

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AOS CONSADs, TERRITÓRIOS RURAIS E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

André Luiz Pires Muniz¹

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise exploratória das características sócio-econômicas dos municípios que integram três grandes programas do governo brasileiro – os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (os Consads), os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. A primeira seção tem o objetivo de realizar uma breve introdução, destacando a relevância do desenvolvimento territorial. Na segunda se destaca o conceito de território. Na terceira seção, se descreverá os conceitos utilizados para definir os municípios pertencentes aos Consads, aos Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. Na seção seguinte, a partir de dados do Atlas de Desenvolvimento Humano da Fundação João Pinheiro e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, realiza-se uma análise do perfil sócio-econômico dos municípios que fazem parte destes três grandes programas. Por fim, são traçadas as considerações finais do trabalho. A análise das informações permitiu constatar que existem alguns municípios com perfil rural e com baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico que não estão incorporados em tais programas. Observou-se também que tais programas são de fundamental importância por mostrarem que o desenvolvimento endógeno e espontâneo não é tão simples de ser alcançado, sendo fundamental a atuação intensa do Estado como promotor do desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, desenvolvimento endógeno, territórios da cidadania.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre desenvolvimento e mais especificamente sobre desenvolvimento territorial é relativamente recente, se fortalecendo principalmente a partir da década de 90 do século passado. É a partir do ressurgimento das políticas neoliberais e de um ambiente cuja palavra de ordem é a globalização que surge um debate mais intenso do que efetivamente se quer dizer sobre desenvolvimento sócio-econômico de uma determinada região.

Além destes fatores, o processo de redemocratização do país (na qual a população passou a exigir maior participação política) e as medidas de desenvolvimento baseadas em políticas keynesianas aplicadas em décadas anteriores sem sucesso (como é o caso do período do Milagre Econômico no Brasil, em que o país cresceu a elevadas taxas, porém permanecendo com elevadas taxas de pobreza, má distribuição da riqueza e péssimos indicadores sociais), além das experiências bem sucedidas de desenvolvimento local em outros países (como o caso da Terceira Itália)

¹ Graduado em economia pela Universidade de Sorocaba (Sorocaba-SP), mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU) e doutorando em Economia por esta mesma instituição. Professor da Universidade Federal de Uberlândia e do CESUC. E-mail: andreluizmuniz@hotmail.com

enalteceram e reforçaram as políticas de desenvolvimento descentralizadas recomendadas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial. Como aponta Jesus (2006, p. 21) é a partir da década de 90 que emerge 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.

Neste sentido, na década de 90 se fortalece uma nova proposta de desenvolvimento – o desenvolvimento territorial –, baseada nos seguintes princípios: a) fortalecimento das forças locais na luta pela redemocratização do país; b) maior autonomia e responsabilidade para os Estados e municípios na formulação e gestão das políticas públicas, garantidas na Constituição de 1988; c) desregulamentação da economia, e; d) recomendação das agências multilaterais (ORTEGA, 2007). Ou seja, todos estes itens em conjunto levariam um determinado território a um desenvolvimento muito mais intenso, sendo, portanto, uma proposta pautada em um processo de desenvolvimento endógeno e espontâneo. Como aponta Ortega (2005, p. 02), “ganha importância na construção desse desenvolvimento noções de capital humano e social, que num ambiente de liberdade (econômica e política) e de incentivo à descentralização da gestão pública impulsionaria o desenvolvimento”.

Segundo Taipa (2005, p. 132), os dois principais vetores de mudanças que ocorreram neste período que fortaleceram o debate sobre o desenvolvimento territorial foram:

a) o aprofundamento do processo de globalização capitalista e a incorporação da produção flexível oriundas das grandes empresas multinacionais, e;

b) a política regional européia, que procurou estimular o desenvolvimento local não mais como resgate de situações históricas bem-sucedidas, mas como o resultado da adoção de novas orientações de políticas públicas e de arranjos institucionais e de interação estratégica entre o público e o privado, e;

No Brasil, assim como aponta Ortega (2005) as propostas de desenvolvimento territorial se tornaram motivação e uma “luz no fim do túnel” para se enfrentar o problema da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, gerando, assim como ressalta este autor, “(...) em uma alternativa real de geração de cidadania e de inserção competitiva dos territórios nos circuitos econômicos regionais, nacionais e internacionais mais dinâmicos” (p. 02).

Assim como destacado em outro trabalho de Ortega (2007), a visão de desenvolvimento territorial endógeno possui algumas limitações, a saber: a) desconsideração do ambiente macroeconômico; b) minimização dos conflitos políticos locais; c) minimização da estrutura de classes sociais; d) minimização do papel do espaço e das políticas nacionais, e; e) não levar em consideração a história e a inserção na ordem capitalista mundial.

Em contraponto à este pensamento territorial predominante, baseado em um processo de desenvolvimento endógeno e espontâneo, capaz de inserir uma determinada região em um contexto global de maneira competitiva, surge idéias que reafirmam a importância de tais particularidades dos territórios e que elas devem, efetivamente, serem realmente levadas em consideração. Porém não se pode basear somente nelas, pois somente tais particularidades não são requisitos suficientes para garantir uma inserção nos mercados mundiais de maneira forte e competitiva, capaz de promover a redução da pobreza e das desigualdades existentes em tais territórios.

Como expõem Jesus (2006, p. 22), “(...) 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 conflitos de classes e conflitos políticos locais, regionais e nacionais”.

Neste sentido, faz-se necessário que os projetos de desenvolvimento territorial envolvam, assim como descrito por Ortega (2008) um planejamento do tipo *botton-up* e *top-down*, ou seja, projetos definidos e elaborados de maneira pactuada pela população que será efetivamente beneficiada por tais ações (*botton-up*) e planos de investimentos públicos destinados a determinadas localidades necessitadas (*top-down*).

Este debate torna-se relevante, pois assim como expõem Shneider (2004, p. 94) o desenvolvimento territorial é uma abordagem que mostra que as iniciativas e ações que geram impactos significativos na melhoria das condições de vida de uma determinada população é possível. A partir de uma abordagem do desenvolvimento rural, este autor expõe que:

(...) o desenvolvimento rural seria uma tentativa de reconstrução das bases econômicas, sociais e ambientais, e das próprias unidades familiares, em face das limitações e lacunas intrínsecas do paradigma produtivista. Em síntese, como dispositivo heurístico, o desenvolvimento rural representaria uma possibilidade de ir além da modernização técnico-produtiva, apresentando-se como uma estratégia de sobrevivência desenvolvida por unidades familiares rurais que buscam, através de seu esforço e disposições, incrementar as possibilidades de garantir sua reprodução. Nesta nova abordagem do desenvolvimento rural ganha especial relevo o papel dos agricultores, que passam a orientar suas práticas produtivas não mais segundo o padrão agricultor-empresário profissional, mas, crescentemente, para o modelo de um agricultor-camponês, que é autônomo, domina tecnologias, toma decisões, controla e gestiona processos, enfim, decide sobre seu modo de viver e trabalhar nos marcos de uma sociedade capitalista (SHNEIDER, 2004, pp. 96-97).

Dado que no Brasil a abordagem territorial ganhou rápido interesse pelos formuladores de políticas públicas e com os aspectos gerais delineados anteriormente sobre o desenvolvimento territorial em mente, este trabalho se propõe estudar de maneira exploratória as características sócio-econômicas dos municípios que fazem parte de três grandes programas de desenvolvimento territorial do governo brasileiro – os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (os Consads), os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. Para

atingir tal objetivo, contudo, inicialmente se realizará um breve levantamento dos aspectos teóricos do tema, destacando o debate sobre o conceito de território.

Na terceira seção deste trabalho, se descreverá os conceitos utilizados para definir os municípios pertencentes aos Consads, aos Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, ressaltando suas principais diferenças. Na seção seguinte, a partir de dados do Atlas de Desenvolvimento Humano da Fundação João Pinheiro e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, realiza-se uma análise do perfil sócio-econômico dos municípios que fazem parte destes três grandes programas do governo brasileiro.

Por fim, são traçadas as considerações finais do trabalho. A hipótese geral que se procura verificar é a de que existem alguns municípios com perfil rural e com baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico que não estão incorporados em tais programas, sendo necessário rever ou expandir tais programas para alcançar uma população tão necessitada quanto às atendidas atualmente pelos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania. Acredita-se também que tais programas são de fundamental importância, não só por darem oportunidades para ações do tipo *button-up* com a participação da sociedade civil, mas também por mostrarem que o desenvolvimento endógeno e espontâneo não é algo tão simples de ser alcançado, sendo necessário, neste sentido, a atuação intensa do Estado como promotor do desenvolvimento.

2. O DEBATE SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Entender o conceito de território no presente trabalho é de fundamental importância, pois conforme afirma Haesbaert (2006a, p. 20):

(...) o próprio conceito de sociedade implica, de qualquer modo, sua espacialização ou, num sentido mais restrito, sua territorialização. Sociedade e espaço social são dimensões gêmeas. Não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo tempo inseri-los num determinado contexto geográfico, “territorial”.

Mesmo em um mundo cada vez mais globalizado, caracterizado principalmente pela grande velocidade de deslocamento físico (devido aos novos sistemas de transportes) e de transferência de informações (proporcionado pelas novas formas de comunicação, principalmente a Internet), se acreditava que as fronteiras iriam deixar de existir e assim, o estudo e a análise do território perderia importância. Porém, assim como aponta Haesbaert (2006a), o processo de globalização mundial promoveu uma **desterritorialização**, que na verdade não é o fim dos territórios e sim a intensificação da territorialização em novas bases, a qual o autor chamou de “multiterritorialidade”, Segundo este mesmo autor, multiterritorialidade se refere a um “(...) processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os

“territórios zona” e os “território-rede”), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial” (p. 32).

Segundo o dicionário eletrônico Michaelis, o significado de território é dado da seguinte forma: “s. m. 1. Terreno mais ou menos extenso. 2. Porção da superfície terrestre pertencente a um país, estado, município, distrito etc. 3. Jurisdição. 4. Região sob a jurisdição de uma autoridade”. Percebe-se, portanto, que quando se trata do tema território logo vem à mente a idéia de um conceito que retrata um determinado espaço físico geograficamente delimitado. Porém, assim como afirma Haesbaert (2006a, p. 21), a construção de um território não envolve apenas a questão de espaço existindo também uma estreita ligação com os processos político-institucional, político-cultural, político-militar e político-econômico.

Percebe-se, portanto, que território é um conceito amplo e que varia dependendo da perspectiva enfatizada. Assim, o conceito de território, como afirma Ortega (2008, p. 51) adquiriu um caráter polissêmico, ou seja, com múltiplos significados e sentidos. Significados estes que dependerão essencialmente da área de interesse que estará estudando o tema. Conforme expõe Haesbaert (2006b, p. 37):

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (...), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada a concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (...); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo.

Visto a amplitude do conceito, Haesbaert (2006b, p. 40) sintetiza as concepções sobre o território nas seguintes vertentes:

- a) como um espaço geográfico, baseado na noção espacial;
- b) como um ambiente político, referindo-se às relações de poder, normalmente relacionado ao poder do Estado;
- c) como uma ambiente cultural (ou simbólico-cultural), na qual o território é visto como o produto da apropriação/valorização simbólica de um determinado grupo em relação ao seu espaço;
- d) como um ambiente econômico, que toma um território como um espaço de fonte de recursos, incorporado em um ambiente de classes sociais e de relações de capital-trabalho;
- e) como um ambiente natural (interpretação naturalista), cuja noção prevaiente é aquela de que o território é a base das relações da sociedade com a natureza.

Contudo, conforme ressalta Jesus (2006) a partir da análise das obras de Milton Santos, um território deve ser compreendido como o “chão da população”, ou seja, um local em que uma determinada população possui uma identidade, um local em que existe o sentimento de pertencimento. Neste sentido, um território revelaria as contradições e a realidade vivida por uma determinada população. Conforme explicita Jesus (2006, p. 27):

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.

Segundo o documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, território pode ser definido como:

(...) um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, 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, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2004, p. 10).

Como se poderá notar mais a frente, uma das principais dificuldades dos conceitos de território é sua utilização operacional. Como se poderá notar na próxima seção, os três grandes programas de investimentos públicos – Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania – contemplam conceitos de territórios muito amplo e que contém certo grau de subjetividade, o que dificulta o entendimento dos critérios utilizados para a escolha dos municípios selecionados para o direcionamento dos recursos.

3. CONCEITOS DE TERRITÓRIO UTILIZADOS PARA A DEFINIÇÃO DOS CONSADS, TERRITÓRIOS RURAIS E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O ano de 2003 marca um ponto de referência no que tange a questão do desenvolvimento territorial brasileiro com a criação dos chamados Consads e dos Territórios Rurais. Em 2003, em meio a um intenso debate de como reduzir a fome, a miséria, a pobreza e as desigualdades sociais persistentes no Brasil criaram-se os chamados Consads – Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, com o objetivo principal, segundo Ortega (2008, p. 186) de erradicar a fome, garantindo a produção e o acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequada (filosofia principal das políticas de segurança alimentar).

No caso dos Consads, este objetivo seria alcançado através de políticas e ações emergenciais, assim como da dinamização econômica dos territórios atendidos a partir do

direcionamento de recursos do governo federal para a execução de projetos específicos de combate à insegurança alimentar. Segundo Ortega (2008, p. 188):

A idéia básica que norteia a atuação dos CONSADs é a de que existem problemas locais que extrapolam os limites municipais. O enfrentamento desses problemas, a alavancagem das potencialidades, a construção e o fortalecimento do capital social, em muitos casos, poderiam ter mais viabilidade se realizados mediante uma articulação de grupos de municípios unidos por laços de identidade social, cultural, ambiental, tecnológica e econômica.

Os Consads são, desta forma, instituições formadas por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 por representantes do poder público dos municípios que tem como função identificar possíveis alternativas de desenvolvimento e elaborar/executar planos de investimentos condizentes com o objetivo de minimização dos problemas relacionados a insegurança alimentar. Assim para o sucesso de tais consórcios, torna-se de fundamental importância a existência de sinergias locais, baseadas na superação do individualismo e na adoção de ações coletivas e pactos intermunicipais (ORTEGA, 2008), compondo, desta maneira, um típico modelo de planejamento *botton-up* e *top-down*.

Os municípios que compõem os 40 consórcios inicialmente implementados, segundo Franca (*apud* ORTEGA, 2008, p. 189), possuem o seguinte perfil:

Municípios com baixo índice de desenvolvimento humano e pequena população, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. São municípios com perfil rural, com grandes carências de infra-estrutura, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.

Ainda dentro desta perspectiva de desenvolvimento territorial criou-se no início do governo Lula o chamado Plano de Desenvolvimento do Território Rural que visava, a partir da articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais promover o desenvolvimento “(...) de territórios onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário” (ORTEGA, 2008, p. 160).

Neste sentido, o programa chamado de Territórios Rurais, segundo o MDA (2004, p. 10), envolve municípios cujos elementos mais marcantes têm predominância de elementos rurais, compreendendo nestes espaços inclusive pequenas e médias cidades, vilas ou povoados. Segundo este mesmo documento, os critérios para a definição dos territórios rurais são:

- A) Caracterização geral da denominação “Território Rural”, tendo por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab km² e população média por município de até 50.000 habitantes;
- B) Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):
 - Concentração de agricultores familiares;
 - Concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária;

- Concentração de famílias de trabalhadores acampados.
- C) Ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, considerando-se indicadores pertinentes ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, feitos em parceria com o Governo e a sociedade civil, organizados em cada respectivo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Aumento da incidência de capital social; Estímulo à convergência de interesses e participação da sociedade civil e Governos Estaduais;
- Caracterização de áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos Estados;
- Melhoria da incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento.

Assim como esclarece Ortega (2008, p. 163), os Territórios Rurais se assentam na idéia de que apenas uma andorinha não faz verão, ou seja, de que um pequeno município isoladamente enfrenta uma grande dificuldade de promover seu próprio desenvolvimento sustentado, sendo, neste sentido, mais fácil de alcançar tal meta quando associado a outros municípios. Assim, os recursos do Pronaf infra-estrutura não seriam destinados a municípios isolados, mas sim para projetos com o objetivo de promover o desenvolvimento de um conjunto de municípios.

Os Territórios da Cidadania, por sua vez, baseiam-se nas mesmas premissas dos Territórios Rurais, sendo um programa expandido do governo, visando eliminar a pobreza de determinadas regiões a partir de um programa de ações integradas de diversos ministérios do governo e da universalização de programas básicos de cidadania. A formação dos Territórios da Cidadania baseou-se nos Territórios Rurais considerados como deprimidos, ou seja, iriam compor os Territórios da Cidadania aqueles territórios rurais que possuísem: a) menores índices de desenvolvimento humano; b) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; c) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; f) maior organização social, e; g) pelo menos um território por unidade da federação.

Na seção seguinte procura-se estudar o perfil sócio-econômico dos municípios que compõem estes três grandes programas brevemente descritos nesta seção.

4. DESCRIÇÃO DO PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AOS CONSADS, TERRITÓRIOS RURAIS E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

Para este estudo exploratório da análise do perfil sócio-econômico dos municípios pertencentes aos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania utilizaram-se diversos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano da Fundação João Pinheiro e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Uma primeira abordagem foi a de verificar se efetivamente os municípios mais necessitados são os que estão sendo atendidos por um dos programas do governo. Para tanto, adotou-se a classificação utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

classificando o IDH em alto, médio e baixo desenvolvimento². Os resultados estão disponíveis na Tabela 1.

As informações da Tabela 1 mostram que existe um número significativo de municípios com baixo desenvolvimento humano que não estão sendo atendidos pelos Consads, Territórios Rurais ou Territórios da Cidadania. No caso dos Consads dos 22 municípios brasileiros classificados com baixo desenvolvimento humano, apenas 4 deles estão recebendo algum tipo de recurso via Consads (Porto das Pedras-AL, Araiõeses-MA, Ipixuna-AM e Santana do Maranhão-MA).

No caso dos Territórios Rurais, esta abrangência se amplia, dado que 14 municípios com baixo desenvolvimento humano recebem algum tipo de recurso deste programa. Os municípios não atendidos por este programa são: Caxingó-PI, Jordão-AC, Tapauá-AM, Fernando Falcão-MA, Murici dos Portelas-PI, Milton Brandão-PI, Caraúbas do Piauí-PI e Lagoa Grande do Maranhão-MA. No caso dos Territórios da Cidadania esta abrangência se reduz mais, o que é de se estranhar, pois o objetivo primeiro deste programa, assim como visto em seção anterior, é de atender justamente os Territórios Rurais com menores índices de desenvolvimento humano. Os municípios com baixo desenvolvimento humano atendidos pelo programa Territórios da Cidadania são: Manari-PE, Porto das Pedras-AL, Guaribas-PI, Traipu-AL, Betânia do Piauí-PI, Araiõeses-MA, Matões do Norte-MA, Belágua-MA e Santana do Maranhão-MA.

Tabela 1 – Municípios atendidos pelos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania segundo classificação do IDH (ano de 2000)

Variáveis	Territórios			
	Consads	Rurais	Cidadania	Brasil
<i>Nº de municípios atendidos</i>	588	2364	947	-
Alto IDH	30	97	22	558
Médio IDH	554	2253	916	4927
Baixo IDH	4	14	9	22
<i>Nº de municípios não atendidos</i>	4919	3143	4560	-
Alto IDH	528	461	536	558
Médio IDH	4373	2674	4011	4927
Baixo IDH	18	8	13	22

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Como será possível constatar no cruzamento das informações da Tabela 1 e 2, o número de municípios atendidos pelos três não condizem com o valor real de municípios atendidos, pois nos dados disponíveis no Atlas não constam às informações dos municípios criados após 2000.

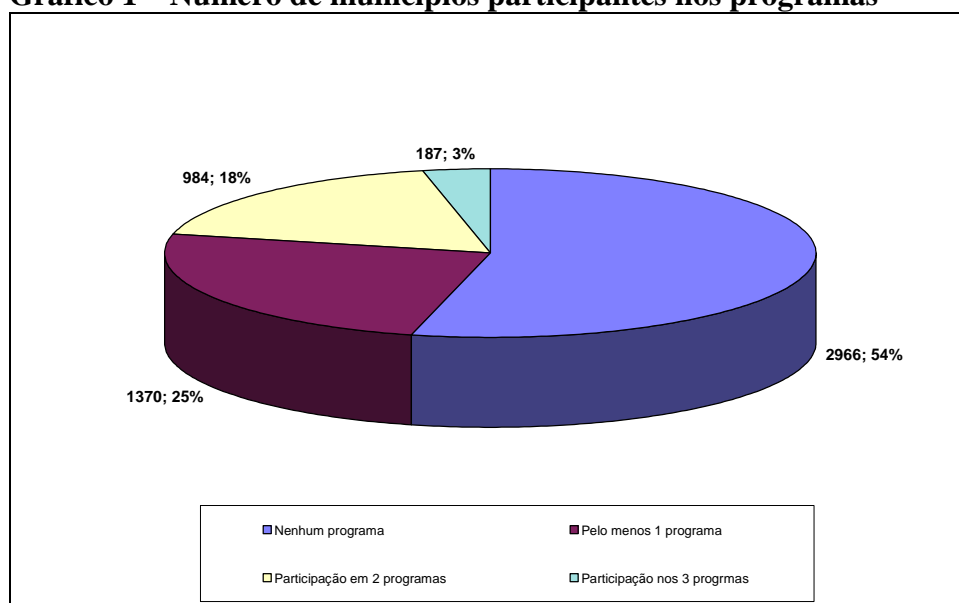
Por outro lado, existe uma grande parcela de municípios de elevado desenvolvimento humano que são atendidos por tais programas. Obviamente, que isto não é um problema, pois o enfoque territorial efetivamente necessita, muitas vezes que haja municípios com um dinamismo

² Para alto entende-se aquele IDH superior a 0,800. Médio IDH aquele compreendido na faixa de acima de 0,500 a 0,800 e baixo desenvolvimento aquele que compreende um IDH abaixo ou igual a 0,500.

maior que permita gerar sinergias para os municípios de menor dinamismo. Este pode ser a principal justificativa para tais municípios serem incorporados em tais programas.

Outra informação interessante para observar esta disponível no Gráfico 1. Este gráfico indica o número (absoluto e percentual) de municípios brasileiros participantes nos programas como o Consad, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania. O que é possível verificar com estas informações é que 25% dos municípios brasileiros participam em pelo menos 1 dos programas (o que equivale a 1370 municípios), enquanto que 18% dos municípios brasileiros recebem recursos de 2 dos programas estudados e apenas 3% (ou 187 municípios) recebem recursos dos 3 programas em questão. Contudo, grande parcela dos municípios brasileiros não recebe recursos destes programas (54% do total, ou 2966 municípios).

Gráfico 1 – Número de municípios participantes nos programas

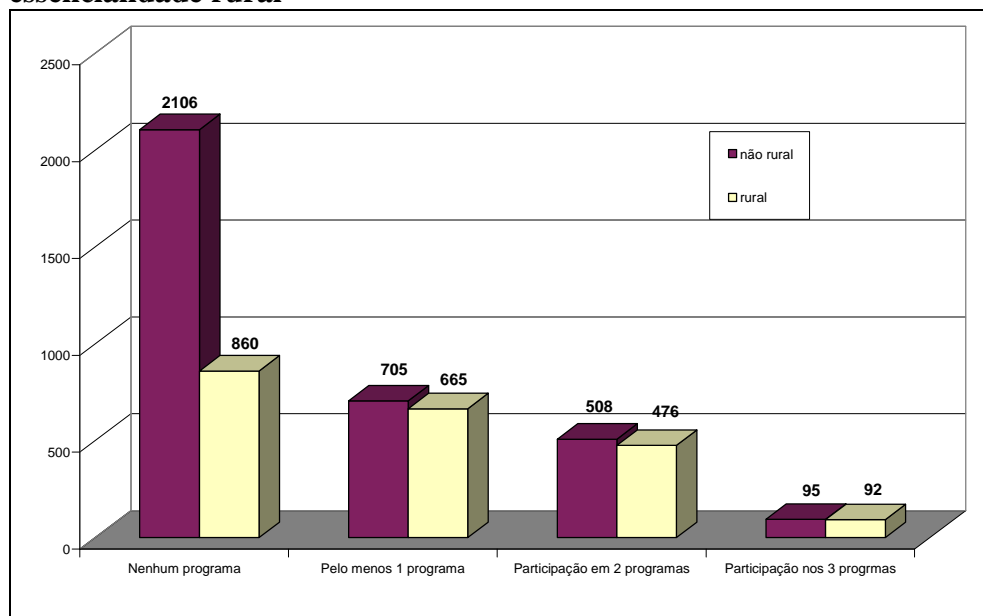


Fonte: Elaboração própria.

Outra simulação realizada com os dados foi o de verificar se efetivamente o Consads, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania estão voltadas para os municípios essencialmente rurais. Por falta de informações mais pertinentes criou-se, a partir da divisão dos dados de população rural com os dados de população total um indicador chamado de essência rural. Considerou-se essencialmente rural aquele município que apresentou um indicador superior a 50%³.

³ Neste caso utilizaram-se os conceitos de rural e urbano definidos pelo IBGE.

Gráfico 2 – Número de municípios participantes nos programas estratificado por essencialidade rural



Fonte: Elaboração própria.

Como é possível verificar a partir das informações do Gráfico 2, dentre os municípios que participam em algum programa estudado, não há uma diferenciação tão grande em relação à essencialidade rural, ou seja, os dados parecem indicar que não é o fato do município ter uma essência rural (nos termos tratados neste trabalho) que define se ele terá acesso ou não aos recursos dos programas como o Consads, Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. Deve-se, contudo, olhar para tais dados com cuidados, pois existem outros critérios que definem a essência rural de um determinado município.

Tabela 2 – Número de municípios com e sem essência rural estratificado por território

Variáveis	Territórios			
	Consads	Rurais	Cidadania	Brasil
Com essência rural	263	1158	472	2093
Sem essência rural	325	1206	475	3414

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se com as informações da Tabela 2 que realmente os programas não estão atendendo, pelo menos no caso dos Territórios Rurais os territórios com essência rural. Percebe-se que no caso deste programa, apenas 55% dos municípios com essência rural estão recebendo recursos. As ressalvas indicadas anteriormente também devem ser ponderadas ao se analisar tais informações.

As informações da Tabela 3 permitem ter uma noção da abrangência do Consad em comparação com os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, tanto em termos de território como em termos de população atingida.

Tabela 3 – População e Índice de Desenvolvimento Humano nos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (ano de 2000)

Variáveis	Territórios			
	Consads	Rurais	Cidadania	Brasil
Nº de territórios	40	160	60	27
Nº de municípios	590	2392	958	5507
Área de cobertura (Km ²)	782.108,60	4.482.344,50	2.297.975,30	8.531.507,60
% área coberta	9,17%	52,54%	26,94%	100,00%
População total abrangente	10.619.531	47.107.197	24.045.936	169.799.170
% população total	6,25%	27,74%	14,16%	100,00%
População urbana abrangente	7.199.625	31.021.182	16.285.793	137.953.959
% população urbana	5,22%	22,49%	11,81%	100,00%
População rural abrangente	3.419.906	16.086.015	7.760.143	31.845.211
% população rural	10,74%	50,51%	24,37%	100,00%
Média do IDH	0,686	0,669	0,646	0,699
Média do IDH-R	0,586	0,568	0,545	0,604
Média do IDH-E	0,781	0,754	0,728	0,781
Média do IDH-L	0,712	0,687	0,665	0,712

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar, os Territórios Rurais é programa de maior abrangência no Brasil atualmente, pois contempla, segundo as informações do ano de 2000, 2392 municípios brasileiros, o que corresponde a uma população de mais de 47 milhões de pessoas (o que representa aproximadamente 28% da população brasileira no ano de 2000) abrangendo quase 53% do território nacional. Outra informação interessante de se observar é a média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e seus sub-índices para os municípios pertencentes aos programas em comparação com a média nacional.

Percebe-se neste sentido que os IDHs para os Territórios da Cidadania são efetivamente menores que as médias nacionais e que as médias apresentadas pelos Consads e Territórios Rurais, indicando que os beneficiários de tal programa são provavelmente os mais necessitados. Não deixando de lembrar, assim como indicado anteriormente, que alguns municípios brasileiros que apresentaram baixo desenvolvimento humano não estão inseridos em nenhum destes programas.

Tabela 4 – Indicadores de pobreza nos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (médias calculadas a partir dos dados do ano de 2000)

Variáveis	Territórios			
	Consads	Rurais	Cidadania	Brasil
10% mais ricos / 40% mais pobres	25,24	29,34	33,82	24,55
20% mais ricos / 40% mais pobres	16,92	19,80	22,84	16,54
Índice de Gini	0,57	0,58	0,59	0,56
Índice de Theil	0,54	0,54	0,55	0,52
% de indigentes	28,41	32,21	37,15	24,85
% de pobres	52,05	56,05	61,80	46,47
% de crianças indigentes	37,86	42,34	47,73	33,39
% de crianças pobres	63,78	67,54	72,62	57,83

Fonte: Elaboração própria.

As informações da Tabela 4 mostram as médias, por programa, dos principais indicadores de pobreza e indigência. Percebe-se que a média dos indicadores de pobreza e indigência no caso dos municípios que compõem os Consads estão muito próxima às médias nacionais, enquanto que os indicadores para os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania são bem mais elevados. Destaque especial para os Territórios da Cidadania. Neste caso, parece que o programa está atingindo pelo menos o que se propôs, ou seja, de atender os municípios com perfil rural com maiores índices de pobreza e indigência (territórios deprimidos). Dentre as variáveis expostas, destaque especial para a porcentagem média de crianças (público em situação de vulnerabilidade) em nível de indigência e pobreza em comparação com os índices nacionais.

A Tabela 5 apresenta as médias por território dos principais indicadores de composição de renda do Atlas de Desenvolvimento Humano da Fundação João Pinheiro. É possível que dentre os programas, a média da renda per capita dos municípios que compõem os Consads são maiores que os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, sendo estes municípios que em média recebem menos recursos de transferências governamentais se comparado com os outros programas.

Tabela 5 – Indicadores de composição da renda nos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (médias calculadas a partir dos dados do ano de 2000)

Variáveis	Territórios			
	Consads	Rurais	Cidadania	Brasil
renda per capita	148,70	134,70	118,47	170,81
% da renda proveniente de transferências governamentais	17,19	17,99	18,11	17,12
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho	63,16	60,87	58,91	64,48
% de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais	15,62	16,74	17,12	15,37

Fonte: Elaboração própria.

Destaque especial novamente deve ser dado aos municípios que compõem os Territórios da Cidadania que são aqueles que possuem uma população que recebem, em média, mais de 18% da renda de transferências governamentais e possui, em média, 17% de sua população com uma renda composta em mais de 50% por transferências governamentais.

A Tabela 6 mostra a média de alguns indicadores de condição de vida nos respectivos territórios comparados com a média nacional.

Tabela 6 – Indicadores de condições de vida nos Consads, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (médias calculadas a partir dos dados do ano de 2000)

Variáveis	Territórios			
	Consads	Rurais	Cidadania	Brasil

% de pessoas que vivem em domicílios com água encanada	64,68	57,61	49,11	68,74
% de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada	57,29	50,16	42,36	62,88
% de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo	76,36	74,04	68,28	79,76
% de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica	84,00	81,34	77,12	86,63

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo apesar de alguns municípios com baixo desenvolvimento humano não estarem sendo contemplados com a recepção de recursos via Consads, Territórios Rurais ou Territórios da Cidadania, percebe-se que este último existe uma maior parcela da população (se comparada com a média nacional e com a média dos Consads e a média dos Territórios Rurais) sem acesso a itens básicos como água encanada, banheiro, serviço de coleta de lixo e energia elétrica, o que ressalta a importância de tais municípios estarem incorporados em tal programa que articula diversos ministérios para a promoção da cidadania.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento local endógeno e espontâneo não é algo tão simples de ser alcançado como se imagina. É uma situação que necessita de uma série de condições específicas e que se tornam ainda mais difíceis de serem atingidas no caso de um território tão grande e com tantas diversidades regionais como é o caso do Brasil.

Neste sentido, faz-se necessário criar condições que a sociedade civil possa destacar seus anseios e participar do desenvolvimento de suas regiões, ressaltando os aspectos específicos que podem fazer a diferença (como é o caso dos Consads) assim como criar formas eficientes de atuação estatal para contornar situações que tal endogeneidade não é tão simples de ser alcançada como tantos pregam.

O trabalho, de maneira geral, permitiu constatar, que apesar de serem programas amplos e abrangentes, muito ainda se necessita realizar para que os problemas historicamente conhecidos no Brasil (como a pobreza, miséria, fome e má distribuição da renda) possam ser minorados. Não é tarefa fácil e exige o conhecimento das especificidades de cada região e a criação de formas de sobrevivência sem a dependência do Estado. Por outro lado, deixar tais populações a mercê da sorte é o mesmo que decretar que ampla faixa da população brasileira entre na faixa da pobreza e indigência.

Cabe, contudo, posteriormente realizar novos estudos comparativos para verificar se tais programas efetivamente tiveram a ação de melhorar o padrão de vida e criar melhores condições de vida para estas regiões tão necessitadas.

Neste sentido, torna-se de fundamental importância programas mais regionalizados e não somente a limitação as políticas macroeconômicas. Programas mais focados em territórios de menor tamanho, apesar da complexidade no processo de administração dos recursos, pode ser uma medida eficiente na alocação de recursos de maneira mais eficiente e que crie efetivamente condições sócio-econômicas mais desenvolvidas nestes territórios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HAESBAERT, R. “Introdução” In: HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Do “fim dos territórios” à multiterritorializadade. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 2006a.

HAESBAERT, R. “Definindo Território para entender a Desterritorialização” In: HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Do “fim dos territórios” à multiterritorializadade. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 2006b.

JESUS, C. M. **Desenvolvimento territorial no Brasil**: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. Instituto de Economia, Uberlândia, MG, 2006.

MDA. **Atlas dos territórios rurais 2004**. Brasília: CNDRS/CONDRAF, 2004.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil: limites e potencialidades dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento territorial no Brasil**: limites e potencialidades dos Consads. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, pp. 275-300, abr./jun. 2007.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008.

SHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 06, nº 11, pp. 88-125, jan./jun. 2004.

TAPIA, J. R. B. **Desenvolvimento local, concertação social e governança**: a experiência dos pactos territoriais da Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, nº 01, pp. 132-139, jan./mar. 2005.