quanto a espaços menos integrados e periféricos.

A partir destas diferenciações que foram historicamente construídas e das suas consequências sociais, notadamente aquelas concernentes às desigualdades econômicas e de disponibilização de serviços básicos. Algumas instituições públicas adotaram regionalizações com o objetivo de implementar políticas para reduzir as desigualdades no estado de Minas Gerais.

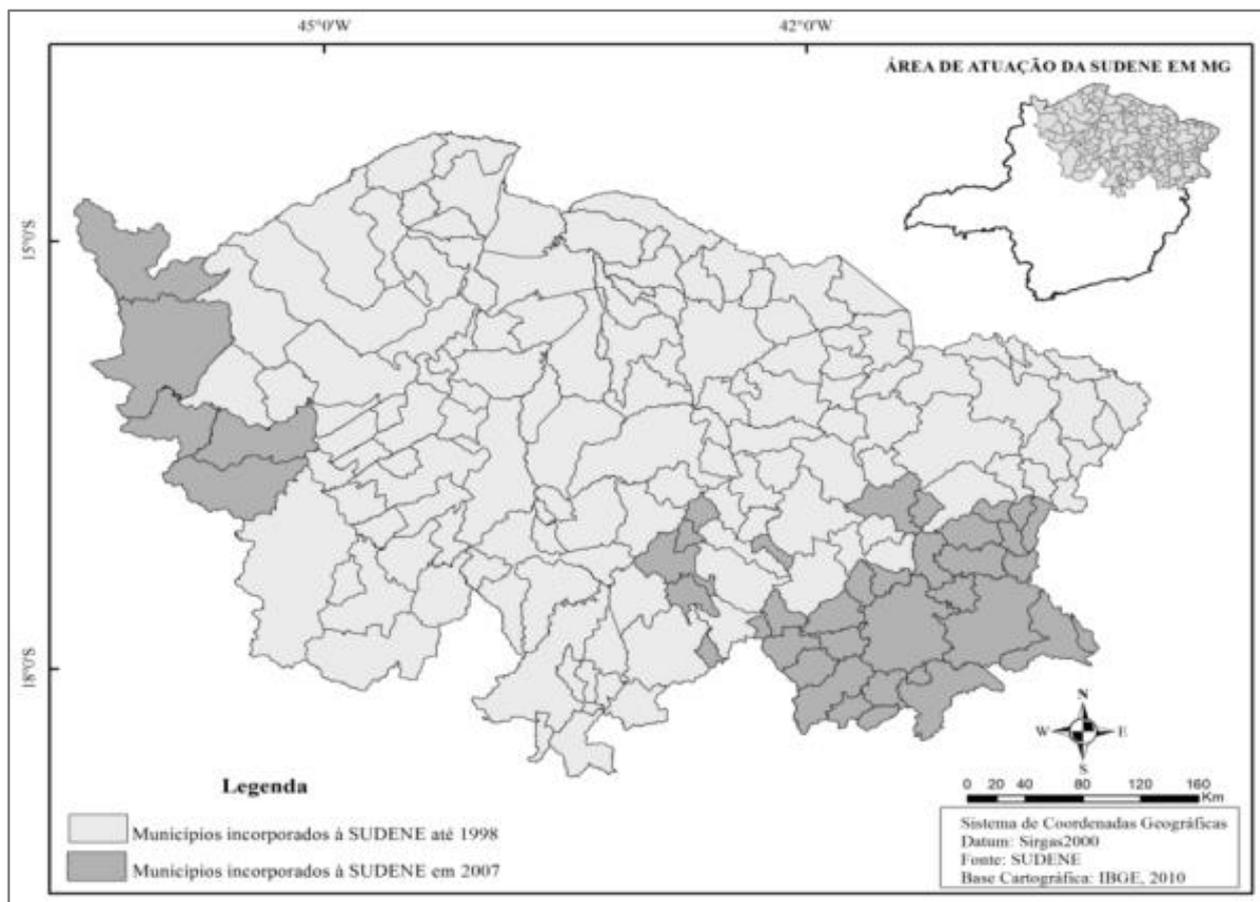
## **5. Regionalização da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)**

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada pela Lei 3.692, de 15 de dezembro de 1959, sendo, atualmente, uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MIN). No momento de sua criação, a SUDENE tinha como objetivo planejar e propor diretrizes para o desenvolvimento dos estados da região Nordeste do Brasil, dos municípios no estado de Minas Gerais que se localizavam no chamado polígono das secas e alguns municípios do norte do Espírito Santo. A delimitação da área do polígono das secas consta na Lei nº 175, de 07 de Janeiro de 1936. Visava-se com a SUDENE criar as condições favoráveis para o desenvolvimento econômico e regional na sua área de atuação, por meio de concessão de financiamentos subsidiados para que as empresas de fora da região investissem parte dos impostos devidos ao Estado (OLIVEIRA, 1981).

Segundo Steinberger (1988) a SUDENE foi a primeira instância do Governo Federal a propor políticas de planejamento regional e buscar uma ação integrada no espaço regional, pois até então as

ações eram isoladas e marcadas pelo caráter assistencialista e soluções de problemas decorrentes da deficiência hídrica, por meio da construção de obras hidráulicas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

A área de atuação da SUDENE, em Minas Gerais, foi ampliada ao longo dos anos com a incorporação de novos municípios, sendo que estes não necessariamente integravam o polígono das secas, mas se localizavam em áreas onde os indicadores socioeconômicos eram baixos. Porém, em 2001, pela medida provisória nº 2.146-1, a SUDENE foi extinta, no então Governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo criada em seu lugar a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) que tinha como recorte territorial os mesmos estados e municípios da extinta SUDENE. Entretanto, no ano de 2007 a SUDENE foi reinstituída por meio da Lei Complementar nº 125, durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que novamente ampliou sua área atuação, sendo incorporados novos municípios do estado de Minas Gerais, tal como consta na Figura 6.



**FIGURA 6** - Municípios que integram a área de atuação da SUDENE em Minas Gerais. Fonte: SUDENE (2014). Organizado pelos autores

De acordo com a Lei nº 7.827 de 27 de setembro de 1989, que instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que garante o repasse de parte da arrecadação da União para a região Nordeste, o setor empresarial que investir nos municípios situados na área da SUDENE tem

direito a acessar recursos repassados para o FNE. Tais recursos são disponibilizados a taxas de juros menores do que os vigentes no mercado financeiro privado e os prazos são maiores.

Dentre as prioridades estipuladas pelo FNE estão aquelas de financiar, em condições favoráveis, empreendimentos e atividades no semiárido de forma diferenciada, e daquelas na área da SUDENE.

Para Cohn (1978) e Oliveira (1981), a SUDENE foi o instrumento encontrado pelo Estado brasileiro para impulsionar a expansão do capitalismo industrial do Centro-Sul para a região Nordeste, com o objetivo de integrar o mercado nacional e equilibrar a divisão territorial do trabalho que vinha se acentuando entre estas regiões. Priorizou-se o setor industrial, sem, contudo, modificar as estruturas econômicas e de poder que são as responsáveis pelas desigualdades socioeconômicas no interior das regiões e entre elas.

Segundo Furtado (1999), a concentração patrimonial e de renda que se formou ao longo da história econômica do Brasil está nas raízes das malformações sociais que se observam. A SUDENE possibilitou que as diferenças econômicas entre a região Nordeste e o Centro Sul fossem reduzidas, contudo não foi capaz de reverter às desigualdades, pois elas são um problema de natureza política ligada às estruturas de poder, antes de ser econômica. Nisso permanece a concentração fundiária, de poder e renda da classe dominante, e a manutenção da pobreza na região.

Recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) são gerenciados pelo Banco do Nordeste do Brasil (Banco do Nordeste), o qual é responsável por financiar empreendimentos na área da SUDENE, inclusive no Norte de Minas Gerais. Para o setor agropecuário, um dos programas que o Banco do Nordeste atua é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), porém este banco tem o Programa de Microfinança Rural (Agroamigo) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é executado nos moldes do PRONAF por meio da concessão de crédito em condições favoráveis. Mesmo na área de atuação da SUDENE, as condições de acesso ao crédito para os agricultores são distintas para alguns municípios no que concernem as taxas de juros, pois essas são menores naqueles que integram o semiárido mineiro (BANCO DO NORDESTE, 2014).

Segundo Cordeiro (2013), com a problemática das estiagens prolongadas e em alguns anos de secas, diversos movimentos da sociedade civil organizada constituíram a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), que durante a III Conferência das Partes de Combate à Desertificação e a Seca (COP III), realizada em Recife, no ano de 1999, se articularam para reivindicar a implementação de políticas focalizadas para a área do semiárido, que levassem em consideração a necessidade de manutenção das populações na área rural e meios adequados de convivência com as condições

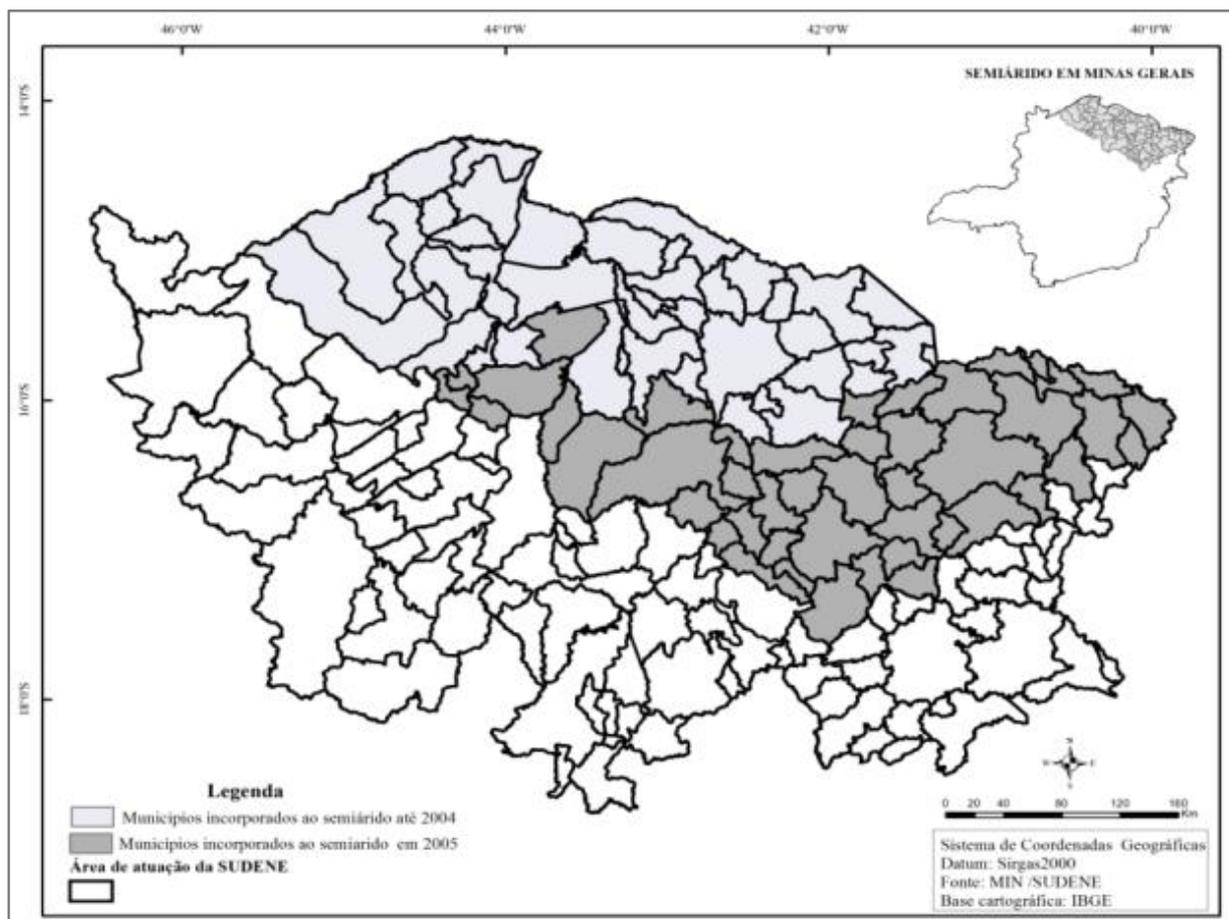
naturais da região, desde políticas de garantia de água para consumo humano até a constituição de sistemas produtivos em pequena escala.

A ASA, além de exigir do Estado brasileiro as políticas públicas de financiamento de ações de acesso a água, se empenhou para expandir a área oficialmente reconhecida como semiárida, já que muitos municípios situavam na área de secas periódicas, mas não podiam acessar os recursos e benefícios concedidos pelo Estado.

Em 2005, após reivindicação dos movimentos sociais integrantes da ASA, o Ministério da Integração Nacional organizou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) envolvendo diversas instituições federais para redefinir a abrangência da região semiárida. Até então, prevalecia a regionalização da área do semiárido definida pela SUDENE, em 1989, que utilizava o indicador climático de precipitação. Para a SUDENE a região semiárida correspondia:

Àquela formada pelo conjunto de lugares contíguos caracterizados pelo balanço hídrico negativo, resultante de precipitações médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, insolação média de 2.800 h/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50% (SUDENE, 1989, apud BRASIL, 2005, p. 52).

A partir desta definição do indicador climático, nove municípios mineiros foram incorporados à região do semiárido em 1989. Em 1999, a SUDENE atualizou a área de abrangência e 40 municípios do estado de Minas Gerais passaram a ser oficialmente reconhecidos como integrantes da área de jurisdição da referida Superintendência. Com os estudos feitos pelo GTI, em 2005, uma nova delimitação da região semiárida foi realizada, incorporando mais 45 municípios mineiros. Na Figura 7 é mostrada a nova área de abrangência do Semiárido em Minas Gerais.



**FIGURA 7** - Municípios situados na área do Semiárido em Minas Gerais (2015). Fonte: SUDENE/Ministério da Integração Nacional (2014). Organizado pelos autores.

Para a definição desta nova área foram utilizados três critérios: Déficit Hídrico, no qual o município ao longo do ano tem que ter 60% dos dias com escassez de água no solo; Índice de Aridez que é uma relação entre a precipitação e a evaporação potencial e; Precipitação/isoieta média de até 800 mm ao ano, sendo considerados os dados referentes ao período compreendido entre os anos de 1960 e 1990. Os municípios enquadrados no semiárido atenderam, ao menos, um destes critérios. Para efeitos práticos e de planejamento público, mesmo que um município possuísse parte de seu território que não se enquadrasse nestes critérios, toda a sua área foi incorporada à região do semiárido.

Dentre as políticas públicas encampadas pelas organizações sociais via ASA estão ações de convivência com o semiárido, relacionadas à implantação de sistemas de captação de água da chuva para consumo humano, como por exemplo, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), gerenciado pela ASA e financiado com recursos federais. Por meio deste programa vem sendo construídas cisternas de placas com capacidade de 16 mil litros nas residências rurais na Região Semiárida.

Já o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água ou “Programa Água Para Todos”, instituído pelo Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011 é coordenado pelo Ministério

da Integração Nacional, e distribui cisternas de polietileno e constrói sistemas simplificados de abastecimento de água nos municípios de atuação da SUDENE, sendo executado por intermédio do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal (BRASIL, 2014).

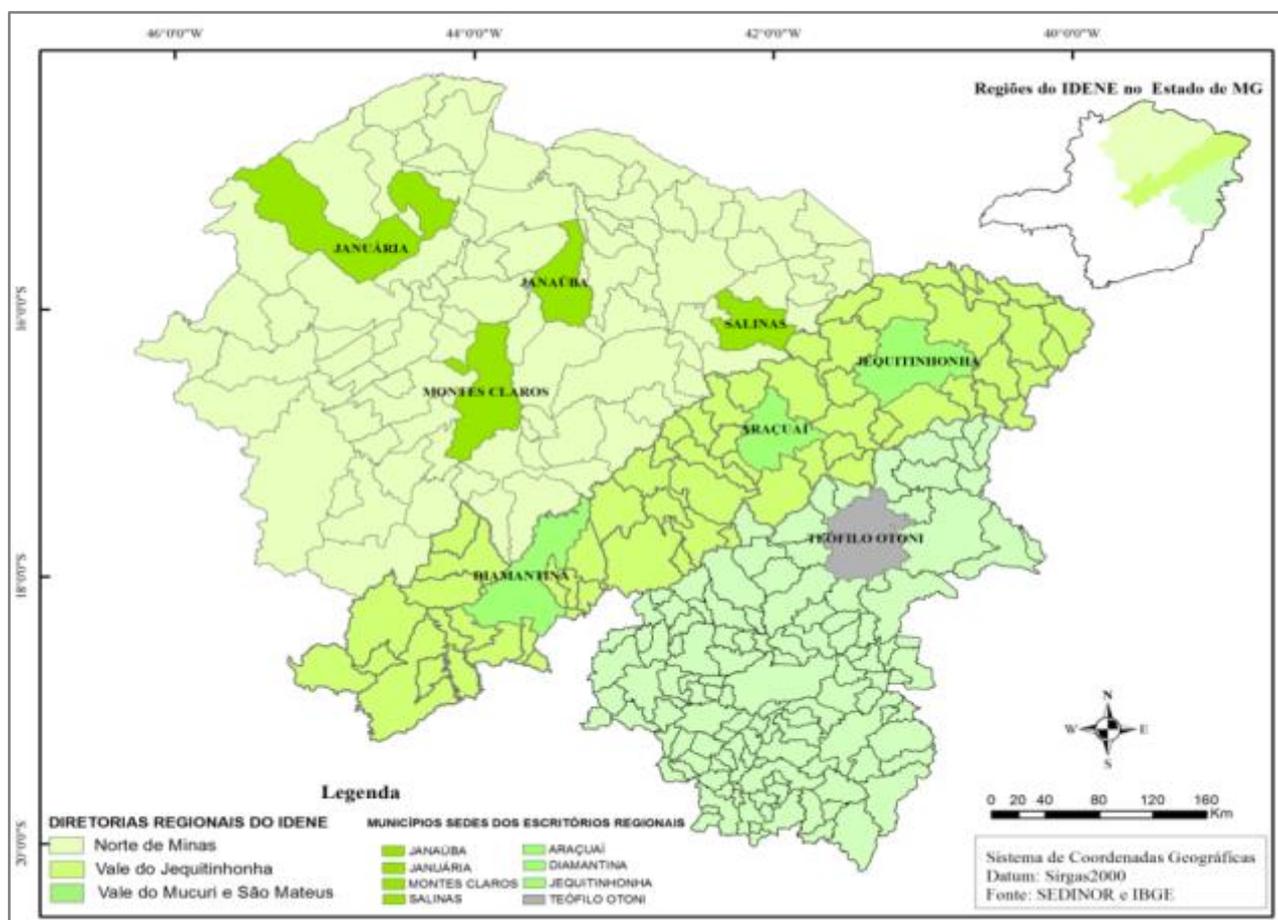
A importância do desenvolvimento de tecnologias de convivência com o semiárido se fundamenta no princípio de que o clima se relaciona com a organização do espaço, pois é variável em função do grau de desenvolvimento econômico e tecnológico das sociedades. Para Sant'Anna Neto (1998), a relação entre os atributos climáticos e a organização do espaço é mediada pelo grau de tecnificação possível e real. As variabilidades sazonais e excepcionalidades das precipitações afetam as atividades agrícolas e toda uma cadeia de relações nestes espaços. Daí a importância dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil se apoderarem de espaços de representação e de reivindicação para exigir do Estado instrumentos políticos que levem em consideração as peculiaridades regionais.

## **6. Regionalização do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE)**

No ano de 2002, por meio da Lei Estadual nº 14.171, foi criado o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), resultante da absorção das estruturas e funções da extinta Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE), então vinculada a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas (SUDENOR). Por meio desta mesma Lei, o IDENE torna-se uma autarquia estadual vinculada a então Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Mucuri e Jequitinhonha e do Norte de Minas - SEDVAN (MINAS GERAIS, 2002). Por intermédio da Lei 21.076 de 2013, a SEDVAN passa a ser chamada Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR) e tem como missão “Promover e coordenar programas e projetos que visem ao desenvolvimento sustentável e à redução das desigualdades dos vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas em relação ao restante do Estado.” A concepção de pobreza para a SEDINOR é principalmente de base econômica e suas ações estão direcionadas a atuarem nesta perspectiva.

O IDENE é o órgão operacional vinculado a SEDINOR, responsável por executar ações nos 258 municípios da sua área de atuação. Mantem parcerias com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-MG), com prefeituras, órgãos federais e entidades da sociedade civil para implementar suas políticas. Em virtude das diferenças socioeconômicas e da grande extensão da área de atuação, a estrutura administrativa do IDENE foi organizada em diretorias e escritórios regionais. Na Figura 8 é apresentada a atual área de atuação do IDENE, por diretorias regionais.

Dentre os parâmetros de enquadramento dos municípios na área do IDENE, um é o produto interno bruto (PIB) *per capita* equivalente à metade do estado. Desta forma, no momento de criação do IDENE, em 2002, as áreas prioritárias eram os Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas. Porém, em 2013, houve, por parte do Estado de Minas Gerais, a incorporação de municípios pertencentes ao Vale do Rio Doce<sup>2</sup> em virtude dos mesmos apresentarem indicadores socioeconômicos inferiores aos do estado, porém significativamente superiores às demais regiões integrantes do IDENE. A anexação destes municípios do Vale do Rio Doce está indiretamente relacionada ao jogo político regional, no qual determinados grupos políticos e econômicos buscam, por meio da SEDINOR, pressionar a SUDENE a anexá-los a sua área de atuação, para que possam ter acesso aos recursos disponibilizados por esta instituição.



**FIGURA 8** - Regionalização da área de atuação do IDENE em Minas Gerais (2015) Fonte: SEDINOR. Organizado pelos autores.

<sup>2</sup> No mapa consta a Diretoria dos Vales do Mucuri e São Mateus, sendo que esta última está inserida na mesorregião do Rio Doce do IBGE. Mantivemos a nomenclatura de diretorias, conforme a estrutura administrativa do IDENE e realizamos a regionalização a partir dos municípios constantes na Lei 21.076, de 27 de dezembro de 2013, na qual os municípios estão identificados por mesorregião e microrregiões, além daqueles municípios de outras mesorregiões que fazem parte da área de atuação do IDENE. A partir de 2014 a área de atuação do IDENE passou a englobar 258 municípios distribuídos em mais de 240 mil km<sup>2</sup>.

As diferentes regionalizações estabelecidas no estado de Minas Gerais, com destaque para as porções norte e nordeste, decorrem dos jogos políticos e dos interesses dos diferentes agentes que atuam na própria área e no Estado de Minas Gerais. A focalização destas regionalizações e as políticas públicas nelas implementadas possuem diversos matizes e objetivos e derivam de decisões do poder instituído em diferentes escalas e dos interesses dos grupos políticos que estão no poder.

## **7. Considerações finais**

As regiões são resultantes de processos de diferenciação espacial entre áreas. A expansão das forças produtivas ao longo da formação socioespacial brasileira, ocasionou estruturas políticas e econômicas desiguais que foram reforçadas com a ascensão da economia urbano-industrial e a intervenção do Estado em prol do capitalismo monopolista no decorrer do século XX.

No âmbito federal, a área de atuação da SUDENE está respaldada pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, que favorece a atração de investimentos privados. No caso do Norte e Nordeste de Minas Gerais os investimentos foram pontuais, destacando-se os realizados por empresas investiram na expansão de monocultura de eucalipto, reforçando a concentração fundiária e intensificando os fluxos emigratórios no campo. A partir de meados da década de noventa do século XX, com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), foi ampliado o financiamento concedido a pequenos agricultores da região, por intermédio do Banco do Nordeste baixas taxas de juros, porém, inferior às necessidades da agricultura familiar. Além disso, a agricultura familiar da região não recebe assistência técnica adequada, o mercado consumidor para os excedentes agrícolas é pouco expressivo e base técnica empregada é rudimentar.

O Estado de Minas Gerais, ao longo das décadas interveio como agente capitalista ao planejar e executar políticas espaciais que maximizaram os rendimentos do capital, priorizando investimentos nas porções central, sul e oeste do território, enquanto as demais áreas permaneceram em segundo plano, resultando na segmentação socioeconômica entre as regiões. No norte e nordeste do estado os indicadores, a infraestrutura geral e a mão de obra apresentam características semelhantes a existente no semiárido nordestino, englobando os municípios mineiros nas mesmas políticas direcionadas àquela região, sem, contudo, serem feitas reformas estruturais, sendo mantida a elevada concentração da propriedade da terra e da renda.

A regionalização estabelecida pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) não favorece o planejamento territorial, pois mantém as estruturas econômicas e sociais nos municípios que a compõe, pois a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR) a qual o IDENE se vincula, não possui orçamento

próprio que permita investimentos estruturais para reverter às desigualdades de infraestrutura, de mercado de trabalho, de acesso a população aos serviços básicos. As ações executadas pelo IDENE são pontuais e setoriais, majoritariamente em parceria com outros órgãos federais e estaduais.

A atuação do Estado por intermédio de políticas públicas não visa minimizar as diferenças regionais, mas sim integrar estes espaços periféricos ao processo de acumulação de capital, num mecanismo que visa reter a mão de obra local para que esta se insira no mercado de trabalho, contribuindo para a reprodução das relações de subalternidade ao sistema hegemônico.

## Referências

AMABILE, Antônio E. de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Freitas et al (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; RIGOTTI, José Irineu Rangel; CAMPOS, Jarvais. Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais. In: Revista **RA'EGA**, Curitiba, nº 13, p.7-18, 2007.

ANDRADE, Manoel Correia de. **Poder político e produção do espaço**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Ed.Massangana, 1984.

BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento regional: Abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 37 – 66.

BOURDIEU, Pierre. O Poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz -16ª edição – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. Banco do Nordeste do Brasil. **Programa de Microfinança Rural**, 2014. Disponível em: [www.bnb.gov.br/agroamigo](http://www.bnb.gov.br/agroamigo). Acesso em Julho de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.535** de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, 2014. Disponível em: [www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/). Acesso Junho de 2014.

BRASIL. **Lei 3.692**, de 15 de dezembro de 1959. Criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/sudene>. Acesso Junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.827**. Instituição do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE. Presidência da República. Brasília, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm)>. Acesso Junho de 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial para redelimitação do semiárido nordestino e do polígono das secas**. Brasília, 2005.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**. 2. ed. - São Paulo: Perspectiva, 1978.

CORDEIRO, Danielle Leite. Reinvenção dos movimentos sociais no Semiárido Brasileiro: O caso do P1MC. In: Irio Luiz Conti e Edni Oscar Schroeder (org.). **Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS/ Ed.a IABS, Brasília, 2013.

CÔRREA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. – São Paulo: Contexto, 1988.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 40 – 53.

DINIZ, Alexandre M.A; BATELA, Wagner Barbosa. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. **Sociedade e Natureza**. Uberlândia, dez. 2005, p. 59 -77.

ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios de Minas Gerais**, 2010. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/>. Acesso Agosto de 2014.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed.- São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GARCIA, Ricardo Alexandrino; NOGUEIRA, Marly. A inserção das cidades médias mineiras da rede urbana de Minas Gerais. **Universidade Federal de Minas Gerais**, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão político-administrativa do Brasil**, 2015. Disponível em: [www.ngb.ibge.gov.br](http://www.ngb.ibge.gov.br). Acesso maio de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS (IDENE). **Projeto de Construção de cisternas de placas no Norte e Nordeste de Minas Gerais**. Belo Horizonte: SEDVAN – IDENE, 2010.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9ª edição revista e ampliada – São Paulo: contexto, 2010.

MINAS GERAIS. **Lei 14.171**, de 15 de Janeiro de 2002. Cria o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE, 2002. Disponível: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa>>. Acesso Junho de 2014.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa**. Lei de criação e vinculações institucional do IDENE, 2014. Disponível:<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa>>. Acesso: Junho de 2014.

MOREIRA, Ruy. A nova divisão territorial do trabalho e as tendências de configuração do espaço brasileiro. LIMONAD, Ester; Haesbaert, Rogério; MOREIRA, Ruy. (Org.). **Brasil Século XXI: por uma nova regionalização?** Agentes, Processos e Escalas. Niterói: Max Limonad, 2004, p. 123-152

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes**. 3. ed - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**, 2010.

POCHMANN, Marcio. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. -1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2014.

RIGOTTI, José Irineu Rangel; CAMPOS, Jarvis. Movimentos populacionais e as cidades médias de Minas Gerais. In: **Encontro Nacional sobre migrações**. Belo Horizonte, 2009. Anais: ABEP, pp.1-27.

SANT'ANNA NETO, João Lima. Clima e organização do espaço. **Boletim de Geografia de Maringá**, v.16, nº 1, p. 119-132, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura T. Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: Natureza, capital, e a produção do espaço**. Trad.: Eduardo de A. Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

STEINBERGER, Marília. Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n.3, p. 117-129, 1988.

Recebido em: 15/05/2015

Aprovado em: 23/06/2015