CLESIO MARCELINO DE JESUS

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
2006

CLESIO MARCELINO DE JESUS

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega.

UBERLÂNDIA – MG

2006

FICHA CATALOGRÁFICA

J58d Jesus, Clesio Marcelino de, 1975-
Desenvolvimento territorial no Brasil : a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local / Clesio Marcelino de Jesus. - Uberlândia, 2006.
139f. : il.
Orientador: Antonio César Ortega.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.
Inclui bibliografia.
1. Economia regional – Teses. 2. Políticas públicas - Brasil – Teses. 3. Desenvolvimento econômico - Participação do cidadão - Teses. I. Ortega, Antonio César. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. III. Título.

CDU: 332.1

Dissertação defendida e aprovada em 08 de junho de 2006, pela banca examinadora:

_____

Prof. Dr. Antonio César Ortega (IE/UFU)

Orientador

_____

Profª. Drª. Marisa dos Reis Azevedo Botelho (IE/UFU)

Membro

_____

Prof. Dr. Jose Giacomo Baccarin (UNESP – Jaboticabal)

Membro

_____

Profª. Drª. Marisa dos Reis Azevedo Botelho

Coordenadora do Programa de pós-graduação em Economia – IE/UFU

Universidade Federal de Uberlândia

Instituto de Economia

Programa de Pós-Graduação em Economia

Dedico essa dissertação àqueles que atuam como protagonistas do desenvolvimento, num prélio capaz de transformar a sua realidade social. E também, à memória de meu pai.

Agradecimentos

Ao agradecer aqueles que de alguma forma contribuíram com estes dois anos de vida acadêmica laboriosa, mas, ao mesmo tempo, prazerosa, corro o risco de esquecer alguns nomes e instituições, no entanto, não posso deixar de agradecer:

À Universidade Federal de Uberlândia, ao instituto de Economia juntamente com os meus professores e funcionários desse Instituto, em especial aos funcionários do CEPES, pelo convívio durante o curso.

À Faculdade Cidade de Coromandel, aos colegas de trabalho e alunos, por contribuições significativas nesta caminhada.

Ao Professor César, pela confiança em mim depositada e pela orientação, ao colocar no caminho a elaboração da dissertação, o que contribuiu para a minha formação num tema atual e multidisciplinar como é ao discutir a temática do desenvolvimento.

Aos colegas de mestrado pelo companheirismo e amizade, especialmente ao Marcelo pelo convívio quase que diário e pelo diálogo permanente em torno da dissertação. Mas também, não posso deixar de citar a amizade, construída ao logo desse trabalho, de André, Claudia, Gabriel, Fernanda Faria, Fernando, Marisa, Ricardo e Ricardo (Rio).

Aos Professores Jose Giacomo Baccarin e Marisa dos Reis Azevedo Botelho, por aceitarem o convite para participar da banca julgadora desta dissertação.

À minha família, pelo incentivo e pela compreensão ao permitir dividir as minhas responsabilidades com a realização deste trabalho, em particular à minha mãe.

À minha namorada Adriana, pela compreensão e companheirismo ao longo desse período.

Aos atores sociais envolvidos nos CONSADs, pelas valiosas informações que contribuíram significativamente para a elaboração dessa dissertação.

“Num mundo de terríveis desigualdades, é um absurdo pretender que os ricos precisem ficar mais ricos para permitir que os necessitados se tornem um pouco menos necessitados”.

Jose Eli da Veiga

Resumo

Esta dissertação estuda o desenvolvimento territorial a partir de uma política pública estrutural implementada pelo governo Lula de no âmbito do Programa Fome Zero. Por meio dessa política, foram instalados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). Iniciamos a discussão em torno do desenvolvimento no Brasil até chegar à dimensão territorial, e aprofundamos questões fundamentais relacionadas a esses espaços e o processo de globalização, a participação do poder público e da sociedade civil, a superação da dicotomia rural-urbano e a descentralização por meio de ações intermunicipais. Neste estudo, investigamos a implementação de 3 CONSADs na região Centro Oeste e pudemos concluir que a proposta governamental é inovadora e tem capacidade de fomentar o desenvolvimento territorial. Entretanto, verificamos, ainda, que essa política requer um conjunto de mudanças para aprimorá-la, principalmente, quando aplicada em territórios deprimidos.

Palavras Chaves: desenvolvimento territorial; políticas públicas estruturantes; articulação da sociedade civil.

Abstract

This dissertation studies the territorial development from a structural public politics implemented by government in the ambit of the Zero Famine Programme. Through this politics, the Alimentary Security Consortium end Social Development were installed (CONSADs). We started the discussion about Brazil development until get to the territorial dimension, and we deepen fundamental questions related to these spaces nand the globalization process, the civil spciety and public power participation, the rural urban dichotomy surpassing and discentralization by intermunicipal actions. In this study, we investigated the implementation of three CONSASD on the center west region and we could conclude that the government proposal is innovated and is capable of estimulate the territorial development. However, we still verified that this politics a collection of changers to improve it, mainly, when it is applied in depressed territorries.

Key words: territorial development; structing public; articulation of the civil society.

Lista de Figuras, Mapas, Quadros e Tabelas

Capítulo 2

FIGURA 2.1 – Estrutura organizacional de referência para os CONSADs 64

QUADRO 2.1 – Momentos e atividades para implementação da Fase 1 67

QUADRO 2.2 – Momentos e atividades para implementação da fase 2 68

QUADRO 2.3 – Momentos e atividades para implementação da fase 3 68

QUADRO 2.4 – Diferenças entre o enfoque tradicional e o enfoque territorial 74

QUADRO 2.5 – Matriz de classificação dos indicadores de desempenho dos Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento no âmbito dos CONSADs 77

Capítulo 3

MAPA 3.1 – Os CONSADs implantados no país em 2004 82

QUADRO 3.1 – Matriz de pontuação dos PIDs do CONSAD Iguatemi 90

QUADRO 3.2 – Matriz de pontuação dos PIDs do CONSAD Entorno de Brasília 109

QUADRO 3.3 – Matriz de pontuação dos PIDs do Baixada Cuiabana 122

TABELA 3.1 – População total, percentual e número de pobres e indigentes nos municípios do CONSAD Iguatemi, 2000 85

TABELA 3.2 – Indicadores sociais dos municípios do CONSAD Iguatemi, 2000 86

TABELA 3.3 – População total, percentual e número de pobres e indigentes nos municípios do CONSAD Entorno de Brasília, 2000 103

TABELA 3.4 – Indicadores sociais dos municípios do CONSAD Entorno de Brasília, 2000 104

TABELA 3.5 – População total, percentual e número de pobres e indigentes nos municípios do CONSAD Baixada Cuiabana, 2000 117

TABELA 3.6 – Indicadores sociais dos municípios do CONSAD Baixada Cuiabana, 2000 118

Anexo A

QUADRO I – Quarenta CONSADs implementados no Brasil 139

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGDR – Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
BM – Banco Mundial
CEPAL – Comissão de Estudos Econômica para América Latina e o Caribe
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONDELIS – Consórcios de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável
COREDES – Conselho Regional de Desenvolvimento
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CTD – Contrato Territorial de Desenvolvimento
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EIR – Entidade Implementadora Regional
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNASA – Fundação Nacional da Saúde
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDATERRA – Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPLAN – Secretaria de Planejamento e de Ciência e Tecnologia (hoje, SEPLANCT)
LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ – Programa Fome Zero
PID – Projeto Intermunicipal de Desenvolvimento
PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SDT – Secretaria do Desenvolvimento Territorial
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Médias e Pequenas Empresas
SEI/BA – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
UFU – Universidade Federal de Uberlândia

Sumário

Introdução 10

Capítulo 1 – O enfoque territorial como uma proposta de desenvolvimento 15
1.1 – Introdução 15
1.2 Do crescimento/desenvolvimento econômico ao desenvolvimento territorial no Brasil 16
1.3 – Conceituação do termo território 25
1.3.1 – Como pensar o território no processo de globalização? 27
1.4 – O papel da sociedade civil na consolidação de um território 30
1.5 – A interação urbano/rural no desenvolvimento territorial 36
1.6 – A ação intermunicipal 41
1.7 – A consolidação de uma proposta de desenvolvimento territorial 44

Capítulo 2 – Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) 49
2.1 – Introdução 49
2.2 – O Programa Fome Zero e os CONSADs 50
2.2.1 – Os CONSADs: da origem à forma de organização 56
2.2.2 – A implementação dos CONSADs 67
2.3 – Proposta metodológica para projetos territoriais 70

Capítulo 3 – Análise da implantação dos CONSADs no Centro Oeste 81
3.1 – Introdução 81
3.2 – O CONSAD Iguatemi 83
3.2.1 – Constituição do CONSAD Iguatemi 83
3.2.2 – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento do CONSAD Iguatemi 90
3.2.3 – Análise geral do CONSAD Iguatemi 96
3.3 – O CONSAD Entorno de Brasília 100
3.3.1 – Constituição do CONSAD Entorno de Brasília 100
3.3.2 – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento do CONSAD Entorno de Brasília 107
3.3.3 – Análise geral do CONSAD Entorno de Brasília 111
3.4 – O CONSAD Baixada Cuiabana 115
3.4.1 – Constituição do CONSAD Baixada Cuiabana 115
3.4.2 – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento do CONSAD Baixada Cuiabana 122
3.4.3 – Análise geral do CONSAD Baixada Cuiabana 126

Considerações finais 129

Referências bibliográficas 133

Anexo A 139

Introdução

Esta dissertação estuda o desenvolvimento territorial como um "novo" enfoque à cerca do processo de desenvolvimento da nação brasileira. O objeto de estudo é analisar a implementação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD –, uma das políticas públicas executadas pelo governo Lula, no âmbito do conjunto de ações estruturais do Programa Fome Zero. Os CONSADs foram criados como instrumentos de promoção do desenvolvimento de territórios deprimidos espalhados pelo país.

A implementação dessa política pública, em grande medida, é resultado do debate em torno do tema do desenvolvimento territorial. Esse debate se aqueceu, principalmente, a partir do reconhecimento da insuficiência do desenvolvimento rural de muitas áreas deprimidas do país, e vêm tendo como modelo inspirador o programa LEADER Europeu. Assim, a implantação de consórcios territoriais tem como objetivo dinamizar determinadas regiões deprimidas envolvendo questões relacionadas com a segurança alimentar.

As políticas de desenvolvimento territorial vêm sendo incentivadas por vários ministérios dentro do Governo. Entre eles, estão: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Trabalho e Ministério do Turismo, Ministério do Planejamento e Ministério da Saúde. Além do governo federal, também as secretarias dos governos estaduais estão implementando ações nesse sentido. Nesse debate, parte-se do pressuposto de que a ação política do município isolado é limitada, uma vez que o desenvolvimento territorial supera o espaço geográfico de um único município, estimulando ação conjunta.

Assim, um estudo aprofundado do tema tem a sua importância ampliada em função da atualidade do debate e da importância política, econômica e social vivenciada no Brasil, envolvendo as três esferas de governo e a sociedade civil.

O debate em torno do território é muito mais amplo que simplesmente o estudo de um espaço geográfico delimitado em que se limitam as características do solo, do clima, dos recursos hídricos, dos relevos e de outras características ambientais semelhantes. Esta querela envolve uma gama de variáveis como as relações econômicas, sociais, políticas, as tradições e a cultura em um processo de engajamento

dos atores sociais de um determinado espaço geográfico, buscando a promoção do desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, o geógrafo Milton Santos (2000) afirma que o estudo do território só se torna importante para um estudo socioeconômico, quando o consideramos a partir do seu uso, por meio do envolvimento dos atores sociais que dele fazem parte. Ou seja, é preciso partir de um território usado/criado para entender a sua dinâmica. É necessário, portanto, identificar os atores sociais e seus interesses, para melhor analisar e compreender o território.

Em estudo recente da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2003), foi definido que territórios são iniciativas de caráter econômico politicamente fundamentadas, que têm a capacidade de combinar uma mobilização social significativa, com viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental. Então, o território pode ser entendido como o espaço que se estrutura em virtude de uma ação social.

Desse modo, no estudo do desenvolvimento territorial, não há como não considerar o papel que desempenha a sociedade civil, entendendo-a como um conjunto de atores sociais, inseridos num determinado espaço, que possam vir a atuar como protagonistas do seu próprio desenvolvimento. Também é importante tratar da relação econômica interna e internacional em relação ao território, pois este não está isolado, influencia e é influenciado pelos desdobramentos da política econômica, da globalização, do desemprego, da poluição etc. É necessário considerar ainda o papel do Estado, não apenas como coadjuvante (regulador), mas como executor de uma política pro-ativa, com ações planejadas e dirigidas a determinados objetivos específicos buscando o desenvolvimento sustentável do território. A participação do Estado é, particularmente, importante nos territórios deprimidos, levando a cabo políticas estruturantes para o desenvolvimento e emergenciais de combate a pobreza.

É por meio da articulação entre a sociedade civil e o poder público, na seleção de projetos locais que se espera criar um efeito multiplicador sobre o investimento no território, capaz de mudar a sua realidade.

Assim sendo, nesta dissertação, realizamos o estudo de uma ação política governamental orientada para fomentar o desenvolvimento de territórios deprimidos. A política a que estamos nos referindo foi implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria de Segurança

Alimentar e Nutricional (SESAN), e vem promovendo ações estruturantes de Segurança Alimentar e de desenvolvimento.

A política estruturante estudada é a da constituição dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). Esses consórcios são uma forma de associação entre municípios com o objetivo do congregar o poder público local e da sociedade civil com vistas à consolidação de um pacto territorial para a promoção de ações conjuntas com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável.

O governo espera que, a partir da implantação dos consórcios, seja possível promover uma articulação intermunicipal com vistas à elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável do território. Plano este que deve ser embasado num diagnóstico dos principais problemas de cada município, realizado pelos membros do CONSAD. Nesse sentido, os CONSADs são associações entre os municípios, estimuladas pelo poder público, que coloca a participação da sociedade civil como protagonista de ações estruturais.

Nesse novo cenário, encontra-se uma estruturação em que os atores sociais (poder público e sociedade civil) interagem em torno de um projeto comum para superar a condição de municípios econômica e socialmente deprimidos. Ou seja, do ponto de vista do MDS, o objetivo é a criação de uma unidade territorial em que os atores envolvidos busquem o seu desenvolvimento, por meio de ações que promovam a geração de emprego e renda como garantia de segurança alimentar e melhorias das condições de vida das populações dos territórios.

Nessas circunstâncias, acreditamos ser de grande relevância o estudo a que nos propomos realizar. Dessa maneira, este estudo busca compreender o "dinamismo" que pode ser gerado pela proposta implantada pelo MDS, ou seja, visa apreender a capacidade e os limites dos CONSADs na promoção do desenvolvimento do território.

Para tanto, selecionamos três CONSADs da região Centro-Oeste: o CONSAD Iguatemi, localizado no Estado do Mato Grosso do Sul, o CONSAD Entorno de Brasília, localizado no Estado de Goiás, e o CONSAD Baixada Cuiabana, localizado no Estado do Mato Grosso, para uma análise mais aprofundada[1].

[1] O nosso envolvimento no período de implementação dos CONSADs esteve relacionado com o projeto de cooperação técnica FAO/MESA/UFU (Projeto TCP /BRA/2905). Esse projeto foi executado ao longo do ano de 2004 com o propósito de realizar estudos para o desenvolvimento de uma metodologia capaz de contribuir com a formulação de Projetos no âmbito dos Planos de Ação elaborados pelos CONSADs, bem

Neste estudo concentramos nossa pesquisa no ano de 2004, quando ocorreu a implementação dos CONSADs e a elaboração dos Planos de Ação para os primeiros projetos de desenvolvimento territorial. No ano de 2005, essa política ficou, praticamente, paralisada e, somente em 2006, o MDS retomou algumas ações.

Para a realização deste estudo, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos. Iniciamos com uma ampla revisão bibliográfica sobre a temática dos territórios, de documentos oficiais do governo federal e estudos relacionados aos CONSADs. Além disso, como membros da Equipe UFU que auxiliou na elaboração da metodologia de identificação de projetos territoriais, pudemos realizar entrevistas com vários atores sociais participantes do processo de implementação dos consórcios, o que nos permitiu obter informações qualitativas. Além disso, realizamos análise e tratamento de dados primários e secundários obtidos durante o trabalho acima citado e em momento posterior.

Esta dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo 1 discutimos o enfoque territorial. Para tanto, partimos de uma revisão teórica e histórica sobre o processo de desenvolvimento implantado, no Brasil, do início do século passado até as proposições atuais que consolidam o debate sobre a dimensão territorial. Em seguida, procuramos inserir o debate acerca do conceito do território numa proposta de desenvolvimento dinâmico, que incorpora todos os elementos ali presentes. O que nos levou a tratar do processo de globalização, da participação da organização social, da superação da dicotomia rural urbano, da constituição de projetos intermunicipais capaz de agregar um conjunto de municípios em suas ações e, por fim, à consolidação de uma proposta de desenvolvimento capaz de superar a condição de depressão em que se encontram muitos territórios no Brasil.

No capítulo 2, apresentamos a proposta de desenvolvimento territorial do MDS no âmbito do Programa Fome Zero. Para tanto, realizamos uma exposição sintética do Programa Fome Zero, envolvendo o conjunto de políticas em que foi subdividido. A partir desse conjunto de políticas, procuramos mostrar que o CONSAD faz parte das políticas estruturantes. Por fim, apresentamos com modificações a proposta metodológica sugerida no Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004) para avaliar os projetos de desenvolvimento territorial identificados no âmbito dos CONSADs.

---

como facilitar a ação de investimentos governamentais. Esse nosso envolvimento preliminar permitiu que realizássemos várias de observação úteis no desenvolvimento dessa dissertação.

Por sua vez, no capítulo 3, analisamos as três experiências de implantação dos CONSADS selecionados da região Centro-Oeste. O que nos permitiu chegar a algumas conclusões que consideramos relevantes, como o caráter inovador da proposta dos CONSADs ao promover uma articulação vertical entre as diferentes instâncias de governo e sociedade civil, num espaço de concertação para a promoção do desenvolvimento, e o incentivo a organização social local. Ao mesmo tempo, nosso estudo nos possibilitou apontar alguns pontos débeis da proposta e da fase de execução, que limitam a consolidação de um pacto territorial capaz de promover ações para o desenvolvimento.

CAPÍTULO 1 – O enfoque territorial como uma proposta de desenvolvimento

1.1 – Introdução

Nos últimos anos, o debate em torno do desenvolvimento vem ganhando novos elementos, como reação a um processo que promoveu um desenvolvimento econômico desigual entre países e nações, e mesmo dentre territórios neles inseridos. Deste modo, economistas de diversas correntes teóricas, junto com outros pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais, vêm construindo uma nova configuração para o termo desenvolvimento, incorporando e valorizando a interdisciplinaridade multidimensional. Assim, neste primeiro capítulo retratamos parte dessa nova configuração, com base no arcabouço teórico que consolida o debate sobre o desenvolvimento territorial.

Para facilitar o entendimento, o capítulo está dividido em sete seções e essa breve introdução. Na segunda seção, apresentamos uma revisão teórica e histórica do debate sobre o desenvolvimento no Brasil desde os anos 30 do século passado até os dias atuais, englobando novas configurações, como a dimensão territorial.

Na terceira seção, procuramos caracterizar o conceito de território dentro de uma proposta de desenvolvimento dinâmico, que incorpora todos os elementos ali presentes. Ao mesmo tempo, numa subseção, buscamos estabelecer a proposta de desenvolvimento territorial no contexto da economia mundial, ou seja, no atual processo de globalização. Já na quarta seção, debatemos a participação da organização social nesta proposta.

Na quinta seção, discutimos a superação da dicotomia rural urbano no âmbito da proposta de desenvolvimento territorial apreendida por nós. Enquanto, na sexta seção, intentamos mostrar que uma proposta de desenvolvimento articulado com o território, no caso brasileiro, deve conter projetos intermunicipais, ou seja, deve agregar um conjunto de municípios em suas ações.

Encerramos o capítulo na sétima seção, procurando consolidar uma proposta de desenvolvimento que vise superar a condição de depressão em que se encontram muitos territórios no Brasil.

1.2 – Do crescimento/desenvolvimento econômico ao desenvolvimento territorial no Brasil.

Ao discutimos o desenvolvimento no Brasil, é importante retornarmos ao papel central que o Estado desempenhou ao longo do último século. É a partir dos anos de 1930, que o governo brasileiro fez uma opção "desenvolvimentista" para a nação. Naquele momento, portanto, começava a ser implementado um projeto de transformação para superar os entraves rumo ao desenvolvimento industrial do país, cuja base produtiva hegemônica era a atividade agrícola voltada para a exportação com uma população, predominantemente, rural e um território "fragmentado", com grandes desigualdades territoriais, políticas e sociais.

Daquele momento até o final da segunda guerra mundial, observa-se uma mudança importante no pensamento hegemônico mundial. Ficava claro que não bastava buscar o crescimento econômico para diminuir as desigualdades territoriais. Mais que crescimento econômico, urgia gerar um processo de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, para além do crescimento do PIB, as economias nacionais precisavam minimizar as desigualdades socioeconômicas entre as nações.

Com o fim da segunda guerra mundial, a expressão desenvolvimento ganhou espaço nos debates econômicos e políticos, influenciada pela disputa gerada pela Guerra Fria entre as nações hegemônicas dos mundos capitalista e comunista. "Afinal, fosse para impedir o avanço de um sistema sobre o outro em regiões pobres, fosse para demonstrar a superioridade de um sobre o outro, o certo é que a busca do desenvolvimento de regiões ditas subdesenvolvidas tornou-se prioridade de nações capitalistas e comunistas" (ORTEGA, 2005:01).

Ainda de acordo com Ortega (2005), nesse processo, e tendo como referência os postulados teóricos keynesianos, a participação do Estado no desenvolvimento das nações capitalistas assumiu um protagonismo nunca antes visto, emergindo discussões em torno do desenvolvimento regional, com tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades regionais das nações. Assim, organismos multilaterais foram constituídos para interceder junto aos países.

Foi nesse contexto que surgiram a Organização das Nações Unidas e suas agências (CEPAL, FAO, UNESCO, OMS, OIT), o Fundo Monetário Internacional (FMI), para socorrer os países em crise de balanço de pagamento, e o Banco Mundial (BM), que dentre outras funções, tinha como objetivo dar estabilidade à moeda.

Nesse processo, importantes autores contribuíram com estudos e debates em torno do desenvolvimento no Brasil, iniciados nos anos de 1950 com os trabalhos da comissão mista Brasil-EUA e pelas análises desenvolvidas pela CEPAL[2], tendo como expoente Raul Prebisch. Além das contribuições de Celso Furtado e Caio Prado Junior, entre outros.

De uma maneira geral, esses estudos e debates apontavam para a natureza desigual do desenvolvimento no mundo e formularam um arcabouço teórico que visava explicar as particularidades dos desenvolvimentos nacionais. Ou seja, teorias que ressaltavam as especificidades de cada nação, procurando identificar a natureza e as causas do subdesenvolvimento. Emergiu, assim, a concepção centro-periferia, formulada no campo cepalino, e que se tornou um dos principais argumentos teóricos a favor da industrialização.

Dessa maneira, de acordo com Benjamin (1998), como resultado desse esforço industrializante, dos anos 30 aos 80 do século passado, a produção industrial brasileira foi multiplicada 27 vezes; país algum alcançou esse ritmo no mesmo período, quando se internalizam importantes setores industriais, como o de bens de capital, de bens duráveis, de insumos básicos, entre outros, construindo uma vasta base industrial com a base tecnológica até então existente.

No entanto, no início dos anos de 1970, Celso Furtado já alertava para os limites desse processo de "desenvolvimento econômico", influenciado, fundamentalmente, pela dinâmica das economias centrais, que proporcionou o progresso material no país. Assim, o processo de "desenvolvimento econômico", implementado no país promoveu um grande crescimento do produto interno bruto sem que fosse acompanhado pela superação de problemas sociais e desigualdades territoriais.

Esse processo desenvolvimentista, impulsionado pelo Estado centralizador, promoveu uma modernização conservadora, ou seja, houve um grande crescimento econômico com pouco desenvolvimento social. Ainda que toda a população fosse beneficiada com tal crescimento, houve uma ampliação da concentração de renda no período. Neste sentido, podemos concluir que o Estado não realizou as reformas estruturais necessárias para a promoção de um desenvolvimento sustentável, embora vários setores da economia brasileira chegassem ao início dos anos de 1980 no mesmo patamar tecnológico/produtivo das nações mais desenvolvidas. Portanto, esse processo

[2] Comissão de Estudos Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão das Nações Unidas.

de desenvolvimento industrial não colocou o país na condição de uma nação desenvolvida, quando comparado com as nações hegemônicas.

Tomando como referência Veiga (2005), também podemos concluir que a ação do Estado, ao promover o crescimento econômico, gerou uma mudança quantitativa, enquanto a busca pelo desenvolvimento deve promover uma mudança qualitativa, embora crescimento e desenvolvimento estejam fortemente correlacionados. É essa mudança qualitativa, provocando impactos estruturais, políticos, econômicos, sociais, culturais e ecológicos que entendemos como a busca pelo desenvolvimento sustentável[3], capaz de mudar a realidade de economias com uma heterogeneidade tão grande como é a brasileira.

Com os desdobramentos da segunda metade da década de 1970 e início da década de 1980[4], o Estado brasileiro já não conseguia articular-se para continuar promovendo tal crescimento econômico e muito menos o desenvolvimento da nação. As suas principais ações passaram a ser centradas no combate à crescente dívida externa e na elevada inflação.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a década de 1980 foi cunhada como uma década perdida, em termos de desenvolvimento econômico, de outro lado, houve uma importante mudança no processo político, com o fim do regime militar e a redemocratização do país. Para Cano (2000), esse processo de redemocratização levou à promulgação da nova Constituição Federal, que, a um só tempo, fortaleceu as bases democráticas do país, ampliando ou explicitando melhor os direitos sociais e promovendo um conjunto amplo de reformas[5].

De acordo com Buarque (2002), a pressão interna por meio da presença dos movimentos sociais, influenciando a elaboração da Constituição de 1988, mesmo que de forma desordenada, garantiu importantes avanços no processo de descentralização das políticas públicas, tanto entre o Estado e a sociedade civil, como dentre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Com a descentralização administrativa e de recursos, o poder público local ganhou maior autonomia na gestão de serviços e projetos públicos executados localmente.

[3] Para aprofundar nessa temática, ver: Veiga (2005) e Nobre & Amazonas (2002).
[4] Estes desdobramentos são frutos de acontecimentos externos ao país, ocasionados pela crise do petróleo e a elevação dos juros internacionais.
[5] Estas reformas estão relacionadas com o papel do Estado na economia, com o sistema financeiro, com o comercio internacional mediamente abertura comercial e a reforma tributária.

Com esses desdobramentos, o debate teórico em torno da proposta de desenvolvimento ganhou novos elementos. De um lado, a sociedade civil exigia maior participação, cobrando melhores resultados econômicos e sociais ao Estado, o que podemos caracterizar como demandas do lado interno; de outro lado, a influência externa vai se dar por meio de novas propostas de desenvolvimento.

Nesse âmbito interno, para Tatagiba (2002), o discurso da participação da sociedade "lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados" (TATAGIBA, 2002:47). Deste modo, "a sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim, como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação de recursos públicos" (*ibid*). É essa participação da sociedade que rompia com o modelo exclusivo de planejamento do desenvolvimento calcado na lógica de cima para baixo (*top-down*), inserindo também a lógica de baixo para cima (*bottom-up*).

Com a descentralização política, ganhou força, no Brasil, o debate sobre o desenvolvimento local com a criação de vários conselhos[6], alguns com responsabilidade de formulação e gestão de políticas públicas, particularmente, nos territórios deprimidos. Um dos principais conselhos a atuar nesta linha, foram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

De acordo com o MDA, o CMDRS é um fórum permanente de debate dos interesses dos agricultores familiares no âmbito municipal. Este conselho foi criado em função do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e tem por finalidade analisar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR –, além de sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais, promover articulações para implementação PMDR, e auxiliar no acompanhamento e fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos.

Porém, é preciso ter em mente que essa aparente transferência de poder ainda não assumiu grande proporções no Brasil, salvo algumas exceções, pois, em muitos casos, os conselhos serviam apenas para legitimar a ação pública. Tatagiba (2002), quando analisa os conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de saúde, criança e adolescente e assistência social nas três esferas de governo, conclui que "os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido

[6] A criação dos conselhos a partir da constituição de 1988 cria uma oportunidade para a sociedade civil participar da ação pública.

poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas" (Ibid, p 98). Por outro lado, não se pode ignorar que a sua proliferação, permite maior fiscalização da ação pública.

Enquanto a influência externa se intensificou ao longo dos anos de 1980, sob um contexto de crise – econômica, social e política –, apresentando "novas" teorias e propostas que vêem influenciando as formulações políticas nacionais. Essas teorias estão fundamentadas na supremacia do mercado nos processos de desenvolvimento sob o domínio das propostas liberalizantes que procuram eliminar a presença ativa do Estado intervencionista, visando sucumbir a proposta keynesiana. Assim sendo, pelo lado externo, surgiu um conjunto de propostas que vêem influenciando o debate e a execução de um projeto de desenvolvimento no Brasil, inclusive, no processo de redemocratização. Porém, foi a partir do início da década de 1990 que tais proposições foram amplamente implantadas no país sob forte influência de organismos multilaterais internacionais, como o FMI e BM.

Essas proposições ganharam maior expressão com base na experiência européia, com destaque para a "Terceira Itália"[7], que foi utilizado como uma referência para o resto do mundo na formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento endógeno, tomando como referencial o território. Nos estudos sobre essa região da Itália, os autores procuram mostrar que, as especificidades locais, derivadas da cooperação entre os agentes econômicos envolvidos no território, constituíram os elementos necessários para promoção do desenvolvimento.

De acordo com Mendonça (2005), as organizações internacionais influenciadas pelos estudos sobre as novas experiências de desenvolvimento reformularam as suas propostas, incorporando a noção de capital social e humano, território e sustentabilidade em suas concepções sobre desenvolvimento[8]. Dessa maneira, foram recomendadas novas propostas organizacionais da gestão pública apoiadas na descentralização administrativa, que "em linhas gerais, passaram a valorizar as estruturas de organização dos governos locais e a maior participação das sociedades na condução das políticas públicas" (*Ibid*, p 7). Sendo que aqueles "modelos" de desenvolvimento endógeno e autônomo, que deram certo em determinado local, passaram a ser o modelo de referência, sem levar em consideração as especificidades de cada território.

[7] Esta expressão foi criada por A. Bagnasco referindo-se à região centro norte e norte oriental da Itália.
[8] Segundo Mendonça (2005), os movimentos ambientalistas contribuíram para o debate da sustentabilidade, acrescentando um novo elemento ao modelo de desenvolvimento econômico, sobretudo, com a criação da Agenda 21.

De acordo com recomendações do BM, essas propostas de desenvolvimento partem de um pressuposto essencial, a busca pelo mercado competitivo, sinônimo de eficácia econômica. Ao Estado cabe a busca de um ambiente propício para o desenvolvimento das forças de mercado.

Assim, Mendonça (2005) procura mostrar que as questões da pobreza e das desigualdades sociais são tratadas a partir de uma perspectiva do "desenvolvimento", porém numa lógica individual embasada na abordagem de Amartya Sen, pela qual os agentes são livres para fazerem as suas escolhas, numa sintonia perfeita com os mercados. Cria-se uma nova relação entre mercado, Estado e sociedade que proporciona um avanço da mercantilização para outras áreas da sociedade, ao mesmo tempo, reduz os gastos do setor público uma vez que o desenvolvimento territorial deve ser endógeno.

Portanto, como chamam a atenção Mendonça e Ortega (2005), na década de 1990, parece emergir um aparente consenso em torno da descentralização do planejamento e da execução das políticas públicas. Pois, de um lado estão as políticas públicas, desde cima, orientadas por organismos multilaterais internacionais, do outro lado, estão as reivindicações desde baixo, originada da cobrança da maior participação da sociedade civil e da menor intervenção de estado.

Nesse arcabouço de desdobramentos, brotam no Brasil, novas propostas de desenvolvimento, sobretudo, para as áreas mais deprimidas que não foram beneficiadas pelo crescimento econômico até então. Principalmente, o chamado desenvolvimento local e, mais recentemente, o desenvolvimento territorial, que vem despertando o interesse de instituições públicas e privadas e de teóricos de diferentes áreas do conhecimento.

Assim, a proposta do desenvolvimento local, como ressalta Buarque (2002), está embasada num processo endógeno de mudança, com vista a um maior dinamismo econômico e uma melhor qualidade de vida da população, em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para implementar tal proposta, é preciso estruturar três grandes pilares: a formação de capital social local; o aumento da competitividade das atividades econômicas locais e a reestruturação e modernização do setor público local. Esse conjunto de pilares deve agregar a distribuição de ativos sociais, fundamentalmente, o conhecimento (escolaridade e capacitação tecnológica).

Desse modo, apoiado nas orientações do BM, fortemente influenciadas por Sen, as estratégias de desenvolvimento local buscam o estímulo à constituição de arranjos

sócio-produtivos no âmbito local para que libere sinergias, pois o desenvolvimento dar-se-á de maneira autônoma e endógena, quase que mediante um processo de "geração espontânea" diriam seus críticos. Ou seja, basta um estímulo para a constituição de um arranjo local, que este terá capacidade de protagonizar o desenvolvimento local.

Diferentemente dessa lógica autônoma e endógena, fragmentada e "espontânea", de pensar o local como o elemento central para o desenvolvimento dos territórios deprimidos, outros autores buscam uma lógica muito mais ampla e que rompe com vários desses pressupostos. Numa proposta de desenvolvimento territorial que leva em consideração o desenvolvimento econômico desigual (presença de territórios desenvolvidos com deprimidos), a participação da sociedade e os novos modelos de desenvolvimento, entendem que a lógica liberal não dá conta de superar a situação de depressão.

Nesse sentido, uma proposta de desenvolvimento territorial não nega importantes determinações estruturais, como menciona Brandão (2003). Para esse autor, não é possível abrir mão do apoio externo ao local. Portanto, não é possível abrir mão do Estado e da execução de políticas nacionais, não dá para desconsiderar a inserção global, não dá para desconsiderar a história local e suas especificidades, não dá para desconsiderar os conflitos de classes e conflitos políticos locais, regionais e nacionais.

Como questiona Brandão (2003):

> Um país continental e magnificamente diverso como o Brasil, com longa história de inserção submissa à ordem mundial capitalista, ainda em formação e até em processo de ocupação de muitos de seus espaços territoriais, marcado por enormes desigualdades regionais, pode prescindir de políticas nacionais? (Tânia B. Araújo, 2005: 41, ressaltando questionamentos de Brandão (2003).

De acordo com Ortega (2005), é evidente que não, principalmente, quando se leva em consideração que muitos dos arranjos sócio-produtivos locais com vistas ao desenvolvimento são constituídos por sociedades excluídas e, às vezes, conflitantes entre si, com enorme grau de pobreza, com baixa organização social, sem infra-estrutura social básica etc. Assim sendo, cabe perguntar: o que dizer para essas comunidades de regiões/territórios deprimidos? Que esperem o trem da história para que os arraste para o desenvolvimento? Que esperem um novo "bolo" crescer para efetuar a distribuição?

Portanto, não se trata de fazer apologia ao tema do desenvolvimento territorial/local, que, segundo alguns autores, vem se constituindo em "enorme

modismo" (Brandão, 2003). Entretanto, para o conjunto da sociedade que faz parte dos inúmeros arranjos sócio-produtivos que vêm se espalhando pelo país nos últimos anos, a questão não pode ser colocada como um simples modismo. Pois, para esses, os arranjos locais são uma forma encontrada para que consigam a inclusão social, política e econômica.

Em trabalhos recentes, Celso Furtado chama a atenção para a dificuldade de superação da condição de subdesenvolvimento do país, haja vista a imensa massa de pobres ainda existentes. Assim, o autor defende, ferreamente, a atualidade e a necessidade da formulação e implantação de um projeto nacional de desenvolvimento, o que exige criatividade.

> Estamos longe, pois, do verdadeiro desenvolvimento, que só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade. Superar as barreiras do subdesenvolvimento requer criatividade política, impulsionada pela vontade coletiva. E esta supõe um reencontro das lideranças com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução do País deverá ser a participação maior do povo no sistema de decisões (FURTADO, 2002).

Dessa maneira, não se pode esperar que políticas de desenvolvimento territorial sejam capazes de resolver o problema do subdesenvolvimento do país. Mas também não se pode negar que esse é um importante instrumento, capaz de contribuir, positivamente, para esses territórios deprimidos. É nesse contexto que os conceitos de território e de desenvolvimento territorial vêm sendo amplamente debatidos por um grande número de pensadores e pesquisadores preocupados, particularmente, com as regiões mais deprimidas do país.

Nesse sentido, Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001) chegam à conclusão de que existem, no Brasil, 44,043 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza[9], pertencentes a 9,324 milhões de famílias, abarcando 27,8% da população total. Essa população está distribuída de forma heterogênea, 19,1% da população nas regiões metropolitanas, 25,5% nas áreas urbanas não metropolitanas e 46,1% da população no meio rural. Portanto, de acordo com esses dados, a distribuição das famílias pobres concentra-se nas áreas rurais e nas pequenas e médias cidades do interior.

[9] A metodologia desenvolvida pelos autores toma como base de dados a PNAD (1999) e classifica como pobres as pessoas com renda média familiar disponível per capita até US$ 1,08 por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

Ainda de acordo com esse trabalho, o sudeste possui 17,1% da sua população pobre, totalizando 11,491 milhões de pessoas. Enquanto, no Nordeste, 48,8% da população é pobre, totalizando 21,873 milhões de pessoas, das quais 9,452 milhões estão espalhadas pelo meio rural, outros 9,440 milhões nas áreas urbanas não metropolitanas e somente 2,981 milhões nas regiões metropolitanas.

Ortega e Cardoso (2002) apontam que o debate em torno do desenvolvimento rural no Brasil, mais recentemente, foi fortemente influenciado pela experiência européia de implantação do programa LEADER[10], que, desde 1991, busca fortalecer uma Europa rural integrada na economia, graças aos seus recursos e às suas iniciativas locais. As ações desse programa estão direcionadas para as regiões deprimidas por meio de um conjunto de políticas voltadas para a geração de atividades, emprego e fortalecimento do território.

O programa LEADER sustenta-se na abordagem territorial para desenvolver ações de combate às desigualdades entre os territórios rurais da Europa. A partir de um projeto pioneiro, que privilegiou uma forma inovadora de incorporar os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações de planejamento, o programa colocou a sociedade civil junto com instituições públicas e privadas na busca de um projeto comum de desenvolvimento para determinado território.

Beduschi Filho e Abamovay (2003), com base em outra experiência internacional importante, destacam a utilização do território como plataforma do desenvolvimento por meio do Programa EZ/EC (Empowerment Zones and Entreprise Communities), desenvolvido nos EUA desde 1993. Esse programa visa agregar diferentes atores das comunidades rurais com elevados índices de pobreza em torno de um planejamento estratégico de médio e longo prazo para os territórios. Essa participação deve ser ativa e envolver, além do planejamento, a implantação e acompanhamento do projeto.

Portanto, o debate em torno do território deve ser superior ao simples estudo de um delimitado espaço geográfico, em que se limita a características do solo, do clima, de recursos hídricos, de relevos e de outras características ambientais semelhantes. Ou do entendimento de que o território é apenas uma extensão considerável de terras, uma área de um país, estado ou cidade. O debate em torno do desenvolvimento do território envolve uma gama de variáreis, como as relações sociais, os costumes, a cultura em um

[10] LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural).

processo de engajamento dos atores sociais inseridos em um determinado espaço geográfico, buscando a sua promoção, ou seja, o seu desenvolvimento econômico, social, político e ambiental. O que remete ao desenvolvimento territorial como uma forma de buscar o desenvolvimento sustentável.

1.3 – Conceituação do termo território

Embora território, espaço, lugar e paisagem sejam conceitos chave para a geografia, guardando entre si forte grau de parentesco, estamos renunciando à busca por uma diferenciação entre espaço e território, pois Milton Santos afirma que essa diferenciação são meras "filigranas" dispensáveis ao grande debate.

Para Sabourin (2002), "especificar e caracterizar um espaço é, realmente, quase criar um território" (*Ibid*, p 24). Ao mesmo tempo, esse autor procura mostrar que, no sentido acadêmico, espaço e território são termos, muitas vezes, confundidos quando analisados por meio de uma interdisciplinaridade. Embasado em Brunet (1990), mostra que, para a nova Geografia, "o espaço é uma construção social".

Para Tartaruga (2005), Milton Santos apresenta um conceito geográfico complexo e pouco operacional do espaço, "formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá" (SANTOS 1999:51 apud TARTARUGA 2005).

Partindo desse conceito de espaço, Tartaruga, fundamentado em Suertegaray (2000), mostra que ele é muito abrangente e abstrato dentro da Geografia e aponta para a utilização de conceitos mais operacionais, como paisagem, lugar, região e território. Acrescenta ainda que "esses conceitos expressam diferentes perspectivas ou óticas de leitura do espaço geográfico, oferecendo, cada um deles, diferentes procedimentos metodológicos" (TARTARUGA, 2005: 4-5).

Assim, ao delimitar o conceito de território, vinculando-o a um conjunto de informações com o espaço, conseqüentemente, o território não é trabalhado como um simples termo, mas como um importante conceito analítico para o entendimento do espaço. Neste estudo, não se pode prender apenas à descrição do espaço, mas no entendimento do sistema em sua totalidade, envolvendo a descrição, a explicação e a análise.

Essa mudança de conceituação do território implica uma transformação radical do termo, que passa a incorporar elementos da problemática humana, ampliando a capacidade heurística do conceito. Deste modo, o território é apresentado "como um produto produzido pela prática social, e também um produto consumido, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social" (BECKER, 1983:8 apud BLUME, 2004). Então, o território passa a ser visto como um espaço geográfico construído pelas relações sociais, influenciado pela cultura e delimitado institucionalmente, superando o conceito físico de uma delimitada área.

Desse modo, Blume (2004) apresenta três perspectivas que organizam e diferenciam as formulações teóricas para o entendimento do território como tema de investigação científica. A primeira perspectiva a tratar do território é a política, que o enfatiza "como tema de estudo das relações de dominação e apropriação do espaço em várias esferas de análise" (*Ibid*, p. 51). A segunda perspectiva a tratar do território é a simbólica, que tem contribuído no sentido de valorizar a identidade territorial, o que a sociedade vive nesse espaço. Enquanto a terceira perspectiva faz uma junção das duas, apresentando uma definição que procura "apreender diferentes contextos inerentes aos processos formadores do território como os econômicos, políticos, culturais e ambientais" (BLUME, 2004:52). É esta última visão que será adotada neste trabalho.

Para o geógrafo Milton Santos (2000), o estudo do território só se torna importante para um estudo socioeconômico, quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que estudamos e pensamos juntamente com os atores sociais que dele fazem parte. É preciso, portanto, identificar os atores sociais e seus interesses, para melhor compreendermos o território.

Assim, para Dias, "território usado foi a expressão criada por Milton Santos para formar uma nova idéia, que permitisse pensar o real como objeto de pesquisa e de intervenção: pensar o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço" (DIAS, 2004:70). O que está colocado é que, ao estudar o território usado, temos que incluir todos os atores envolvidos. Ou seja, "a sociedade exerce permanentemente um diálogo com este território usado que inclui as coisas artificiais e naturais, a herança social e a própria sociedade em seu movimento atual" (SANTOS, 2000:26).

Ainda de acordo com Santos (2000) o território pode ser entendido como o chão da população, isto é a sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território revela as contradições, relaciona-as com o cotidiano e consiste na base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os

quais ele influi. O que nos permite adotar o território como a base para a interpretação de uma realidade vivida.

Nesse sentido, o território pode ser "modificado" a qualquer momento, uma vez que a atuação sobre ele envolve uma ação social, que inclui homens e a terra. Assim, cada território é fruto de tal ação social, que pode apresentar resultados diferenciados a depender do seu uso, fruto do diálogo constante com a sociedade ali presente.

Gaspar também reforça esse debate, no qual "o conceito de território implica uma apropriação, um ordenamento, uma identificação por parte de um grupo social" (Gaspar, 2004:182). Além disso, nesse trabalho, citando Raffestin (1980), o autor procura mostrar que, para "produzir" o território, os atores envolvidos são encontrados desde o Estado até o indivíduo, passando por organizações sociais pequenas ou grandes.

Nessa conceituação teórica, o território definido pelo MDA exemplifica bem a aplicação desse debate. Para a SDT/MDA, o território é:

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

Portanto, o território definido nessa perspectiva, é um resultado e não um dado, pois ele é fruto de uma construção social, política, cultural, histórica ou institucional, envolvendo uma lógica coletiva dos atores presentes.

1.3.1 – Como pensar o território no processo de globalização?

Para Santos (2000), num contexto de globalização, em que prevalece a lógica dos interesses individualistas e conflitantes das empresas, o território acaba fragmentado. Ou seja, um projeto comum de desenvolvimento territorial pode ser eliminado, principalmente, se o Estado abandona a sua política de intervenção sob o processo de ordenação do uso do território. Acrescenta, ainda, que "na ausência de uma regulação unificadora do processo social e político, o que se impõe é a fragmentação social e geográfica também como um processo social e político" *(Ibid*, p. 23).

Então, é preciso pensar num projeto para o desenvolvimento do território aproveitando os espaços que a globalização oferece e não apenas se subjugar à sua força. Para tal, cumpre trabalhar com o território socialmente utilizado, com um elo social, pois "a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade" (SANTOS, 2004: 338).

Santos ainda continua declarando que:

> A ordem global funda as escalas superiores ou externas à escala do cotidiano. Seus parâmetros são a razão técnica e operacional, o cálculo de função, a linguagem matemática. A ordem local funda a escala do cotidiano, seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contigüidade. (SANTOS, 2004: 339).

Nesse sentido, a lógica global é "desterritorializada", pois o centro da sua ação, quase sempre, não está no mesmo local de sua sede, levando a uma homogeneização do território. Enquanto a lógica do local é a do espaço banal e do espaço vivido, que é "reterritorializado", fruto de uma interação entre todos os seus elementos: empresas, homens, instituições públicas e privadas, entre outros, o que resulta numa heterogeneidade entre os territórios dentro de um mesmo país. Assim, ocorre uma "convivência dialética" entre duas lógicas que se interagem concomitante.

Blume (2004) também procura mostrar que existe uma dicotomia no processo de globalização sobre o território. De um lado, a globalização imprime sobre os territórios uma homogeneidade padronizada, o que dispensaria uma análise das relações espaciais. A forma homogênea se daria, principalmente, pela "transnacionalização" dos grandes capitais. Por outro lado, os territórios são heterogêneos, em decorrência da diferenciação que existe entre os mercados, da desigualdade tecnológica, o que resulta numa fragmentação. Assim, existem especificidades territoriais que permitem diferentes arranjos como processo de desenvolvimento.

Portanto, com base no enfoque dos territórios, é possível buscar novas possibilidades de desenvolvimento num contexto do mundo globalizado, pois, se, de um lado, a globalização liquida antigos espaços pela homogeneização, de outro, ela cria novos espaços pela heterogeinização territorial. Para Bryden (1998), a modo mais eficaz de buscar tais possibilidades passa pela própria sociedade local, que põe em prática estratégias e planos de ação específicos, em função da análise que fazem das forças e

fraquezas do seu território, assim como das oportunidades e ameaças que se podem apresentar.

Assim, a autonomia do território nesse processo, será tanto maior quanto maior for a articulação e organização da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento que articule o local com o global, pois as oportunidades podem surgir no acesso a novos mercados; no acesso a novas tecnologias; na atração de novos investimentos e na criação de novas atividades no setor de serviços etc. Enquanto as ameaças estão na destruição dos mercados regionais; no aumento da poluição e degradação do meio ambiente; na redução das atividades do setor de serviços; na destruição da cultura local, etc.

Neste processo, entretanto, o Estado tem um papel importante, pois deve participar e estimular a organização social em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, aproveitando os pontos positivos e superando os pontos negativos da globalização. Seu papel é, particularmente, importante nos territórios deprimidos, pois entende-se que apenas a articulação endógena da sociedade civil não seja suficiente para aquela inserção. Mais do que participar, o Estado deve construir a infra-estrutura básica, viabilizar o financiamento e prover a sociedade local de condições sócio-educacional para tal[11]. Ou seja, nesse processo de globalização, aos Estados nacionais cabe muito mais do que ações de indução para a organização social se articular, pois requer qualificação, organização logística, tecnologia, e jamais pode ser uma conquista individual, uma vez que exige uma inserção em escala muito superior à capacidade individual.

Para Ortega 2005, juntamente com a ação do Estado, a inserção em mercados globais de determinado território exige projetos coletivos que devem ser:

> (...) construídos com base no sentimento de pertinência, participação, superação dos entraves políticos que dificultam a construção de um pacto territorial, ou seja, requer uma concertação que vise à busca de um somatório diferente de zero. O que não significa dizer que todos ganham o mesmo em participar, mas que todos ganham. Nem mesmo que os conflitos sociais intra e inter-

[11] Um dos pontos negativos em que o Estado precisa interferir é na má distribuição da renda entre as nações. De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o advento do processo de globalização, houve um aumento da concentração de renda em algumas nações. Os países já industrializados concentram apenas 19% da população mundial, mas respondem por 86% do produto mundial e do consumo, 82% das exportações de bens e serviços e 68% dos investimentos estrangeiros diretos. Enquanto, na outra ponta, os 20% da população mais pobre do planeta detêm apenas 1% do produto mundial, 1% das exportações e 1% dos investimentos estrangeiros diretos.

> classes sejam superados, mas que os conflitos mantenham-se fechados, numa ação estratégia concertada com vistas ao desenvolvimento territorial/local. (ORTEGA, 2005:06).

Assim, nesse amplo debate, devemos ter em mente que a formação de um território é algo dinâmico, que inclui toda a vida socioeconômica regional, tanto as forças convergentes como as divergentes, internas ou externas. É nesse contexto que pretendemos analisar o caso da implementação de territórios pelo Ministério do Desenvolvimento Social, bem como verificar qual é a proposta.

1.4 – O papel da sociedade civil na consolidação de um território

Nesse processo de consolidação do desenvolvimento territorial, Abramovay ressalta um ponto central. Para o autor, o território deve possuir "um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações" (Ibid, 2000:6). Portanto, o território é formado por relações sociais, costumes e culturas que representam uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no debate do desenvolvimento econômico.

Esse autor procura mostrar que o desenvolvimento, tendo como ponto de partida a dimensão territorial, deve levar em consideração as organizações sociais existentes nele, bem como as suas relações. Dessa forma, o território tomando como exemplo a 'Terceira Itália', é "o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes historicamente, de construir" (ABRAMOVAY, 2000:6-7).

Desse modo, o desenvolvimento territorial depende da articulação/organização do chamado tecido social, ou seja, a partir das teias de ligação da relação social, é possível a busca de um projeto comum. É necessário um comportamento coletivo, mesmo que os atores tenham diferenças entre si, é preciso a busca de um consenso, de um espaço de debate e concentração de idéias que seja endógeno a determinada região sem a lógica do individualismo dentre eles.

Como podemos perceber, todo o debate em torno do desenvolvimento territorial tem como um de seus elementos fundamentais a organização social presente em um

determinado espaço, sendo que muitos autores procuram trabalhar essa organização social utilizando o conceito de capital social. Mas, importa relativizar tal conceito com o objetivo de melhor aplicar as suas contribuições, levando em consideração o fato de que o capital social referido deve promover ou realizar ações que levem ao desenvolvimento do território. Ou seja, deve integrar o processo de desenvolvimento comum.

Nesse sentido, o termo capital social não está relacionado com o acúmulo de dinheiro, mas, de acordo com Putnam (2000), está relacionado com as características da organização social, como confiança, solidariedade, cooperação e reciprocidade entre os membros de um determinado grupo ou território, que tenha por objetivo a busca por resultados a que seria impossível chegar, se agissem individualmente. É desse modo que o termo "capital" emerge, visto que permite o acúmulo de ações individuais, gerando uma ação coletiva que aumente e dinamize a produção da sociedade envolvida.

O conceito de capital social ganhou força a partir do debate que procurava mostrar como regiões com características próximas, como localização geográfica, fatores econômicos semelhantes e mesmas políticas públicas, chegavam a resultados completamente diferentes em termos de desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, para muitos autores, a resposta está na conjunção de forças sociais presentes no território, ou seja, a organização social presente no interior de cada território foi o principal protagonista de realidades tão distintas.

Ortega (2004), no trabalho de avaliação de políticas do MDA, mostra como dois municípios, com características semelhantes, respondem, diferentemente, a uma determinada política pública apesar de: i) pertencerem a mesma microrregião geográfica; ii) demonstrarem predominância da agricultura na economia; iii) haver acesso a todas as linhas do PRONAF e iv) mesma capacitação dos membros do CMDRS. O autor conclui mostrando que, num dos municípios, foi possível perceber uma significava melhoria nas condições de vida dos agricultores familiares beneficiados em função de uma organização social preexistente, que foi impulsionada pela política pública. No outro município, não foi verificado resultado na melhoria das condições de vida do público beneficiário, nem uma articulação social engajada num projeto de desenvolvimento.

Para Abramovay (2000), pesquisas comparativas que mostram o dinamismo de certos territórios em relação a outros convergem para a forma de organização social presente e o seu modo de atuação. Ou seja, certos territórios caracterizam-se por uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais

urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas. Assim, é o conjunto dessas interações, de maneira dinâmica, que podem promover o dinamismo de certos territórios e regiões.

Em conformação com tais observações, Abramovay utiliza o conceito de capital social embasando-se em Coleman (1990). Para esse autor, "a noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor" (ABRAMOVAY, 2000:04). Dessa forma, o capital social também impacta o setor produtivo.

Ainda com base em Putnam, Abramovay ressalta que, na formação de "contratos sociais", que levam o capital social à cooperação, é fundamental a existência de alguma forma de coação ou constrangimento frente ao grupo, quando algum indivíduo deixa de executar uma ação. Que a cooperação junto com a própria confiança deve estar vinculada a algum tipo de sanção, principalmente, moral, quando o indivíduo não contribui com o coletivo.

No entanto, é preciso observar que ao mesmo tempo em que o acúmulo de capital social pode levar ao desenvolvimento de um território, este mesmo acúmulo também pode se constituir num entrave. Ou seja, o capital social pode ser o fermento e, simultaneamente, o elemento do entrave ao desenvolvimento. Para Moyano (1999), a ação do capital social depende da sua constituição e da forma como trabalha. Pois, se um determinado estoque de capital social, embora esteja interagindo de maneira associativa, agir com favoritismo, corrupção ou exploração, o resultado provável não será o desenvolvimento integral e dinâmico do território, mas apenas o benefício de certo grupo.

Assim, é necessária uma coesão, uma articulação e uma participação social de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento do território, mas concomitantemente, esses envolvidos devem exercer o papel de fiscalizador das ações de quem está coordenando.

Ao mesmo tempo, para Abramovay (1998), é necessário avançar no debate do capital social, tendo como norte a seguinte pergunta: como formar capital social onde ele não existe? Uma vez que as críticas ao trabalho de Putnam (2000) são devidas à existência de certo fatalismo em suas conclusões, pois os territórios em que não se encontra uma organização social, com certo nível de articulação, estão condenados ao fracasso e ao atraso.

Nestas circunstâncias, Abramovay afirma que o capital social "não é simplesmente um atributo cultural, cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações" (Ibid, 1998:04). O capital social "pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos convencionais" (DURSTON, 1998 *apud* ABRAMOVAY, 1998:04).

Ainda de acordo com Abramovay (1998), além da visão exposta por Putnam, que pode ser chamada de culturalista, também existe a vertente neo-institucionalista, que destaca o papel das *elites políticas* na constituição de capital social. Porém esse mesmo autor também ressalta que essas mesmas elites sozinhas não têm o poder de criar este capital social, "mas elas podem bloquear sistematicamente a sua acumulação" (ABRAMOVAY, 1998:05).

De todo modo, essa corrente neo-institucionalista mostra que o Estado tem um papel muito importante na criação, manutenção e fortalecimento do capital social, que pode levar ao desenvolvimento de um território. Mediante as relações entre o estado e a sociedade civil, pode emergir uma sociedade dinâmica. Assim, EVANS (1998 apud ABRAMOVAY, 1998:04-05) apresenta três visões básicas desta alternativa:

a) As agências estatais necessitam das comunidades: as comunidades são coprodutoras de seus resultados e não seus clientes;

b) As comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços, nas sociedades contemporâneas, podem ser organizados num nível puramente local e sem o apoio dos conhecimentos e dos recursos que venham dos Estados e da Federação;

c) Nesse sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Quando inserimos o estado, entendemos como o capital social pode ser criado para que seja capaz de dinamizar o desenvolvimento de um território. Deste modo, o Estado pode e deve exercer uma intervenção que reconheça, crie e estimule a organização social existente nos territórios, buscando reforçá-la com vistas à promoção de ações para o seu desenvolvimento.

Essa organização social, que leva à formação do capital social, é exponencialmente fortalecida quando incorpora amplos segmentos da sociedade em torno de uma ação ou de um projeto coordenado. Neste sentido, "o capital social será tanto mais forte quanto mais ele permitir a ampliação do círculo de relações sociais em que vivem aqueles que participam de sua construção" (Abramovay, 1998:06). No caso

do desenvolvimento rural, não só os indivíduos do campo devem estar envolvidos, mas também os do meio urbano, abrangendo sindicatos rurais, trabalhadores do campo e da cidade, ongs, representantes do poder público, empresas privadas, entre outros[12].

Portanto, de acordo com essa visão, é a combinação das duas abordagens que permite pensar o planejamento do território lançando mão de ações de baixo para cima e de cima para baixo. Assim, teríamos a combinação de estratégias que apresentam fortes relações intra-comunidades e extra-comunidades (Moyano, 1999). Ou seja, o fortalecimento das organizações sociais endogenamente, com a combinação de uma forte cooperação do Estado junto com a sociedade civil.

Porém, essa não é a realidade para todos os países nem para todos os territórios. Em muitos deles, a organização social interna é muito débil, notadamente, em territórios que concentram elevado grau de pobreza, grandes desigualdades sociais e expressiva diversidade étnica, assim, o Estado deve assumir um papel de fomentador do desenvolvimento como apresenta P. Evans, por meio de ações de cima para baixo. Senão, esses territórios estarão fadados ao fracasso, pois é quase impossível esperar que, dentro deles, brotem, endogenamente, ações para sair de tal condição. De nada adiantaria o Estado incentivar a coesão (reunião) em torno de grupos sociais se não lhes der condições para discutir a sua realidade e propor saídas.

Dito isso, é necessário levar em consideração alguns requisitos importantes sistematizados por Casarotto Filho & Pires (1998:100) *apud* ABRAMOVAY (2000:09), segundo os quais, a formação de um pacto de desenvolvimento territorial com diversas forças locais será dinamizado a partir do estabelecimento de uma 'idéia guia' em torno da qual se mobilizem os atores sociais. Além disso, é preciso contar com os atores locais na elaboração e execução do projeto, e que este seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território, atuando num tempo definido e contando com uma entidade gerenciadora criada no âmbito do próprio pacto.

Abramovay (1998) mostra, nesse trabalho, que tal idéia guia pode ser vinculada a um certo tipo de produto com um padrão de qualidade e ligado a um território. Nessa perspectiva, a cooperação e a organização dos produtores em torno da criação de uma marca serão fundamentais. Para Gerdan e Sautier (2002), as atividades agroalimentares levam à formação de territórios, pelas características que os produtos agrícolas reúnem,

[12] É fundamental observar a importância dessa articulação ruaral-urbano nos municípios de caráter rural. Ver Veiga (2002).

como a perecibilidade, a heterogeneidade e o fato de serem consumidos pelos homens. Sendo que a formação desse território é fruto de construção social e técnica acumulada.

Esse é o caso da organização da cafeicultura do Cerrado Mineiro, que agregou forças para um novo tipo de governança, em torno de lideranças que buscavam uma diferenciação do produto, criando a denominação de origem vinculada a um território, com a marca C*afé do Cerrado*. Dessa maneira, pode-se dizer que a produção e comercialização são a idéia guia, e o termo Café do Cerrado delimita um território de grande inserção no comércio nacional e mundial de café (JESUS, 2004). Entre outros exemplos de idéia guia, podemos citar o "Vale dos Vinhedos" na serra gaúcha, ou um conjunto de municípios margeados por uma represa que se articula para construção de um projeto, cuja idéia guia é o turismo; ou ainda um município que explore o turismo com base no seu patrimônio histórico.

É nesse sentido que Abramovay chega a um conceito de território muito mais amplo que os relativos aos atributos naturais. Então, o território é formado por meio da "capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis – que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administradores capazes de dinamizar a vida regional" (Abramovay, 1998:05).

Se, a partir da Constituição de 1988, vemos ampliar a participação da sociedade na esfera da política nacional, numa proposta de desenvolvimento territorial em que a sociedade civil seja protagonista, é preciso que ela participe não somente na formulação, mas também na execução das políticas públicas direcionadas ao território. Assim, quando uma pessoa age buscando o desenvolvimento do território, direta ou indiretamente, será beneficiada, por isso, a importância de uma idéia guia. De tal modo, que um comerciante, quando participa de um CMDRS diretamente, não será beneficiado pelas políticas que podem ser realizadas pelo MDA, mas, se o conjunto de medidas fortalece o território, o seu comércio será beneficiado indiretamente.

Tenório (1998) mostra que, para a gestão social ser efetivada é importante:

> (...) que os governos institucionalizem modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como 'alvo', 'meta', 'cliente' de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas, sim, como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o

> acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado (TENÓRIO, 1998:22).

Desse modo, precisam ser criados espaços na formulação/elaboração, na implementação/execução, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas para a participação da sociedade civil de modo a atender às suas necessidades como coletivo e condição de indivíduos envolvidos no processo. Este envolvimento tem que ampliar os resultados alcançados, pois as ações passam a não ser apenas do Estado ou apenas da sociedade civil que agiu endogenamente, mas fruto do envolvimento de ambos.

Assim, abre-se um debate: a organização social presente em um território tem condições para tornar-se ator do desenvolvimento? Pois as ações desse processo exigem pessoas com capacidade para realização do diagnóstico, elaborar projetos, executá-los e, ainda, atuar na fiscalização.

1.5 – A interação urbano/rural no desenvolvimento territorial

A dimensão territorial ou espacial é aqui utilizada com o propósito de identificar a verdadeira trama de inter-relações que se estabelecem no plano local e/ou regional entre distintas organizações públicas e privadas. De acordo com Abramovay (2001), essa perspectiva territorial surgiu da necessidade de superar a velha divisão setorial (primário, secundário, terciário), que admitia a existência de compartimentos estanques, igualmente, identificada com a concepção dicotômica clássica que opunha o rural com o urbano como pólos antagônicos e irreconciliáveis. Para o esse autor:

> O essencial (...) é que se abandone a identificação automática entre rural e áreas destinadas ao esvaziamento social, cultural e demográfico. O importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno (ABRAMOVAY, 2001:51-52).

Dessa forma, ao pensarmos no desenvolvimento territorial, temos que levar em consideração a superação dessa dicotomia rural/urbano em que o rural é muito mais amplo que os dados oficiais, e, ao mesmo tempo, não devemos nos esquecer de que as atividades entre os dois mundos não são estanques. De acordo com Graziano da Silva (1999), ocorre um vazamento de várias atividades do meio urbano para o rural.

Em diversos trabalhos, José Eli da Veiga é outro autor com importantes contribuições para o debate a cerca do desenvolvimento rural no Brasil. Uma de suas principais contribuições, no âmbito do desenvolvimento territorial, está na querela de superação da dicotomia rural/urbano. Para esse autor, o urbano não necessariamente é sinônimo de desenvolvimento, assim como o rural não é sinônimo de atraso, porquanto é possível o rural se desenvolver sem se tornar urbano.

Veiga (1999), tomando como exemplo os países da OCDE[13], procura mostrar que muitas das atividades consideradas como tipicamente urbanas estão se deslocando para o meio rural, atividades industriais e de serviços, o que mostra que o meio rural de muitos países desenvolvidos não caminha para o seu fracasso. Pelo contrário, muitas regiões rurais estão se desenvolvendo, embora haja muitas regiões rurais deprimidas.

De acordo com Schneider e Blume (2004), as discussões em torno do mundo rural ganharam novas dimensões nos últimos anos, chegando ao termo *ruralidade*, que incorpora muitos elementos além da dimensão demográfica. Desse modo, os autores tomam como exemplo a França, que apresenta a seguinte discussão:

> (...) a ruralidade abarca desde a problemática social da gestão do espaço e da reprodução das famílias de agricultores, aos aspectos relacionados à viabilidade econômica e produtiva dos negócios e transações comerciais, a questão da preservação do patrimônio histórico e cultural (físico-natural e humano) e, sobretudo, a dimensão ambiental, plasmada na preocupação com as formas de uso dos recursos naturais, como o solo, a água e a biodiversidade. Ou seja, quando se fala em ruralidade, está-se referindo às múltiplas dimensões das relações dos humanos e não-humanos com o meio ambiente, que é o próprio espaço rural (Ibid, p. 03).

Colocada nesses termos, a discussão sobre o desenvolvimento do meio rural já não é mais travada em torno da dicotomia rural/urbano, atraso/modernidade, existe uma interação ativa e recíproca entre o rural e o urbano e vice-versa. O que mostra que "as dinâmicas econômicas (produtivas, tecnológicas etc.) e os traços culturais que ocorrem no espaço rural são fluídos, permeáveis e transpassados; enfim, integrados de algum modo à sociedade contemporânea" (SCHNEIDER; BLUME, 2004:04).

Dentro desse debate da ruralidade, tais autores apresentam três perspectivas distintas, mas não antagônicas entre si, em que estudiosos, pesquisadores e instituições procuram entender o meio rural. A primeira perspectiva mostra a ruralidade como sendo

[13] A OCDE é a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que congrega atualmente 27 países com elevado nível de desenvolvimento econômico, a maioria localizada no hemisfério norte.

muito mais ampla e complexa do que a atividade econômica agrícola que é praticada num território, englobando os estudos realizados pelo projeto Rurbano, coordenado desde o IE/Unicamp pelo professor José Graziano da Silva. Já a segunda perspectiva focaliza, principalmente, aspectos sociológicos e etnográficos relacionados com as formas de construção e redefinição das identidades sociais, da cultura, da sociabilidade e dos modos de vida, retratados pelos trabalhos de Wanderley, ao analisar os pequenos municípios brasileiros, e por Carneiro.

Por ora, neste estudo, nos ateremos, particularmente, à terceira perspectiva, que aborda a questão dos usos e das formas de definição normativas da ruralidade. Nesta perspectiva, concentram-se autores que estão insatisfeitos com as definições do rural que são adotadas no Brasil. Esse debate foi iniciado e aprofundado por José Eli da Veiga, mas com o qual Schneider e Blume (2004) procuram contribuir.

José Eli da Veiga (20001b), utilizando os critérios da OCDE para a definição de população rural, conclui que a população rural brasileira é maior do que os dados do IBGE apontam[14]. Assim, nos critérios da OCDE, um país como os Estados Unidos tem 36% da população em regiões essencialmente rurais, 34% em regiões relativamente rurais e 30% em regiões essencialmente urbanas.

Schneider e Blume (2004) mostram que a metodologia elaborada pela OCDE para classificação do que é rural é baseada em fatos empíricos, abarcando, ao mesmo tempo, as especificidades e diversidades do território. Assim, compreendendo três dimensões: o território, que faz referência às regiões e suas performances econômicas, sociais, ecológicas e políticas; o desenvolvimento rural, entendido como um conceito plurissetorial, que engloba questões de natureza múltipla; e a dimensão temporal, que se refere não apenas à periodicidade das dinâmicas, mas também à historicidade da evolução das opções técnicas, econômicas ou comportamentais (OCDE, 1994, p. 15 e 16 apud SCHNEIDER; BLUME, 2004).

Diferentemente dessa metodologia, a metodologia oficial de classificação do que é rural e o que é urbano, utilizada pelo IBGE no Brasil, classifica as áreas rurais como aquelas que estão fora dos limites das cidades, onde o estabelecimento desses limites é prerrogativa das prefeituras e câmaras municipais, sendo que, dentro desses limites, estão as áreas urbanas. Veiga (2001b) mostra que a definição do que é cidade, no Brasil,

[14] O parâmetro da OCDE para que uma localidade seja considerada urbana é 150 hab/km². Abaixo desta população por localidade temos: 'Essencialmente Rurais' são as regiões nas quais mais de 50% das localidades são rurais; 'Relativamente Rurais' são as regiões nas quais entre 15 e 50% das localidades são rurais; 'Essencialmente Urbanas' são as regiões nas quais menos de 15% das localidades são rurais.

tem origem no Decreto-Lei 311 de 1938, que transformou todas as sedes municipais em cidades, independentemente de suas características estruturais e funcionais, o que leva a uma profunda distorção.

Assim, Veiga (2001b) propõe uma metodológica alternativa, semelhante à adotada pela OCDE, para a classificação da população rural, adotando cortes de tamanho populacional e densidade demográfica. Neste sentido, um município é considerado rural, quando a sua população é inferior a 50 mil habitantes e sua densidade demografia é inferior a 80 hab/km²; rurbano, quando a sua população se situa entre 50 e 100 mil habitantes, ou com densidade demográfica superior a 80 hab/km², caso a população seja inferior a 50 mil habitantes.

Como conseqüência, os resultados obtidos são distintos dos dados oficiais, de acordo com os quais, a população que reside no meio urbano, com base no censo populacional de 2000, atingiu 81,2%. Já o trabalho desse autor mostra que a população urbana, em 2000, era bem menor, 69,6%, enquanto a rural ficou com 30,4%. Assim, a distribuição dos 5.507 municípios brasileiros, utilizando-se essa classificação, ficou do seguinte modo: 4.485 são rurais, 567 são rurbanos e 455 são tipicamente urbanos. Além disso, tanto nos municípios rurais como nos rurbanos, os estudos de Veiga (2001b) concluem que existem municípios com crescimento populacional e econômico, enquanto em outros há um esvaziamento populacional e redução do crescimento econômico. O que requer uma política nacional de desenvolvimento para ambos, com graus diferenciados entre si.

Além desse superdimensionamento do urbano, com base nos estudos do Projeto RURBANO[15], iniciados no meio da década de 1990, foi possível verificar que o meio rural brasileiro caracterizava-se por uma dupla dinâmica do mercado de trabalho apontado, de um lado, para a queda da população economicamente ativa ocupada, essencialmente, na agricultura e, de outro, indicando um crescimento generalizado das pessoas e famílias em outras ocupações rurais não agrícolas (ORNAS).

Essas outras ocupações vêm apresentado resultados positivos na geração de emprego no campo, especialmente, na manutenção da família no meio rural. Essas atividades são o turismo rural, a indústria de produtos rurais (doces em conservas, artesanato, alambique de pinga etc.), a prestação de serviços no meio rural e urbano, os

[15] O Projeto RURBANO é uma linha de pesquisa cujo projeto temático é a "caracterização do Novo Rural Brasileiro" e teve por objetivo estudar as transformações recentes no meio rural, para tanto esteve presente em onze unidades da federação com vários pesquisadores. Este projeto está localizado no site: www.eco.unicamp.br

pesque pague e mesmo o deslocamento de indústrias tipicamente urbanas para o meio rural. Deste modo, a agricultura vem perdendo o seu monopólio sobre o espaço tido como rural.

Logo, de acordo com Graziano da Silva (1999), não é possível reduzir o rural apenas à agricultura, este espaço é muito mais amplo. A partir desta "nova" ruralidade, envolvendo ocupações estritamente rurais junto com ocupações rurais não agrícolas, ganha importância a pluriatividade nos territórios rurais, sobretudo, nos territórios que concentram agricultores familiares.

Então, o dinamismo daquilo que pode ser considerado rural é ampliado duas vezes, pelas cidades com atividades direcionadas para o meio rural e pelas novas atividades do campo junto com as já consideradas tradicionais, além da pluriatividade entre os produtores rurais. Não dá para separar os dois mundos, e, muito menos, as políticas que são destinadas para o desenvolvimento de determinadas regiões/territórios. Assim, uma política de desenvolvimento de territórios rurais, como é o caso dos CONSADs e dos territórios do MDA, deve incluir, no mínimo, os municípios rurais.

Nesse sentido, Graziano da Silva (2001) afirma que se necessita de uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais e urbanas, incorporando milhões de pobres. "Ou seja, uma estratégia capaz de criar novas oportunidades de geração de emprego para incluir os excluídos, tanto os pobres rurais como os urbanos" (Ibid, p 11). No entanto o próprio autor deixa claro que essa estratégia não é apenas a geração de emprego, existem muitas outras questões estruturais e conjunturais a serem superadas, como os baixos salários, a concentração da renda e da propriedade etc.

Segundo Veiga (1999), o debate em torno do desenvolvimento territorial da OCDE arrastou- se por vários anos, agregando várias divisões, como: as questões urbanas, o desenvolvimento rural e o desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que envolvia o programa de ação e cooperação sobre iniciativas locais de criação de emprego. De tal modo, que as zonas urbanas, suburbanas e rurais são cada vez mais interdependentes e os problemas de uma delas também interferem nas outras. Como conseqüência dessa interdependência, a poluição urbana interfere no meio rural e o êxodo rural interfere no meio urbano, ou seja, na escala local, os problemas de emprego, de harmonia social, de qualidade da vida são indissociáveis. Deste modo, o autor coloca que a estratégia de desenvolvimento municipal é, particularmente, válida como um complemento do desenvolvimento regional no âmbito de uma estratégia maior baseada no conceito de "desenvolvimento territorial". O que leva à combinação de políticas

governamentais descendentes com iniciativas de desenvolvimento endógeno ascendentes.

Assim, Veiga (1999) defende que o enfoque territorial é uma alternativa para substituir a dicotomia rural/urbano, com critérios que, concomitantemente, respondam aos aspectos ecológicos e socioeconômicos da utilização dos territórios pela espécie humana. Para Veiga, quanto mais artificial se encontrar um determinado território, mais ele se aproxima da realidade urbana. Este debate é introduzido a partir do grau de artificialização dos ecossistemas, tendo, então, como ponto de partida a ecologia.

Também devemos considerar que, quando pensamos o desenvolvimento a partir do território, estamos circunscrevendo, num mesmo espaço de ação, o rural e o urbano, sem desconsiderar as particularidades de cada um. Na verdade, esses dois espaços devem buscar uma interação, uma cooperação, superando possíveis conflitos em torno de um projeto comum. Pensado deste modo, um bom projeto de desenvolvimento territorial não deve estimular o conflito ou o crescimento de um em detrimento do outro, mas, sim, a promoção de um desenvolvimento global dentre os espaços. Portanto, pode-se dizer que é preciso construir um pacto territorial que supere a velha dicotomia rural/urbano.

1.6 – A ação intermunicipal

Se pensarmos num território construído (econômica, política, social e ambientalmente), não se pode recortar artificialmente os municípios, é necessário um critério definido e claro. Assim, quando um município cria um comitê local para proteger as águas de um rio que o abastece, não gerará resultados significativos, se os municípios a montante do rio continuarem degradando-o. Então, é preciso de ações intermunicipais para gerar resultados significativos.

Para tanto, a implementação de um projeto territorial de desenvolvimento exige uma iniciativa ampliada, ou seja, é preciso agir envolvendo um conjunto de municípios para superar a situação de depressão. É tal ação em conjunto que permite reunir as forças sociais, gerando ganhos de escala.

Para Veiga (2001a), é muito difícil para o poder público local retirar o seu município de uma situação de depressão, especialmente, o rural. Mesmo com a descentralização do poder federal, que vem estimulando a criação de vários conselhos municipais, eles sozinhos são incapazes diagnosticar e planejar o desenvolvimento de

um pequeno município. Então convém elaborar uma articulação mais ampla, ou seja, os conselhos municipais precisam estar também articulados microrregionalmente, envolvendo os municípios rurais, centros urbanos e os municípios "rurbanos" que mais os influenciem, para que possa haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional desencadeando um processo de desenvolvimento do território.

O autor procura mostrar que é necessária uma articulação intermunicipal, junto com uma política ativa de desenvolvimento territorial. que envolva as três esferas de governo aliadas à sociedade civil regional. É preciso formar "um arranjo institucional que ajude as iniciativas de articulação intermunicipal a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução" (Veiga, 2001a:20). Assim, ao governo cabe o apoio na elaboração dos planos de desenvolvimento intermunicipais e um comprometimento de realizá-los junto com o consórcio.

Abramovay também procura demonstrar que a unidade municipal é insuficiente para dinamizar o desenvolvimento de certo território. Na verdade, em alguns casos, "a unidade municipal chega a ser um obstáculo à criação de uma verdadeira rede territorial de desenvolvimento, já que os prefeitos, muitas vezes, têm interesse em preservar a clientela que os elege e não recebem estímulos para uma ação que extrapole os limites dos municípios" (Ibid, 1998:05).

Para a FAO, com base nas experiências com o desenvolvimento de territórios que este órgão vem incentivando na América Latina, é muito importante a construção e ou fortalecimento de uma institucionalidade no âmbito regional para a promoção do desenvolvimento. Essa institucionalidade deve vir acompanhada da implantação de uma coordenação horizontal entre os distintos atores (público, privado e sociedade civil), visando à planificação de um projeto comum e da coordenação vertical entre os atores envolvidos e os programas governamentais destinados a um território. Assim, essa institucionalidade, que pode ser um consórcio ou conselho, deve interagir entre as três esferas de governo e a sociedade civil.

Para a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA), que vem promovendo ações de estímulo a projetos de desenvolvimento com enfoque territorial, os projetos territoriais de desenvolvimento englobam ações e atividades presentes em, pelo menos, dois municípios. Esses projetos devem englobar boa sustentabilidade social, política, ambiental e econômica; devem atender,

prioritariamente, às categorias sociais mais fragilizadas e devem ser ações consolidadas ou que tenham consistências entre as ações e as atividades futuras.

Além disso, Veiga (2001a) lembra que esse tipo de estratégia deve levar a uma nova configuração de desenvolvimento no país. Quanto mais articulado intermunicipalmente estiver o consórcio, permitindo vislumbrar tendências e prioridades, mais facilmente terá condições de elaborar planos para conseguir recursos dos programas governamentais. É neste sentido que o autor propõe a criação de um contrato territorial de desenvolvimento (CTD) firmado com articulações intermunicipais envolvendo as três esferas de governo e cujos planos microrregionais de desenvolvimento apresentem maiores potencialidades.

Nesse sentido, Beduschi Filho e Abamovay (2003) ressaltam a importância de criar organizações intermediárias que possam ser denominadas de organizações intermunicipais. Estas organizações devem superar os limites municipais, situando-se aquém dos estados, mas agrupando uma força conjunta capaz de construir projetos estratégicos de desenvolvimento que alcancem todos os grupos sociais presentes no território. Deste modo, propõem a criação de contratos de desenvolvimento entre os atores locais e o Estado como forma de engendrar um novo planejamento para o país, que "consiste em passar de uma lógica de repartição setorial de recursos e de demanda 'de balcão' para uma lógica territorial e de projetos" (Ibid, p. 01). Sempre numa perspectiva de construção do planejamento que resulte da interação de baixo para cima (*bottom-up*) e a de cima para baixo (*top-down*).

Ainda acrescentam, com base em SABEL (1996 e 1999), que as políticas territoriais influenciadas pela economia regional da aprendizagem devem contar com um novo tipo de agência pública.

> As agências públicas voltadas ao desenvolvimento não se limitam a oferecer um conjunto de bens e de serviços – ainda que seja a partir de um diagnóstico participativo: elas também são desafiadas a participar deste processo de aprendizagem. Elas não podem limitar-se a trazer financiamentos ou mesmo treinamentos para melhorar os negócios. A agência local de desenvolvimento não deve ser um observador externo e, sim, um protagonista na elaboração de projetos e em seu desenvolvimento (BEDUSCHI FILHO; ABAMOVAY, 2003:7).

A construção de projetos intermunicipais de desenvolvimento territorial deve seguir um determinado procedimento metodológico, para chegar a uma padronização

em termos de projeto, não de conteúdo. Essa padronização deve manter os procedimentos exigidos pelos órgãos de fomento, principalmente, os públicos, para facilitar o financiamento de sua execução.

Portanto, um projeto de desenvolvimento territorial que coloca as forças sociais ali presentes como protagonistas deve extrapolar os limites municipais. No entanto deve contar com o apoio de amplos segmentos públicos e privados. Especificamente, para o setor público, este deve desenvolver um projeto amplo, que contemple ações desde a capacitação dos agentes envolvidos até o financiamento e execução final, especialmente, para territórios deprimidos.

1.7 – A consolidação de uma proposta de desenvolvimento territorial

Beduschi Filho e Abramovay (2003), ao analisar a experiência européia de desenvolvimento territorial por meio do programa LEADER, chegam à conclusão de que o fortalecimento do conceito de território facilita projetos de desenvolvimento, pois "modificam-se as percepções que os diferentes atores tem do espaço, facilitando as ligações entre as instituições e os atores a respeito de novas concepções e desafios. As políticas passam a ser definidas segundo demandas de desenvolvimento e não mais demandas puramente administrativas" (Ibid, 2003:13). Ao mesmo tempo, a identidade do território pode ser reinventada, tomando como base os próprios elementos desta identidade, tendo como objetivo facilitar os processos de desenvolvimento.

Um estudo em especial desenvolvido recentemente pela SEI/BA (2003) tem essa perspectiva, que identifica territórios potenciais para o desenvolvimento rural do estado da Bahia. No relatório de pesquisa, adotou-se a conceituação de que os projetos territoriais são iniciativas de caráter econômico politicamente fundamentadas, que têm a capacidade de combinar uma mobilização social significativa, sejam representantes do poder público, bem como da sociedade civil, com viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental. "O território é, sobretudo, um projeto político, resultado da aglutinação de interesses de determinados segmentos da sociedade" (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2003:114).

Portanto, território é o espaço que se estrutura em virtude de uma ação social e que compreende os aspectos econômico, social, ambiental e político. Sendo que os empreendimentos tornam-se regionalmente significativos porque criam território, no

sentido de que determinam espaços sociais de ação, que se identificam com o município e com conjuntos de municípios.

Essa tese leva a um projeto territorial que, normalmente:

> (...) é guiado por uma ação/atividade dominante, quase sempre econômica, mas não exclusivamente, e, em torno dela, desenvolvem-se outras atividades, que beneficiam mais pessoas e novos ambientes. Para serem considerados territoriais, os projetos ultrapassam os limites municipais e não se restringem a uma única ação/atividade" (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2003:117).

Assim sendo, esse estudo faz uma forte conexão entre os projetos existentes numa determinada região e a sua capacidade de unificar ações positivas e organizar processos que levem ao desenvolvimento de um território. Normalmente, esses projetos estão vinculados a algum tipo de ação desenvolvida por uma organização, seja ela uma associação de produtores rurais, uma ong, um conselho de desenvolvimento rural, um sindicato etc., ou uma articulação entre estas organizações, o que leva, em muitos casos, a uma identificação do projeto e até da organização com o território.

Nesse sentido, o território é o ambiente em que se executa um projeto político de desenvolvimento territorial. É essencialmente político, pois envolve atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento (SEI, 2003).

Portanto, a construção de um pacto para o desenvolvimento de um território cria uma identidade territorial, sendo que esta identidade pode ser reinventada a depender dos interesses comuns. Esse pacto pode ser entendido como o momento de conexão dos diversos atores sociais presentes num território, para discutir a sua realidade, levantar possíveis soluções que "contemplem a todos", formalizando consensos em torno de projetos que promovam o desenvolvimento.

Assim sendo, a participação dos atores sociais faz com que seja possível imaginar um novo "futuro" para os territórios, seja pela reestruturação de atividades já existentes ou pela criação de novos projetos, completamente diferentes e capazes de forjar novas identidades em alguns territórios.

Ao analisar o conceito de região, que pode ser entendido como território, BORDIEU (1989) *apud* ASSIS (2005) mostra que é preciso partir de uma validade, que,

em primeiro lugar, é uma representação e, sendo uma representação, depende, primeiramente, de seu conhecimento e reconhecimento. Tanto o conhecimento como reconhecimento de um território dependem das ações trabalhadas no seu interior e em relação ao ambiente externo. A sociedade que o compõe tem um papel fundamental de debater e tornar o projeto conhecido e reconhecido, em simultâneo, deve interagir com outros espaços, ou seja, com outros territórios, com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, etc. Ao mesmo tempo, o ambiente externo pode e deve interagir influenciado internamente.

Assim, a criação de uma identidade territorial pode envolver questões simbólicas e culturais (como a língua, a música, o sotaque, a bandeira, a afirmação de uma etnia específica), naturais (como a exploração de recursos ligados a natureza, produtos típicos etc.) ou artificiais, fruto de construções sociais (como a criação de pólos industriais e agropecuários). Sendo que a interação entre as questões simbólicas, culturais, naturais e artificiais dá um impulso nessa identificação, o que permite a criação de um território diferenciado dos demais. Porém, o território só será reconhecido como tal, quando assumir um sentido representativo para a sociedade, quando mobilizar a sociedade ali presente em torno de um projeto comum, mesmo que a designação seja externa.

Ao entendermos o território como fruto de uma construção social, os critérios naturais para a delimitação e classificação são relegados a um segundo plano em função de critérios com maior ou menor fundamento na realidade construída, embasando-se numa maior ou menor semelhança dentre as características que o compõem. Assim, "as delimitações regionais nunca coincidem perfeitamente, visto que a realidade é social, nada tem de natural, e a delimitação é fruto de uma imposição arbitraria que é, ao mesmo tempo, produto e produtora de diferenças culturais" (BORDIEU, 1989 apud ASSIS, 2005:27).

A definição de um território a partir de forças endógenas ou exógenas ganha dimensão de fomentador do desenvolvimento quando, a sociedade local o reconhece como projeto comum; quando possui representações objetivas, subjetivas e ativas; quando oferece um resultado conjunto melhor que o individual. De acordo com Bourdieu (1989), ao se definir um território, as forças sociais ali presente deparam-se com oportunidades de serem descobertas e de se descobrirem, o que estimula a busca por um espaço de expressão social e econômica, sobretudo, para aqueles de piores condições se sobressaírem individualmente.

Por outro lado, quando a definição de um território ocorre por forças externas, como as instituições públicas, e não é reconhecido pela sociedade, esse território deixa de ser representativo e assume apenas um sentido figurado. Entendendo que, no sentido figurado a definição de tal território não foi suficiente para mobilizar as forças sociais, ali presentes em torno de um projeto comum, ou seja, ele deixa de existir como projeto fomentador do desenvolvimento territorial.

Do ponto de vista interno, o território oferece a oportunidade de congregar as forças em busca de objetivos comuns institucionalizados, o que requer uma delimitação segundo os interesses e as potencialidades locais. Estes interesses e potencialidades podem envolver dois ou mais municípios. Porém de nada adianta montar um projeto de desenvolvimento territorial, contendo uma atividade em que os atores sociais envolvidos não se sentem estimulados, não acreditam, não têm vocação, não têm mercado etc.

Deste modo, o apoio governamental é fundamental para a alavancagem do desenvolvimento territorial. É primordial a continuidade de um projeto dessa natureza, não dá para incentivar os atores sociais a se reunir, fazer o diagnóstico, planejar e construir um projeto, mas, na hora da execução, os órgãos federais não executam a sua parte. Isto causa um descrédito geral nos atores envolvidos, ou seja, joga-se um balde de água fria. Como demonstram Beduschi Filho e Abamovay (2003), ao analisar um projeto de agroindústria no oeste de Santa Catarina, no qual foram seguidas todas as etapas, mas, no momento de liberação dos recursos financeiros, a secretaria do MDA, responsável pelo programa, foi extinta.

Esses autores mostram ainda, embasando-se nos resultados das experiências européia e norte-americana, que o Estado:

> (...) tem um papel decisivo de imprimir estabilidade e fornecer parâmetros para o funcionamento da própria rede de iniciativas localizadas e voltadas à inovação no processo de desenvolvimento. Sem esta atuação do Estado, o risco de a rede se decompor em virtude das naturais diferenças entre seus membros componentes ou de não encontrar interlocutores à altura de suas necessidades, é imenso (BEDUSCHI FILHO; ABAMOVAY, 2003:18-19).

Assim, é necessário levar em consideração um conjunto de observações para implementar políticas de desenvolvimento territorial, particularmente, para territórios econômico e socialmente deprimidos. Nele, os atores envolvidos, cujo objetivo visa

superar as desigualdades presentes no país, devem adotar e combinar uma série de medidas e ações fundamentais.

Primeiramente, devem implementar ações que ultrapassem a fronteira do curto prazo, devem vislumbrar o médio e, principalmente, o logo prazo, o que permite a busca do desenvolvimento sustentável. Deste modo, os atores envolvidos devem revitalizar projetos já consolidados com deficiências e também buscar novos projetos a partir de novas oportunidades e potencialidades, para que possam servir como motores do desenvolvimento territorial, superando os conflitos internos.

Também, devem elaborar um projeto que supere as políticas setoriais tradicionais, devem-se buscar um conjunto de ações transversais entre as diversas políticas executadas pelo poder público. Ou seja, um mesmo projeto pode alçar recursos financeiros, pesquisa e intervenção nos diversos órgãos de fomento do estado, além das instituições privadas, tanto no âmbito nacional como internacional. Enquanto isso, ao estado cabe a elaboração de políticas multisetoriais.

Esses projetos devem ter como um dos objetivos primordiais a dimensão econômica do desenvolvimento, ou seja, a busca da sustentabilidade econômica, oferecendo oportunidades de geração de emprego e renda para os residentes do território, sem o abandono de questões ligadas à educação, à cultura, ao social, ao ambiental etc.

Para tanto, devem construir um amplo espaço capaz de aglutinar vários interesses do território, ou seja, um espaço de concertação, que permita à sociedade civil e as instituições públicas e privadas interagirem, o que exige uma coordenação horizontal e vertical. Esse espaço pode ser a consolidação de um conselho ou consórcio de caráter deliberativo e executivo, capaz de fazer um diagnóstico, planejar e elaborar projetos, auxiliar na formulação de políticas públicas e, que ao mesmo tempo, possua uma dotação orçamentária com capacidade de execução e fiscalização dos projetos a serem implementados.

Até aqui, abordamos o que consideramos ser os principais elementos teóricos presentes no desenvolvimento territorial, então, vamos confrontar esses elementos com uma experiência concreta. Nesta direção, o atual governo brasileiro vem implementando várias experiências de desenvolvimento territorial, particularmente nos municípios rurais espalhados pelo interior do Brasil. Nos capítulos seguintes vamos analisar a experiência dos CONSADs, como exemplo de uma política de desenvolvimento territorial.

CAPÍTULO 2 – Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)

2.1 – Introdução

O Programa Fome Zero do governo Lula foi lançado com o objetivo de construir uma política de segurança alimentar e de combate à fome. Para tanto, ele foi dividido em dois grandes conjuntos de ações que se complementam. De um lado, estão as ações emergenciais que visam assegurar o direito básico à alimentação, do outro lado, estão as ações estruturantes que visam à superação dessa condição de dependência de maneira definitiva por meio de uma política de segurança alimentar envolvendo o desenvolvimento sustentável.

É nesse conjunto de políticas estruturantes que se encontra a proposta de desenvolvimento territorial por meio da implementação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), cuja finalidade básica é estimular o desenvolvimento de ações estruturais de combate à fome no âmbito do consórcio e de desenvolvimento local e regional. Tal ação foi levada a cabo por meio de uma nova organização institucional entre os municípios, contando com a participação da sociedade civil e do poder público na formação de um arranjo socioeconômico intermunicipal sustentável.

Desse modo, neste segundo capítulo, apresentaremos de forma crítica, a elaboração da proposta do Programa governamental de combate à fome a partir do desenvolvimento territorial. Ao mesmo tempo, será exposta a proposta desenvolvida pela equipe do Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), para a identificação e a classificação dos Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento (PIDs), que se constituirá num instrumento de análise dos Planos de Ação elaborados pelos CONSADs, que visa identificar e classificar os projetos intermunicipais de desenvolvimento territorial. Para facilitar o entendimento, o capítulo está dividido em três seções além desta breve introdução.

A segunda seção está dividida em duas subseções. Na primeira subseção, fizemos uma breve abordagem ao Programa Fome Zero, tendo a preocupação de situar a proposta dos CONSADs dentro do programa. Enquanto, na segunda subseção, descrevemos a proposta dos CONSADs, assim como, também procuramos mostrar

como uma proposta de desenvolvimento territorial pode abarcar a temática da segurança alimentar. Enquanto isso, na terceira seção, apresentamos e desenvolvemos a proposta metodológica identificação e classificação dos PIDs.

2.2 – O Programa Fome Zero e os CONSADs

A proposta dos consórcios territoriais intermunicipais, no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ), está inserida no conjunto de ações estruturantes que visam à erradicação da fome no Brasil. Essa preocupação do governo Lula com a questão da fome esteve presente como candidato e também, após a eleição para a presidência da República do Brasil: "se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida" (Lula, 28/10/2002).

De acordo com Takagi (2006), a proposta do Programa Fome Zero é fruto de um intenso debate dentro do Instituto Cidadania[16] a pedido do então candidato a presidência da república Luís Inácio Lula da Silva. O debate que se estabeleceu teve início no segundo semestre de 2000, com a preocupação de elaborar uma Política Pública de Segurança Alimentar para o país, em função dos milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar. Essa proposta foi batizada pelo nome fantasia de Projeto Fome Zero (PFZ). Ao longo do ano de 2001, o Programa Fome Zero foi elaborado por meio de contribuições de uma centena de especialistas, contando com a realização de três grandes encontros nacionais.

Uma proposta de política pública com objetivo de promover a Segurança Alimentar no Brasil, no entanto, não é uma novidade. Já em 1991, Lula e José Gomes da Silva formularam uma proposta que foi apresentada ao então presidente da República (TAKAGI, 2006).

Ao término da versão preliminar do PFZ, o debate nacional do tema Segurança Alimentar foi retomado, contando com o envolvimento de amplos segmentos da sociedade civil, do poder público, da iniciativa privada e de especialistas nacionais e internacionais, que analisaram e sugeriram modificações para a formulação do documento base. Com a eleição do candidato Lula, em 2002, a implantação de uma

[16] O Instituto Cidadania é uma ONG criada após as eleições de 1994, reunindo um grupo de intelectuais que apoiou o candidato Lula com ações voltadas para a elaboração de consultorias e projetos de políticas públicas para os segmentos mais fragilizados da sociedade.

política de Segurança Alimentar realmente, ganhou grande visibilidade nacional e internacional.

Logo após a posse do governo Lula, a prioridade do combate à fome, por meio de uma política pública de promoção da segurança alimentar e nutricional, alcançou um status de ação de governo. Assim, foi criada uma estrutura própria – instituindo o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), que, em seguida foi transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS –, com prioridade para implementar e conduzir um programa que visasse à erradicação da fome no país. Ao mesmo tempo, foi recriado o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), órgão de caráter consultivo que assessora o Presidente da República, traçando as diretrizes para que o país garanta o direito humano à alimentação[17]. Esse órgão também deve acompanhar (fiscalizar) a implementação desse conjunto de políticas.

O objetivo principal da implementação do PFZ é o de resgatar uma condição histórica de dívida social para milhões de brasileiros excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social por meio de uma política pública, que supere a ação voluntária da sociedade civil, que esbarra em limitações para combater a fome em todo o país (promovendo, em boa parte, ações assistencialistas). É importante destacar que o Programa Fome Zero, ao ser implementado, gerou uma grande expectativa nacional e internacional ao longo do ano de seu lançamento, confirmando a importância dessa política pública.

O Programa Fome Zero procura atacar o problema da fome no Brasil a partir de uma estimativa de que existem no país cerca de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população) vulnerávies à fome. Esse cálculo, elaborado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 1999 –, mostra que esses brasileiros estão concentrados nas áreas urbanas das pequenas e médias cidades do interior (20 milhões de pessoas), nas regiões metropolitanas (9 milhões de pessoas) e nas áreas rurais (15 milhões de pessoas[18]).

Essa vulnerabilidade à fome de parte significativa da população brasileira é entendida muito mais como um problema referente à insuficiência de renda do que,

[17] O CONSEA é composto por representantes da sociedade civil organizada e personalidades (2/3 dos membros), e representantes do Governo Federal (1/3 dos membros). O conselho (gestão 2004/ 2006) é formado por 59 conselheiros - 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil organizada, além de 14 observadores convidados.

[18] Para um melhor detalhamento ver em Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001).

propriamente, com a escassez ou falta de oferta de alimentos. Assim, a perspectiva entedida pelo programa é de que o problema da fome no Brasil está relacionado com um modelo de crescimento econômico perverso, baseado em baixos salários, que tem levado a concentração de renda, o que resultou no seguinte diagnóstico:

> A questão da fome no Brasil tem três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p: 81 apud, TAKAGI, 2006, p: 54).

Então, a proposta do PFZ para o enfrentamento da questão da fome no Brasil parte para um novo modelo de desenvolvimento econômico, buscando privilegiar o crescimento com distribuição de renda, reduzindo o abismo existente entre pobres e ricos. Para tanto, deve-se promover uma ampliação do mercado interno com geração de mais empregos e melhoria dos níveis salariais com recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, que é a base de pagamento para as classes mais pobres da população.

Assim, a estratégia iniciada no MESA, logo a seguir MDS, no âmbito do Programa Fome Zero, visa ao fortalecimento e à ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional, redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária e desenvolvimento local nas áreas de maior necessidade no país.

É importante observarmos que o Programa Fome Zero foi concebido como uma estratégia para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. De acordo com a concepção original do programa, tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania por parte da população mais vulnerável à fome.

Nesse sentido, a segurança alimentar é considerada como a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidades e regularidade compatíveis

com as necessidades humanas, compreendidas não somente em seu aspecto fisiológico, mas também nas suas dimensões psicológica e cultural.

Ainda de acordo com a concepção do Programa Fome Zero, esse amplo conceito de segurança alimentar, analisado à luz dos princípios tradicionais no campo dos direitos humanos e da sustentabilidade do desenvolvimento, leva às seguintes premissas: 1) a alimentação humana, além de ser uma necessidade biológica, é também uma necessidade social; 2) toda a população deve ter acesso aos alimentos de modo permanente, tendo por base práticas alimentares saudáveis e que não venha comprometer o acesso a outras necessidades básicas; 3) a segurança alimentar deve ser alcançada por meios ambientalmente sustentáveis, pressupondo a formulação de estratégias de produção, fornecimento e consumo de alimentos que não venham a comprometer o sistema alimentar das gerações futuras; 4) a segurança alimentar também pressupõe a preservação da cultura alimentar de um povo, devendo combater-se, portanto, a imposição de padrões alimentares estranhos às tradições locais; e 5) a segurança alimentar é parte componente do direito à vida, acima, portanto, de considerações de caráter econômico ou político.

Para Mance (2004), quando se considera a proposta de segurança alimentar no âmbito do desenvolvimento sustentável, é necessário que ela seja compreendida como uma das dimensões da soberania alimentar, entendendo este último termo como uma condição de sustentabilidade da primeira, ou seja, tanto o direito de comer como o de produzir alimentos deve ser respeitado num país. Desse modo, entendendo a Segurança Alimentar como um direito de todos, "é responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas" (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:15, *apud* TAKAGI, 2005:22).

Ainda de acordo com Mance (2004), a segurança alimentar de um país deve ser conquistada sem destruir a capacidade interna de produção, pois um país pode garantir alimentação para toda a população por meio da importação, mas, se assim o fizer, estará abrindo mão da soberania alimentar. Assim, esse autor argumenta que o PFZ procura incentivar a produção interna de alimentos, o que significa a manutenção da soberania conquistada.

Conforme Betto (2004), a política de segurança alimentar implementada, no Brasil, a partir do Programa Fome Zero, envolve o poder público nos seus três níveis, sendo que o nível federal participa com todos os ministérios. À sociedade civil é

reservado um papel ativo, o de protagonista das ações implementadas no âmbito do programa, o autor acrescenta que é a sua mobilização que garantirá o sucesso da política executada.

Para implementar a política de segurança alimentar, de acordo com a concepção inicial do programa, é preciso que:

> Políticas diretas de segurança alimentar e combate à fome e outras políticas sociais devem ser adotadas de forma que forneçam os meios básicos para a sobrevivência das famílias sem condições econômicas, mas, ao mesmo tempo, criem mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, como a produção e distribuição de alimentos, constituindo-se, assim, concomitantemente em mecanismos para a liberação da dependência destas políticas específicas. (GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI 2004:07).

Para uma melhor condução do programa, este foi dividido em três grandes conjuntos de políticas:

i) Políticas estruturais: são as ações voltadas para o combate das causas profundas da fome e da pobreza, ou seja, são ações desenvolvidas pelo poder público que visam à superação da condição de dependência com a implantação de políticas voltadas para a distribuição e a geração de renda. Dentre as políticas estruturais, podem ser destacadas as seguintes ações: Programa Bolsa Família; Geração de Emprego e Renda; Previdência Social Universal; Intensificação da Reforma Agrária; Incentivo a Agricultura Familiar / (Programa de Aquisição de Alimentos); Sede Zero / Apoio ao Programa 1 Milhão de Cisternas; Segurança e Qualidade dos Alimentos e Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD.

ii) Políticas emergenciais: são as ações que visam assegurar o direito básico à alimentação atendendo, diretamente, às famílias carentes. O conjunto de ações emergenciais pode ser desenvolvido, além do governo federal, pelos governos dos estados, dos municípios, e pela sociedade civil organizada. Dentre as políticas emergenciais, podem-se ressaltar as seguintes ações: Doação de Cestas Básicas Emergenciais; Combate à Desnutrição Materno-Infantil; Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias; Ampliação da Merenda Escolar; Programa de distribuição de leite; Ampliação do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador); Manutenção de Estoques de Segurança; Banco de Alimentos; Educação para o Consumo e Educação Alimentar e Nutricional e Segurança e Qualidade dos Alimentos.

iii) Políticas locais: essas políticas envolvem ações diferenciadas, conforme o tamanho e o tipo de município, e serão executadas por prefeituras e pela sociedade civil organizada em cada município. Nas áreas rurais, as ações envolvem como o apoio à agricultura familiar e à produção para consumo próprio; nas pequenas e médias cidades, as ações estendem-se ao Banco de Alimentos, à parceria com varejistas para doação de alimentos, á feira do produtor, à modernização dos equipamentos de abastecimento e à agricultura urbana; enquanto, nas grandes cidades as ações são direcionadas para os restaurantes populares, bancos de alimentos, parcerias com varejistas e modernização dos equipamentos de abastecimento.

Desse modo, as ações implementadas a partir do programa visam atuar, simultaneamente, no atendimento às deficiências emergenciais, por meio de programas de assistência imediata ao segmento da população em situação alimentar crítica e no fortalecimento de políticas estruturais capazes de aumentar as oportunidades de geração de trabalho e renda disponíveis para esse mesmo segmento.

Ao mesmo tempo, de acordo com Takagi (2006), tais ações levam em consideração o âmbito local, fortalecendo a noção de que a segurança alimentar e nutricional deve estar associada ao ambiente em que a família vive. Assim, a implementação do programa deve promover a segurança alimentar e nutricional no âmbito territorial, valorizando e dinamizando a economia local e regional, o que deve resultar numa oferta local e regional de alimentos, geração de emprego e renda, melhora dos serviços públicos e dinamização do setor privados. Sendo que os CONSADs têm um papel fundamental nesse processo.

Todas as políticas apresentadas, emergenciais, estruturais e locais, requerem uma execução que ultrapasse os "limites" exclusivos do MDS. Assim, os idealizadores do programa defendem uma articulação interministerial, ou seja, uma articulação de iniciativas e competências entre os vários Ministérios que tenham como público alvo a população em geral. Ao mesmo tempo, defendem a presença de outras esferas de governo e de instituições da sociedade civil dentro de um determinado território. De tal modo que o caráter das políticas implantadas pressuponha a superação das tradicionais políticas setoriais e fragmentadas nas três esferas de governo.

Assim, o Programa Fome Zero envolveu os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário; Educação; Saúde; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Trabalho e Emprego; Integração Nacional; Fazenda e Planejamento. Participaram também, a Casa Civil, a Secretaria-Geral da Presidência e a

Assessoria Especial da Presidência, além do CONSEA. Também agregou os estados e municípios por intermédio de várias secretarias além da sociedade civil.

Desse forma, de acordo com a concepção original, a implementação da proposta de segurança alimentar no âmbito do Programa Fome Zero envolve, no mínimo, quatro tipo de ações distintas: 1) uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; 2) uma política de implementação de ações e políticas estruturais de segurança alimentar: 3) Uma política articuladora de iniciativas de competência de outras pastas, de outras esferas de governo, de organismos internacionais e instituições da sociedade civil, na área social; e 4) uma gestão participativa; visando tornar as comunidades como protagonistas de sua própria emancipação.

Mance (2004) chega a afirmar que a implementação do PFZ desencadeou o início de uma revolução nas prioridades das políticas públicas no país, ao colocar como prioridade o atendimento a uma parte significativa da população excluída do desenvolvimento econômico. "Fato é que, pela primeira vez na história do Brasil, projetou-se e passou-se a implementar um conjunto de políticas integradas e concomitantes de transferência de renda e de geração de trabalho e de renda, de caráter universal, principiando-se pelas regiões mais desassistidas e deprimidas e pela população empobrecida" (Ibid, p. 73).

2.2.1 – Os CONSADs: da origem à forma de organização

Como já mostramos, a constituição dos CONSADs faz parte de um conjunto de políticas estruturais do PFZ, o que permitiu a Ortega (2005) afirmar que a sua implementação está "assentada na noção de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca da segurança alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos" (ibid, p. 08). Nesse mesmo sentido, a definição oficial aponta para "uma iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do País, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, como estratégia principal para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza" (MDS, 2006).

Entretanto a proposta de implementação dos CONSADs não surgiu nos debates no âmbito do Instituto Cidadania para a implementação do Programa Fome Zero. Tal

ação foi incorporada ao programa dentro das políticas estruturais, à medida que estava sendo executado o Programa.

Na verdade, a origem da proposta para a implementação dos CONSADs está no "Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (CONDELIS)", solicitado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ainda em 2002, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária do governo anterior. De acordo com Mance (2004), esse estudo tinha como propósito efetuar uma avaliação crítica dos processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) por meio das experiências e propostas vivenciadas pela sociedade civil, que terminaram com uma proposta chamada CONDELIS.

De posse desse estudo, a equipe do novo governo, mantendo a mesma secretaria, propôs algumas modificações, revisado e ampliado a proposta, ao longo do primeiro semestre de 2003. Segundo Mance (2004), a partir dessas modificações foram criados os "Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)", cuja proposta final foi debatida em um grande seminário realizado nos dias 31/06 e 01/07 de 2003, em Brasília, organizado pelo MESA, contando com a participação de representantes governamentais (federais e estaduais) e não-governamentais de quase todos os estados brasileiros.

Com novos parâmetros, definidos pela nova equipe, o IBAM identificou, inicialmente, 68 agrupamentos de municípios – 6 eram interestaduais –, nos quais poderiam ser executadas políticas estruturais de promoção de desenvolvimento. Esse estudo teve por objetivo básico criar uma nova institucionalidade capaz de ampliar os princípios e as práticas do desenvolvimento local para uma esfera territorial.

Mance (2004) ressalta, entretanto, que ocorreu uma profunda transformação na proposta, em que ações como a utilização do micro-crédito eram apresentadas como um fator de suporte ao micro empreendedorismo bem ao estilo liberal. Neste caso, pode-se afirmar que, de certo modo, existe uma determinada continuidade na proposta de desenvolvimento territorial entre os dois governos. No entanto, é preciso reconhecer que se observam diferenças fundamentais tanto na concepção como na implementação da proposta de desenvolvimento territorial entre os dois governos[19].

[19] Para um melhor detalhamento, consultar MENDONÇA, N. C. e ORTEGA, A. C. (2005).

Para Mendonça e Ortega (2005), o projeto do governo FHC estava baseado na lógica liberalizante, cuja proposta visava criar um processo de desenvolvimento endógeno e autônomo na proposta do CONDELIS do Programa Comunidade Ativa. Pretendia-se induzir o desenvolvimento local dos espaços mais deprimidos por meio do chamado de "Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável" (DLIS), que deveria ser executado em parceria com os governos estaduais e municipais e com o SEBRAE. Na lógica desse programa, o Estado fomentaria e criaria o ambiente institucional que promoveria ações para o desenvolvimento do território, enquanto se esperava que a sociedade civil local se articulasse para promover as ações do desenvolvimento, num círculo virtuoso.

Já a proposta de desenvolvimento territorial, concebida no governo Lula, apontava para mudanças na lógica liberalizante, ou seja, sinalizava com mudanças no direcionamento político, partindo para uma maior intervenção do Estado. Essa orientação, entretanto, leva a um enorme paradoxo, pois a política macroeconômica caminhava na manutenção da lógica ortodoxa do governo anterior, explícita na formulação do Plano Plurianual (PPA) de 2004-07. É nesse contexto de constituição de um paradoxo que se deu a modificação e a execução da proposta "intervencionista" do governo Lula por meio da implementação do desenvolvimento territorial delegado ao MDS.

> O Estado não pode limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica em reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos. (UM BRASIL PARA TODOS, 2002 apud MENDONÇA e ORTEGA 2005).

Como já afirmamos, a implementação da proposta de desenvolvimento territorial parte de um estudo elaborado no governo anterior. Assim, os documentos de origem do programa foram elaborados seguindo a lógica do desenvolvimento autônoma e endógena, em que o papel do Estado é minimizado. Enquanto a equipe do governo Lula incorporou a proposta promovendo importantes mudanças no papel do Estado e incorporando a política de segurança alimentar no âmbito da proposta.

De acordo com o documento básico elaborado pelo IBAM (2003), os CONSADs devem ser uma associação entre os municípios, com o objetivo do congregar as forças

sociais do poder público e da sociedade civil para a promoção de ações conjuntas, com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável. E a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), vinculada ao MDS, está encarregada da implantação e assessoramento.

A constituição desses consórcios intermunicipais tem como meta primordial a busca do desenvolvimento local. Assim, cada consórcio deve buscar o enfrentamento dos problemas de sua região e a alavancagem das potencialidades de cada município de maneira articulada, reunidos por laços de identidades sociais, culturais, ambientais, tecnológicas e econômicas.

Nesse sentido, de acordo com IBAM (2003), os consórcios têm um papel importante a cumprir na promoção de projetos de desenvolvimento concebidos de forma pactuada entre o poder público e a sociedade civil. Os agentes implicados devem promover uma articulação, elaborando um plano intermunicipal de desenvolvimento sustentável, constituído com um ou mais projetos territoriais. Esse plano deve ser embasado num diagnóstico dos principais problemas dos municípios, realizado pelos membros do CONSAD, que, logo após, devem constituir e elaborar projetos de caráter intermunicipal, reunindo as condições necessárias para a formação de um pacto que leve ao desenvolvimento do território.

De acordo com os documentos de constituição dos CONSADS, a proposta de desenvolvimento territorial deve criar uma verticalização agregando as três esferas de governo e a sociedade civil, para criar uma nova institucionalização intermunicipal capaz de interagir, buscando objetivos comuns. Ou seja, tal ação "constitui uma nova modalidade de cooperação entre o poder público e a sociedade civil para que, juntos, possam discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas" (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA, 2004:03).

Portanto, a proposta dos CONSADs busca uma articulação permanente e institucionalizada entre o poder público e a sociedade civil em torno de ações relativas à questão da segurança alimentar e do desenvolvimento local, "constituído arranjos socioeconômicos regionais que também interagem na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que, atualmente, vive em condições de insegurança alimentar" (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA, 2004:03).

Para tanto, as ações implementadas pelo consórcio devem superar o horizonte do curto prazo, ou a ação emergencial. Tais ações têm que visar ao longo prazo, ou seja, elas devem ser voltadas para a elaboração de um plano de ações estruturais para a constituição de bases sólidas, que permitam às populações mais pobres obterem trabalho e renda, além de viabilizar a produção familiar de alimentos, o que gera um ambiente sócio-econômico propício à garantia de segurança alimentar de forma sustentável.

Os CONSADs incentivam a constituição de conselhos intermunicipais como instância máxima propositiva e deliberativa do desenvolvimento da microrregião em que estiver presente. A ação intermunicipal propicia o enfrentamento dos problemas que extrapolam os limites físicos (geográficos) dos municípios e, portanto, requerem uma iniciativa para além do município.

A fim de superar tais problemas, o consórcio tem por causa determinante articular e encaminhar projetos de desenvolvimento territorial às instâncias estaduais e federais ou a outros órgãos de fomento, nacionais ou internacionais. Os projetos de desenvolvimento intermunicipal devem ser resultados de ações prioritárias estabelecidas mediante um diagnóstico participativo realizado nos municípios e levados para o Fórum do CONSAD, para a apreciação e a elaboração final do Plano de Ação.

Para Mance (2004), a criação desse arranjo socioeconômico deve atuar em mais de uma dimensão, ou seja, os CONSADs devem ser capazes de promover o desenvolvimento sustentável de seu território por meio de ações e formulações de projetos e, ainda, buscar formas de financiar os esses projetos nas diversas fontes disponíveis.

Ainda na implantação desses CONSADs por parte do MDS, houve uma preocupação para construí-los e articulá-los juntamente com as propostas e experiências já existentes de desenvolvimento territorial. Assim:

> Ao invés de sobrepor às redes já constituídas, a estratégia do CONSAD busca construir sua rede territorial a partir da integração com as já existentes. Desta forma, as iniciativas de desenvolvimento local realizadas anteriormente serão incorporadas à proposta do CONSAD, valendo-se tanto das articulações territoriais já consolidadas quanto dos instrumentos de planejamento previamente elaborados, desde que não sejam conflitantes com a perspectiva democrática e participativa indispensável à constituição do CONSAD. (FRANCA, 2003b: 7).

Também é importante ressaltar que, de acordo com FRANCA (2003b), os territórios selecionados para a constituição dos CONSADs foram embasados em critérios socioeconômicos dos municípios. Assim, o perfil dos municípios contemplados com esses consórcios registra baixos Índices de Desenvolvimento Humano e pequena população, o que os torna, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. O que resultou, na maioria quase que absoluta, em municípios com perfil eminentemente rural, com carências infra-estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar. Pode-se perceber que essa proposta implementada pelo MDS é uma forma de integração territorial fundamental para o desenvolvimento de um grande número de municípios empobrecidos no Brasil.

Com esses critérios, intencionalmente ou não, os municípios selecionados coincidiram com os municípios selecionados pelo Programa Comunidade Ativa, por meio dos Fóruns DLIS, reforçando a influência de pressupostos do governo anterior na elaboração da proposta.

De acordo com Franca (2003b), devido ao perfil dos municípios envolvidos nos CONSADs, é preciso implementar ações estruturantes que levem a uma dinamização econômica, que superem a posição de subordinação e/ou exclusão do processo produtivo dominante. Neste sentido, inserir uma proposta de desenvolvimento territorial nesses municípios significa a busca da superação do modelo econômico dominante e excludente, significa criar alternativas ao modelo hegemônico implantado em todo o país.

Ao mesmo tempo, Franca (2003b) ressalta que a mudança de política com ênfase em ações estruturais nos consórcios deve possibilitar a geração de novos postos de trabalho e renda por meio de potencialidades locais (naturais, humanas e sociais). Para tanto, como vimos no primeiro capítulo, é preciso manter uma atuação concertada do poder público, com as organizações da sociedade local para superar os entraves e aproveitar as potencialidades em torno de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável ao longo do tempo.

No processo de desenvolvimento dos municípios deprimidos envolvidos num consórcio, também existe uma preocupação para que não ocorra uma integração passiva desses municípios com outros mais dinâmicos ou com grandes empresas e fluxos financeiros. Tais espaços devem ser ativos, têm de buscar a superação da dependência econômica no interior do território nacional, e devem evitar que a renda gerada

localmente seja "vazada" para outros territórios. Ou seja, o foco de atuação do CONSAD está voltado à dinamização econômica dos bolsões de pobreza, criando condições para que essa população possa alimentar-se e desenvolver-se, evitando, pois, a dependência de medidas emergenciais, superando a questão da fome. Assim:

> A obtenção de uma situação de segurança alimentar exige, portanto, ações que direcionem o funcionamento destas economias para a utilização dos recursos produtivos e humanos locais, de modo que a elaboração de bens e serviços baseada nas economias sub-regionais gere trabalho e renda para a população local, aumente a produção, melhore o abastecimento, atenda às necessidades locais e crie mais postos de trabalho (FRANCA, 2003b:08).

Portanto, não obstante a origem da proposta de implementação dos CONSADs, conforme o debate teórico elaborado no Capítulo 1, está claro que a implementação dos CONSADs é uma das políticas de desenvolvimento territorial. Uma vez que a sua ação é direcionada para as regiões deprimidas do Brasil, abarcando, fundamentalmente, os municípios rurais, que concentram uma grande fatia da pobreza no país, em torno de uma proposta que envolva uma articulação com presença do poder público local, regional e nacional, mas, basicamente, da sociedade civil local. A composição dos conselhos dos CONSADs foi efetuada seguindo a determinação de que 1/3 de representantes devem ser do poder público e 2/3 da sociedade civil organizada.

Essa composição tem como objetivo reduzir o papel do poder público local, fortemente influenciado por sua elite econômica, a despeito da grande massa da população excluída de muitas decisões importantes para o seu território.

Mance (2004), por meio de documentos tratados durante o seminário de validação do CONSAD, procura mostra a sua lógica territorial:

> O enfoque territorial do CONSAD significa que este será formado considerando-se: a) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região..., b) a dimensão física e ambiental do território..., c) as potencialidades geoestratégicas do território como base dos arranjos sócio-produtivos sustentáveis; d) a necessidade de reorganização do território de forma a proporcionar a inclusão social..., e) ... construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local; f) fortalecimento da identidade territorial e

> a construção de um sentimento de solidariedade social (...), (Ibid, p. 85).

De acordo com o Guia do CONSAD, para promover tal desenvolvimento, é necessário redirecionar os fluxos de renda e de mercadorias, bem como as oportunidades de trabalho deles advindas, fazendo com que o território seja o grande beneficiário de seu próprio potencial econômico. Assim, o CONSAD deverá atuar na indução e fomento de ações para promover o desenvolvimento centrando-se em quatro áreas principais:

i) formação do capital social local: significa incentivar a organização da sociedade a cooperar entre seus membros, fomentar espaços institucionais de negociação e gestão, entre outras atividades que fortaleçam os laços comunitários entre os habitantes do território;

ii) melhoria da qualificação e capacitação local: esta ação visa superar os altos índices de analfabetismo e desqualificação profissional, decorrentes, em grande parte, da pobreza à qual estão submetidos os municípios-alvo do CONSAD;

iii) agregação de valor nas cadeias produtivas sub-regionais: esta ação, por meio da disseminação de técnicas e tecnologia para a atividade produtiva dos micro e pequenos negócios, da troca de informações para a conexão do maior número de produtores locais entre si e da comercialização dos produtos locais nos vários mercados, visa ao fortalecimento das cadeias produtivas locais, criando um círculo virtuoso de geração de trabalho, de renda e de consumo com base nos recursos humanos e produtivos locais; e

iv) modernização do setor público local: é preciso de um novo papel dessa esfera de poder para que este atue como um incentivador da construção de um pacto territorial e como fomentador de ações inovadoras de atores públicos e privados. Ou seja, a proposta do CONSAD coloca a sociedade civil local e poder público municipal lado a lado na promoção do desenvolvimento.

Para levar adiante esse novo arranjo institucional, foram estabelecidos alguns parâmetros básicos, além da criação de uma estrutura organizacional (consórcio) que contemplasse o segmento da sociedade civil e do poder público. Quanto ao número de municípios, os parâmetros não são rígidos, mas visam facilitar e organizar as atividades de cada consórcio, como um número limitado de municípios, entre 5 e 20. Na definição

da sede de cada consórcio, deve-se estabelecê-la situando-a, preferencialmente, nas áreas mais desfavorecidas, com coerência em relação às distâncias dentre os municípios.

Já a estrutura organizacional deve ser centralizadora e possuir um nível decisório, constituído por um órgão de deliberação máxima com características de um Fórum e órgão de nível gerencial e operacional, conforme Figura 2.1. No entanto toda essa estrutura deve ser flexível, para incorporar, quando necessário, outras estruturas organizacionais já existentes nos territórios.

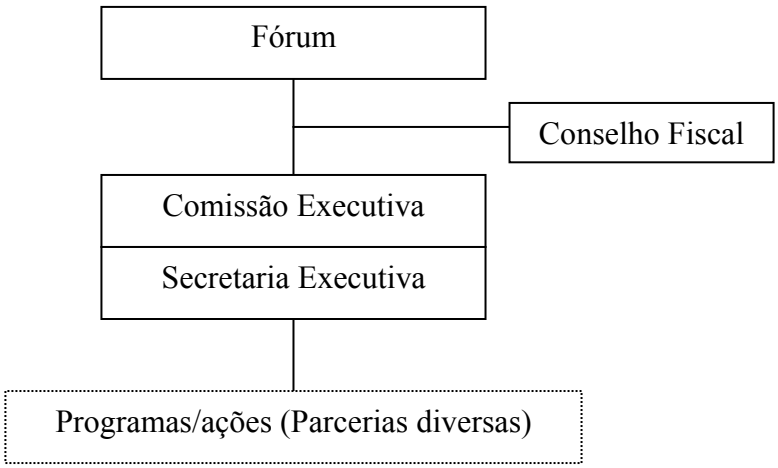


FIGURA 2.1 – Estrutura organizacional de referência para os CONSADs
FONTE: FRANCA (2003b)

Fórum

É a instância máxima deliberativa dentro consórcio, é responsável pelas decisões políticas, e requer ampla participação dos diferentes segmentos sociais e econômicos presentes no território. Cabe a esse órgão a aprovação final de todo o planejamento debatido no CONSAD e todas as ações relevantes.

Para a constituição desse Fórum, devem-se observar dois importantes pressupostos:

- primeiro, deve refletir a pluralidade existente no território. Ou seja, deve-se fazer presente desde o poder público, em suas várias formas e níveis, até os múltiplos segmentos sociais, para que todos os atores estejam legitimamente representados nas tomadas de decisões;

- segundo, na sua constituição, deve ser respeitada uma representação majoritária da sociedade civil (2/3 dos membros), buscando estimular e fortalecer a organização social do território como protagonista nas decisões diversas.

Na composição do Fórum, a pratica usual tem sido a indicação de dois membros do poder público e quatro membros do segmento não-público por município, respeitando o pressuposto acima.

Conselho Fiscal

É o responsável pela fiscalização das finanças e da contabilidade do CONSAD, constituído a partir do próprio Fórum.

Comissão Executiva/Secretaria Executiva

Esse conjunto pode ser caracterizado como a parte executiva do CONSAD ou também chamado de Conselho do CONSAD. A comissão executiva é o nível decisório gerencial, ela está incumbida da implementação da agenda de ações definidas no Fórum, ou seja, é a responsável pela gestão da execução das ações articuladas nos diferentes Programas. Essa comissão é instituída a partir do próprio Fórum, transformando-se numa instância executiva auto-representativa.

Enquanto a Secretaria Executiva é a responsável pelo suporte administrativo permanente ao funcionamento do CONSAD, fornecendo apoio logístico e operacional

Programas/Parcerias

São as ações específicas articuladas a partir do Plano de Ação e executadas pelo conjunto executivo do CONSAD.

Assim sendo, de acordo com Mendonça (2005), as deliberações negociadas e pactuadas no Fórum devem ser transformadas em um Plano de Ação, que promova o desenvolvimento no território do consórcio. Desenvolvimento que una o equilíbrio territorial, o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, as ações desse plano, ao serem implementadas, devem contar com um monitoramento e uma fiscalização com ênfase na avaliação dos processos, resultados e impactos finais.

Além da elaboração do Plano de Ação, com foco no desenvolvimento, ao CONSAD cabe fornecer apoio técnico e aval institucional para a obtenção de parcerias públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Novamente, é importante observarmos que essa estrutura de implementação dos CONSADs ainda mantém alguns elementos do projeto político do antigo governo. A

partir de uma análise dos documentos originais de que resultou o projeto de implementação dos CONSADs, é fácil perceber a manutenção de parte do arcabouço teórico que inspirou o programa anterior (DLIS), pois a proposta implementada mantém a lógica de que o desenvolvimento local deve ocorrer de maneira endógena e autônoma, bastando criar um ambiente institucional favorável, além de centrar forças na busca de parcerias embasadas na lógica do SEBRAE, que transfere a busca do desenvolvimento para a sociedade civil, minimizando o papel do Estado.

No entanto, como já apresentado, no momento de implementação, ao longo do ano de 2004, houve uma tentativa de corrigir essa orientação. Pois o papel do estado foi rediscutido, e, já no MDS, além de fomentar a criação desses CONSADs, coube à SESAN uma participação não somente de constituição, como a responsabilização por outras ações, além do financiamento dos projetos prioritários selecionados no Plano de Ação. Assim, o CONSAD não deve atuar embasado no financiamento apenas em parcerias, mas terá, no governo federal, um agente indutor e financiador do desenvolvimento.

Desse modo, a participação do Estado (MDS)[20], envolve duas modalidades de projetos a serem financiados. A primeira modalidade agrega os projetos regularmente aprovados e apoiados pelo MDS, no âmbito dos CONSADs que fazem parte do chamado cardápio básico, dentre os quais, estão: inclusão digital, cozinha comunitária e popular, horta comunitária, Programa de Aquisição de alimentos – Compra Local, Agricultura Urbana, entre outros.

Enquanto a segunda modalidade concentra a possibilidade de financiamento para os projetos estratégicos de desenvolvimento territorial, que devem construídos a partir da elaboração do Plano de Ação dos consórcios. Esses projetos podem resultar do aproveitamento de experiências territoriais preexistentes e da elaboração de novos projetos.

Para tanto, é preciso que esse Plano de Ação seja referendado em assembléia do Fórum, convocada, especialmente, para essa finalidade. Aqui, como já apresentamos no Capítulo 1, esse plano deve ser elaborado mediante a cooperação entre o poder público e a sociedade civil local, para que, juntos, possam discutir, planejar, decidir e implantar

[20] Além dos financiamentos oferecidos pelo MDS, os municípios dos CONSADs contam com outras ações, como a existência do Cartão Alimentação/Bolsa Família, que foi direcionado para todos os municípios participantes nesses consórcios.

ações voltadas ao desenvolvimento do consórcio com foco na segurança alimentar e na melhoria das condições de vida das populações envolvidas.

2.2.2 – A implementação dos CONSADs

A partir do estudo inicial do IBAM, que identificou os 68 agrupamentos de municípios, foram implementados, ao longo de 2004 no país, 40 CONSADs (Anexo A), seguindo os seguintes critérios de escolha:

- foram implementados um por estado da união, totalizando 26;

- os outros 14 foram implementados tendo como critérios o atendimento das regiões Norte e Nordeste, CONSADs interestaduais e territórios que possuíam, na ocasião, maior número de municípios com Cartão Alimentação e os localizados em mesorregiões em que os Ministérios da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão não atuavam.

Após a definição de implantação dos 40 CONSADs com os respectivos municípios envolvidos, foram contratadas as Entidades Implementadoras Regionais (EIR`s) encarregadas de atuar diretamente nos territórios, agregando integrantes locais para a implementação e a consolidação dos respectivos CONSADs. O que requer dessas EIRs uma boa credibilidade diante dos atores locais, para agregar o maior número possível dentre eles, garantindo uma boa representatividade dos atores sociais presentes no território.

De acordo com Franca 2003(a), para essa implementação, as EIRs deveriam seguir uma metodologia composta, essencialmente, em três fases distintas:

Fase 1 – *Sensibilização e mobilização*

É o momento no qual o poder público e a sociedade local são convidados a participar da constituição do CONSAD. Identificam-se e mobilizam-se as instâncias e os atores do território, para que encaminhem representantes a fim de participar do Fórum CONSAD. As atividades desta fase estão centradas, principalmente, na EIR, sintetizadas no Quadro 2.1.

Planejamento inicial	1) Detalhamento do plano de trabalho;
Apresentação	2) Apresentação para o poder estadual; 3) Apresentação para o poder público municipal; 4) Apresentação para os representantes da sociedade civil;
Definição de representantes	5) Composição da equipe de mobilização; 6) Indicação dos representantes municipais em assembléia

QUADRO 2.1 – Momentos e atividades para a implementação da Fase 1
FONTE: FRANCA (2003b) e MENDONÇA (2005)

Fase 2 – *Implementação*

É o momento da constituição jurídica e organizacional do CONSAD. Nesta fase, também, aprofundam-se as práticas iniciadas na fase anterior, mediante implementação de um processo de planejamento local, que deve resultar na elaboração de um Plano de Ação aprovado pelo fórum CONSAD. No Quadro 2.2, estão resumidas tais atividades.

Capacitação	7) Reunião inaugural do CONSAD; 8) Oficina de nivelamento;
Constituição jurídica e organizacional	J1) Discussão e elaboração de documentos jurídicos; J2) Aposição de assinaturas no termo do Acordo de Programa; J3) Obtenção das autorizações legislativas; J4) Institucionalização do CONSAD.
Direcionamento estratégico	9) Diagnóstico; 10) Definição das estratégias;
Detalhamento das Ações	11) Detalhamento das ações do Plano nos GTs;
Pactuação do plano	Aprovação e pactuação do Plano pelo Fórum e parceiros;

QUADRO 2.2 – Momentos e atividades para a implementação da fase 2
FONTE: FRANCA (2003b) e MENDONÇA (2005)

Fase 3 – *Consolidação*

Nesta fase, o CONSAD já está formalmente constituído, e o Plano de Ação territorial pactuado. Assim, deve-se implementar o Plano de Ação, estimular as instâncias participativas constituídas a monitorar (fiscalizar) e avaliar as atividades do consórcio. Atividades estas que estão condensadas no Quando 2.3.

Acompanhamento E avaliação	13) Monitoramento e avaliação; 14) Legitimação das instâncias participativas municipais; 15) Acompanhamento da implementação das ações do plano.

QUADRO 2.3 – Momentos e atividades para a implementação da fase 3
FONTE: FRANCA (2003b) e MENDONÇA (2005)

Desse modo, de acordo com o Guia do CONSAD, seguindo as três fases, tem-se a constituição de espaços territoriais capazes de promover mudanças socioeconômicas na sua realidade. Ao mesmo tempo, os atores envolvidos nesse espaço precisam seguir os procedimentos para concretizar tais consórcios, e, primordialmente, elaborar um Plano de Ação.

A elaboração desse Plano de Ação é uma medida estrutural e vai definir o futuro de CONSAD. Para tanto, ele deve ser fruto de um processo estratégico com um planejamento cíclico das ações. Também deverá ser participativo, democrático, transparente e de empoderamento dos atores locais, ou seja, é preciso manter uma articulação política interna, principalmente, nas tomadas de decisões, ao mesmo tempo em que deve manter um diálogo externo para negociações entre atores e parceiros para pactuação de projetos e ações.

Assim, de acordo com o Guia do CONSAD, o Plano de Ação englobará todas as áreas em que o Fórum do CONSAD decida atuar, o que concretizará um Plano de Ação de desenvolvimento territorial integrado. Esse plano é um instrumento de planejamento continuado, e deve ser fruto das negociações e decisões pactuadas no Fórum, que o transformará em um documento executivo que orientará a atuação da Comissão e Secretaria Executiva, e a execução desse plano deve ser transparente em relação às atividades e na alocação de recursos públicos e privados.

Desse modo, a elaboração desse Plano de Ação, com seus projetos territoriais, fica a cargo dos representantes reunidos no Fórum, por meio de um processo de deliberação e decisão soberano com relação às questões estratégicas e suas prioridades.

Para facilitar o entendimento da implantação e dos desdobramentos dos CONSADs, vamos restringir o estudo a três consórcios localizados na região Centro-Oeste do país. Esses consórcios foram encolhidos em função de um estudo por meio do Projeto de Cooperação técnica FAO/MESA TCP/BRA/2905 que tinha como objetivos específicos:

- contribuir de forma direta e específica para a formulação de nove Planos de Ação para CONSADs das Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, três em cada região; e

- facilitar a ação e os investimentos das diversas instâncias de governo como suporte a implementação do Projeto Fome Zero.

Logo a seguir, apresentaremos e desenvolveremos, detalhadamente, uma proposta metodológica construída, especificamente, para auxiliar na identificação de projetos capazes de promover o desenvolvimento nos consórcios.

Essa proposta metodológica será utilizada como um instrumento paralelo de avaliação dos projetos que compuseram o Plano de Ação de cada consórcio e, ao mesmo tempo, será o instrumento de avaliação dos próprios projetos levantados pela Equipe UFU no âmbito do Projeto de Cooperação técnica FAO/MESA TCP/BRA/2905. Assim, teremos um instrumento padronizado capaz de avaliar os projetos de desenvolvimento territorial elaborados a partir da construção do Plano de Ação e do trabalho da Equipe UFU, e o mesmo tempo, servirá como um instrumento de análise da conjuntura do CONSAD.

2.3 – Proposta metodológica para projetos territoriais

A elaboração dos projetos territoriais de desenvolvimento no âmbito do Plano de Ação é fruto de uma construção em processo, pois, no período de implementação dos consórcios, os membros já deveriam elaborar tais projetos. Dessa maneira, essa elaboração de projetos esteve condicionada a orientações genéricas presentes no Guia do CONSAD, que apontava para projetos abrangentes, de caráter inovador, embasado em parcerias e na presença de exemplos agrários, o que determinou, em grande medida o perfil dos projetos elaborados.

Por outro lado, a metodologia engendrada pelo Projeto de Cooperação técnica FAO/MESA TCP/BRA/2905, para a identificação dos projetos territoriais de desenvolvimento, baseou-se em projetos consolidados ou em fase de consolidação, o que resultou num perfil distinto de projetos quando comparado com aqueles elaborados pelos membros do consórcio. Ou seja, projetos com objetivos iguais, no entanto, podem apresentar estágios diferenciados do ponto de vista da execução.

Como já afirmamos, para melhor avaliarmos os CONSADs selecionados, lançaremos mão da proposta metodológica desenvolvida pelo Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA TCP/BRA/2905 (2004), que propicia a criação e a avaliação de

Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento (PIDs). No entanto, é importante registrarmos que tomaremos como base essa metodologia, mas não ficaremos restritos a sua originalidade, pois, serão efetuadas algumas modificações, consolidando uma proposta que remete às questões teóricas fundamentais do desenvolvimento territorial que foram debatidas no primeiro capítulo.

Também, é importante registramos que a construção de uma proposta metodológica que sirva de instrumento para auxiliar no desenvolvimento territorial não é uma tarefa relativamente fácil. Uma vez que estamos lidando com um tema relativamente novo no país, com complicações teóricas, com diferentes atores e interesses e, acima de tudo, com uma população excluída do processo do desenvolvimento capitalista, que precisa ser integrada, acessando questões básicas de direito social.

Nesse sentido, a proposta metodológica desenvolvida com base no Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), envolvendo o Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), o Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), a FAO, o MDS, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e os próprios atores envolvidos nos CONSADs, nos parece ser um bom ponto partida para efetuarmos a análise dos projetos que tenham como objetivo fomentar o desenvolvimento territorial. Pois, o estudo desse projeto teve como objetivo principal o construção de uma metodologia que identificasse, caracterizasse e classificasse os Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento (PIDs) dentro dos Planos de Ação elaborados pelos consórcios, que, ao mesmo tempo, serviriam de referência para que o Estado pudesse apoiá-los por meio de investimentos públicos.

Ao lançarmos mão dessa metodologia[21], com as devidas modificações, estamos procurando confrontar os conceitos teóricos já debatidos no primeiro capítulo com a execução prática de projetos que propiciem o desenvolvimento territorial nos consórcios expostos no capítulo três.

Para apresentarmos o conjunto desta proposta, partiremos do entendimento conceitual do que vem a ser um PID. É muito importante termos em mente que o PID é a parte dentro do todo, que é o Plano de Ação que busca o desenvolvimento do

[21] A construção da metodologia a partir do Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA TCP/BRA/2905 (2004), envolveu várias fases até a sua elaboração final. Nesse trabalho estamos considerando a versão modificada no encontro realizado em Salvador (2005), quando se reuniu representantes de todos os segmentos envolvidos nos CONSADs.

consórcio. Entretanto, o nosso objetivo, nesse trabalho, não é apenas a análise da parte, mas, essencialmente, do todo. Ao partirmos dos PIDs, estamos buscando entender a constituição do todo, ou seja, pretendemos verificar se o Plano de Ação construído contribui com as metas previstas do desenvolvimento territorial, não esquecendo de levar em consideração o foco na segurança alimentar, o grande objetivo e desafio do Programa Fome Zero.

Então, a identificação de um PID não é algo tão simples, é preciso levar em conta os sete pontos sintetizados abaixo e que também foram exaustivamente debatidos a partir de uma revisão teórica no capítulo 1:

1) como Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento, eles não devem ser apenas idéias, ou seja, representações de algo abstrato ou da intenção de realizar, nem um conjunto de opiniões de um grupo de indivíduos; eles devem conter, além da idéia, do desejo e da intenção de fazer ou realizar algo, a representação detalhada de uma tarefa ou responsabilidade a ser efetuada;

2) o foco na segurança alimentar e na geração de renda são elementos fundamentais para o atendimento aos setores mais fragilizados da população auxiliando na redução das desigualdades sociais. Desse modo, esses projetos devem considerar os vínculos locais e regionais entre produção, comercialização e consumo de alimentos; para isso, devem ponderar os projetos rurais e urbanos de produção local de alimentos, o resgate e a manutenção de culturas tradicionais e os hábitos alimentares saudáveis, a comercialização de alimentos provenientes da produção local e a educação alimentar. Também devem levar em conta projetos que envolvam a distribuição de alimentos e de insumos para a produção, projetos de processamento de alimentos em pequena escala, projetos que propiciem melhorias na qualidade dos alimentos produzidos e processados, projetos de geração de emprego e renda para auto-sustentação de grupos familiares excluídos, incluindo comunidades específicas tradicionais, como os quilombolas e indígenas etc.;

3) os projetos devem ultrapassar os limites de um único município, superar o espaço de atuação local, buscar uma articulação e uma atuação intermunicipal, por isso, a utilização do termo consórcio, mas, não devem descartar as iniciativas e as experiências de sucesso ou promissoras de corte local. No entanto tais projetos de corte local devem ser expandidos para o âmbito intermunicipal. Ao mesmo tempo, os projetos poderão transcender os limites geográficos do próprio CONSAD, podendo, inclusive, a instituição principal responsável por sua implementação localizar-se fora do âmbito do

CONSAD; pois não pode ser tomado como fator impeditivo, haja vista que o CONSAD é um espaço de referência que, necessariamente, pode não refletir as dinâmicas territoriais de desenvolvimento; nesses casos, o que deve preponderar são os objetivos e os atributos intrínsecos ao PID e não exatamente sua perfeita identidade geográfica com o âmbito do CONSAD;

4) esses projetos devem ter uma idéia guia concentrada no desenvolvimento do território; ou seja, devem conter uma idéia guia que concentre os atores locais em torno de um projeto. Normalmente, o projeto é guiado por uma atividade/ação dominante, quase sempre, econômica, mas não exclusivamente; e em torno dela, ou além dela, desenvolvem-se outras atividades complementares, que beneficiam mais pessoas e novos ambientes;

5) é importante, para o CONSAD, elaborar projetos com certo padrão e coerência com as fontes de financiamentos, principalmente, em relação ao MDS e outras instituições públicas;

6) o PID deve ser embasado e sustentado por ações articuladas pela sociedade civil organizada, como ongs, conselhos, comissões e instituições de direito público ou privado – por exemplo: agências de extensão rural, Sebrae, instituições religiosas, sindicatos de trabalhadores rurais, sindicatos patronais, associações de municípios, cooperativas, pastorais, movimentos sociais (dos trabalhadores rurais sem-terra, dos trabalhadores desempregados, atingidos por barragens, mulheres rurais etc), clubes sociais, universidades, associações de economia solidária etc. Assim, apesar da importância das instituições públicas (prefeituras, secretarias municipais, agências de fomento etc.) na promoção do desenvolvimento de um território, o PID não pode estar reduzido somente a essa dimensão;

7) por fim, o PID tem de abarcar a dimensão territorial ou espacial, tem de superar velhas dicotomias, como a separação estanque da divisão setorial (primário, secundário e terciário), tem de construir um projeto de desenvolvimento territorial abarcando o seu conjunto.

Portanto, o entendimento do que vem a ser um PID é algo complexo. Resumidamente, um PID deve, obrigatoriamente, constituir ações intermunicipais legitimadas pelos agentes sociais e afinadas com os princípios democráticos e participativos. Essas ações devem abarcar a diversidade dos atores sociais para um processo de concertação de interesses públicos e privados (sociedade civil e Estado); devem ser emancipadoras e estar embasadas numa idéia guia, objetivando o longo

prazo, o que requer a sinergia e integração com os setores produtivos para a geração de renda.

Desse modo, a proposta de desenvolvimento que incentiva o fomento/fortalecimento dos PIDs, conforme apontado acima, leva uma superação do enfoque tradicional para um enfoque territorial. Essa diferença de enfoque está sintetizada no quadro 3.1.

Enfoque tradicional	Enfoque proposto (PID)
Municipalista (comarcal ou localista).	Atuação regional, microrregional.
Gestão autocrática ou centralista.	Iniciativa legitimada pelos agentes sociais e afinada com os princípios democráticos e participativos.
Viés corporativo (categoria social ou política preponderante).	Abarca a diversidade dos atores sociais.
Poder público (União, Estado, Município) como principais agentes e personagens.	Contempla a concertação de interesses públicos e privados (sociedade civil e Estado).
Ações pontuais (imediatistas) e transversais.	Ações de longo prazo e emancipadoras.
Visão compartimentada ou estanque das atividades econômicas.	Sinergia e integração dos setores produtivos.
Projetos estanques, separados por setor.	Os projetos buscam a idéia guia como foco de atuação.

QUADRO 2.4 – Diferenças entre o enfoque tradicional e o enfoque territorial

FONTE: Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004) com modificações.

No entanto, de acordo com o Projeto de Cooperação técnica FAO/MESA TCP/BRA/2905 (2004), a identificação de um PID não para por aí, é preciso identificar, claramente, três dimensões analíticas que fazem parte de um PID: o público-alvo, os agentes intermediários e os projetos ou ações efetivamente implementadas.

a) O público-alvo

Uma análise dos PIDs a partir do público-alvo tem como objetivo centrar a ação do estudo no beneficiário, o principal foco de uma ação para a promoção do desenvolvimento territorial. Ou seja, busca-se uma análise com base na ótica do próprio beneficiário, da sua situação, o que permitirá uma classificação dos PIDs.

O público-alvo de um PID é formado pelo conjunto de pessoas que realmente são ou serão atingidas pelas ações já implementadas ou a ser implementadas. Entretanto, essa identificação não visa apenas levantar o quantitativo de pessoas envolvidas ou a ser envolvidas, visa, também, levantar informações sócio-econômicas sobre elas (condição de vida, nível de renda familiar, se é cidadão que vive em condições de risco alimentar, saneamento, acesso à energia elétrica, acesso a programas governamentais, como o bolsa-família etc.). Também, deve-se preocupar em identificar projetos que atendam ao conjunto da população que se encontra, de alguma forma, excluída do processo de desenvolvimento capitalista, como indígenas, afro-descendentes, atingidos por barragens, desapropriações, grupos de jovens, idosos, mulheres, sem terra etc..

b) Os agentes intermediários

Durante o trabalho de levantamento dos potenciais PIDs, uma atenção especial deve ser dada aos agentes intermediários, que são pessoas com conhecimentos gerais sobre PIDs atuantes no consórcio. Essa investigação visa levantar o nível de atuação das instituições envolvidas que ajam de maneira individual, solidária ou cooperativa ou sob a forma de um consórcio, como no caso da proposta dos CONSADs. O objetivo é verificar como está a constituição social e a capacidade de articulação e a execução do projeto no nível territorial.

c) Os projetos

Tomando como base as orientações do MDS aos CONSADs, um projeto deve ser bem avaliado quanto menor for a distância entre as metas previstas e as que foram efetivamente desencadeadas, do ponto de vista tanto do universo de cobertura, como do alcance dos objetivos propostos. Desse modo, bons projetos são aqueles que, entre outras coisas, apontam para o fortalecimento do processo de emancipação social das pessoas excluídas, que rompem com a histórica tendência ao paternalismo, clientelismo e assistencialismo da intervenção estatal.

De acordo com o Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), todo o trabalho de identificação e classificação dos PIDs deve seguir uma ampla e complexa

metodologia[22] que envolva várias fases. Uma primeira fase é chamada fase preliminar ou exploratória – que envolve uma ampla revisão de indicadores socioeconômicos relativos aos CONSADs constantes de fontes secundárias de informação (desenvolvimento humano, pobreza, concentração dos meios de produção e outros dados de caráter geral), o que permitirá ampliar o conhecimento sobre a realidade e o dinamismo de cada território, também devem-se realizar visitas preliminares participando de encontros regionais do conselho como uma forma de aproximação junto aos atores sociais.

Enquanto as duas fases seguintes concentram-se num amplo conjunto de entrevistas. Numa segunda fase, devem ser entrevistados atores sociais com conhecimentos gerais dos PIDs no território (agentes públicos e ONGs), nesta fase, devem-se levantar potenciais PIDs e os atores sociais com conhecimentos específicos dos possíveis PIDs; enquanto, numa terceira fase, devem-se entrevistar atores sociais com conhecimentos específicos do PID no território (agentes locais envolvidos nos projetos), com objetivo de mapear as experiências de Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento.

Em fim a quarta fase, que consiste no cruzamento das informações obtidas a partir do levantamento dos dados e das etapas de campo, tendo como objetivo final uma ação concentrada na análise, elaboração e classificação dos PIDs. Deste modo, de acordo com a metodologia desenvolvida pelos consultores da FAO, é nesse momento que ocorre a hierarquização dos PIDs, podendo ser submetidos aos Fórum do CONSAD para apreciação.

Para tanto, é preciso organizar e confrontar o conjunto de informações obtidas nas fases anteriores a respeito de cada PID. Essas informações estão relacionadas com o nome do projeto; com a classificação em projeto novo, em expansão ou projeto consolidado; quais categorias sociais são beneficiadas; quais são as atividades econômicas mais expressivas; qual é a idéia-guia dominante; qual é o impacto ambiental; que instituições estão implicadas na execução; que municípios e comunidades estão envolvidos; quais são as ações futuras a serem implementadas; qual é o regime de gestão de gestão das iniciativas do PID; quais são os custos necessários para a implementação do projeto; entre outras informações relevantes.

[22] Para um melhor detalhamento da metodologia, ver Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004).

Ainda de posse dessas informações, é necessário elaborar a matriz de classificação dos PIDs levantados, tendo como objetivo ranquiá-los para obter financiamentos mas fontes federais, principalmente, o MDS. Essa matriz é apresentada no quadro 3.2, com o objetivo de mostrar como é classificado cada PID. Em função da prioridade do PFZ, a matriz montada é direcionada para projetos que tenham como foco o desenvolvimento territorial sem abrir mão da segurança alimentar.

Indicadores de desempenho	**Critério de Avaliação**					
	0	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Pacto político.						
Abrangência no CONSAD.						
Impactos sobre o número de pessoas indigentes em risco de insegurança alimentar (abaixo da linha de indigência).						
Impactos sobre o número de pessoas pobres em risco de insegurança alimentar (abaixo da linha de pobreza).						
Viabilidade institucional (trajetória de trabalho com êxito).						
Mecanismos de decisão, gestão, controle e boa participação/relacionamento com os beneficiários).						
Sustentabilidade financeira (TIR/Custo Efetividade).						
Riscos do Projeto.						
Classificação dos PIDs (somatório vertical).						
	Pontuação total					

QUADRO 2.5 – Matriz de classificação dos indicadores de desempenho dos Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento no âmbito dos CONSADs

FONTE: Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004) com modificações.

De toda forma, essa matriz tem um papel muito importante, pois, além de permitir uma classificação dos PIDs dentro de um território previamente definido, ela também pode ser usada como um instrumento de identificação dos PIDs. Para tanto, é necessário seguir um conjunto de critérios com base em uma escala de pontuação para cada um dos itens que compõem a Matriz. É importante registrar que a matriz é um instrumento imperativo para aperfeiçoar o processo de intervenção estatal e a democratização das políticas públicas, juntamente com os esforços de entidades civis, fugindo de políticas tradicionais cuja tendência é a *prefeiturização* das medidas e ações descentralizadas das políticas federais com vistas à emancipação das populações carentes.

De acordo com o Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), cada PID deve ser avaliado pela sua capacidade para induzir e fomentar as ações que estruturem

as bases do desenvolvimento territorial, por meio da formação de capital social e humano local, da agregação de valor nas cadeias produtivas sub-regionais e da modernização do setor público local. Assim sendo, foi criado um critério de análise obedecendo a uma pontuação segundo uma ordem crescente de desempenho que vai do valor **0** (zero) que deve ser estabelecido para os projetos que, embora sejam considerados como PIDs, não se qualificam como PIDs de segurança alimentar, passando pelo valor **1** (um), que corresponde ao pior desempenho, ao valor **5** (cinco) correspondente ao melhor desempenho dos PIDs. Sendo que o conjunto de itens pontuados dá a nota final para cada PID.

Desse modo, deverão ser utilizados sete critérios fundamentais, seguindo essa pontuação, que estão abaixo enumerados:

1. **Pacto político**: refere-se ao grau de articulação político e institucional – viabilidade institucional do projeto; três quesitos devem ser avaliados neste critério: apoio de instituições da sociedade civil dos municípios envolvidos no projeto; respaldo das instituições públicas e apoio dos beneficiários potenciais. Seguindo esses quesitos, o PID receberá pontuação **5** (cinco), quando atender integralmente aos três quesitos; pontuação **4** (quatro), quando atender integralmente dois quesitos e, parcialmente, o outro; pontuação **3** (três), quando atender, integralmente, um quesito e, parcialmente, os outros dois; pontuação **2** (dois), quando atender, parcialmente, aos três quesitos; pontuação **1** (um), quando atender, parcialmente, a dois quesitos e não atender a outro; e pontuação **0** (zero), quando não atender aos três quesitos, ou atender, parcialmente, a apenas um deles;

2. **Abrangência no âmbito do Consad**: está relacionado com o número de municípios impactados pelo PID; desse modo, a pontuação será **0** (zero), quando o projeto gerar impactos em apenas um município; será **1** (um), quando o impacto se der em até 20% dos municípios da área do CONSAD; será **2** (dois), quando o impacto ocorrer em mais de 20% e até 40% do total de municípios; será **3** (três), quando o número de municípios for superior a 40% e até 60% do total; será **4** (quatro), quando o número de municípios for superior a 60% e até 80% do total; e será **5** (cinco), quando o número de municípios for superior a 80% do total;

3. **Impactos sobre o número de pessoas indigentes em risco de insegurança alimentar**: este item está relacionado com o impacto sócio-econômico do projeto sobre a população indigente afetada pela segurança alimentar. Para tanto, deve-se quantificar o número total de pessoas que estão em condição de indigência, extraindo o percentual

que deve ser beneficiado de forma direta pelo projeto. Assim, quando o número de beneficiários do projeto corresponder a mais de 10% do número total de pessoas que se encontram em condição de insegurança alimentar, a pontuação será **5** (cinco); será **4** (quatro), quando o número situar entre 5% e 10%; **3** (três), quando o número for superior a 3% e inferior a 5%; **2** (dois), quando o número for superior a 1% e até 3%; **1** (um), quando o número for até 1%; e **0** (zero), quando não tiver nenhum impacto direto sobre as pessoas indigentes que se encontram em condição de insegurança alimentar;

4. Impactos sobre o número de pessoas pobres em risco de insegurança alimentar: este item está relacionado com o impacto sócio-econômico do projeto sobre a população pobre afetada pela segurança alimentar. Para operacionalizar esse indicador, deve ser calculado o percentual de pessoas pobres beneficiadas de forma direta pelo projeto dentro do universo de pobres (abaixo da linha de pobreza) no consórcio. Do mesmo modo que no critério anterior, a pontuação será **5** (cinco), quando o número de beneficiários do projeto for superior a mais que 10% do número de pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza; será **4** (quatro), quando o número situar entre 5% e 10%; **3** (três), quando o número for superior a 3% e inferior a 5%; **2** (dois), quando o número for superior a 1% e até 3%; **1** (um), quando o número for de até 1%; e **0** (zero), quando não tiver nenhum impacto direto sobre as pessoas pobres que se encontram em condição de insegurança alimentar;

5. Viabilidade institucional: este item avalia a trajetória de trabalho dos PIDs com êxito reconhecido. Assim, o PID receberá pontuação 5 (cinco), quando for excelente a sua trajetória de trabalho; bom, 4 (quatro); satisfatória, 3 (três); fraco 2, (dois); insuficiente, 1 (um) e inexistente/ruim, 0 (zero).

6. Mecanismos de decisão, gestão, controle e boa participação /relacionamento com beneficiários: este item procura avaliar o modo de organização e articulação interna ao PID. Assim, o PID receberá pontuação 5 (cinco), quando tais mecanismos forem excelentes; bom, 4 (quatro); satisfatório, 3 (três); fraco, 2 (dois); insuficiente, 1 (um) e inexistente/ruim, 0 (zero).

7. Sustentabilidade financeira: este item procura avaliar a sustentabilidade dos PIDs ao longo de sua existência, ou seja, procura verificar a adequação dos custos em relação a seus benefícios; adequação dos custos à capacidade das instituições envolvidas no projeto; existência de instituições financeiras com experiência e dispostas a participar, caso isso esteja previsto no projeto, inclusive, com recursos financeiros; existência de contrapartida dos municípios a serem beneficiados; existência de

contrapartida dos beneficiários, ainda que seja em mão-de-obra ou em espécie e sustentabilidade no tempo dos benefícios esperados pelo projeto. Assim, quando a sustentabilidade financeira for excelente, a pontuação será **5** (cinco); 4 (quatro), quando for alta; **3**(três), quando for média; **2** (dois), quando for baixa; **1** (um), quando for muito baixa e **0** (zero), quando não houver sustentabilidade; e

8. Riscos do projeto: é importante avaliar os riscos que os PIDs oferecem quanto aos impactos ambientais, sociais, econômicos e aos possíveis obstáculos (de ordem institucional, gerencial ou financeira – exceto as necessidades de investimentos) que poderão impedir que se materializem os benefícios esperados. Nessa avaliação, quando existirem tais riscos, não se deve desconsiderar a possibilidade de superação dos mesmos. Assim, quando tais riscos forem insignificantes, a pontuação será **5** (cinco); 4 (quatro), quando forem muito baixos; **3**(três), quando forem baixos; **2** (dois), quando forem médios; **1** (um), quando forem altos e **0** (zero), quando forem muito altos.

Alguns itens de pontuação, na Matriz, envolvem uma grande subjetividade, por isso, é importante uma definição prévia de tais critérios e metodologia, a fim de que sejam utilizados em todos os PIDs analisados, para que se possam realizar possíveis comparações. É nesse intuito que foram pontuados os PIDs identificados nos CONSADs que estão sendo estudados para a realização de possíveis comparações dentro de cada CONSAD e entre os CONSADs.

Apresentada a proposta de implementação dos CONSADs e a metodologia de identificação e classificação dos PIDs, passaremos, a partir de agora, a uma análise pormenorizada de cada CONSAD com a respectiva identificação ou constituição dos PIDs. Como já afirmamos, esses PIDs estão concentrados no Plano de Ação, que deveria concentrar tanto os projetos identificados na constituição do consórcio, como os projetos identificados pela Equipe UFU.

Capítulo 3 – Análise da implantação dos CONSADs no Centro Oeste

3.1 – Introdução

Neste capítulo procuraremos consolidar o debate até aqui apresentado por meio do estudo detalhado da implementação dos CONSADs, buscando verificar, ao mesmo tempo, a pertinência entre o debate teórico exposto e a execução de um programa governamental. Para tanto, selecionamos três CONSADs na região Centro-Oeste (um em cada Estado da região), dentre os 40 já implementados no país, conforme destacado no Mapa 3.1. Essa escolha se deve ao nosso envolvimento no Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), cujo objetivo era contribuir, de forma direta, na formulação dos Planos de Ação desses consórcios. Assim, fomos expectadores privilegiados do processo de implantação dos CONSADs.

Para facilitar o entendimento, neste capítulo seguiremos a seguinte ordem de apresentação: no Estado do Mato Grosso do Sul, está localizado o CONSAD Iguatemi; no Estado de Goiás, o CONSAD Entorno de Brasília e, no Estado do Mato Grosso, o CONSAD Baixada Cuiabana. Também é importante registrarmos que o ano de referência para o estudo dos CONSADs é 2004, uma vez que, nesse ano, ocorreu a implementação e consolidação dos consórcios, a construção dos Planos de Ações e o estudo da FAO/MESA.

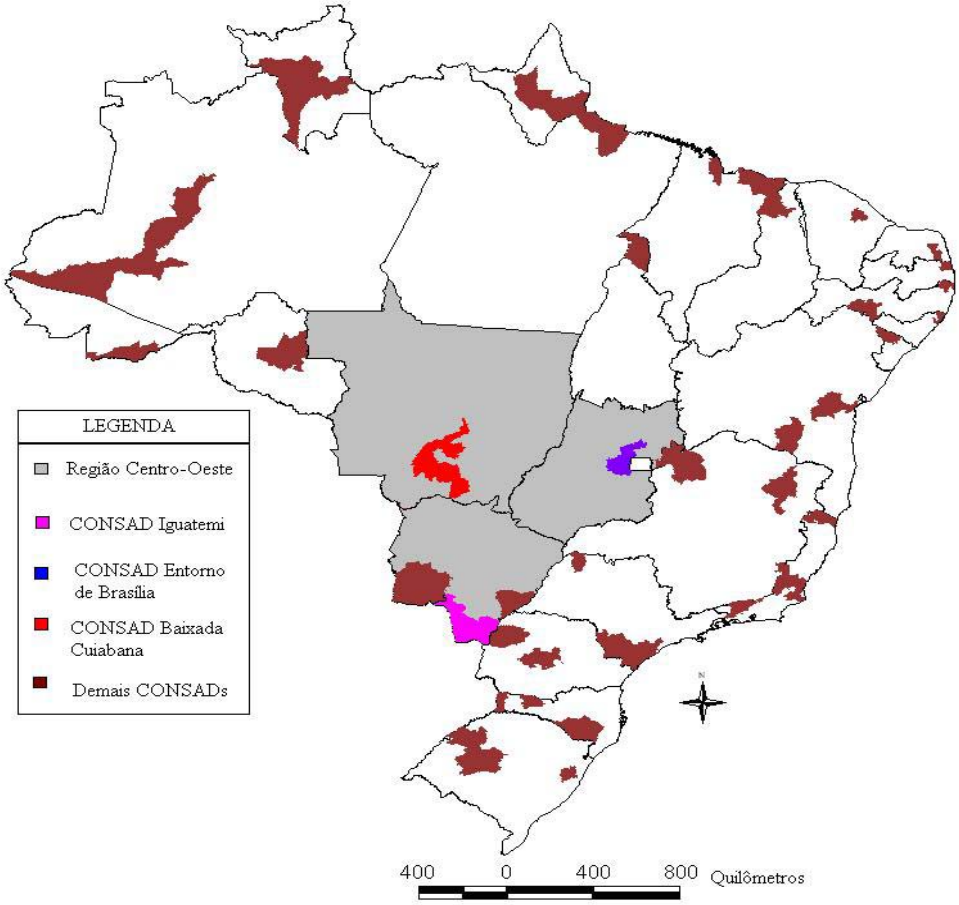
Apesar de defasados, escolhemos os dados estatísticos do Censo Demográfico de 2000, porque também foram utilizados pelo IBAM para definir os CONSADs e, ainda, no estudo da FAO/MESA em 2004. Ao mesmo tempo, esses dados permitem realizar comparações, além de se constituírem numa fonte confiável.

Assim, o objetivo deste capítulo é efetuar uma análise exploratória e crítica da implementação dos CONSADs, tendo em vista a sua formação e consolidação, principalmente, a partir dos Planos de Ação que os consórcios construíram para a promoção do desenvolvimento territorial e da segurança alimentar, mas sem abrir mão do seu conjunto. Ou seja, esta é uma análise pormenorizada de cada CONSAD e prima pela relação entre o conjunto de atores envolvidos, setor público e sociedade civil, com os resultados alcançados no âmbito de sua atuação. É importante observarmos que os problemas inerentes à consolidação dos consórcios são ressaltados na elaboração/constituição dos Planos de Ação com os respectivos PIDs. Assim, as

dificuldades geográficas, o baixo capital social, a inexperiência de ações intermunicipais, a falta de planejamento e informações, entre outros fatores, causam impactos direto nos resultados de consolidação dos consórcios.

Para tanto, este capítulo será dividido em quatro seções, juntamente com esta breve introdução. Enquanto as três seções seguintes tratam, especificamente, de cada um daqueles CONSADs selecionados.

Mapa 3.1 – Os CONSADs implantados no país em 2004



3.2 – O CONSAD Iguatemi

3.2.1 – Constituição do CONSAD Iguatemi

Conforme Mapa 3.1, o CONSAD Iguatemi[23] está localizado no Sul do Estado do Mato Grosso do Sul, sendo profundamente influenciado por uma particularidade: grande parte de seus municípios situam-se na fronteira com o Paraguai, o que influencia negativamente o desenvolvimento dos municípios fronteiriços brasileiros, em função da baixa expressão econômica dos municípios paraguaios. Esse CONSAD é constituído pelos municípios de Amambaí, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Laguna Caarapã, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru, totalizando 15 municípios, cuja sede está localizada na cidade de Iguatemi.

A região sofreu um processo de ocupação populacional mais intenso em meados do Século XX, com a expansão da erva-mate por sulistas e, posteriormente, com a implantação da pecuária bovina de corte. No pós-guerra (1946), ocorreu um grande fluxo populacional para a região em decorrência dos programas nacionais de colonização implementados pelo governo federal.

O aumento populacional regional, na última década, esteve intimamente ligado à implantação de assentamentos através do Programa Nacional de Reforma Agrária, em função dos inúmeros conflitos ocasionados pela posse da terra. Além das populações já assentadas nos municípios do CONSAD, os diferentes movimentos de luta pela terra continuam presentes na região, atraindo trabalhadores sem terra de outros municípios e estados, particularmente, do estado vizinho, Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul, e do país vizinho, Paraguai.

De acordo com dados da regional do INCRA no Estado, entre 1997 e 2001 foram assentadas cerca de 3.500 famílias em pouco mais de 87.000 hectares, nos municípios pertencentes ao CONSAD. No entanto a presença dos sem-terra ainda é muito marcante. As lideranças do movimento pela reforma agrária estimam em cerca de 5.000 famílias acampadas na região, pressionando e aguardando possíveis desapropriações para serem assentadas.

[23] O CONSAD Iguatemi envolve os mesmos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul-Fronteira (COREDES-SUL FRONTEIRA) implantado pelo governo do Estado do Mato Grosso do Sul.

Como apresentamos no primeiro capítulo, a concentração de terras gera aumento da pobreza e exclusão social e, nesse consórcio, a concentração de terras é uma característica marcante. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, percebe-se que entre 50% e 90% das terras dos municípios pertencem a estabelecimentos rurais maiores que 1.000 hectares, não raro, os casos em que se encontram estabelecimentos superiores a 10.000 hectares. Exatamente por isso, é que os movimentos reivindicativos em favor da Reforma Agrária estão fortemente presentes na região.

A principal atividade econômica da região é a pecuária extensiva, propiciada pelas grandes propriedades rurais. De acordo com informações do IPLAN/MS & COREDES SUL-FRONTEIRA (2002:13), essa atividade ocupa 86% dos espaços dos municípios do CONSAD, enquanto na produção agrícola, a soja é a grande protagonista das atividades regionais. Dados do IBGE (Produção Agrícola Municipal) apontam que no ano de 2000, de toda a área colhida no CONSAD, a soja representava 65%, ao passo que o milho ocupava apenas 18%.

A geração de postos de trabalho, na região do CONSAD, é precária. Observa-se um elevado desemprego associado ao decréscimo da produção industrial e das atividades de comércio e serviços nos últimos anos, nos municípios desse território. De acordo com dados da Secretaria de Receita e Controle do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, o número de estabelecimentos industriais reduziu-se de 323 para 288, entre os anos de 1996 e 2000, os estabelecimentos comerciais foram reduzidos de 2.619 para 2.210 no mesmo período, assim como os de serviços, que eram 267, em 1.996, e passaram a ser 155 em 2000. (IPLAN-MS & COREDES SUL –FRONTEIRA, 2002: 18-19).

Desse modo, de acordo com o Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), pelos dados do Censo Demográfico de 2000, a taxa de desocupação do território do CONSAD Iguatemi é relativamente elevada, situando-se na casa dos 14%.

Também é marcante, em alguns municípios do CONSAD Iguatemi, a expressiva população indígena. De acordo com dados da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), existiam mais de 15 mil indígenas, em 2002, distribuídos em 19 aldeias/reservas. Enquanto os indicadores sociais dessa população revelam uma situação de pobreza e de exclusão de muitas políticas públicas, o que pode ser constatado pela elevada taxa de mortalidade infantil indígena, que alcança mais de 74/1.000 nascidos vivos. Taxa bem superior à média do estado, que é de 26/1.000.

De acordo com o Censo Populacional de 2000 (Tabela 3.1), esse território possui uma população pouco superior a 250 mil habitantes, o que representa algo em torno de 12% da população de todo o estado. O crescimento populacional do território vem apresentando resultados inferiores ao do estado e do país. Entre os Censos Populacionais de 1980 e 2000, o crescimento populacional desse território foi de apenas 19,55%, ao passo que, no mesmo período, o estado registrou um crescimento de 51,72%, e o Brasil, de 42,68%. Já a distribuição populacional nos municípios contidos nesse território é relativamente simétrica, a exceção é Ponta Porã, com uma população pouco superior a 60.000 habitantes, enquanto a grande maioria dos municípios possui uma população abaixo dos 20.000 habitantes.

TABELA 3.1 – População total, percentual e número de pobres e indigentes nos municípios do CONSAD Iguatemi, 2000

Municípios	População total	% de pobres	Nº de pobres	% de indigentes	Nº de indigentes
Amambaí	29.484	37,64	11.098	15,58	4.594
Antonio João	7.408	52,85	3.915	21,85	1.619
Aral Moreira	8.055	51,47	4.146	25,61	2.063
Coronel Sapucaia	12.810	42,14	5.398	19,05	2.440
Eldorado	11.059	40,07	4.431	16,94	1.873
Iguatemi	13.617	36,11	4.917	13,84	1.885
Itaquiraí	15.770	49,34	7.781	20,74	3.271
Japorã	6.140	64,36	3.952	36,50	2.241
Laguna Carapã	5.531	42,22	2.335	17,81	985
Mundo Novo	15.669	27,41	4.295	10,22	1.601
Naviraí	36.662	26,20	9.605	6,27	2.299
Paranhos	10.215	59,53	6.081	23,95	2.446
Ponta Porã	60.916	34,39	20.949	15,34	9.345
Sete Quedas	10.936	36,80	4.024	14,74	1.612
Tacuru	8.717	52,02	4.535	23,92	2.085
Total do território	**252.989**	**-**	**97.463**	**-**	**40.358**
Mato Grosso do Sul	**2.078.001**	**28,66**	**595.555**	**10,84**	**225.172**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Apesar de concentrar apenas 12% da população do estado, o que chama a atenção, nesse território, é a concentração de pobres e indigentes. De acordo com os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, o território do CONSAD Iguatemi concentra mais de 16% da população pobre do estado e quase 18% da população indigente, em termos absolutos, são 97.463 pobres e 40.358 indigentes, o que, por si só, justifica uma proposta de desenvolvimento para tal território com foco na segurança alimentar em relação ao restante do estado.

Em termos percentuais, também chamam a atenção municípios como Antônio João, Aral Moreira, Japorã, Paranhos e Tacuru, que possuem mais de 50% da sua população classificada como pobre, e, conseqüentemente, com elevados percentuais de indigência, acima dos 20%. A pobreza e a indigência na região é tão acentuada, que, quando comparado com a média do estado, apenas os municípios de Naviraí e Mundo Novo registram percentuais inferiores. Em termos absolutos, Ponta Porã concentra o maior número de pobres (20.949) e de indigentes (9.345) entre os municípios do CONSAD.

Novamente, a situação da população indígena se revela dramática, uma vez que, de acordo com dados da FUNASA, mais de 50% da população total do município de Japorã é constituído por indígenas, e ao mesmo tempo, esse município apresenta o maior percentual de pobreza e indigência do CONSAD.

TABELA 3.2 – Indicadores sociais dos municípios do CONSAD Iguatemi, 2000

Municípios	IDH	Renda per capita	Tx de analfabetismo	Média de escolaridade adultos	Expectativa de vida (Anos)
Amambaí	0,759	229,54	16,85	4,57	72,2
Antonio João	0,702	142,26	19,33	3,82	66,9
Aral Moreira	0,723	148,64	20,36	3,91	71,0
Coronel Sapucaia	0,713	153,57	22,97	3,35	70,5
Eldorado	0,708	164,03	19,08	4,10	67,1
Iguatemi	0,731	200,71	15,73	4,22	67,5
Itaquiraí	0,710	138,07	20,13	3,47	69,7
Japorã	0,636	88,74	31,57	2,63	65,9
Laguna Carapa	0,752	235,34	17,48	3,86	71,0
Mundo Novo	0,761	222,30	15,69	4,65	70,2
Naviraí	0,751	224,17	15,00	4,64	70,2
Paranhos	0,676	113,77	25,09	3,04	69,1
Ponta Porã	0,780	248,97	10,73	5,60	71,4
Sete Quedas	0,719	224,33	21,18	3,93	67,5
Tacuru	0,662	118,41	26,10	3,07	65,2
Mato Grosso do Sul	**0,778**	**287,46**	**11,19**	**5,73**	**70,1**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Em conformidade com esses dados, ao analisar outros indicadores sociais para a região do consórcio, é possível confirmar uma dura realidade social. De acordo com os dados da Tabela 3.2, apenas o município de Ponta Porã possui um IDH compatível com a média estadual (0,778), enquanto o restante dos municípios está com um IDH abaixo desta média e da média nacional (0,766). Outra vez, o destaque são municípios de

Antônio João, Japorã, Paranhos e Tacuru, com valores do IDH em 0,702, 0,636, 0,676 e 0,662, respectivamente.

A renda *per capta* familiar média, como pode ser observada na Tabela 3.2, também registra resultados bem inferiores à média estadual, que é de R$ 287,46, que, por sua vez, é inferior à média nacional (R$ 297,23). Ela varia de R$ 88,74, no município de Japorã[24], a R$ 248,97, em Ponta Porã. É importante observar que o município de Japorã, que possui a mais baixa renda *per capta* do CONSAD, é o que revela a mais elevada taxa de analfabetismo, com 31,57% de analfabetos, e o mais baixo tempo de escolar médio para adultos, com somente 2,63 anos por habitante, o que parece indicar a conhecida correlação entre educação e pobreza.

Os demais municípios, apesar de uma situação educacional melhor que a de Japorã, não estão numa situação ideal, praticamente, todos registram indicadores sociais piores que a média estadual. Em pleno século XXI, boa parte dos municípios desse CONSAD possui mais de um quinto de sua população analfabeta. A exceção é Ponta Porã, com uma taxa de analfabetismo de 10,73%.

Observa-se, ainda, nesses municípios, um reduzido número de anos de escolaridade, o que reforça uma das grandes demandas da região: a maior oferta de vagas para o ensino médio e superior. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2.000, o número de matriculados no ensino fundamental era de 66.147 alunos, enquanto, no ensino médio, esse número caía para 9.078 alunos. Isso significa dizer que apenas 13,7% dos alunos em idade escolar conseguiam dar continuidade aos seus estudos. Quanto às unidades de ensino superior, no território, são consideradas poucas. São apenas 5 unidades privadas, em que predomina a oferta de vagas, e 4 unidades públicas, que oferecem, aproximadamente, 200 vagas em 4 campus avançados da Universidade Estadual do Mato Grasso do Sul. (IPLAN-MS & COREDES SUL - FRONTEIRA, 2.002:26).

Com relação à expectativa de vida, não existe um desvio tão grande em torno da média estadual, mas os municípios que registraram os piores indicadores sociais, novamente, apresentam taxa menor que a estadual (70,1). Esses são os casos de Antônio João (66,9) e Tacuru (65,2).

[24] A renda média deste município é muito preocupante, ela está situada pouco acima do limite superior da linha da pobreza que era de R$ 75,50 no ano de referência (2000).

Portanto, com base nos indicadores sociais, o IBAM juntamente com o MDS acertaram na seleção desse território para a constituição de um CONSAD que fomentasse o desenvolvimento territorial.

Ainda que de forma precária, praticamente, todos os municípios possuem certa experiência em relação à constituição de conselhos municipais participantes das políticas públicas, especialmente, os conselhos municipais de educação, saúde, criança e adolescente, turismo e meio ambiente. O que demonstra certa interação entre o poder público local e a sociedade civil. Merecem destaque, nesse sentido, os municípios de Mundo Novo, Eldorado e Ponta Porã.

Além desses conselhos, vários municípios contam com o PNRA (Programa Nacional de Reforma Agrária): Ponta Porã, Eldorado, Itaquiraí, entre outros. E pelo menos 11 municípios já estiveram ou estão inseridos no PRONAF-IE (Programa Nacional de Agricultura Familiar-Infra-estrutura) e, portanto, tiveram que construir seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

No entanto, o que chama a atenção nesse CONSAD é a experiência da implantação do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul-Fronteira (COREDES Sul-Fronteira). Esse é um projeto do governo do estado do Mato Grosso do Sul abarcando todos os municípios do Estado e visa à elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento para serem utilizados como instrumento das comunidades locais para o estabelecimento de parcerias com governos federal, estadual, municipais, iniciativa privada, ONGs e organismos internacionais. Esses planos pressupõem-se identificar os principais problemas, as potencialidades, e traçam as estratégias de desenvolvimento para as várias regiões definidas pelo estado.

Ao mesmo tempo, ainda que os resultados tenham sido pequenos, esse mesmo território esteve envolvido no Programa Comunidade Solidária por meio do programa Comunidade Ativa do governo FHC. Esse programa tinha como objetivo básico combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio do "Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável" (DLIS), por meio da indução ao desenvolvimento dos espaços deprimidos, operacionalizado, basicamente, em parceria com os governos estaduais e municipais e com o SEBRAE.

Embora parcialmente excluídos do Fórum do CONSAD, também não podemos desconsiderar a articulação da sociedade civil em ações e movimentos abrangendo mais de um município. Esses são os casos da atuação da Pastoral da Criança, do movimento de mulheres camponesas, da pastoral da saúde e dos movimentos pela reforma agrária.

Portanto, do ponto de vista da possibilidade de uma articulação social que viabilize um pacto territorial, esse CONSAD apresenta algumas características que o diferenciam dos demais estudados. Entretanto, ainda que se reconheça algum nível de capital social, como veremos, isso não tem significado a construção de um pacto territorial inclusivo.

A implementação do CONSAD Iguatemi ocorreu sob responsabilidade da EIR Milênio, com sede em Campo Grande. Os trabalhos de sensibilização e mobilização começaram em fevereiro de 2004, logo após a assinatura do contrato entre o MDS e o Governo do Estado. A EIR visitou as sedes municipais e organizou "oficinas", com a presença, sobretudo, de pessoas envolvidas com o poder público, o que explica, em parte, a composição do CONSAD, com ausência de importantes segmentos sociais. Por exemplo: não estavam presentes nas reuniões representantes dos índios, do movimento pela reforma agrária, da pastoral da criança, do movimento das mulheres camponesas, entre outros.

Após o trabalho de sensibilização e mobilização, cada município efetivou a indicação do seu conjunto de representantes, composto, normalmente, por 6 pessoas, 2 do poder público e 4 da sociedade civil. Além da indicação de um membro do governo Estado[25].

Desse modo, ao longo do segundo e terceiro trimestre de 2004, foram executadas a segunda e terceira fase de implementação e consolidação do CONSAD, seguindo os passos indicados pelo MDS. Esse trabalho culminou com a elaboração do Plano de Ação.

Nessa fase de construção do Plano de Ação, é importante registrar que, inicialmente, foram selecionados 12 projetos, a saber: Erva-Mate, Lavoura Comunitária, Horta Medicinal, Industrialização de Doces Caseiros, Cultura da Mandioca, Avicultura, Cooperativa de Crédito, Piscicultura, Apicultura, Fruticultura, Bacia Leiteira e Caprino-Ovinocultura. Entretanto, seguindo orientações do MDS para fomento de projetos ainda no ano de 2004, o Fórum do CONSAD reduziu e identificou apenas três projetos para compor o Plano de Ação dentre os que foram comentados acima: 1) implantação de lavouras comunitárias; 2) fomentar e fortalecer a apicultura regional; 3) incentivo a criação de animais de pequeno e médio porte.

[25] Na opinião do consultor da EIR, essa representação estadual é muito limitada, por ser realizada por apenas um membro e com pouco envolvimento.

3.2.2 – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento do CONSAD Iguatemi

Como já afirmamos, ao analisarmos a construção dos projetos que compõem o Plano de Ação, procede-se, ao mesmo tempo, uma análise da própria consolidação do CONSAD. Desse modo, embasaremos na metodologia desenvolvida no capítulo dois para uma análise dos Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento. Essa análise envolve tanto os projetos identificados pelo Fórum do CONSAD, resultado da consolidação do consórcio com seus embates, pactuado e encaminhado ao MDS para apreciação e implementação dos projetos territoriais, como também os projetos identificados pelo estudo da Equipe UFU no Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004). O quadro 3.1 expõe o conjunto de PIDs identificados e classificados no consórcio, sendo que os quatro primeiros são os PIDs identificados pela equipe UFU.

PIDs / Critérios de avaliação	Pastoral da Criança	Mulheres Camponesas	Reforma Agrária	Pastoral da Saúde	Lavouras Comunitárias	Apicultura Regional	Animais Pequenos
Pacto político	4	4	3	4	2	2	1
Abrangência no CONSAD	5	3	5	4	5	5	5
Impactos sobre o nº. de indigentes	5	3	5	4	2	2	2
Impacto sobre o nº. de pobres	4	2	5	3	1	1	1
Viabilidade institucional	5	4	2	3	2	0	0
Mecanismos de decisão	4	4	3	4	3	3	3
Sustentabilidade financeira	4	5	3	4	2	2	2
Riscos do projeto	3	4	2	3	1	1	1
Pontuação final	**34**	**29**	**28**	**29**	**18**	**16**	**15**

QUADRO 3.1 – Matriz de pontuação dos PIDs do CONSAD Iguatemi

Ao efetuarmos uma análise pormenorizada dos PIDs sintetizados nesse quadro, é possível verificar dois conjuntos distintos de projetos. De um lado, estão os PIDs identificados pela Equipe UFU, que são PIDs consolidados, isto é, projetos que estão

implementados, mas necessitam de recursos para ampliar o raio de ação ou mesmo se manter. Como veremos, com poucos recursos, esses projetos causam um significativo impacto na questão da segurança alimentar e, às vezes, no desenvolvimento territorial, em função da sua organização e do seu potencial. Sendo assim, receberam uma pontuação maior, acima de 25 pontos.

Do outro lado, estão os PIDs não consolidados, ou seja, projetos a serem implementados, que foram criados pelos membros dos CONSAD e EIR, exigindo um grande volume de recursos com resultados "difusos" em relação ao desenvolvimento territorial e segurança alimentar, o que resultou numa pontuação menor. Esses projetos são:

1) Projeto Intermunicipal Pastoral da Criança[26]: é considerado um PID consolidado, estando presente em 13 dos 15 municípios do consórcio. Sua área de atuação abrange, principalmente, a saúde (combate a desnutrição e mortalidade materno-infantil), a educação (estímulo à formação escolar) e a geração de renda (trabalhos manuais e artesanais); contemplando crianças de 0 a 6 anos, as mães e as gestantes. Além do público urbano, a zona rural também recebe atenção dos integrantes desse projeto, tanto os agricultores familiares, como assentamentos e acampamentos, mas, sobretudo, os indígenas, que constituem um grupo com enormes carências nessa região.

Mesmo contando com uma boa organização interna, com apoio de algumas prefeituras locais e outros organismos públicos e privados, esse projeto tem uma série de demandas especiais em função das dificuldades econômicas enfrentadas para dar continuidade ao trabalho. Faltam recursos humanos e, especialmente, materiais para ampliar suas atividades.

As reivindicações visam atender, principalmente, os indígenas, com a aquisição de um veículo, para transportar líderes para as aldeias, e a sua manutenção durante o primeiro ano; a construção de alguns quiosques[27] no meio das aldeias que não possuem infra-estrutura para facilitar no trabalho das agentes no dia de "celebração da vida", junto com a aquisição de 4 pipoqueiras[28] para utilizar nas aldeias nesse mesmo dia.

[26] O trabalho da Pastoral da Criança foi iniciado na região no princípio dos anos 1990 sob a coordenação da Mitra Diocesana de Dourados MS.
[27] Esses quiosques são as cabanas, construção típica do indígena, com toda a estrutura de madeira e a cobertura de capim.
[28] Estas pipoqueiras deverão usadas nas comunidades indígenas no dia da "celebração da vida", pois é uma forma simples de atrair as crianças e, em muitos casos, até os adultos do interior da aldeia para o local de encontro.

Também reivindicam recursos para a implantação de hortas comunitárias (especialmente, plantas medicinais) e recursos para a aquisição da matéria-prima para a fabricação da multi-mistura.

Os custos dessa demanda são relativamente baixos, se levarmos em consideração a abrangência do público atendido, pois todos os investimentos apontados para esse PID foram avaliados preliminarmente em R$ 70.000,00, para o primeiro ano, o que resulta em R$ 12,50 por pessoa beneficiada tendo como referência os preços de 2004. Nos próximos anos, a pastoral deve cuidar da manutenção do veículo e gastos gerais, além de buscar outras fontes de financiamento para a multi-mistura.

2) Projeto Intermunicipal Movimento de Mulheres Camponesas: esse é outro projeto consolidado, que surgiu na região a partir da iniciativa das mulheres ligadas à agricultura familiar, particularmente, nos assentamentos de Reforma Agrária. O projeto está presente em sete municípios do CONSAD, contando com o suporte político e ideológico de importantes segmentos da sociedade civil organizada e do poder público, como a CPT (Comissão Pastoral da Terra) e o Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Itaquiraí.

O objetivo principal do movimento é a manutenção das famílias no campo com melhores condições de vida. Para tanto, envolve aproximadamente, 700 mulheres, que, indiretamente pode considerar 700 famílias em atividades como: a conscientização quanto ao gênero, a importância da alimentação alternativa para melhorar as condições nutricionais das famílias e, principalmente, a geração de renda por meio da produção de trabalhos artesanais.

No entanto o movimento é muito carente e vem encontrando dificuldades financeiras para expandir, ou mesmo dar continuidade às suas ações. Para tanto, necessita de recursos financeiros para superar a falta de conhecimento técnico, melhorando a produção artesanal (cursos de qualificação, de formação e capacitação); ampliação da produção de matéria prima; criação de locais apropriados para a comercialização; incentivo à criação de galinhas caipiras semi-melhoradas; e o desenvolvimento de um selo para facilitar na comercialização.

Essas são ações simples, cuja viabilização demanda um volume de recursos relativamente pequeno, e podem promover melhor qualidade de vida e renda às famílias implicadas, logo no primeiro ano. Todas as reivindicações acima, para ampliar e solidificar o projeto, foram estimadas em, aproximadamente, R$ 35.000,00, para

execução em um ano, o que gera um custo de R$ 50,00 por pessoa beneficiada, lembrando que, indiretamente, este impacto é sobre a família da mulher envolvida.

3) Projeto Intermunicipal Movimento Pela Reforma Agrária: compreende todos os municípios do consórcio e foi classificado como consolidado, mas possui enormes necessidades financeiras e de ações do Governo Federal e Estadual. No território do consórcio, esse movimento conta com diversos grupos[29] que não necessariamente atuam em parceria, mas estão fortemente articulados e em constantes embates com ações ligadas à questão agrária.

O objetivo principal do movimento é organizar os trabalhadores rurais sem terra, que, de certa forma, estão marginalizadas, para ingressarem nas frentes de luta por uma área de terra. Mesmo depois de conquistarem a terra, esses assentados continuam organizados em torno do movimento, buscando apoio (sobretudo, o financeiro) na esfera pública, ou mesmo organizando a produção e comercialização, ou, ainda, reivindicando serviços públicos de assistência técnica, educação, saúde e infra-estrutura básica.

Estão envolvidas em acampamentos, nas proximidades das rodovias que cortam o território, cerca de 5.000 famílias, que representam 25.000 pessoas, com destaque para os municípios de Eldorado e Ponta Porã, que possuem, cada um, mais de mil famílias acampadas cadastradas em projetos sociais do governo estadual ou federal. Porém, de acordo com lideranças dos sem-terra em Campo Grande/MS, dessas 5.000 mil famílias, mais de mil não recebem benefício algum do governo estadual ou federal.

Desse modo, é complexa a avaliação dos custos desse projeto, pois a reivindicação principal é desapropriação de terras e o assentamento das famílias, o que depende, fundamentalmente, do MDA/INCRA e não do MDS. Sendo que, nos últimos anos, o processo de desapropriação vem caminhando lentamente, o que explica, em parte, o grande acúmulo de famílias aguardando em acampamentos. Por outro lado, enquanto o processo de desapropriação não avança, o movimento reivindica ações emergenciais para melhorar as condições de acampado. Como o aumento do número de cestas básicas; acesso aos serviços sociais, como a saúde e educação, oferecidos pelos municípios locais, e o fornecimento de lonas plásticas.

[29] Dentre os grupos envolvidos estão os representantes da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais municipais.

4) Projeto Intermunicipal Pastoral da Saúde: este é o mais antigo projeto consolidado encontrado nesse território. Suas ações começaram, no início da década de 1980, por iniciativa do então Bispo da Mitra Diocesana de Dourados, que via muita pobreza na área de sua administração. Mesmo com dificuldades financeiras para dar continuidade a suas ações, a Pastoral conta com alguns profissionais da saúde nos seus grupos de voluntários, que atuam em 10 municípios do CONSAD Iguatemi; está presente nos conselhos e órgãos estaduais e municipais de saúde e conta com um suporte nacional.

O objetivo e o lema desse projeto estão relacionados com a questão da saúde, buscando promover, preservar, cuidar e celebrar a vida. As ações beneficiam cerca 500 famílias carentes com orientações de caráter preventivo e, quando há necessidade da medicina curativa, orientam-nas ou as direcionam para os especialistas. Mesmo com boa organização, também faltam recursos humanos e materiais para ampliar as atividades e o número de beneficiários nos atuais municípios ou mesmo em outros, pois contam com poucos recursos internos e tem necessidades de buscar recursos externos, devido, em parte, ao pouco envolvimento do governo do estado, apenas o IDATERRA apóia a iniciativa por meio de cursos.

Apesar das dificuldades financeiras, o projeto conta com um plano de ação para os próximos anos, que procura superar outras dificuldades de ordem operacional e técnica para o seu avanço. Assim, foram apresentadas as seguintes demandas para este PID: 1) Aquisição de um veículo para dinamizar o trabalho geral da coordenação; 2) Aquisição de um computador para auxiliar nos trabalhos do escritório regional, principalmente, no controle das famílias que são assistidas; 3) Implementação de cursos de formação e qualificação para os agentes envolvidos no trabalho.

Para a realização dessas demandas, o volume de recursos necessários é relativamente pequeno, resultando em um impacto significativo sobre todo o grupo. Os custos foram estimados em, aproximadamente, R$ 30.000,00, para o primeiro ano, o que gera um custo de R$ 60,00 por família beneficiada, ou cerca de, R$ 12,00 por pessoa.

5) Projeto Intermunicipal da Apicultura Regional: está em fase de consolidação e tem como meta fomentar e fortalecer a apicultura regional com a produção e comercialização de mel e subprodutos. Ainda não conta com uma articulação regional ou arranjos institucionais sólidos. A partir de 5 municípios produtores individuais,

pretende-se estender a produção para o restante dos municípios participantes do CONSAD.

Dentre os principais objetivos para a expansão dessa atividade, encontram-se a preservação ambiental e a geração de renda para os agricultores familiares. Para tanto, o plano tem como meta a incorporação de 3.900 colméias ao processo produtivo, 10 colméias por família, beneficiando 390 famílias. Espera-se com essa meta, a produção de 117 mil Kg de mel por ano. Do modo como foi planejado, avaliamos que o projeto tem um custo elevado, pois necessita de R$ 816.145,00, o que equivale a, aproximadamente, R$ 2.100, 00 por família beneficiada.

O montante de recursos destinados ao projeto cobre apenas a implantação e as atividades do primeiro ano. Os custos cobrem desde cursos de capacitação para os agricultores familiares até a montagem de toda a estrutura produtiva, implicando, também, a instalação das colméias (10 por família), a construção de locais apropriados e a compra de equipamentos necessários ao processamento do mel.

6) Projeto Intermunicipal Lavouras Comunitárias: este PID também está em fase de consolidação e visa à implantação de lavouras comunitárias em 13 municípios do CONSAD Iguatemi. O projeto foi construído sem a presença de uma organização intermunicipal, apenas conta com algumas experiências isoladas em alguns municípios.

Esse projeto tem como objetivo gerar, para uma parte da população carente, a oportunidade de emprego e renda mediante o sub-arrendamento de terras para a implantação de culturas vegetais comerciais (mandioca, feijão, milho e frutíferas). Para tanto, será necessário capacitar e treinar 650 famílias no território, beneficiando 50 famílias por município. Porém não existe nenhuma atividade articulada em andamento, mas espera-se contar com o apoio de diversos órgãos federais, estaduais e municipais.

Do modo como foi planejado, esse projeto também revela um custo elevado. Sua implementação deve beneficiar 650 famílias, a um custo total estimado em R$ 715.000,00, o que gerará um custo, perto de, R$ 1.100,00 por família beneficiada. Tais custos compreendem as atividades do primeiro ano, como os cursos de capacitação para os agricultores familiares, o arrendamento, o preparo e o cultivo da terra para a produção agrícola. Para os anos seguintes, espera-se que as famílias ganhem autonomia suficiente para dar continuidade ao projeto.

7) Projeto Intermunicipal Animais de Pequeno e Médio Porte: esse projeto também não se encontra consolidado e visa ao incentivo à criação de animais de pequeno e médio porte para proporcionar alimento e renda às famílias carentes de 13

municípios do CONSAD Iguatemi. O que existe, até então, é a produção isolada de aves entre os vários agricultores familiares sem uma articulação intermunicipal.

O principal objetivo desse projeto é a produção comercial e de auto-consumo de famílias carentes de agricultores familiares com a criação de ovinos, caprinos e aves. Para ser implementado, prevê a aquisição de 2.600 fêmeas de ovinos e caprinos e 65 reprodutores, de 32.500 aves, e a instalação de aviários. O que beneficiará 35 famílias por município, totalizando 455 famílias em 13 municípios. Como ainda não existe nada articulado intermunicipalmente, o que se propõe é um arranjo institucional que reúna diversos órgãos federais, estaduais e municipais.

Do modo como foi planejado, esse projeto também apresenta um custo relativamente elevado. Pois, se implementado, vai beneficiar apenas 455 famílias com um custo total de R$ 766.700,00. Deste modo, o custo por família beneficiada é, de aproximadamente, R$ 1.685,00 para o primeiro ano de implementação. Esses custos abrangem desde os cursos de capacitação para os agricultores familiares, como a compra de animais para a produção e reprodução, compra de ração e a instalação de aviários.

3.2.3 – Análise geral do CONSAD Iguatemi

Com base no número reduzido de PIDs consolidados identificados e classificados nesse consórcio, podemos concluir que o território não possui uma forte articulação intermunicipal, ou seja, os poucos atores sociais existentes agem isoladamente. A formação de um capital social articulado e organizado ainda é incipiente, mesmo com alguns movimentos sociais presentes.

Também podemos constatar essa mesma realidade pela composição do Fórum do CONSAD, construído sem a presença de importantes segmentos sociais. Por exemplo: não estavam presentes no Fórum do CONSAD representantes dos projetos consolidados, que, sem dúvida, alguma lidam diretamente com as questões de segurança alimentar. Assim, o já baixo capital social, somado a essa exclusão, provoca uma deficiência notável ao CONSAD, comprometendo a implementação de bons projetos.

Se, de um lado, importantes segmentos sociais foram excluídos, por outro lado, ocorreu o predomínio de representantes do setor público no Fórum do CONSAD. Como conseqüência dessa ausência de grupos afetados pela insegurança alimentar e excluídos do processo de desenvolvimento, ou daqueles que trabalham com eles, os projetos

identificados pelos membros dos CONSAD não necessariamente priorizaram as questões ligadas aos segmentos sociais excluídos. Como os indígenas ou mesmo a população urbana.

Ainda nesse consórcio, dentro do segmento público, houve marcante presença e influência dos técnicos da extensão rural oficial com seus projetos. Assim, os projetos identificados pelo Fórum do CONSAD possuem um perfil predominantemente "agrarista", deixando de lado todas as iniciativas que poderiam surgir no espaço urbano ou da interação campo cidade, reforçando a dicotomia rural/urbano.

Em conformação com a situação acima desenhada, dentre os principais atores sociais que compuseram esse consórcio, estão: vereadores; ex-vereadores; secretários do poder público local, principalmente aqueles ligados à secretaria de assistência social e à secretaria de agricultura; extensionistas do IDATERRA; agricultores familiares; representantes da igreja batista; membros de partidos políticos e alguns representantes de entidades sociais municipais, como o sindicato dos trabalhadores rurais, associação de pequenos produtores, clube de mães, entre outros. O que confirma a hegemonia do poder público e do setor agrícola nas deliberações do Fórum.

Ao mesmo tempo, a rapidez na identificação dos PIDs para compor o Plano de Ação, aliada às dificuldades de um período eleitoral (segundo semestre de 2004), dificultou a implementação desse CONSAD e resultou no "desengavetamento" do estoque de projetos anteriores, sem uma avaliação criteriosa em termos de inclusão social e da segurança alimentar.

Assim, o processo de identificação e elaboração dos PIDs, para a composição do Plano de Ação encaminhado ao MDS pela EIR responsável, desconsiderou ou não identificou PIDs importantes, justamente aqueles que abarcam os segmentos sociais excluídos. Como pôde ser verificado no quadro 3.1, os PIDs com maior pontuação, de acordo com a metodologia apresentada, foram o da Pastoral da Criança, Movimento da Mulheres Camponesas, Reforma Agrária e Pastoral da Saúde. Enquanto os outros PIDs: Apicultura, Lavouras Comunitárias e Criação de Animais de Pequeno e Médio Porte receberam baixa pontuação.

Numa comparação entre os dois grupos de PIDs, é possível verificar que o impacto dos projetos já consolidados é bem maior que aqueles a serem implementados, pois os projetos consolidados já contam com uma estrutura básica que precisa ser ampliada ou consolidada, lidando diretamente com público beneficiário. Enquanto que, para novos projetos, toda uma estrutura necessita ser criada. Conseqüentemente, os

custos dos projetos consolidados são menores, se comparados com os projetos novos, e ainda propiciam um alcance muito maior, haja vista a experiência acumulada, a presença de importantes segmentos sociais organizados etc., ou seja, nesse consórcio, os pequenos projetos são mais inclusivos com reduzido custo por beneficiário.

Também é importante ressaltarmos a dificuldade do Fórum em construir pequenos projetos que poderiam gerar melhores resultados. A grande preocupação dos membros do CONSAD, particularmente, os que representam os municípios, foi a de selecionar projetos que viabilizassem o acesso aos recursos destinados ao CONSAD com a devida distribuição pela lógica municipal. O que resultou em projetos caros com reduzido impacto sobre a população em insegurança alimentar.

Quando analisado o conjunto de PIDs por meio da lógica do desenvolvimento territorial e da segurança alimentar, é possível verificar distintas situações: de um lado, PIDs consolidados ou não, são capazes de promover as duas lógicas; do outro, existem PIDs mais centrados na segurança alimentar com pouca capacidade de fomentar o desenvolvimento sócio-econômico, e, ainda, os PIDs difusos, sem resultados significativos nas duas lógicas.

Assim, um PID como o da Pastoral da Criança recebe uma nota elevada em função do baixo custo, por estar presente em quase todos os municípios, pelo elevado número de beneficiados atendidos, porém ele apresenta baixa capacidade de gerar um processo de desenvolvimento, embora contribua enormemente para reduzir a mortalidade infantil, o que não é pouco. A mesma situação vale para o PID Pastoral da Saúde.

Por outro lado, um PID como o Movimento de Mulheres Camponesas tem capacidade de liderar um processo de desenvolvimento em torno de si, levando em consideração a segurança alimentar. Enquanto PIDs, como o de Apicultura Regional, podem se tornar importantes no desenvolvimento, embora não estejam consolidados.

Portanto, embora um PID receba uma nota alta, pode não necessariamente fomentar o desenvolvimento territorial, o que revela que a metodologia de identificação e classificação de PIDs não diferencia projetos de combate a insegurança alimentar dos projetos fomentadores do desenvolvimento territorial.

Outro problema verificado, que dificulta a consolidação de um pacto social para promover o desenvolvimento do território, está no grande número de municípios selecionados para comporem o CONSAD, principalmente, se levarmos em consideração

a distância entre eles. Alguns municípios distam até mais de 300 kms uns dos outros[30]. Isso causa grande isolamento municipal e impõe dificuldades, inclusive, financeiras, para os membros do CONSAD para a realização de atividades conjuntas. Isso é agravado ainda mais, quando o poder político municipal não apóia o projeto.

Por outro lado, quando o poder público oferece o apoio necessário para que os membros da sociedade civil possam participar do fórum, ocorre uma certa cooptação, pois é exigido, no mínimo, um apoio em troca. O que denota que projetos defendidos pelo poder público ganham prioridade, mesmo que não gerem tantos resultados em comparação com outros projetos. Se essa cooptação não for aceita, o apoio é retirado, e o membro do CONSAD perde a capacidade de participação.

Para superar as dificuldades em relação às distâncias, os próprios membros do CONSAD desmembraram o consórcio em dois sub-grupos para facilitar suas atividades. Assim, seria interessante pensar no desmembramento desse consórcio em dois, já que se constituem duas áreas distintas quanto à aglutinação de lideranças políticas e dos movimentos sociais, facilitando o espaço de consertação. Poderiam ser criados dois novos CONSADS, que poderiam inclusive, incorporar novos municípios mais próximos que ficaram de fora da seleção atual. Um CONSAD envolveria os municípios de Paranhos, Sete Quedas, Tacuru, Iguatemi, Japorã, Mundo Novo, Eldorado, Itaquiraí e Naviraí. O outro grupo seria formado pelos municípios de Coronel Sapucaia, Amambai, Aral Moreira, Laguna Caarapã, Ponta Porã, Antonio João, incorporando, ainda, novos municípios como Caarapó e Jutí, que também são municípios com baixos indicadores sociais e vizinhos.

Ainda com relação ao poder público, apesar dos projetos desenvolvidos pelo governo estadual, o seu pouco envolvimento no período de instalação do CONSAD Iguatemi reduziu o interesse de alguns municípios, além de diminuir, também, a credibilidade junto à sociedade civil. Pois, para os membros do CONSAD, o Governo Federal está muito "distante" de sua realidade, sendo que o diálogo estabelecido com essa esfera é complicado e caberia ao estado uma facilitação nesse processo.

Tal situação revela que o próprio MDS falhou com relação ao estabelecimento de um maior diálogo com o consórcio, visto que, para a grande maioria dos membros, a proposta dos CONSADs era uma novidade, o que requeria maior orientação e um acompanhamento mais próximo. Aliado a esse fato, o descrédito foi ampliado em

[30] Esta situação se torna mais grave, pois a ligação entre alguns municípios no âmbito desse consórcio é por vias não pavimentadas.

função do atraso na liberação de recursos prometidos ao longo de 2004 e que não ocorreu.

Por fim, em função do poder público de dois municípios (Amambaí e Antônio João) terem declarado o desinteresse em participar do consórcio[31], a sociedade civil local foi excluída da formação do consórcio, pois a prefeitura não delegou membros da sociedade civil a participar, nem a EIR os convidou. Assim, os municípios foram excluídos. No entanto, é interessante corrigir essa falha, porquanto a sociedade civil pode desempenhar o seu papel e, numa nova eleição municipal, o poder público pode vir a participar, senão os espaços para embates ficam reduzidos. Como ocorreu com a exclusão de prioridade do PID Pastoral da Criança, identificado pela equipe UFU como prioritário, mas não pelo consórcio, alegando que o município de Amambaí, ao qual seriam destinados os recursos, não se fazia presente. Ou seja, esse processo contribui para a redução de pacto territorial para o conjunto de municípios selecionados.

3.3 – O CONSAD Entorno de Brasília

3.3.1 – Constituição do CONSAD Entorno de Brasília

O CONSAD Entorno de Brasília é composto por 10 municípios: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis e Santo Antonio do Descoberto, todos no Estado de Goiás, entretanto esses municípios estão concentrados na parte oeste do Distrito Federal, Mapa 3.1.

O processo de ocupação desse espaço geográfico, assim como do estado de Goiás, remonta ao ano de 1720, com registros das explorações de minerais preciosos. A decadência da atividade mineradora levou a um processo de despovoamento da região, que passou a ser constituída, principalmente, por pecuaristas e pequenos agricultores. Somente a partir de meados do Século XX, com a construção de Brasília, inaugurada em 1960, é que a região recebeu um novo fluxo migratório.

Outro evento fundamental para a compreensão da dinâmica sócio-econômica dos municípios do Entorno é a expansão da fronteira agrícola sobre as terras do Cerrado,

[31] O desinteresse de ambos os municípios estavam relacionados à posição do prefeito municipal: Amambaí por questão política partidária local e Antônio João pelo desinteresse do próprio prefeito, afirmando que não despenderia recursos em projetos sociais do governo federal, pois não geram resultados efetivos.

que se iniciou em meados dos anos de 1970, sendo que todos os municípios desse consórcio estão localizados nessa morfologia. A adoção de um novo padrão tecnológico, o da Revolução Verde, promoveu um grande incremento na produção de grãos da região.

Fato marcante, entretanto, para a maioria dos municípios do Entorno de Brasília, é que os fluxos migratórios continuaram acentuados, principalmente, para os municípios mais próximos de Brasília. De uma maneira geral, os 10 municípios do consórcio apresentaram um crescimento populacional de 65% na década de 1990, e transformaram-se alguns deles, anteriormente agrários, em "cidades dormitórios", num curto período de tempo. Um crescimento a taxas preocupantes, provocado pela atração da população em busca de oportunidades de emprego e renda que a capital federal pudesse oferecer.

Esse CONSAD abrange 4,3% da área total do Estado de Goiás, numa área de 14.608,2 Km². A população total de seus dez municípios era de 260.452 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2000, entretanto informações colhidas nas prefeituras indicam rápido crescimento nos últimos anos, em decorrência da intensificação da migração. A população está distribuída assimetricamente entre os 10 municípios, a saber: dois municípios maiores (Santo Antônio do Descoberto, com 51.897 habitantes, e Águas Lindas de Goiás, com 105.746 habitantes), os demais contam com população abaixo de 22.000 habitantes (Tabela 3.3). Nos municípios maiores, prevalece uma elevadíssima taxa de urbanização, como é o caso do município de Águas Lindas de Goiás, que registra 99% de população residente no núcleo urbano, enquanto, nos municípios menores, a concentração urbana varia de 35% (Água Fria de Goiás) a 79,4% (Alexânia).

De acordo com representantes do poder público local, os dois maiores municípios desse consórcio enfrentam um crescimento demográfico desordenado. Fato confirmado pelos dados estatísticos da estimativa populacional do IBGE para julho de 2005, pelos quais, Santo Antônio do Descoberto compreende uma população total de 74.867 habitantes, a uma taxa de crescimento geométrico superior a 7,0% ao ano, enquanto Águas Lindas de Goiás aparece com 159.294 habitantes e taxa de crescimento geométrico ainda maior, superando 8,0% ao ano.

Os municípios integrantes do CONSAD Entorno de Brasília são fortemente afetados, em múltiplas dimensões, pela singularidade geográfica que ocupam: sua inserção sócio-econômica depende fortemente de inter-relações com a capital federal,

ocorrendo um transbordamento urbano de Brasília sobre esses municípios, com elevação da demanda de bens (produtos agrícolas, artesanatos, entre outros) e serviços (hotéis-fazenda, restaurantes rurais etc.), mas, especialmente, força de trabalho, merecendo destaque para a força de trabalho de baixa qualificação. Nesta perspectiva, as duas cidades mais populosas desse território reservam-se ao papel de cidades-dormitório da capital federal, embora, em outras cidades, também se encontre esse mesmo papel.

Desse modo, como chama a atenção Mello (2001), esse processo de ocupação foi integrador, à medida em que inseriu a região no restante do território nacional, e desintegrador, à proporção que transformou estruturas preexistentes em novas formas de ocupação, por novos agentes. Entretanto essa ocupação, ocorrida de maneira abrupta e sem planejamento, vem formando enormes bolsões de pobreza, especialmente, no entorno do Distrito Federal.

Pode se perceber que parte dos problemas sociais que vêm surgindo a partir do crescimento desordenado é transferido para o estado de Goiás, uma vez que parte da população vem "adotando" as cidades deste estado para residirem. É em função desses desdobramentos que a EIR Novas Fronteiras procurou mostrar que os municípios do CONSAD Entorno de Brasília vêm enfrentando sérios problemas sociais, como a falta de emprego, a falta de infra-estrutura urbana básica (água encanada, rede esgoto, falta de pavimentação etc.) e a carência de serviços básicos suficientes para atender a toda a população, particularmente, a assistência à saúde. A falta de hospitais equipados nos municípios leva a uma sobrecarga nos hospitais públicos de Brasília.

De acordo com o Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), as taxas de desocupação, na maioria dos municípios do CONSAD, são bastante elevadas, superiores a 15% e, em alguns casos, ultrapassam os 20%. O que mostra que, no período recente, as economias locais e os impulsos multiplicadores de ocupação originários de Brasília têm sido insuficientes para absorver a mão-de-obra da região do Entorno, mesmo quando se consideram apenas a ocupação e as atividades precárias.

Ainda de acordo com o relatório, os municípios de Pirenopólis e, principalmente, Cocalzinho de Goiás constituem-se em notórias exceções em relação aos demais municípios do CONSAD, no que diz respeito à taxa de desocupação, apresentando índices de 10,31% e 7,31% respectivamente. Interessante observar, ainda, que, no caso do primeiro, devido à presença de riquezas naturais e culturais, as atividades ligadas ao turismo são as principais fontes na geração de renda e emprego.

Além das elevadas taxas de desemprego, a baixa capacidade de arrecadação municipal, em função dos baixos salários da população local, da baixa atividade industrial, entre outros e do elevado crescimento populacional, cria um quadro de dificuldades no atendimento a demandas de serviços de infra-estrutura social.

Os dados da Tabela 3.3 confirmam parte dessa situação apresentada, pois o percentual de pobres e indigentes nos municípios que formam o CONSAD é bem superior à média do estado, que apresenta percentuais de 26,65 e 9,77, respectivamente. Por meio desses dados, pode-se observar que os municípios de Água Fria de Goiás, Mimoso de Goiás e Padre Bernardo possuem, em termos percentuais, um elevado número de pessoas pobres. Enquanto, em Águas Lindas de Goiás, o registro absoluto de pessoas pobres é elevado, são quase 35 mil pobres, de acordo com os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2000. Esse município merece atenção especial devido ao crescimento populacional vertiginoso e desorganizado, além do número de pobres.

TABELA 3.3 – População total, percentual e número de pobres e indigentes nos municípios do CONSAD Entorno de Brasília, 2000

Municípios	População	% de pobres	Nº de Pobres	% de indigentes	Nº de Indigentes
Abadiânia	11.452	41,79	4.786	15,07	1.726
Água Fria de Goiás	4.469	52,71	2.356	28,83	1.288
Águas Lindas de Goiás	105.746	32,97	34.864	13,25	14.011
Alexânia	20.047	40,96	8.211	14,65	2.937
Cocalzinho de Goiás	14.626	45,67	6.680	20,92	3.060
Corumba de Goiás	6.655	25,11	1.671	10,02	667
Mimoso de Goiás	2.801	60,52	1.695	29,87	837
Padre Bernardo	21.514	50,15	10.789	24,27	5.221
Pirenopólis	21.245	39,78	8.451	17,06	3.624
Santo Ant. do Descoberto	51.897	39,25	20.370	17,12	8.885
Total do território	**260.452**	**-**	**99.873**	**-**	**42.256**
Goiás	**5.003.228**	**26,65**	**1.333.360**	**9,77**	**488.765**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Outro indicador que indica a dramaticidade das condições de vida dos municípios que fazem parte do CONSAD Entorno de Brasília é o número de indigentes que eles possuem. Ao se observar os dados da Tabela 3.3, verifica-se que os mesmos municípios que apresentaram elevados percentuais de pobres são os que também possuem as maiores taxas de indigentes dentre os demais. Novamente, a atenção deve

ser dada para o município de Água Linda de Goiás, que, em termos absolutos, possuía mais de 14 mil habitantes abaixo da linha da indigência no ano de 2000.

Essas constatações reforçam a necessidade de identificar projetos de desenvolvimento que visem à incorporação dos excluídos em todos os municípios. Pois, nesse território reside apenas 5,2% da população do Estado, mas concentra 7,5% do total de pobres e 8,6% dos do total indigentes.

A despeito de tudo isso, pode-se constatar uma melhoria dos indicadores do IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios), em todos os municípios, entre 1991 e 2000. Mas é importante ressaltar que ainda se apresentam baixos em comparação com a média estadual e nacional, portanto, novamente, todos os municípios do consórcio expõem indicadores bem piores que a média do Estado, que é de 0,776, próxima à média nacional, que é de 0,766. Conforme dados da Tabela 3.4, Águas Frias de Goiás, Alexânia e Mimoso de Goiás possuem um IDH inferior a 0,700, enquanto o restante dos municípios não superam 0,725.

TABELA 3.4 – Indicadores sociais dos municípios do CONSAD Entorno de Brasília, 2000

Municípios	IDH	Renda per capita	Tx de analfa-Tismo	Média de escolaridade Adultos	Expectativa de vida (Anos)
Abadiânia	0,723	168,31	17,55	4,24	69,6
Água Fria de Goiás	0,695	143,08	22,12	3,28	68,4
Águas Lindas de Goiás	0,717	150,35	12,76	4,80	68,6
Alexânia	0,696	168,61	17,68	4,14	64,8
Cocalzinho de Goiás	0,704	138,40	20,06	3,73	69,1
Corumbá de Goiás	0,716	175,44	20,60	3,71	68,8
Mimoso de Goiás	0,664	117,30	27,46	2,97	67,5
Padre Bernardo	0,705	163,15	19,60	3,80	66,8
Pirenopólis	0,713	180,76	17,39	4,59	67,6
Santo Ant. do Descoberto	0,709	141,71	15,73	4,43	68,0
Goiás	**0,776**	**285,96**	**11,93**	**5,66**	**69,7**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Em tal situação, a renda per capta média nos municípios integrantes do CONSAD Entorno de Brasília é muito baixa, conforme pode ser observado na Tabela 3.4, variando de R$ 117,30 no município de Mimoso de Goiás a R$ 180,76 no município de Pirenopólis. Só para dar uma idéia da dimensão da baixíssima renda per capta do território, a maior média equivale a 63,2% da média estadual, que é de R$ 285,96, pouco inferior à média brasileira.

É importante observarmos novamente que o município de menor renda per capita média (Mimoso de Goiás) também registra a mais elevada taxa de analfabetismo, com 27,46% de analfabetos, e a menor escolaridade média para adultos, com apenas 2,97 anos por habitante. Não obstante, mesmo nos demais municípios do CONSAD, esses indicadores de escolaridade posicionam-se bem abaixo das médias estadual e nacional. O que requer investimentos pesados por parte do poder público para melhorar a escolaridade dessa população.

Portanto, o CONSAD Entorno de Brasília requer um projeto de desenvolvimento territorial com ações coordenadas das três esferas de governo, juntamente com a participação da sociedade civil, para o combate à pobreza como forma de redução da insegurança alimentar em que vive boa parcela de sua população. Além dessa ação, como já vimos, a região carece de programas sociais e de outros programas para atender às demandas por infra-estrutura social básica.

Se, de um lado, suas carências saltam aos olhos, de outro, a proximidade de um mercado consumidor com elevada renda per capita, como é o de Brasília e de todo o Distrito Federal, além de Goiânia, cria uma potencialidade para solucionar parte dos problemas territoriais. Assim, a escolha acertada de projetos intermunicipais de desenvolvimento é fundamental para os primeiros passos na superação dos problemas sociais que vive boa parte da população desse consórcio.

Com relação à organização local dos municípios envolvidos no CONSAD, constata-se, inicialmente, a presença de uma dualidade. Por um lado, todos os municípios contam com três ou mais conselhos municipais (educação, saúde, criança e adolescente, turismo, meio ambiente, entre outros), e também possuem, exceto Corumbá de Goiás, o programa federal PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), indicando um grau mínimo de organização intra-municipal.

Por outro lado, três municípios possuem o PNRA (Programa Nacional de Reforma Agrária): Abadiânia, Água Fria de Goiás e Pirenópolis e quatro municípios o PRONAF-IE (Programa Nacional de Agricultura Familiar-Infra-estrutura): Água Fria de Goiás, Corumbá de Goiás, Padre Bernardo e Pirenópolis. O que revela a pouca participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, existem algumas experiências intermunicipais sem grandes impactos efetivos sobre os municípios desse consórcio. Como foi a instituição da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE – em 1998, abrangendo 22 municípios, inclusive, os 10 que constituem o CONSAD, sem

resultados significativos até o ano de 2005. Para alguns prefeitos que participam do RIDE é necessária uma nova articulação entre os municípios.

Outra experiência intermunicipal é o Promeso – Programa da Mesorregião de Águas Emendadas – do Ministério da Integração Nacional, que abriga 99 municípios, entre os quais, os 10 do Consad. Este Programa subdivide o território em 13 microrregiões, sendo 9 em Goiás e 4 em Minas Gerais. Os municípios do CONSAD estão situados na microrregião denominada Entorno, que reúne 20 municípios de Goiás. No entanto o programa não gerou resultados significativos, o que contribuiu para ampliar o já desacreditado programa por parte do poder público local.

Por fim, foi constituído, em 2001, o Conágua Alto Tocantins – Consórcio Intermunicipal de Usuários de Recursos Hídricos para Gestão Ambiental da Bacia Hidrográfica do Alto Tocantins (englobando os municípios de Água Fria de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Padre Bernardo e Mimoso de Goiás), sendo seus membros as prefeituras municipais, os produtores rurais, as organizações da sociedade civil, entre outros participantes. Esse consócio foi criado com o objetivo de solucionar os problemas da sub-bacia, promovendo o desenvolvimento sustentável na região por meio do uso eficiente dos recursos naturais, em especial, a água, também sem resultados expressivos.

Essas constatações em relação a alguns consórcios envolvendo poder público e sociedade civil confirmam parte do debate que apresentamos no capítulo 1, de que muitos consórcios são criados apenas para legitimar uma ação pública, sem grandes impactos na organização social local, o que não permite a emergência de lideranças com capacidade de assumir o papel de atores do desenvolvimento territorial.

Do mesmo modo, as experiências de ações articuladas da sociedade civil, com ênfase no desenvolvimento do território do CONSAD, são baixíssimas. Não existem ações da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), entre outros movimentos de contestação da estrutura fundiária.

Outras experiências importantes da sociedade civil presentes em quase todo o território nacional praticamente inexistem nestes municípios, como é a presença da Pastoral da Criança ou da rede Caritas do Brasil. Com relação à Pastoral da Criança, algumas paróquias desempenham um trabalho isolado e pouco significativo em relação ao consórcio. Assim, a sociedade civil local não atua como liderança intermunicipal. O máximo que existe são ações isoladas e pontuais em cada município, a depender da sua história.

Nesse contexto, ao se implementar um projeto de desenvolvimento territorial para esse conjunto de municípios, é preciso levar em consideração a fraca articulação intermunicipal no nível social e público. Para muitos dos atores convidados a participar da implementação do consórcio, foi uma novidade debater a articulação intermunicipal entre poder público e sociedade civil, no qual, esses atores foram convidados a atuar como protagonistas na construção de um plano para o desenvolvimento de seu território.

É nessas circunstâncias que a EIR Novas Fronteiras articulou a problemática implementação do CONSAD Entorno de Brasília. Problemática, em decorrência da situação já desenhada e pelo fato de que a EIR não possuía nenhum enraizamento nas localidades do CONSAD[32].

Prosseguindo no processo de implementação, ao longo do segundo e terceiro trimestre de 2004, foram executados a segunda e terceira fase, que consistiram na implementação e na frágil consolidação do CONSAD, seguindo, em parte, os passos indicados pelo MDS. O resultado final foi a elaboração do Plano de Ação, fruto desse frágil processo de consolidação, com seus poucos embates, pactuado e encaminhado ao MDS para apreciação e implementação dos projetos territoriais.

Assim, o Plano de Ação encaminhado ao MDS contempla projetos como: Projeto da Cooperativa de Cadeias Produtivas de Resíduos Sólidos; Projeto Intermunicipal da Agricultura Familiar; Projeto Galpão do Produtor; Projeto Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira de Águas Frias de Goiás; e Projeto Hortas Assistenciais Comunitárias.

3.3.2 – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento do CONSAD Entorno de Brasília

Ao analisar os projetos "identificados" nesse CONSAD, a partir da constituição do Fórum, fica evidenciado o grande centralismo das ações pela EIR, que ignorou certas orientações do MDS e dificultou uma análise pormenorizada de cada projeto. Desde já, esses projetos encaminhados por meio da EIR revelam a falta de capital social existente na região, a falta de articulação intermunicipal e de um processo participativo que envolva o diagnóstico, o debate e a elaboração, a partir do Fórum do CONSAD, para a devida constituição dos PIDs. A elaboração dos projetos que formaram o Plano de Ação

[32] Os trabalhos de sensibilização e mobilização também começaram em fevereiro de 2004, logo após a assinatura do contrato entre o MDS e o Governo do Estado.

foi conduzida pela EIR Novas Fronteiras, que retirou da sociedade civil o papel de protagonista do seu próprio desenvolvimento.

Nesse problemático processo, não foi identificado nenhum PID consolidado. Assim, os projetos elaborados partem de uma experiência local, de um potencial natural ou geográfico ou da boa intenção de alguns dos participantes do CONSAD. Aliado a esse fato, a forma como os projetos foram apresentados no Plano de Ação torna bastante complexa a caracterização dos PIDs por meio da metodologia aqui utilizada. Pois o documento foi organizado em Ações Estratégicas e Linhas de Ação, sempre bastante abrangentes e que não permitem identificar claramente ações objetivas, a idéia guia, os executores e os beneficiários, como pode ser percebido na caracterização síntese dos projetos apresentados a seguir:

1) Projeto Cooperativa de Cadeias Produtivas de Resíduos Sólidos: esse projeto pretende reunir os municípios de Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás e Abadiânia com o propósito de coletar, separar e processar o lixo. Os dois primeiros municípios apenas coletariam e separariam o lixo, o qual seria processado em uma indústria que deveria ser construída em Abadiânia com financiamento estimado pela Fundação Banco do Brasil para a aquisição de equipamentos (esteira, prensa e máquina de lavagem) no valor de R$ 150.000,00. Os municípios envolvidos e a Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás entrariam com um valor estimado de R$ 90.000,00 para a construção do galpão, incluindo o custo do terreno, sendo que o número de beneficiários e a renda gerada são vagos.

2) Projeto intermunicipal da agricultura familiar: esse projeto pretende abarcar os municípios de Mimoso de Goiás, Água Fria de Goiás e Padre Bernardo com o objetivo de aproveitamento do forte potencial natural de água, piscicultura, argila e produção de mandioca, que são abundantes nesses municípios. No entanto o projeto não deixa claro o número de pobres e indigentes beneficiados, as entidades envolvidas, entre outros.

3) Projeto "Galpão do Produtor" na BR 060: o projeto pretende reunir, num galpão à margem da Rodovia BR 060, que liga Goiânia a Brasília, produtores dos municípios de Abadiânia, Corumbá, Cocalzinho de Goiás e Pirenopólis, com aproveitamento do potencial regional a partir do intenso fluxo de veículos, comercializando produtos relacionados com o artesanato local, hortifrutigranjeiros e produtos alimentares (leite, queijo etc.).

De outro lado, ainda foram apontados alguns projetos municipais que vêm buscando uma articulação intermunicipal e podem vir a constituir-se como PIDs mediante a sua expansão. Como o projeto da Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira de Águas Frias de Goiás, com o propósito de comercialização coletiva de leite. A entidade já possui um resfriador coletivo de leite (com capacidade de processamento de 4000 litros), atendendo apenas ao município de Águas Frias e tendo, perto de, 150 pessoas como beneficiárias.

Portanto, esses projetos não podem ser enquadrados com PIDs consolidados, no máximo, são projetos emergentes, que precisam ser mais bem estruturados, como: definir a idéia guia, definir claramente os beneficiários, construir um pacto político, garantir uma viabilidade institucional, criar uma sustentabilidade financeira para se constituir em PIDs que poderão ser implementados. Mesmo assim, procuramos estimar algumas informações primárias para classificar esses projetos por meio da Matriz de identificação de PIDs (Quadro 3.2).

A Equipe UFU, com todo o trabalho de identificação, caracterização e classificação de PIDs, também não encontrou PIDs consolidados nesse consórcio, apenas duas iniciativas locais com potencial de geração de emprego e renda (Artesanato é Vida e Hortas Assistenciais). No entanto esses projetos necessitam de suporte técnico, financeiro e organizacional para se consolidarem como PIDs. Esses projetos estão em fase de estruturação e são os dois últimos sintetizados na Matriz de Identificação de PIDs conforme Quadro 3.2, bem como são apresentados logo a seguir.

PIDs / Critérios de avaliação	**Cooperativa de sólidos**	**Agricultura familiar**	**Galpão do produtor**	**Artesanato é vida**	**Hortas assistências**
Pacto político	2	1	2	4	4
Abrangência no CONSAD	2	5	2	1	2
Impactos sobre o nº. de indigentes	1	3	1	1	2
Impacto sobre o nº. de pobres	1	2	1	1	1
Viabilidade institucional	2	1	1	4	4
Mecanismos de decisão	2	1	2	3	3
Sustentabilidade financeira	3	2	3	4	3
Riscos do projeto	3	2	3	4	2
Pontuação final	**16**	**17**	**15**	**22**	**21**

QUADRO 3.2 – Matriz de pontuação dos PIDs do CONSAD Entorno de Brasília

1) O Projeto Intermunicipal Artesanato é Vida está em fase de consolidação e agrega dois municípios que apresentam características semelhantes quanto à atividade do artesanato. Essas atividades são desenvolvidas por grupos de artesãos que trabalham em suas próprias casas, com poucos recursos técnicos, e comercializam os seus produtos de forma isolada. Existem 04 (quatro) grupos de até 10 (dez) pessoas, com trabalhos artesanais, por município, que têm a base de sua produção em matérias-primas como: couro, tecido, plástico, gesso etc..

O desenvolvimento da atividade artesanal pode resultar em melhores condições de vida para as famílias dos artesãos que estão nos municípios envolvidos, tanto porque permite a esses artesãos consolidar suas atividades de gerar de renda, bem como incorporar outros artesãos nos próprios municípios ou nos municípios vizinhos que tenham certa tradição. Além de permitir um maior intercâmbio por meio da comercialização, que atinge toda a região, inclusive, o Distrito Federal, que possui um dinâmico comércio de artesanato, sendo o destino de grande parte dessa produção.

Para a implementação do projeto, várias demandas foram levantadas, desde a aquisição de matéria-prima até máquinas e equipamentos especializados para a confecção dos produtos artesanais, além de cursos de capacitação e formação profissional. Todos os custos apontados no projeto requerem R$ 70.000,00 para a consolidação e a multiplicação das atividades artesanais nos municípios identificados no projeto beneficiando, num primeiro momento, 64 artesões.

2) O Projeto Intermunicipal Hortas Assistenciais também está em fase de consolidação, com capacidade efetiva de geração de emprego e renda, que permite aos municípios envolvidos minimizar os seus problemas quanto ao abastecimento local de verduras e legumes. O projeto contará com o apoio da OSCIP[33] CODEALGO (Companhia de Desenvolvimento Águas Lindas de Goiás).

O objetivo é aproveitar a atividades de produção de hortaliças e legumes dos pequenos proprietários (sitiantes e chacareiros) dos municípios de Águas Lindas de Goiás (50), Santo Antônio do Descoberto (30) e Cocalzinho de Goiás (20), totalizando 100 agricultores familiares, que produzem precariamente; criando, assim, uma importante fonte de complementação da cesta de alimentos do dia-a-dia desses agricultores e, ao mesmo tempo, uma fonte geradora de renda monetária. Sendo que a

[33] Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

atividade de comercialização poderá ocorrer em municípios diferentes dos envolvidos, gerando novos postos de trabalho indireto, aumentando a renda do território.

A execução do projeto deverá utilizar uma área total de 100.000m², ocupando, em média 3 pessoas por família, totalizando 300 pessoas. Número que pode ser facilmente ampliado, quando estendido aos moradores urbanos. Porém há uma série de dificuldades a serem superadas para a sua implementação. É necessário promover um intenso programa de capacitação que possibilite aos beneficiários adquirir conhecimento de técnicas de plantio, colheita e comercialização, bem como atualizar aqueles que já possuem experiência na produção das culturas selecionadas. Também são necessários investimentos para a compra de insumos e material de uso manual, além da locação de um trator com os implementos necessários para o preparo inicial do solo. Todas as demandas levantadas para a implantação do projeto foram estimadas em, aproximadamente, R$ 100.000,00.

Portanto, todo o trabalho de identificação de PIDs não resultou em projetos consolidados com articulação intermunicipal, mas indicou algumas possibilidades de constituição de PIDs. No entanto os dois PIDs em consolidação apontados pela equipe UFU obtiveram maior pontuação, em parte, por se basear em iniciativas locais com possibilidades reais de expansão e pela clareza do público beneficiário que se aproxima dos objetivos gerais dos CONSADs. Enquanto os projetos direcionados pelo fórum do CONSAD optaram pelo generalismo, recebendo uma pontuação menor.

3.3.3 – Análise geral do CONSAD Entorno de Brasília

Toda a dificuldade mostrada acima, para identificar PIDs consolidados, revela problemas estruturais e conjunturais na constituição desse território que precisam ser superados para a promoção do seu próprio desenvolvimento.

Dentre os problemas estruturais que podemos apontar está a própria constituição do CONSAD, que reuniu municípios com características muito distintas dentro de um mesmo espaço de concertação. Os próprios membros mencionaram as dificuldades de trabalhar com tamanha diversidade, principalmente, uma articulação comum. O que vem dificultando a consolidação do consórcio, refletindo diretamente na consolidação do Plano de Ação com os respectivos Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento.

Como na seleção não houve envolvimento algum dos próprios municípios, acabou-se por reunir municípios com elevado grau de heterogeneidade intermunicipal.

Por exemplo, ao colocar Águas Frias de Goiás e Cocalzinho de Goiás (municípios pequenos e eminentemente rurais), junto com Águas Lindas de Goiás e Santo Antônio do Descoberto (municípios eminentemente urbanos, com crescimento demográfico desordenado) o que ocasiona problemas e demandas distintas. Aliás, um dos municípios (Alexânia) se negou a participar do CONSAD. Assim, é difícil formar um pacto social em torno de uma proposta comum reunindo poder público e sociedade civil nesse consórcio.

Nesse caso, deve-se repensar a própria seleção dos municípios, uma vez que o CONSAD Entorno de Brasília insere municípios com capacidade de geração de renda baseada nas atividades rurais e outros eminentemente nas atividades urbanas. O que em si não seria obstáculo para o desenvolvimento, desde que as atividades distintas pudessem ser complementares, contribuindo para a superação da dicotomia rural/urbano. Nesse sentido, é preciso levar em consideração os atores e as ações locais, pois não adianta definir um conjunto de municípios num consórcio, se entre eles não se estabelecer uma interlocução.

Outro problema que pode ser levantado está relacionado com a limitada articulação da população, o que resultou na fragilidade da organização social presente no consórcio. Embora existam algumas experiências locais coordenadas pela sociedade civil, nesse CONSAD, não há experiências de articulação intermunicipal com sucesso. O que fica claro é um déficit de agentes com "enraizamento local" em função da intensa migração intra-regional e da diversidade entre os municípios e, além disso, importantes entidades como a Pastoral da Criança e Cáritas não têm uma atuação tão expressiva como ocorre em outras regiões do país.

O resultado é uma grande desarticulação por parte da organização social entre os municípios selecionados para comporem o CONSAD, embora alguns até possuam problemas semelhantes para serem enfrentados. Portanto, parece haver um baixo grau de articulação social e uma insuficiente acumulação de capital social no território capaz de diagnosticar, elaborar, executar e fiscalizar PIDs. O que vem a comprometer a implementação de bons projetos relativos ao desenvolvimento territorial enquadrando a questão da segurança alimentar, principalmente, quando a proposta coloca como protagonista a sociedade civil organizada.

O que ficou evidenciado foi que boa parte dos membros não tive reais condições (política, social, técnica, informacional etc.) de participar como protagonistas do CONSAD. Para superar esse problema é preciso que sejam oferecidos cursos de

capacitação para os membros do CONSAD no que tange à conscientização da sua participação nesse espaço de articulação, formulação e gestão de projetos de desenvolvimento territorial. Além disso, é importante que esses membros sejam capacitados para exercer o papel de multiplicadores diretos das informações obtidas nos cursos, alcançando, dessa maneira, novos potenciais membros.

A falta de enraizamento local, por parte da EIR, nesse consórcio, também pode ser apontada como um fator limitante para o sucesso da implantação do CONSAD. Problema potencializado pela fragilidade da organização social, que necessita ainda mais da atuação e da presença dessa entidade no desenrolar das atividades sem o necessário envolvimento com o território.

Em função da frágil articulação da sociedade civil, quem sobressai nesse processo são os representantes do poder público, que passam a defender seus próprios projetos, sendo que estes não necessariamente representam o objetivo da proposta do CONSAD. Freqüentemente, os representantes das prefeituras locais também são os de ONGs, o que também explicita a fragilidade do capital social na região do CONSAD Entorno de Brasília. Nesse CONSAD, ocorreu o mesmo fato que no CONSAD Iguatemi, sendo que os "projetos" elaborados para compor o Plano de Ação buscavam maximizar o acesso ao montante de R$ 2 milhões disponibilizados pelo MDS entre os municípios.

Nesse consórcio, a limitação de atores sociais reflete-se na composição do Fórum, em que se faziam membros: representantes do executivo municipal (do prefeito até secretários); vereadores e ex-vereadores; extensionistas da EMATER; agricultores familiares; representantes de igrejas; pessoas ligadas ao turismo local e representantes de entidades sociais municipais como ONGs, sindicato dos trabalhadores rurais, associação de bairros, entre outros. Essa composição também revela o caráter rurbano desse CONSAD, com membros propondo ações tipicamente urbanas enquanto outros faziam a defesa do meio rural sem a superação da dicotomia rural/urbano.

A falta de autonomia financeira do CONSAD também contribui para o aumento de influência do poder público sobre os membros. Muitos membros, na falta de recursos financeiros, recorrem ao poder público local para bancar certas atividades, como custear viagens, sendo que, normalmente, esse mesmo poder exige em troca apoio político. Segundo relato dos próprios membros do CONSAD algumas lideranças consideradas de oposição, e que não têm recursos, por vezes, não participam das decisões tomadas no âmbito do Fórum.

Uma dificuldade conjuntural foi a simultaneidade do calendário eleitoral do ano de 2004 (eleições municipais), sendo que muitos membros eram candidatos ou trabalhavam diretamente para algum candidato. Assim, o esforço do MDS para implementar o Programa com eficácia e rapidez dentro do ano fiscal comprometeu a qualidade do trabalho.

Por fim, o maior envolvimento do poder público no nível estadual e federal é fundamental. Nesse CONSAD, houve um grande descrédito em relação ao programa do governo federal, tanto pelo poder público com pelo segmento da sociedade civil, em função do atraso de algumas promessas feitas pelo MDS e que não haviam sido cumpridas no momento da consolidação do CONSAD. Como exemplos, tem-se o atraso na entrega dos *telecentros*[34] e na entrega do Cartão Alimentação.

Assim, precisa-se da maior participação da instância federal no âmbito do consórcio. Por outro lado, os representantes estaduais podem desempenhar um papel fundamental na articulação com o governo federal, o que aumenta o interesse e a credibilidade dos membros envolvidos. Como ocorre coma a presença do estado de Goiás, por meio da Agência Goiana de Desenvolvimento Regional (AGDR), com participação efetiva nas principais reuniões, cuja presença dá mais credibilidade na constituição do consórcio, uma vez que representantes diretos do estado local estão contribuindo com o debate. Ao mesmo tempo, estes representantes podem garantir financiamentos por meio de fontes do estado.

Portanto, ficou claro que esse CONSAD necessita de uma reestruturação para desempenhar melhor o seu papel na proposta geral do governo federal. E o relato de alguns membros nas entrevistas do trabalho de campo revelam tal situação, segundo os quais, a integração dos municípios do CONSAD Entorno de Brasília num consórcio intermunicipal está numa fase embrionária, visto que a maioria das ações de desenvolvimento restringe-se ao âmbito local, o que exige uma nova articulação e entendimento para superar os fatores limitantes.

[34] Os *telecentros* são Centros de Informática que estão inseridos no cardápio básico do Programa Fone Zero para serem instalados em regiões deprimidas.

3.4 – O CONSAD Baixada Cuiabana

3.4.1 – Constituição do CONSAD Baixada Cuiabana

O CONSAD Baixada Cuiabana concentra o menor número de municípios dentre os CONSADs analisados. Ele é composto por oito (8) municípios: Acorizal, Chapada dos Guimarães, Cuiabá, Jangada, Nossa Senhora do Livramento, Rosário Oeste, Santo Antônio do Leverger e Várzea Grande, cuja sede está localizada na cidade de Nossa Senhora do Livramento.

O território desse consórcio começou a ser ocupado, ainda no século XVII, por bandeirantes, que organizaram expedições para capturar indígenas e buscar ouro e diamantes. Foi exatamente a descoberta do ouro que levou à implantação de lavras de mineração que contribuíram para a fundação da cidade de Cuiabá. (CUNHA, 2002).

Com a exploração mineral, um significativo contingente populacional deslocou-se para a região, acentuando problemas de abastecimento alimentar, o que estimulou as atividades agrícolas e pecuárias e o extrativismo vegetal. Essas atividades, junto com a exploração do ouro e de diamantes, marcaram as atividades econômicas no início da ocupação da região.

Porém, nos Séculos XVIII e XIX, registram-se um lento desenvolvimento na região e, somente no Século XX, é que os governos estadual e federal passaram a estimular a migração individual e de grupos por meio de companhias de colonização. De acordo com Cunha (2002), a partir do loteamento de grandes propriedades, é que foram atraídos agricultores sulistas e nordestinos para expandir a fronteira agrícola nacional.

No entanto, a partir de meados dos anos de 1960, já durante o Regime Militar, é que o desenvolvimento agropecuário regional ganhou expressão, tornando-se a atividade econômica de grande impacto. Neste sentido, além dos financiamentos concedidos por intermédio do Sistema Nacional de Crédito Rural, destacam-se, ainda, os programas governamentais de incentivo a ocupação do cerrado brasileiro, como foram o POLOCENTRO[35] e o PRODECER[36].

Essas políticas governamentais auxiliaram na difusão do padrão tecnológico da revolução verde e inseriram a região em dinâmicas cadeias produtivas agroindustriais

[35] POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento do Cerrado.
[36] PRODECER – Programa Cooperativo Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado.

(por exemplo: soja, algodão, cana-de-açúcar, carne), dirigindo sua produção aos mercados nacional e internacional, tornando as atividades agropecuárias mais empresariais. O que propiciou a superação das atividades econômicas prevalecentes na região até o inicio da década de 1960, como a pecuária extensiva, o extrativismo vegetal rudimentar (madeira) e a pequena agricultura de alimentos.

Ao mesmo tempo, a construção de importantes eixos rodoviários passando pela região também propiciou a dinamização econômica local, principalmente, as rodovias que ligam o Centro-Oeste à região centro sul do país e à região Amazônica, intermediando intensos fluxos de pessoas e mercadorias.

Em outra direção, os municípios Chapada dos Guimarães, Rosário Oeste e Santo Antônio de Leverger têm-se credenciado cada vez mais para o desenvolvimento de atividades relacionadas com o *ecoturismo*, exigindo, permanentemente, a implementação de políticas de preservação ambiental em função do aumento do fluxo de turistas para estes municípios.

O que permite o desenvolvimento de atividades relacionadas com o turismo é a diversidade natural da área física do CONSAD Baixada Cuiabana. Essa área é cortada por rios da Bacia do Paraguai, do Araguaia e por afluentes da margem direita do Amazonas (Rio Guaporé, entre outros), apresentando uma grande diversidade natural (chapadas, planaltos, depressões) recoberta por uma vegetação predominante de *cerrados*. Todavia tal predominância não é absoluta, já que podem ser encontradas áreas de matas contínuas ou sob a forma de manchas florestais.

Se, de um lado, essa diversidade natural propicia a intensificação de atividades ligadas ao turismo ou à produção agropecuária, por outro lado, a situação não é tão simples. Mesmo porque há dificuldades enormes para o desenvolvimento da agricultura familiar. Além de terras de baixa qualidade, alguns municípios enfrentam ainda outras limitações. Exemplo disso é o município de Santo Antonio do Leverger, que possui 70% de sua área em terras de pantanal, limitando as potencialidades locais em termos de geração de renda com base na agricultura tradicional. O que requer a presença da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural para superar tais obstáculos.

No território desse CONSAD encontram-se uma comunidade quilombola no município de Nossa Senhora do Livramento e alguns assentamentos de reforma agrária.

Sem dúvida nenhuma, todo o processo de desenvolvimento recente contribuiu para a melhoria das condições de vida da população residente no território desse consórcio. No entanto essa melhoria foi se constituindo assimetricamente e, em alguns

municípios, ela está muito distante quando comparada com resultados médios do estado e do país, o que permite concluir que é preciso avançar muito para atingir tais resultados.

Dentre os três CONSADs analisados, esse é o mais populoso, contando com uma população total de 773.681 habitantes, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000 (Tabela 3.5). E o que se observa, à primeira vista, é a expressiva assimetria populacional entre os municípios, fortemente concentrada em Cuiabá e Várzea Grande, os quais são predominantemente urbanos, apresentando uma característica singular quando comparados aos demais. Todos os demais municípios registraram uma população inferior a 20.000 habitantes, tidos como municípios eminentemente rurais.

A inclusão desses dois municípios no CONSAD pode implicar vantagens e desvantagens quando das estratégias de desenvolvimento territorial. Por estarem muito próximos, formam uma *conurbação*, Cuiabá, com 483.346 habitantes, e Várzea Grande, com 215.298, totalizando 698.644 habitantes em 2000, equivalentes a 90,3% do total da população do consórcio. Em função dessa *conurbação* e da presença da capital do estado, os dois municípios possuem fortíssimos nexos econômicos e sociais além de compartilhar de uma infra-estrutura conjunta, que afeta profundamente a dinâmica econômica e social dos demais municípios de seu entorno.

TABELA 3.5 – População total, percentual e número de pobres e indigentes nos municípios do CONSAD Baixada Cuiabana, 2000

Municípios	População	% de pobres	Nº de pobres	% de indigentes	Nº de indigentes
Acorizal	5.817	54,98	3.198	27,24	1.585
Chapada dos Guimarães	15.755	43,32	6.825	20,25	3.190
Cuiabá	483.346	18,81	90.917	6,61	31.949
Jangada	7.134	53,63	3.826	30,39	2.168
Nossa Sra. do Livramento	12.141	57,85	7.024	30,49	3.702
Rosário Oeste	18.755	49,86	9.351	23,75	4.454
Santo Antonio do Leverger	15.435	50,26	7.758	27,04	4.174
Várzea Grande	215.298	24,32	52.360	8,72	18.774
Total do território	**773.681**	**-**	**181.260**	**-**	**69.996**
Estado	**2.504.353**	**27,78**	**695.809**	**11,63**	**291.256**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Com relação aos indicadores sociais dos municípios pertencentes ao CONSAD, também ocorre uma forte assimetria, atribuída, em parte, à desigualdade populacional

existente e à presença da capital do estado, o que cria um viés para cima, subestimando as necessidades de segurança alimentar e geração de renda. Pode-se notar claramente por meio dos dados da Tabela 3.5, que a presença da singularidade desse CONSAD, dois municípios grandes e com elevado dinamismo econômico dentro do estado, resulta em indicadores sociais melhores que a média do estado, enquanto os outros municípios detém resultados bem piores.

Nesse sentido, com relação à população pobre e indigente, em termos percentuais, os dois municípios apresentam valores inferiores à média estadual, que é de 27,7% de pobres e 11,63% de indigentes, principalmente, a capital Cuiabá com 18,81% e 6,61%, respectivamente. Porém, em termos absolutos, esses dois municípios concentram a maioria dos pobres e indigentes do território, 90.917 e 31.949 pessoas, respectivamente, para Cuiabá e 52.360 e 18.744 pessoas, respectivamente, para Várzea Grande.

Enquanto os outros seis municípios são pequenos em termos populacionais, mas registram percentuais de pobres e indigentes bem acima da média do estado, superando o nível de 20%, no caso do nível de indigência, e de 40%, no caso do nível de pobreza sobre o total da população.

Ao analisar outros indicadores, a assimetria fica ainda mais gritante, com pode ser verificado na Tabela 3.6. No caso do IDH, Cuiabá, com 0,821, e Várzea Grande, com 0,790, apresentam valores superiores à média estadual (0,773), mostrando uma diferença significativa em relação aos outros municípios, que variam de 0,655 no município de Nossa Senhora do Livramento a 0,717, em Santo Antônio do Leverger.

TABELA 3.6 – Indicadores sociais dos municípios do CONSAD Baixada Cuiabana, 2000

Municípios	IDH	Renda per capita	Tx de analfa-tismo	Média de escolaridade adultos	Expectativa de vida (Anos)
Acorizal	0,695	124,33	25,96	3,26	69,67
Chapada dos Guimarães	0,711	189,27	19,98	4,55	66,84
Cuiabá	0,821	442,10	6,06	7,78	69,06
Jangada	0,680	122,98	27,08	3,30	67,63
Nossa Senhora do Livramento	0,655	120,51	34,10	3,23	69,18
Rosário Oeste	0,715	144,64	22,11	4,03	69,67
Santo Antonio do Leverger	0,717	164,46	19,80	4,50	69,86
Várzea Grande	0,790	247,12	8,98	6,20	71,40
Estado	**0,773**	**288,06**	**12,36**	**5,50**	**69,38**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Em relação à renda per capita média, como pode ser observado ainda na Tabela 3.6, o rendimento médio varia de R$ 120,51, no município de Nossa Senhora do Livramento, até R$ 442,10, no Município de Cuiabá. Ressalte-se, desde logo, a elevada renda per capita (aproximadamente o triplo) da capital do Estado de Mato Grosso, quando comparada com a da maioria dos municípios do CONSAD. Somente Cuiabá, dentro do consórcio, supera os ganhos médios do estado. A presença de uma capital de estado como pertencente ao CONSAD constitui-se em uma especificidade em relação aos demais casos.

Tal especificidade se recoloca, quando se observam os dados referentes à taxa de analfabetismo e à média de anos de escolaridade: em Cuiabá, ambos (6,06% e 7,78 respectivamente) são significativamente melhores que os mesmos indicadores para os demais municípios. O município de Várzea Grande, por sua *conurbação* com a capital expõe a mesma característica. No sentido contrário, estão os demais municípios, com taxas piores que a média estadual, nos quais se manifesta uma alta correlação entre a baixa renda per capita e a alta taxa de analfabetismo, principalmente, nos municípios de Nossa Senhora do Livramento, Jangada e Acorizal.

Com relação às taxas de desocupação, de acordo com o Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA (2004), todos os municípios do CONSAD registraram taxas fortemente elevadas, acima de 15%, superiores à média nacional. Nesse caso, o município de Cuiabá não é um caso particular, apesar de sua baixa taxa de analfabetismo e da elevada média de escolaridade.

Do ponto de vista da organização local dos municípios envolvidos no consórcio, também se constata, inicialmente, a presença de uma dualidade. De um lado, todos os municípios possuem três ou mais conselhos municipais (educação, saúde, criança e adolescente, turismo, meio ambiente, entre outros), o que indica um grau mínimo de organização intra-municipal. Por outro lado, somente dois municípios possuem o PRONAF-IE, exigindo atenção específica à agricultura familiar nesse consórcio, uma vez que os outros municípios não se enquadraram nos critérios objetivos desse programa. O que revela, por outro lado, a pouca participação da sociedade civil na implantação de políticas públicas.

No território do CONSAD Baixada Cuiabana, praticamente, inexistem experiências intermunicipais com impactos efetivos sobre os municípios selecionados. Alguns municípios fizeram parte do Fórum DLIS, porém sem nenhum avanço significativo, de acordo com os entrevistados. O que existe são boas iniciativas e

experiências municipais. Como é o caso do turismo no município de Chapada dos Guimarães, que não está articulado com outros municípios, embora a área turística perpasse por mais municípios, o que dificulta a existência de atores com interlocução entre os distintos municípios selecionados.

Ao mesmo tempo, as experiências de ações articuladas da sociedade civil nesse CONSAD são baixíssimas. Não existe um movimento articulado em torno da reforma agrária, embora existam alguns assentamentos. Não se verificam ações da Comissão Pastoral da Terra (CPT) ou do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), entre outros.

Outras importantes experiências da sociedade civil envolvendo atividades em um número maior de municípios, e que estão presentes em boa parte do território nacional, inclusive não foram encontradas nos municípios pertencentes ao consórcio, como é o caso da Pastoral da Criança ou da Caritas do Brasil. Assim, a sociedade civil local também não atua como lideranças intermunicipais. O máximo que existe são ações isoladas e pontuais em cada município, a depender da sua história, como projetos de ONGs para a distribuição de cestas alimentares, e, em geral, são excessivamente assistencialistas, concentrados nas duas grandes cidades.

Por outro lado, o Programa Talher[37], um dos braços institucionais de mobilização do Programa Fome Zero vem organizando ações no município de Cuiabá. Embora embrionárias, essas ações vêm tentando incentivar a participação de alguns segmentos sociais, como os quilombolas, associação de agricultores familiares e movimentos sociais da periferia, na implantação do PFZ.

Desse modo, ao implementar um projeto de desenvolvimento territorial para esse conjunto de municípios, é preciso levar em consideração a fraca articulação intermunicipal no nível social e público. Assim, como ocorreu no CONSAD Entorno de Brasília, para muitos dos atores sociais convidados a participar da implementação desse consórcio, foi uma novidade debater a articulação intermunicipal entre poder público e sociedade civil para a construção de um plano de desenvolvimento de seu território.

É nesse contexto que a EIR Agricon realizou uma problemática implementação do CONSAD Baixada Cuiabana. Problemática, pelo fato de que a sua sede estava localizada distante da área de trabalho, na Capital do Estado vizinho, Mato Grosso do

[37] O Programa Talher é uma forma de mobilização local articulada nacionalmente, que atua em função do Programa Fome Zero. Esse programa está vinculado diretamente ao Gabinete da Presidência da República.

Sul, sem nenhum enraizamento local, o que dificultou uma boa interlocução com os atores locais.

Os trabalhos de sensibilização e mobilização também começaram em fevereiro de 2004, logo após a assinatura do contrato entre o MDS e o governo do estado. A EIR visitou as sedes municipais e organizou "oficinas", com a presença de pessoas envolvidas com o poder público local e sociedade civil.

Nesse CONSAD, em função da heterogeneidade existente entre os municípios, a composição dos membros mostra certa predominância da sociedade civil, uma vez que o poder público de municípios como Cuiabá e Várzea Grande não acreditou na capacidade política do consórcio, mas não criou obstáculos para a sua constituição, além da pequena participação do Estado, com apenas um membro. Entretanto, essa predominância não significou uma dominação da sociedade civil, haja vista a sua baixa capacidade organizacional e a pouca capilaridade junto aos segmentos sociais mais excluídos.

É nesse contexto que, ao longo do segundo e terceiro trimestre de 2004, foram executadas a segunda e a terceira fase, que consistira na implementação e consolidação do CONSAD, não necessariamente, com todos os municípios envolvidos, mas seguindo os passos indicados pelo MDS. Assim, a fragilidade desse CONSAD resultou numa enorme dificuldade para a elaboração do Plano de Ação com os respectivos projetos de desenvolvimento.

De acordo com os membros do consórcio, a elaboração do Plano de Ação encaminhado ao MDS, ainda em 2004, não foi fruto de embates internos ao Fórum, ou seja, não foi uma construção pactuada e consolidada entre os membros participantes. Foi a própria EIR que, de certa forma, elaborou o Plano de Ação com os respectivos projetos intermunicipais de desenvolvimento e o encaminhou ao MDS para apreciação e implementação. Esse fato confirma o que já foi exposto, que parece ter havido um grande distanciamento entre o trabalho da EIR Agricon e a "consolidação" do CONSAD.

Assim, o Plano de Ação encaminhado ao MDS contempla os seguintes Projetos: Projeto de Educação Ambiental e Coleta Seletiva de Lixo, Projeto de Economia Solidária, Projeto de Universidade Popular e Projeto de Agroindústria.

3.4.2 – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento do CONSAD Baixada Cuiabana

Como já informamos, ocorreu uma grande dificuldade para a construção dos projetos que compuseram o Plano de Ação. Tanto a Entidade Implementadora Regional (EIR) *Agricon,* bem como os membros do CONSAD encontraram dificuldades no diagnóstico e na elaboração de Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento (PIDs) com o perfil necessário da proposta. Esse trabalho revelou-se bastante problemático e não cumpriu os objetivos do projeto.

Assim, como veremos, na Matriz de identificação de PIDs, os projetos que compuseram o Plano de Ação elaborado pelo Fórum e EIR, encaminhados ao MDS não detectaram projetos com articulação política intermunicipal consolidada, bem como legitimidade e capilaridade social junto a beneficiários e sociedade civil, com foco na segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento territorial. Esses projetos estão sintetizados no Quadro 3.3, que também apresenta os PIDs identificados pela equipe UFU nesse mesmo consórcio.

PIDs / Critérios de avaliação	**Educação ambiental**	**Economia solidária**	**Agroindústria**	**Trapos e Farrapos**	**Água e Banana**	**Manga**	**Adubo orgânico**
Pacto político	2	2	1	3	4	4	2
Abrangência no CONSAD	5	4	5	2	2	2	2
Impactos sobre o nº. de indigentes	1	2	3	4	2	1	1
Impacto sobre o nº. de pobres	1	1	2	2	1	1	1
Viabilidade institucional	1	2	1	3	3	4	3
Mecanismos de decisão	1	1	1	4	3	4	3
Sustentabilidade financeira	1	1	1	4	4	4	4
Riscos do projeto	2	1	1	3	4	4	4
Pontuação final	**14**	**14**	**15**	**25**	**23**	**24**	**20**

QUADRO 3.3 – Matriz de pontuação dos PIDs do Baixada Cuiabana

Logo abaixo, estão expostos, de forma breve, cada projeto do Plano de Ação:

1) Projeto intermunicipal Educação Ambiental e Coleta Seletiva de Lixo: este é um projeto a ser executado em todos os municípios participantes do consórcio visando à implementação de medidas de educação e preservação ambiental, principalmente, a coleta seletiva do lixo, preservando o meio ambiente. As próprias prefeituras deverão

ser as executoras do projeto, buscando parcerias nos órgãos estaduais e em instituições da sociedade civil.

O público beneficiário de forma direta com a coleta e processamento do lixo serão os trabalhadores de cooperativas a serem implementadas, visando à geração trabalho e complementação da renda. Ao mesmo tempo, pretende-se capacitar pessoas para propagar a questão ambiental, utilizando, inclusive, os meios de comunicação para divulgar e conscientizar o conjunto da população.

Somente os custos de divulgação, formação, capacitação e consultorias para avaliar a cadeia custarão R$ 102.000,00 no primeiro ano, sendo que, nos próximos dois anos, custarão mais R$ 145.000,00. Isso sem levar em consideração os custos para a constituição do processo de coleta seletiva do lixo (Galpão, esteira, caminhão etc.). O que coloca o projeto com um elevadíssimo custo por beneficiário direto, estimado em 200 pessoas.

2) Projeto Intermunicipal Economia Solidária: este é um projeto, em fase de estruturação, muito abrangente e de resultados efetivos duvidosos. O objetivo do projeto é incentivar ações de economia solidária nos municípios do consórcio por meio da seleção ou implementação de 5 organizações associativas e/ou cooperativas por município, abarcando a população carente em processos produtivos com geração de renda.

Para a implementação desse projeto, foram estimadas ações como: divulgar cursos de formação e qualificação/capacitação; desenvolver incubadoras de empreendimentos solidários; implantar locais de comercialização da produção; criar uma cooperativa solidária; buscar crédito solidário etc. Todas as ações devem ser implementadas ao longo de 3 anos a um custo total estimado em R$ 458.000,00.

3) Projeto Intermunicipal agroindústria: este é um grande projeto que visa aproveitar algumas potencialidades produtivas de pequenos agricultores familiares marginalizados, inclusive, os quilombolas, indígenas e assentados, por meio da implantação de um conjunto de agroindústrias e formas de comercialização da produção final visando à geração de postos de trabalho e renda.

Para tanto, as prefeituras locais e o governo do estado serão as executores do projeto, buscando o apoio de importantes empresas e órgãos públicos e de instituições públicas e privadas. Todo o projeto demandará recursos estimados em R$ 2.571.000,00 para a realização do planejamento; cursos de capacitação; contratar consultorias para avaliar e diagnosticar cadeias; criar uma marca e divulgar os produtos (marketing);

instalar agroindústrias, uma para processar cana-de-açúcar, outra para o beneficiamento do resíduo do coco verde e uma indústria genérica; além do processo de comercialização. Desde já, fica uma crítica, por que não desmembrar em projetos menores mais objetivos e com melhores resultados?

4) Projeto Intermunicipal Universidade Popular: não é possível avaliar este projeto a partir da Matriz, pois, na sua elaboração, vários critérios não foram levantados. De uma maneira geral, esse projeto deverá ser implementado em todos os municípios do consórcio sem nenhuma experiência local acumulada. O objetivo é a instalação de Universidades Populares nos municípios do CONSAD capazes de promover projetos de fomento ligados à segurança alimentar e desenvolvimento local, por meio da capacitação de famílias de baixa renda. Os custos de implementação dessas universidades foram estimados em R$ 165.000,00 ao longo de três anos.

Ao mesmo tempo, apresentaremos os projetos identificados pela equipe UFU. É importante observarmos que mesmo essa equipe, munida do instrumental metodológico, também não encontrou PIDs consolidados no consórcio. Apenas quatro projetos potenciais, que podem vir a ser executados em função de fortes impactos em temos de aproveitamento dos recursos existentes, ocupação e geração de renda. São eles:

1) Projeto Intermunicipal "Trapos e Farrapos": este é um projeto a ser implantado envolvendo três municípios do consórcio. O foco de ação é a população assentada e os pequenos chacareiros, com base em uma atividade comum, a existência de mulheres costureiras com capacidade de trabalho e geração de renda; faltando apenas o acesso a alguns equipamentos (máquinas de costura), com os quais possam dar acabamentos em pequenas confecções artesanais produzindo artigos como panos de prato, toalhas, roupas de boneca, almofadas, entre outros. Um dado importante é a estimativa de que 30% das mulheres a serem envolvidas no projeto se constituem em chefes de famílias.

O projeto visa beneficiar 1.250 costureiras e pequenas chacareiras. Para tanto, a demanda levantada abrange cursos de qualificação e treinamento da mão-de-obra, aprimorando e desenvolvendo novas habilidades nas participantes, incentivando a fabricação e o acabamento de pequenas confecções (toalhas, almofadas, roupas de bonecas, entre outras) com o objetivo de comercialização por intermédio da nova Central de Abastecimento, gerando renda para todos os envolvidos. Os custos do projeto são relativamente baixos, totalizando R$ 46.000,00, cujo custo por costureira é de apenas R$ 36,80. Além disso, os efeitos de geração de renda de tal projeto

ultrapassam 1 ano, mas os custos iniciais de execução estão limitados apenas ao primeiro ano.

2) Projeto Intermunicipal Manga: este projeto foi planejado com base na disponibilidade natural de manga a baixo custo em três municípios do CONSAD. A sua implementação deveria beneficiar 90 famílias de ribeirinhos e assentados com geração de renda, por meio de um processo organizado de colheita e comercialização dessa fruta. Para tanto, o projeto conta com a interação de diferentes agentes sociais da região - como professores da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e membros do TALHER estadual, outras entidades públicas (CONAB[38], Corpo de Bombeiros etc.), empresas locais (rede de supermercados Modelo e Banavita), movimentos sociais como o Quilombola Mata-Cavalo e a instituição líder do projeto, a Coorimbatá (Cooperativa de Pescadores e Artesãos de Pai André e Bonsucesso).

Fundamentalmente, o projeto consiste na realização da colheita, transporte e venda de manga durante três meses do ano, exigindo treinamento inicial dos catadores a fim de minimizar e/ou evitar acidentes durante a fase inicial, e forte articulação entre os compradores, com o intuito de viabilizar uma regularidade a venda. Enquanto as demandas para a implementação do projeto envolvem a aquisição de equipamentos básicos para a colheita, estrutura para preparar as frutas para o mercado e um sistema de transporte, com custos estimados em R$ 75.000,00.

3) Projeto Intermunicipal Água e Banana: este é um projeto novo, com alto impacto social, que procura beneficiar diretamente 125 famílias de quilombolas e comunidades ribeirinhas excluídas do processo produtivo, visando disponibilizar água potável (construção de 4 poços artesianos) à comunidade quilombola do município de Nossa Senhora do Livramento e ribeirinhos fora de atividade dos municípios de Cuiabá e Várzea Grande. Ao mesmo tempo, o projeto está associado à produção e comercialização de banana como forma sustentável de geração de renda. Sendo que o projeto também conta com a mesma interação do poder público e empresas privadas apontadas no Projeto Manga.

Tal projeto tem sustentabilidade no tempo, exigindo aporte de recursos apenas no primeiro ano, mas implica um ciclo de execução de vários anos, para a perfuração dos poços artesianos e aquisição inicial de insumos, defensivos e ferramentas agrícolas para viabilizar a produção de bananas. Todo o custo foi estimado em R$ 126.000,00.

[38] CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.

4) Projeto Intermunicipal Adubo Orgânico: outro projeto novo que tem origem numa experiência local, pelo qual a produção do fertilizante pelo método de "compostagem e umificação"[39], desenvolvido pela Coorimbatá, deverá ser estendido, para as famílias de agricultores familiares e ribeirinhos dos municípios de Cuiabá, Várzea Grande e Santo Antônio do Lerverger visando à geração de renda por meio da produção e da comercialização desse produto.

A implementação do projeto deverá beneficiar, diretamente, 60 famílias com impactos ambientais positivos, exigindo recursos apenas no primeiro ano, a um custo total de R$ 37.280,00.

Assim, o trabalho de identificação de PIDs não resultou em projetos consolidados, mas apontou algumas possibilidades de constituição de PIDs. Porém, na classificação a partir da Matriz, os projetos apontados pelo fórum do CONSAD optaram pelo generalismo, com resultados duvidosos com relação à proposta do programa. Enquanto os quatro PIDs em consolidação indicados pela equipe UFU obtiveram maior pontuação, por se basear em iniciativas locais com possibilidades reais de expansão, pela clareza do público beneficiário entre outras ações que se aproximam dos objetivos gerais dos CONSADs.

3.4.3 – Análise geral do CONSAD Baixada Cuiabana

Como podemos perceber, assim como ocorreu no CONSAD Entorno de Brasília, nesse CONSAD, também não foi identificado nenhum PID consolidado, o que resultou na elaboração de grandes projetos por parte do fórum do CONSAD e EIR sem resultados efetivos no desenvolvimento territorial e segurança alimentar. Enquanto a equipe UFU indicou a existência de projetos em fase de estruturação que podem contribuir com geração de emprego e renda. O que também revela a existência de problemas estruturais e conjunturais na constituição desse território que precisam ser superados para a promoção do seu próprio desenvolvimento.

Um primeiro problema observado é a heterogeneidade dos municípios selecionados para compor o consórcio, pois foram colocados, num mesmo espaço, pequenos municípios com dinâmica voltada ao desenvolvimento rural junto com municípios eminentemente urbanos. São dinâmicas distintas, especialmente, pela

[39] Processo de produção de adubo orgânico com a utilização de minhocas.

existência da cornumbação existente entre a capital do estado e a cidade de Várzea Grande, criando um viés para cima**,** subestimando as necessidades de segurança alimentar e geração de renda, embora os projetos elaborados sempre contem com o potencial dos consumidores desses dois centros urbanos. Nas reuniões para a elaboração dos projetos, os membros dos outros municípios vêem esses dois municípios muito mais como centro consumidor do que como parceiros na constituição de projetos.

Os membros do consórcio também apontaram para a inclusão de dois pequenos municípios próximos, que possuem a mesma realidade social e geográfica (Pocomé e Barão do Melgasso). O que demonstra que os laços entre os municípios são diferentes do corte efetuado pela seleção da proposta.

A baixa articulação social, nesse consórcio, também é um fator limitante para o seu desenvolvimento, uma vez que, além de não encontrar movimentos de expressão nacional como o MST, a CPT ou a Pastoral da Criança, os poucos movimentos locais que existem não se fizeram presentes no consórcio. Como ocorreu com os Quilombolas no município de Nossa Senhora do Livramento, que representam um quarto da população do município, mas não se faziam representados ou não foram convidados a participar, embora seja uma população muito carente. Além dos assentados de reforma agrária e dos movimentos sociais presentes na periferia de Cuiabá e Várzea Grande. O que expões uma grave falha no processo de consolidação desse consórcio, em que a participação dos membros no Fórum esteve limitada a membros do poder público local, da assistência técnica estadual, da Universidade Federal de Mato Grosso e de representantes dos agricultores familiares (instituições e agricultores).

A falta de orientação e acompanhamento por parte do MDS também se constituiu num grave problema nesse CONSAD, haja vista os projetos elaborados pelo Fórum. Até o projeto inclusão digital que faz parte do chamado cardápio básico, no qual o CONSAD deveria remeter diretamente para o MDS para execução imediata foi incluído no rol de projetos do Plano de Ação (este projeto não foi analisado acima, porque não deveria ser incluso no Plano de Ação).

O distanciamento do Governo Federal (MDS) gerou certo descrédito junto aos participantes do CONSAD, principalmente, na busca de orientações e no atraso para a implementação do *telecentro*. Nesta situação, caberia ao governo do estado local suprir esse distanciamento com uma atuação mais efetiva, o que poderia reduzir o descrédito. No entanto essa não foi a atuação verificada, pois a atuação do governo estadual foi

limitada, sendo que o seu representante questionava a própria institucionalidade do CONSAD.

Nesse CONSAD, a EMPAER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) tem uma representação de peso (sem se tratar de representação do governo estadual), pois, além dos projetos apresentados acima, outros três projetos emergentes foram debatidos no Fórum do CONSAD com perfil voltado para o meio rural, evidenciando a sua influência. São eles: a) Fábrica de doces (banana, caju, amendoim, etc.); b) Piscicultura, aproveitando o potencial da região (intensivo em rios) agregando valor ao peixe; e c) Turismo, nos municípios de Chapada dos Guimarães e Barão de Melgasso (este último não faz parte do CONSAD). O que demonstra a pouca capacidade dos membros do CONSAD para elaborar projetos.

Por toda essa situação já desenhada, existem dificuldades nesse CONSAD para consolidar um pacto territorial capaz de fomentar o seu próprio desenvolvimento. Portanto, ficou claro que esse CONSAD também precisa de uma reestruturação para desempenhar o seu papel na proposta geral do governo federal.

Considerações finais

No primeiro capítulo, a partir de uma revisão teórica, procuramos construir uma síntese que consolida o debate em torno da temática do desenvolvimento territorial. Assim, chegamos ao entendimento de que o território vai muito além do sentido físico, ou seja, o território é o espaço que se estrutura em virtude de uma ação social e que compreende os aspectos econômico, social, ambiental, cultural e político. Desse modo, o território é o ambiente em que se executa um projeto político de desenvolvimento territorial. É essencialmente político, pois envolve o poder público e a sociedade civil por meio de instituições locais, que não necessariamente defendem os mesmos interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno do desenvolvimento (SEI, 2003).

Também argumentamos que a construção de um pacto em torno do desenvolvimento de um território pode criar uma identidade territorial, sendo que essa identidade pode ser reinventada a depender dos interesses comuns, fazendo com que seja possível imaginar um novo "futuro" para os territórios, seja pela reestruturação de atividades já existentes, seja pela criação de novos projetos.

Ao contrapormos a proposta territorial do atual governo por meio dos CONSADs, às propostas territoriais do governo anterior, podemos concluir que aquele apresenta mudanças significativas de concepção, pois reúne várias características, como um projeto político de caráter inovador ao promover uma articulação intermunicipal, reunindo as três esferas do poder público e a sociedade civil de um conjunto de municípios para debaterem a sua realidade e implementar projetos intermunicipais de desenvolvimento. Ou seja, foi criado um espaço aglutinador dos vários interesses dentro de um delimitado território, um espaço de concertação, que permite à sociedade civil e às instituições públicas e privadas interagirem.

Além disso, ainda que os documentos oficiais iniciais, particularmente o Guia do CONSAD, indiquem continuidade na lógica de ação do estado e na expectativa de que a indução para a criação de uma nova institucionalidade territorial seja capaz de desenvolver o desenvolvimento endógeno, as ações implementadas pela SESAM expressaram concepções distintas. O caráter inovador do Estado no financiamento de projetos, além de ações complementares reforçam essa conclusão. Ou seja, da proposta

original à execução, foram ocorrendo mudanças que delinearam o perfil político dos implementadores da política.

Entretanto a presença do paradoxo imposto em função da política macroeconômica ortodoxa do governo dificulta a execução do projeto, impondo limites à implementação dos CONSADs. A política macroeconômica foi guiada, nesses anos, pela busca de um elevado superávit primário que vem restringindo a implementação de uma política heterodoxa, ou seja, ações desenvolvimentistas a partir da intervenção do Estado. Essa política implicou dificuldades para a liberação de recursos para financiar PIDs, no âmbito dos CONSADs, ao longo de 2004 e 2005. Para o início de 2006, o MDS prometeu financiar um conjunto de PIDs, abarcando R$ 5 milhões. No entanto, esse é um valor muito modesto para os 40 consórcios, envolvendo quase 600 municípios.

Quando analisamos a implementação dos CONSADs a partir dos três consórcios selecionados na região Centro-Oeste, também verificamos outros problemas. De uma maneira geral, os três CONSADs revelaram pouca articulação social, em parte, pela falta de movimentos sociais engajados na política do desenvolvimento, o que revela baixo capital social acumulado, exigindo do Estado maior intervenção para fomentá-lo. Em decorrência dessa situação e da forma como as EIRs procederam, prevaleceu o domínio do poder público nos consórcios, embora a proposta tivesse como objetivo uma participação de 2/3 da sociedade civil.

Nesse sentido, a proposta também precisa ser revisada na sua forma de implementação, ou, no mínimo, realizar uma melhor qualificação das EIR responsáveis. Pois, no processo de implementação, embora com baixo capital social no âmbito dos consórcios, foram excluídos importantes segmentos sociais que atuam junto à população que vive em insegurança alimentar. Como explicar que uma cidade como Cuiabá, capital do estado, com mais de 500 mil habitantes, não tenha nenhum representante de bairro entre os participantes dos CONSADs? Ou o caso da exclusão dos indígenas, dos quilombolas e dos movimentos agrários no CONSAD Iguatemi?

Também ficou claro que é necessário colocar, num mesmo espaço de concertação, municípios próximos uns dos outros e com um mesmo perfil, a fim de facilitar na consolidação de um pacto territorial. Ou seja, a criação de territórios deve seguir critérios que facilitem a interação entre os atores envolvidos e a busca de resultados comuns, embora estes possam ser modificados a depender de cada realidade. Tais critérios podem envolver questões como os limites geográficos, a afinidade entre

os membros dos municípios envolvidos, as potencialidades econômicas e os limites dos territórios.

Desse modo, em territórios deprimidos, como é o caso dos três CONSADs estudados, há uma dificuldade generalizada de formar um pacto territorial, envolvendo amplos segmentos sociais capazes de debater a sua realidade e propor soluções por meio de Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento. Seja pelo baixo capital social, pela inexperiência em debates intermunicipais, pela prevalência do poder público local com interesses municipais, pela distância da esfera federal, pelas diferentes dinâmicas entre os municípios etc. O fato é que a experiência dos CONSADs ainda está aquém das expectativas.

Mesmo com a formação de um pacto territorial no contexto dos CONSADs fica uma pergunta: como fomentar projetos desenvolvimentistas? Um projeto pode combater algumas deficiências da situação de insegurança alimentar (ex: Pastoral da Criança e da Saúde) sem necessariamente abarcar questões desenvolvimentistas. Os seja, um projeto pode ser inclusivo ao melhorar as condições de sobrevivência da população, mas não obrigatoriamente, detona um processo de desenvolvimento sustentável. Assim, é importante uma orientação capaz de fomentar projetos que, para usar uma expressão em voga, "criem uma portas de saída". Ou seja, é necessário identificar projetos que promovam o desenvolvimento, insira o território nos circuitos mercantis nacionais e internacionais, promovendo a geração de emprego e renda.

Nesse sentido, convém reconhecer que a proposta de identificação de PIDs, feita pela equipe FAO/MESA-MDS (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA, 2004), apresenta limitações. Identifica bons projetos sociais consolidados, mas valoriza pouco os projetos inovadores, particularmente, os de caráter econômico.

Ficou claro, entretanto, na pesquisa de campo, que bons projetos já implementados, e ainda mais de caráter intermunicipal, são raros. Assim, é necessário pensar em projetos inovadores que potencializem as relações intermunicipais. O que exige uma metodologia específica e um apoio formal do poder público para capacitar os protagonistas, com formação e qualificação.

Por outro lado, a proposta dos CONSADs lançou um inovação positiva ao promover uma articulação vertical entre as diferentes instâncias de governo (municípios, estados e governo federal), apesar das dificuldades de articulação entre as três esferas de governo. Assim, é preciso deixar claro o papel de cada instância nesse

processo, facilitando a interação com a sociedade civil e dinamizando a implementação de projetos selecionados.

Outro ponto positivo, constatado a partir da implementação desses consórcios, é que, de algum modo, tal ação contribui no processo de formação do capital social local, mesmo que de forma embrionária. No caso do CONSAD Iguatemi, mesmo com a falta de apoio do MDS, ao longo de 2005, ele veio se articulando para captar recursos em outras fontes para financiar seus projetos. O CONSAD Baixada Cuiabana incorporou novos municípios à proposição original e se articulou para montar novos projetos que foram classificados pelo MDS para receber recursos em 2006.

Isso permite afirmar que, em boa medida, a criação dos CONSADs possibilitou a articulação de um conjunto de atores sociais, que passaram a debater a sua realidade com base em uma lógica intermunicipal, criando a possibilidade de planejamento e do desenvolvimento territorial, por meio da lógica de baixo para cima. No entanto foi necessário o papel indutor do Estado, ou seja, de uma ação de cima para baixo. Porém, além de induzir a formação dos consórcios e de fomentar o capital social, cabe ao Estado realizar a instalação de intra-estrutura básica e do financiamento dos projetos selecionados desde baixo, já que, além de capital social, esses territórios deprimidos não possuem outras formas de capital.

De uma maneira geral, os resultados concretos de uma política estrutural, como é a implementação dos CONSADs, só serão colhidos no médio e longo prazo, e, para tanto, exige-se continuidade. Nessa perspectiva, o governo não pode fomentar a articulação social, prometer realizar investimentos e, logo em seguida, abandonar essa política. Fato ocorrido ao longo do ano de 2005 pelo MDS, o que desestimula e reduz a já baixa credibilidade do governo federal junto aos atores sociais locais envolvidos.

Referências bibliográficas

ANJOS, F. S. et al. A experiência recente dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local no Sul do Brasil: Desafios e Possibilidades. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24 a 27 de julho de 2005, Ribeirão Preto. **Anais**... Volume disponível em CD.

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária* – vols. 28 nºs 1, 2, 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: *Dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional no Brasil com ênfases no agrícola e rural na primeira década do século XXI* – Seminário interno da FAO. Santiago, Chile: FAO, 2001, p. 51-52.

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento rural territorial e capital social. *In* – SABOURIN, Eric e Teixeira, Olívio (orgs) – *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências* – UFPB/CIRAD/EMBRAPA pp. 113-128 – Brasília, 2002.

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada* – n° número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.

ARAÚJO, T. B. "A contribuição da experiência do Seridó". In: CRUZ, J.L.V. da (Org.) *Brasil, o desafio da diversidade. Experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro, Ed. Senac Nacional, 2005.

ASSIS, T. R. P. *Agricultura familiar e gestão social: ongs, poder público e participação na construção do desenvolvimento rural.* Lavras: Departamento de Administração e Economia – UFLA, 2005. (Dissertação de Mestrado)

ASSIS, T. R. P.; RIBEIRO, E. M. Agricultura familiar, organizações territoriais de desenvolvimento (OTDs) e políticas públicas: estudos de caso em Minas gerais. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24 a 27 de julho de 2005, Ribeirão Preto. **Anais**... Volume disponível em CD.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: < http://www.fjp.gov.br >. Acesso em 2006.

BANDEIRA, P. S. *Articulação de atores sociais, capital social e desenvolvimento regional: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.* In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Desigualdades Regionais. Salvador: SEI, 2004. (Série estudos e pesquisas, 67)

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: XLI CONGRESSO DA SOCIEDADE

BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 27 a 30 de julho de 2003, Juiz de Fora. **Anais**... Volume disponível em CD.

BENJAMIN, C., et al. *A opção brasileira.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BETTO, F. *Mobilização social do Fome Zero*. (2004). Disponível em Disponível em: < http://www.fomezero.gov.br >. Acesso em 2006.

BLUME. R. *Território e ruralidade: a desmistificação do fim do rural*. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS, 2004. (Dissertação de Mestrado)

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro/Lisboa: Bertrand Brasil/Difel, 1989.

BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*: uma agenda para os estudos regionais e urbanos. Campinas: 2003. (Tese de Livre Docência).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades. Disponível em: < http://www.mda.gov.br >. Acesso em 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades. Disponível em: < http://www.mds.gov.br >. Acesso em 2005.

BRASIL. Fome Zero. Apresenta informações sobre o Programa Fome Zero e suas ações. Disponível em: < http://www.fomezero.gov.br >. Acesso em 2006.

BRYDEN, J. *Tendências globais, respostas locais*. Outono, 1998. Disponível em: http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-pt/biblio/global/art01.htm

BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

CAMPANHOLA. C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília: v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CANO, W. *Soberania e economia política na América Latina.* São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CARNEIRO, M. J. *Do rural e do urbano: uma nova terminologia para uma velha dicotomia ou a reemergencia da ruralidade* (versão preliminar). Campinas: NEA – Instituto de Economia – UNICAMP, 2001.

CAZELLA, A. A.; CARDOSO, J. H.; MATTEI, L. *Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina*. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24 a 27 de julho de 2005, Ribeirão Preto. **Anais**... Volume disponível em CD.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.* Brasília: CNDRS, 2002.

CUNHA, J. M. P. *A migração no Centro Oeste Brasileiro no Período 1970/96: o esgotamento de um processo de ocupação*. Campinas-SP: NEPO/UNICAMP, 2002.

DIAS, L. C. Técnica, território e poder na obra de Milton Santos. In: BRANDÃO, M. (Org.) *Milton Santos e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abrano, 2004.

ECHEVERRI, R. P. *Territorialidade rural.* Santiago-Chile, FAO/ONU, 2003. (Mimeo)

FÍSCHER, T. *Poderes, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda.* In: FÍSCHER, T. (Org.). Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador, Casa da Qualidade, 2002.

FRANCA, L. P. *et al. CONSAD: formação dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003 (a), 164p.

FRANCA, L. P. *et al. Guia do CONSAD: consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003 (b).

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico.* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, C. O novo Brasil. *Carta Capital*, 25 dez. 2002.

GASPAR, J. Técnica, território e poder. In: BRANDÃO, M. (Org.) *Milton Santos e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abrano, 2004.

GERDAN, C.; SAUTIER, D. Construção e desenvolvimento dos territórios rurais: sistemas de produção de queijo em Sergipe. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: J*osé Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem: o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD, 2001. Disponível em: < http://www.nead.gov.br >.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br >. Acesso em 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produção agrícola Municipal 2000*. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br >. Acesso em 2006.

JESUS, C. M. *A terceirização na agricultura do cerrado mineiro: a mecanização da colheita do café*. IE/UFU. Uberlândia: 2003. (Monografia de conclusão de curso)

LAVINAS, L. *Os descaminhos da proteção social no Brasil*. 19/mar/2004. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/aparte/opinioes/opiniao.php >.

MANCE, E. C. *Fome Zero e Economia Solidária: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural no Brasil*. Curitiba: Instituto de filosofia da Libertação: Editora Gráfica Popular, 2004.

MATO GROSSO DO SUL. IPLAN-MS & COREDES SUL-FRONTEIRA. *Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sul-Fronteira*. Campo Grande: 2002.

MENDONÇA, N. C. *Os desafios do desenvolvimento territorial rural: limites e possibilidades das estratégias dos governos FHC e LULA*. Uberlândia: 2005. (Dissertação de Mestrado).

MENDONÇA, N. C. e ORTEGA, A. C. Estratégias de desenvolvimento territorial: governo FHC X governo Lula. *Anais do X Encontro Nacional de Economia Política*, Campinas, 24 a 27 de Maio de 2005, volume disponível em CD.

MIRANDA, C. e MATOS, A. *Desarrollo rural sostenible enfoque territorial: la experiencia del IICA em Brasil.* Brasilia: IICA, 2002. (Serie Cuaderno Técnico / IICA; nº 22)

MOYANO, E. E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinamicas del desarrollo. *Economia Ensaios.* Vol. 13, n.2, Vol. 14, n.1 – 1999, Uberlândia. Departamento de Economia.

NOBRE, M. e AMAZONAS, M. C. (Orgs.) *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília, Ed. Ibama, 2002.

ORTEGA, A. C. e CARDOSO, A. Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: o PRONAF à luz do LEADER. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Vol. 40, nº 2, Abr./Jun., 2002.

ORTEGA, A. C. Impacto das políticas do MDA: um estudo de caso do PRONAF nos municípios de Orizona e Davinópolis em Goiás. *Informe final FAO* - TCP/RLA:2911. Novembro de 2004.

ORTEGA, A. C. *Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS*. 2005. (mimeo)

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/MESA. *Informe final projeto CONSADs.* PROJETO FAO TCP/BRA/2905. Equipe IE/UFU, 2004, novembro 2004.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/MDS. *Proposta de expansão do projeto CONSADs.* PROJETO UTF/BRA/064, abril 2005.

PROJETO FOME ZERO/INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. (1ª ed. em inglês: 1993) p. 173-194.

ROCHA, S. A., SCHEFLER, M. L. N. e COUTO, V. A. *Organização social e desenvolvimento territorial: reflexões sobre a experiência dos CMDRS na região de Irecê – Bahia.* In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Análise Territorial da Baia Rural. Salvador: SEI, 2004. (Série estudos e pesquisas, 71)

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 1ª Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, M, *Território e sociedade: Entrevista com Milton Santos.* São Paulo: Fundação Perseu Abrano, 2000.

SCHNEIDER, S.; BLUME, R. *Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia.* Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2004. Endereço Eletrônico: < www.pgdr.ufrgs.br >.

SEI/BA – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatório de pesquisa – Análise territorial da Bahia rural*. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Análise Territorial da Baia Rural. Salvador: SEI, 2004. (Série estudos e pesquisas, 71)

SILVA, A. M.; PINHEIRO, M. S. F.; FREITAS, N. F. *Guia para normalização de trabalhos técnicos – científicos: projetos de pesquisas, monografias, dissertações e teses*. Uberlândia: UFU, 2003.

STEINBERGER, M.; SOUZA e SILVA, A. M. *A região turística de Brasília: uma proposta para discussão* (mimeo).

TARTARUGA, I. G. P. O conceito de território para a análise do desenvolvimento rural. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24 a 27 de julho de 2005, Ribeirão Preto. **Anais**... Volume disponível em CD.

TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, A. (Org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TAKAGI, M.; GRAZIANO da SILVA, J.; DEL GROSSI, M. Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 101, jul. 2001.

TAKAGI, M. A *Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas, 2006. (Tese de Doutorado).

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v 32, n. 5, p. 7-32, set./out. 1998.

VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: HUCITEC, 1991.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. *Anais do 27º Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8-10 de Dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318.

VEIGA, J. E. *A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura.* Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico.* 2001(a). Disponível em: < http://www.nead.gov.br >.

VEIGA, J. E. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001(b).

VEIGA, J. E. *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VEIGA, J. E. *A atualidade da contradição urbano-rural*. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Análise Territorial da Baia Rural. Salvador: SEI, 2004. (Série estudos e pesquisas, 71)

VEIGA, J. E. *O principal desafio do século XXI.* Revista Ciência e Cultura - ano 57, n.2, abril-junho 2005, pp. 4-5.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o "rural" como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, 2000, p. 87-145.

WANDERLEY, M. N. B. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural; estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. In: LOPES, E. S. A.; MOTA, D. M. E SILVA, T. E. M. *ENSAIOS: desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Sergipe, Embrapa Tabuleiros Costeiros e Universidade Federal de Sergipe, 2002a.

WANDERLEY, M. N. B. Territorialidade e ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002b.

ANEXO A

CONSAD	Número de Municípios
Região Norte	
ACRE – MICRORREGIÃO ALTO ACRE	5
AMAPA – MICRORREGIÃO MACAPÁ	8
AMAZONAS – MICRORREGIÃO JURUÁ	7
PARÁ – MICRORREGIÃO ARARI	7
RONDÔNIA – MICRORREGIÃO JI-PARANÁ	13
RORAIMA – MICRORREGIÃO MÉDIO DO RIO BRANCO	3
TOCANTINS – MICRORREGIÃO BICO DO PAPAGAIO	25
Região Nordeste	
ALAGOAS – MICRORREGIÃO NORTE DE ALAGOAS	12
BAHIA – MICRORREGIÃO BRUMADO	14
BAHIA – MICRORREGIÃO JIQUIRIÇA	25
CEARÁ – MICRORREGIÃO BATURITÉ	13
MARANHÃO – MICRORREGIÃO LENÇOIS MARANHENSES BAIXO PARNAÍBA	12
MARANHÃO – MICRORREGIÃO LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE	10
PARAÍBA – MICRORREGIÃO LITORAL NORTE PARAIBANA	13
PERNAMBUCO – MICRORREGIÃO ITAMBÉ	16
PERNAMBUCO – MICRORREGIÃO ITAPARICA	7
PIAUÍ – MICRORREGIÃO BAIXADA PARNAÍBA PIAUIENSE	18
RIO GRANDE DO NORTE – MICRORREGIÃO AGRESTE POTIGUAR	21
SERGIPE – MICRORREGIÃO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	9
Região Centro-Oeste	
GOIÁS - MICRORREGIÃO ENTORNO DE BRASÍLIA	10
MATO GROSSO - MICRORREGIÃO BAIXADA CUIABANA	9
MATO GROSSO DO SUL - MICRORREGIÃO BODOQUENA	8
MATO GROSSO DO SUL - MICRORREGIÃO IGUATEM	15
MATO GROSSO DO SUL - MICRORREGIÃO NOVA ANDRADINA	5
Região Sudeste	
ESPÍRITO SANTO – MICRORREGIÃO NORTE CAPIXABA	8
ESPIRITO SANTO, M. G. e R. de J. – MESOREGIÃO BACIA DO ITABAPOANA	34
MINAS GERAIS – MICRORREGIÃO URUCUIA GRANDE SERTÃO	11
MINAS GERAIS - MICRORREGIÃO: MÉDIO JEQUITINHONHA	21
RIO DE JANEIRO – MICRORREGIÃO CENTRO SUL FLUMINENSE	18
SÃO PAULO – MICRORREGIÃO NOROESTE PAULISTA	22
SÃO PAULO – MICRORREGIÃO SUDOESTE PAULISTA	15
SÃO PAULO – MICRORREGIÃO VALE DO RIBEIRA	24
Região Sul	
PARANÁ – MICROREGIÃO ENTRE-RIOS	33
PARANÁ – MICROREGIÃO PARANÁ CENTRO	18
R. GR. SUL – MICROREGIÃO CENTRO SUL	17
R. GR. SUL - MICRORREGIÃO METROPOLITANO SUL	6
R. GR. SUL - MICRORREGIÃO MISSÕES	25
SANTA CATARINA – MICROREGIÃO ALTO IRANI	17
SANTA CATARINA – MICROREGIÃO SERRA CATARINENSE	18
SANTA CATARINA – MICROREGIÃO EXTREMO OESTE	19
TOTAL DE MUNICÍPIOS	**591**

QUADRO I – Quarenta CONSADs implementados no Brasil.
Fonte: MDS/MDS (2005)