

## CONSELHOS E CONSÓRCIOS: AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL

Filipe Prado Macedo da Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo aborda as recentes políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil, mais especificamente as políticas públicas que incentivaram a formação de conselhos municipais e consórcios intermunicipais. Busca-se construir inicialmente, uma evolução das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, definindo os pontos de continuidade e ruptura, entre as políticas públicas do Governo de FHC e de Lula. Depois, apresentamos os conceitos de conselhos municipais, e as políticas públicas relacionadas, notadamente as do PRONAF; e os consórcios intermunicipais (do desenvolvimento territorial), e suas políticas de articulação do meio rural, especialmente os Territórios da Cidadania, e os CONSADs. Por fim, relacionamos as principais conquistas e os desafios destas políticas de desenvolvimento territorial rural.

**Palavras-chave:** Conselhos; Consórcios; Desenvolvimento Territorial; Políticas Rurais.

### 1 Introdução

Até o início da década de 1990, não existia nenhum tipo de política pública especial, de abrangência nacional, voltada para atender as necessidades dos agricultores familiares, principalmente aqueles mais excluídos. Com o lançamento do PRONAF, em 1996, o Estado passou a reconhecer e legitimar a nova categoria social – os agricultores familiares – que até então, eram designados por termos como: pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda, ou agricultores de subsistência. Isso ganhou relevância, pois o processo de globalização, que se acirrou nas últimas décadas, não conseguiu extinguir a “pequena propriedade familiar”, como arquitetaram alguns estudiosos, passando até mesmo a ganhar importância política e social, já que compõem um grande contingente populacional e fornecem alimentos a preços baixos.

É neste contexto, de novas dinâmicas espaciais, que os cientistas, os governos e as agências multilaterais reavaliaram os instrumentos governamentais até então usados na promoção do desenvolvimento e do crescimento econômico, passando a recomendar as políticas de desenvolvimento local, autônomo e endógeno – que “desobrigavam” o Estado de ações intervencionistas. Para isso, o Estado precisava organizar políticas que modificassem e mobilizassem a sociedade civil, em torno de um “pacto social”, capaz de, no longo prazo,

---

<sup>1</sup> Economista, Aluno do Mestrado em Economia do IE/UFU e Professor Assistente do CESUC (Centro de Ensino Superior de Catalão). E-mail: [filipe.prado@filipeprado.ecn.br](mailto:filipe.prado@filipeprado.ecn.br).

gerar um desenvolvimento sustentável. Portanto, o Estado deveria intervir com políticas de caráter “transformador”, e não mais imbuído de um “espírito” emergencial. Dessa maneira, vimos constituir, nos últimos dez anos, no Brasil, vários arranjos sócios produtivos territoriais – como fruto da continuada descentralização das políticas públicas rurais.

Além do PRONAF, que marcou o início dessa nova fase da agricultura familiar, os últimos dois governos, lançaram vários outros programas, que tinham o objetivo de aumentar o “capital social” dos municípios e dos territórios, além é claro de resolver problemas de infraestrutura básica, como os CONSADs, os Territórios da Cidadania, e os Territórios Rurais. A ideia destes programas, de abrangência nacional, era reduzir a pobreza, a desigualdade social e econômica e a insegurança alimentar, promovendo não apenas a inclusão social, mas também a produtiva. Destes programas, se constituíram duas novas formas participativas de governança local, a saber: os conselhos municipais e os consórcios intermunicipais – o *primeiro*, tendo como referência o município (ou seja, o local); e o *segundo*, tendo como referência o território (ou intermunicípios).

Assim, o artigo está dividido em três partes: *na primeira*, construímos uma evolução das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil, determinando os progressos e as estratégias adotadas, além dos pontos de continuidade e ruptura, entre as políticas públicas do Governo de FHC e de Lula; *na segunda*, observamos como foram incentivados e implementados os conselhos municipais (e os seus planos municipais de desenvolvimento) que buscam promover um desenvolvimento local mais participativo e inclusivo, com um especial destaque para o PRONAF; e *na terceira parte*, descrevemos como funciona, e se constitui o enfoque territorial rural – fundamentado nos consórcios intermunicipais, como Territórios da Cidadania e CONSADs. Por fim, nas conclusões, apresentamos as principais conquistas e os desafios destas políticas de desenvolvimento territorial rural.

## **2 A Evolução das Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil**

Nas últimas décadas, o processo de globalização transformou profundamente os estados-nação do ponto de vista político, econômico e social. Na medida em que a onda neoliberalizante ia ganhando força, se acirravam igualmente os processos de exclusão social e econômica, e a desagregação da produção familiar. Muitos estudiosos, como Karl Marx, anunciaram “o fim das formas de produção pré-capitalistas”, decretando a universalização do modo produtivo capitalista – que se determina na separação entre o trabalho e o capital. Porém, em muitos países, como o Brasil, somos confrontados com uma realidade diferente –

em que ocorre “[...] a persistência e a coexistência da pequena produção familiar ao lado da produção capitalista [...]” (MANN; DICKINSON, 1987).

Ou seja, os agricultores familiares têm sobrevivido aos avanços do modo de produção capitalista, criando várias respostas<sup>2</sup>, individuais ou coletivas, para assegurar não apenas a subsistência, mas sua posição como um setor estratégico na “dinamização” de regiões e na absorção de mão-de-obra. Assim, os agricultores familiares à margem dos processos de valorização do capital ganham importância política e social – já que compõem um grande contingente populacional e fornecem alimentos a preços baixos. É neste contexto, de novas dinâmicas espaciais, que os cientistas, governos e as agências multilaterais reavaliaram os instrumentos governamentais até então usados na promoção do desenvolvimento e crescimento econômico (HESPANHOL, 2010).

O resultado desta reavaliação é que incorporado ao controle dos gastos públicos e da “desregulamentação” da economia, os países deveriam também adotar políticas de desenvolvimento local, autônomo e endógeno – desobrigando o Estado de ações mais intervencionistas (ORTEGA; MENDONÇA, 2007). Dessa forma, os governos deveriam estimular formas participativas de gestão pública – contribuindo para a formação de um capital social e humano. Isso significa que a gestão das políticas públicas deveriam ser descentralizadas, incorporando assim, novos elementos locais, capazes de promover um desenvolvimento mais incluyente (ORTEGA; MUNIZ; JESUS; LIMA, 2009).

Somente no final da década de 1990, é que as estratégias de desenvolvimento local rural começaram a fazer parte das “políticas públicas brasileiras” de maneira mais evidente. Ou seja, começam a ocorrer consideráveis mudanças institucionais, políticas, econômicas e sociais no país, que acabaram por gerar o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares. Essas transformações se iniciaram no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o lançamento do PRONAF<sup>3</sup> (em 1996), e a criação do MDA<sup>4</sup> (em 1999). Ambos tinham a finalidade de propiciar melhores condições de vida para as populações rurais das regiões e municípios mais deprimidos, além de promover uma nova cultura de gestão pública, com a participação direta da sociedade civil.

Assim, surgiram inúmeros conselhos municipais (educação, saúde, assistência social, desenvolvimento rural, etc.) – sendo que alguns passaram a ser obrigatórios, para que os municípios pudessem ter acesso aos recursos oriundos do Governo Federal. Ou seja, ocorreu a

<sup>2</sup> Como as cooperativas de crédito rural, as associações de produtores, os fundos de aval solidário, etc.

<sup>3</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

<sup>4</sup> Ministério do Desenvolvimento Agrário.

efetiva transferência do poder decisório a estados, municípios e atores sociais locais. Em relação ao desenvolvimento rural, as mudanças vieram seguidas das exigências feitas pelo “PRONAF Infraestrutura e Serviços” – que além de selecionar os municípios com base em critérios rurais e sociais, exigia a constituição do “CMDRS” (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável). Para Ortega (2008), essa linha do PRONAF foi um “importante formador de uma cultura de concertação social”.

Dessa maneira, o desenvolvimento rural foi instituído a partir das bases locais, ou municipais. Os “CMDRS” tinham que ter, pelo menos, 50% de representantes da agricultura familiar, e também tinham que elaborar o “PMDRS” (Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável). A existência do “CMDRS” e do “PMDRS” era uma pré-condição para receber os financiamentos de “infraestrutura e serviços”. Os “CMDRS” definiam, entre a sociedade civil local e o poder público local, as prioridades que contribuiriam para a promoção do desenvolvimento endógeno. Isso principiou uma nova fase de gestão social participativa nas ações do poder público local – estimulando a gestão descentralizada (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Esse processo de “revalorização” do meio rural continuou no governo de Lula. Assim, a partir de 2003, o governo de Lula também lançou projetos de desenvolvimento rural – mas a continuidade foi ajustada de um foco local ou municipal, para um foco territorial/intermunicipal. Dessa forma, foi criado no âmbito do MDA, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (ou SDT/MDA), que ficou responsável pela “reorientação estratégica” da política de desenvolvimento rural brasileira. Para Ortega (2008), o “[...] enfoque territorial é o eixo central dessa ‘reorientação’ promovida pela SDT [...]”. É importante notar que essa inovação da articulação intermunicipal, teve como embrião os “CMDRS”, que estabeleceram uma maior capacidade de interlocução, entre os poderes públicos e os atores sociais.

Assim sendo, muitas das questões municipais passaram a ser abordadas numa perspectiva territorial<sup>5</sup>. O governo Lula lança então, para superar os desafios territoriais, dois programas de repercussão nacional – os Territórios Rurais (TRs), que em 2008, viram os Territórios da Cidadania (TC); e os CONSADs (ou Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local). Ambos os programas apresentavam a prioridade de atender os territórios mais deprimidos do país, ou seja, os territórios em que a desigualdade e

---

<sup>5</sup> Os territórios são formados por municípios unidos por laços de identidade social, cultural, ambiental e econômica.

pobreza rural são mais evidentes e acentuados. Além disso, o SDT passou a gerenciar o PRONAF, alterando a unidade de referência do município para as iniciativas intermunicipais;

[...] o município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, por meio de ações intermunicipais as organizações podem ampliar o raio de relações sociais dos agricultores familiares e dos assentamentos de reformas agrárias (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 38).

Portanto, a abordagem territorial permite uma maior capacidade de organização e de compromisso, em torno de um projeto de desenvolvimento rural. Apesar da continuidade, as políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no governo de Lula se diferenciam, em dois aspectos, das políticas públicas rurais implantadas pelo governo de FHC – a visão do “espaço intermunicipal”; e a “prioridade” na segurança alimentar. Em relação à segurança alimentar, os CONSADs têm “o intuito de contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, por meio da geração de emprego e renda, em territórios de situação de insegurança alimentar [...]” (ORTEGA, 2008). Os CONSADs visam desenvolver na esfera rural a produção, a comercialização, o consumo e o crédito das populações carentes.

Em linhas gerais, as concepções estratégicas rurais dos governos de FHC e de Lula valorizaram as diversidades locais, e contribuíram para a promoção de processos endógenos de desenvolvimento local e territorial. Assim sendo, ocorreu uma perceptível continuidade das políticas públicas – sobretudo, do PRONAF – revelando o importante reconhecimento do Estado – em relação à categoria social dos agricultores familiares. Entretanto, essa continuidade foi regulada por inúmeras transformações institucionais, políticas, econômicas e sociais. Isso revelou um processo dinâmico de evolução das políticas públicas voltadas para o meio rural, passando do *locus* municipal para o *locus* intermunicipal. Não podemos esquecer ainda, que os esforços e os recursos, no governo Lula, foram bem maiores, que no governo FHC.

### **3 Conselhos Municipais – Uma Proposta de Desenvolvimento Local Rural**

No ambiente rural, o desenvolvimento local passou a ser prioridade quando o governo de FHC, em 1996, elaborou uma política específica para os agricultores familiares, e incentivou o fortalecimento do “capital social” local. A partir do momento, em que surgiu o PRONAF, se elegeu como protagonista principal a agricultura familiar, forjando três importantes inovações rurais, como: 1) o reconhecimento dos agricultores familiares como protagonistas das políticas públicas; 2) a criação de um processo de negociação entre os agricultores, suas organizações e o governo; e 3) a afirmação de um enfoque municipal para a

gestão das políticas públicas. A mudança no espaço rural veio, portanto, impulsionada pelo PRONAF, mais especificamente pela linha “Infraestrutura e Serviços” (MOURA, 2007).

Para Moura (2007), “essa modalidade de empréstimos é *voltada* para a melhoria da infraestrutura dos municípios, inclusive a assistência técnica e a extensão rural, em municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares”. Assim sendo, a proposta era estimular à implantação, a ampliação, a modernização, a racionalização e a *relocalização* de “infraestrutura e serviços públicos” essenciais ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como: a recuperação de estradas vicinais, a “*linha tronco*” de energia elétrica, a construção de *entrepósitos* comunitários, as obras hídricas de uso coletivo, entre outros. (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Ou seja, o “PRONAF Infraestrutura e Serviços” tinha como objetivo diminuir e eliminar os *gargalos* que estavam retardando o desenvolvimento dos municípios rurais. É unânime, na literatura, a constatação de que o PRONAF correspondeu a uma virada nas políticas públicas voltadas ao meio rural (ABRAMOVAY, 2001). Porém, o aspecto mais relevante do “PRONAF Infraestrutura e Serviços” passou a ser a exigência de se formar os “CMDRS” (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável), e a elaboração do “PMDRS” (Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável).

Neste sentido, os “CMDRS” previam não apenas a participação de múltiplas instituições locais da sociedade civil (sindicatos, ONGs, associações, cooperativas de crédito, etc.), mas a constituição formal (e também legal) de um espaço público de negociação cuja atribuição maior seria coordenar e planejar as políticas públicas, destinadas aos agricultores familiares (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Por isso, o “CMDRS” necessitaria ter, ao menos, 50% de representantes de agricultores familiares – escolhidos e indicados, por suas “respectivas” comunidades ou grupos associativos. Assim, esperava-se constituir um espaço institucional, cujas incumbências não se restringiam apenas a uma arena de atuação política, mas ainda a de ser uma estrutura com poderes para legitimar a condução das iniciativas locais.

Para Abramovay (2001), “os conselhos municipais são inovações institucionais e que se estruturam de modo a incorporar representantes da sociedade civil e do Estado, inclusive aquelas categorias sociais que antes estavam excluídas do espaço público institucional e do debate com os representantes do Estado”. Esse contexto participativo – do poder social e do poder público – buscava conferir aos “CMDRS” legitimidade para uma atuação além de um espaço simplesmente consultivo. Ou seja, a idéia era de que os “CMDRS” erguessem uma “atmosfera” participativa, motivando um “pacto” municipal, capaz de transformar os

interesses da sociedade, em interesses do poder público, e vice-versa. Contudo, muitos dos “CMDRS” eram apenas deliberativos para o PRONAF, e consultivos quando levavam para as prefeituras as necessidades locais.

Em linhas gerais, os “CMDRS” são criados pelo “poder executivo e legislativo” dos municípios, via projeto de lei, dando as providências legais deste órgão, que tem um “caráter deliberativo e de assessoramento” do poder público local. Esse projeto de lei determina qual será a composição do conselho (com membros do poder público e da sociedade civil), além de especificar com detalhes as atribuições do órgão. É essencial notar que os “CMDRS” quando começam a funcionar, precisam formar um “regimento interno”, definindo algumas atividades e funções, a saber: criar comitês, comissões e grupos de trabalhos, formar eventos, produzir pareceres técnicos, elaborar relatórios, entre outros. Além disso, é preciso garantir que o “CMDRS” tenha uma infraestrutura mínima para garantir o seu funcionamento.

Os conselheiros ou membros dos “CMDRS” têm como função principal a elaboração do “PMDRS”. Esse “PMDRS” contém uma descrição detalhada de todas as linhas de ação a serem desenvolvidas, com quadros de usos e fontes de recursos financeiros (reembolsáveis ou não-reembolsáveis), além das metas a serem executadas e financiadas pelo PRONAF. A preparação deste plano é um “critério obrigatório” para receber os recursos do PRONAF. Do plano mais geral, derivam-se os “planos de trabalho”, que são feitos em formulários próprios do MDA, e de dados retirados do “PMDRS”. Conseqüentemente, as obras e serviços devem estar no “PMDRS”, dirigido à agricultura familiar, e aprovado pelo “CMDRS”. Dessa maneira, a esfera municipal tem “grande destaque” no desenvolvimento rural (MOURA, 2007).

#### **4 Consórcios Intermunicipais – Uma Proposta de Desenvolvimento Territorial Rural**

Depois de 2003, as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil passam por uma profunda reformulação institucional e operacional. Com a posse do novo governo (de Lula), a estrutura do MDA foi reformulada – sendo criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que seria responsável pela implantação de uma “nova perspectiva” para o desenvolvimento rural. Com isso, o município deixava de ser a unidade de referência das políticas públicas e do plano das ações governamentais (HESPANHOL, 2010). Para o SDT, o município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias ao desenvolvimento rural. Assim sendo, as ações intermunicipais podem expandir o raio de benefícios sociais.

Isso significa que “o enfoque territorial é o eixo central dessa reorientação promovida pela SDT” (ORTEGA, 2008). Assim, a SDT passou a operar com base nos territórios, sendo que o conceito de território adotado é,

[...] um **espaço físico**, geograficamente definido, geralmente **contínuo**, compreendendo **idades 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, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam uma identidade e **coesão social, cultural e territorial**. (BRASIL, 2003, p. 34, grifo nosso).

A partir dessa nova unidade de referência, que é o território, promovem-se as “ações intermunicipais”, ou seja, aparecem os consórcios intermunicipais. Esta nova orientação, com certeza, enfraquece os conselhos municipais, e tende a tornar esta instância decisória muito obsoleta (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Isso ocorrerá, pois o novo formato prevê que as iniciativas locais e municipais se submetam a uma lógica de elaboração dos projetos a partir das demandas e necessidades dos consórcios intermunicipais em que estão inseridos. Mas, o que são os consórcios intermunicipais? São “entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados (VAZ, 1997).

Conforme Borges (2008), os consórcios intermunicipais têm por escopo permitir a junção de vários municípios para superarem suas deficiências, e unirem esforços e recursos para a prática de atividades de mútuo interesse. Os consórcios intermunicipais podem ter personalidade jurídica de direito público, mediante a criação de uma associação pública (de direito público) ou de personalidade jurídica de direito privado, mediante a formação de uma associação civil (de direito privado). Assim, os consórcios intermunicipais podem ter estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio – bem como dispor de patrimônio para realizar suas atividades. Os recursos financeiros podem vir de receitas próprias obtidas com as atividades realizadas, ou ainda de transferências municipais, estaduais ou federais (VAZ, 1997).

Abramovay (2001) descreve que 37% dos municípios brasileiros têm consórcios intermunicipais (44% deles nos de até cinco mil habitantes), sendo que é apenas na área de saúde que este tipo de associação tem algum significado. Nos demais setores (como educação, limpeza urbana, equipamentos e máquinas, esgotamento sanitário, moradia, etc.), os consórcios intermunicipais não atingem (nunca) mais que 4% dos municípios nacionais. No caso do desenvolvimento rural, podemos realçar os seguintes programas, baseados em consórcios intermunicipais: o PRONAF (a partir de 2003), os CONSADs (Consórcios



Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local) e os Territórios Rurais (após 2008, viram os Territórios da Cidadania).

Em relação ao “PRONAF”, assim que foi criada a SDT, em 2003, no âmbito do MDA, esta passou a gerenciar as operações do programa. Isso significa que a linha de crédito do “PRONAF Infraestrutura e Serviços” mudou a sua unidade de atendimento para a estrutura intermunicipal. Agora, os recursos não são destinados aos municípios, mas aos projetos dos consórcios intermunicipais, ou territórios rurais. Para Hespanhol (2010), esta linha do PRONAF foi unificada aos objetivos e linhas de atuação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), que tinha como objetivo principal “[...] combinar o crescimento econômico e o reequilíbrio social e territorial”, por meio do financiamento dos projetos selecionados e priorizados pelos colegiados territoriais<sup>6</sup>.

No bojo do PRONAF, o governo estabeleceu simultaneamente os Territórios Rurais. O primeiro desafio foi identificar e constituir os Territórios Rurais com base em elementos de coesão social e territorial, ou seja, critérios *multidimensionais* que tivessem a predominância de elementos rurais, o que incluiu as pequenas e médias cidades, vilas e povoados. Uma vez determinados os territórios, a SDT iria apoiar e promover um processo de desenvolvimento rural, articulado por “Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável” (PTDRS). Esses planos territoriais rurais seriam preparados por “Conselhos de Desenvolvimento Rural” – em suas diferentes instâncias (municipal, territorial, estadual e nacional) – promovendo um “processo participativo de planejamento, gestão, negociação, etc. nos territórios, visando ao seu desenvolvimento social e econômico” (ORTEGA, 2008).

Entre 2003-2008, o Governo Federal reconheceu 164 territórios rurais – que receberam um total de 850 milhões de reais no financiamento de projetos selecionados em municípios situados nesses territórios. Em 2008, o Governo Federal realizou mais uma inovação na promoção do desenvolvimento rural. São formados os Territórios da Cidadania (TCs), a partir dos Territórios Rurais (TRs), priorizando os territórios mais deprimidos, com o objetivo de sobrepujar a pobreza rural e diminuir as desigualdades sociais. Assim, fortaleceu-se a estratégia do desenvolvimento territorial.

No ano de 2008, foram instalados 60 TCs, e em 2009, mais 60 TCs, totalizando 120 TCs, distribuídos nas quatro grandes regiões do país. A maior diferença, entre os TCs e os TRs, está justamente na “envergadura” dos programas. Os TCs mobilizam 19 Ministérios do

---

<sup>6</sup> Os colegiados territoriais têm o objetivo de substituir ou ser uma instância decisória superior aos conselhos municipais, e são também formados por representantes de instituições públicas e da sociedade civil (com destaque aos representantes da agricultura familiar).

Governo Federal, sendo que 15 com ações diretas junto aos TCs que compõem seu “Comitê Gestor Nacional”. O “Comitê Gestor Nacional” é formado pelos secretários executivos de todos os Ministérios que compõem o programa. Foram criados também “Comitês de Articulação Estaduais”, que ajudam a intermediar a relação entre a esfera nacional e territorial, ou seja, entre o “Comitê Gestor Nacional” e os “Colegiados Territoriais”. Essa verticalização fortaleceu o comprometimento das múltiplas escalas.

Para alcançar os objetivos propostos, o programa organizou ações vinculadas a três eixos principais: a) *acesso a direitos sociais*: as ações se concentram em educação, saúde, cultura e documentação pessoal; b) *infraestrutura básica*: em saneamento e acesso a água, construção de moradias em assentamentos e estradas, eletrificação rural, etc.; e c) *apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias*: com ações que apontam à assistência técnica, crédito rural, comercialização da produção, etc. Foram assim organizadas 135 ações, sendo que 56 estão dirigidas ao *apoio de atividades produtivas*, 51 às *ações de direitos sociais*, e 28 para a *infraestrutura básica*. Portanto, os TCs não se restringem a enfrentar problemas exclusivos com ações dirigidas, mas têm diferentes ações para gerar o desenvolvimento.

Outro consórcio intermunicipal de expressão nacional para o desenvolvimento territorial rural é o CONSAD (ou Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local). Os CONSADS surgiram, em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ), assumindo um ponto de vista amplo de busca de segurança alimentar e de desenvolvimento local. Ou seja, o desenvolvimento local e territorial deveria enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais, por meio da “geração de emprego e renda” em territórios rurais de situação de “insegurança alimentar”. Desta maneira, os CONSADs buscavam não apenas realizar as “políticas e ações compensatórias”, mas buscavam ainda uma maior dinamização econômica dos territórios atendidos.

A implementação dos CONSADs foi efetuada com uma organização centrada num órgão de deliberação máxima – com características de fórum, e por meio de órgãos de nível decisório gerencial e operacional (ORTEGA, 2008). As decisões negociadas e pactuadas neste fórum devem dar origem a um “Plano de Ação” que se transforme num plano territorial para o desenvolvimento socioeconômico. Neste fórum, participam mais de um município (que compõem um território), com participação de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público. Assim sendo, transformam-se os CONSADs na expressão *microrregional* das instâncias participativas municipais (como Fóruns DLIS, Conselhos de Segurança Alimentar, Conselhos do Município e Intermunicipais, entre outros).

Determinados CONSADs, como o “CONSAD Extremo Oeste Catarinense”, são constituídos em forma de associação civil, sem fins lucrativos, podendo obter repasses dos Governos Municipais e Estaduais, e do Governo Federal. Além disso, podem obter patrimônio, ter gestão independente e orçamento próprio (FIORENTIN; MEDEIROS, 2009). Dessa maneira, foram constituídos, em 2003, aproximadamente 40 CONSADs, contemplando os municípios com os menores IDHs, pequena população e excluídos dos eixos mais dinâmicos de acumulação de riquezas. Porém, entre a fase de implementação e manutenção, o programa veio a sofrer cortes orçamentários e restrições, estabilizando-se nos 40 CONSADs estabelecidos inicialmente – sem qualquer ampliação.

Enfim, concluímos que os consórcios intermunicipais são uma nova proposta de desenvolvimento territorial. Ou seja, reconhece-se que a cooperação entre os municípios – e não a competição – com base em uma estratégia comum de desenvolvimento, e que constrói “arranjos socioprodutivos locais”, torna viáveis ações e projetos que seriam dificultados se fossem implementados isoladamente (ORTEGA, 2008). O que se busca com essa iniciativa é a constituição de territórios intermunicipais, articulados em torno de projetos comuns – de interesse do poder público e da sociedade civil – para melhor solucionar os problemas em torno, não apenas do desenvolvimento econômico, mas do *multidimensional* e *multiescalar* desenvolvimento territorial e da segurança alimentar.

## 5 Conclusões

Como síntese dos argumentos explanados, temos os seguintes pontos acerca das recentes políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:

- É visível que as políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural valorizaram o meio rural e os agricultores familiares – historicamente excluídos. Assim, o PRONAF, os CONSADs, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania reconheceram os agricultores familiares como uma nova categoria social;
- Deve-se registrar que, do governo FHC ao governo Lula, ocorreu uma “continuidade” das políticas públicas de desenvolvimento local/territorial rural, mantendo-se a orientação de descentralização política da gestão pública. Apesar da continuidade, em linhas gerais, o governo de Lula promoveu transformações, em relação ao governo FHC, com a tentativa de alinhar as estratégias *bottom-up* e *top-down*, além de substituir a visão municipalista e

agrarista pela visão intermunicipalista e de superação da dicotomia rural-urbana. Assim, no governo Lula, há um maior empenho em superar a “fragmentação” de políticas e a visão setorial agropecuária dos governos anteriores (ORTEGA, 2008);

- Sobre os “CMDRS”, existem numerosos obstáculos que inviabilizam o avanço de tal estrutura participativa, como: a falta de confiança dos membros, principalmente dos agricultores, na capacidade decisória dos conselhos; grande dependência em relação ao prefeito local; sentimento do prefeito de que o “CMDRS” é um adversário do poder local; baixa participação de grupos da sociedade civil local; baixa informação dos conselheiros; e a participação exclusivamente dos homens, com exclusão de mulheres e jovens. Tudo isso, impede que os “CMDRS” sejam mais democráticos;
- As ações dos municípios, via os consórcios intermunicipais, ampliam a capacidade de atendimento aos cidadãos, e o poder de diálogo político das prefeituras municipais junto ao Governo Estadual, Governo Federal, entidades da sociedade civil, empresas ou agências estatais. Assim, as ações conjuntas dos consórcios procuram superar o “horizonte” do curto prazo ou da típica ação emergencial. Alguns consórcios intermunicipais conseguiram visar às ações, no longo prazo, organizando um “plano estrutural” que permitam às populações mais pobres obterem trabalho e renda, além de viabilizar a produção familiar rural;
- Apesar dos territórios ganharem cada vez mais importância, “pelo seu uso e pela sua utilidade”, ainda existem inúmeras dificuldades para a criação de um “pacto territorial”, a saber: problemas para mobilizar os atores em torno de um objetivo comum, ou de uma “idéia-guia”; problemas para elaborar os projetos; e dificuldades na demarcação de prioridades (“conflituosas”) entre os protagonistas do “pacto territorial”. Ou seja, é necessário que exista o *mínimo* de consenso entre os atores locais. Infelizmente, isso nem sempre ocorre, mostrando que muitos territórios ainda têm paternalismo, coronelismo, patrimonialismo, etc.;
- Ao transformar os Territórios Rurais em Territórios da Cidadania, fica explícito que, depois de alguns anos de funcionamentos dos TRs, o Governo Federal reconheceu as dificuldades em fomentar um processo de

desenvolvimento de caráter endógeno e autônomo a partir das forças econômicas e sociais locais, e amplia, assim, a intervenção pública. Ou seja, o desenvolvimento territorial não é homogêneo e generalizado;

- Apesar dos CONSADs apresentarem uma dinâmica territorial inovadora que ultrapassa as fronteiras do econômico, atingindo outras “dimensões” (política, cultura, e simbólica), está muito longe de ser totalmente aceito nos territórios, já que a proposta atinge as estruturas hegemônicas da sociedade. Portanto, os CONSADs têm causado rupturas nas “estruturas de poder” dos territórios, modificando as relações sociais preexistentes, passando a estabelecer outras relações – que ultrapassam o meio rural, atingindo todos os aspectos da vida social dos municípios.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: **Estudos avançados**, 15 (43), p. 121-140, 2001.

BORGES, Alice Gonzalez. A Instrumentalização dos Consórcios Intermunicipais. In: **Revista brasileira de direito público – RBDP**. Belo Horizonte: Ano 6, nº 23, p. 79-102, out/dez 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

FIORENTIN, M.; MEDEIROS, Rosa M. V. Desenvolvimento Territorial e CONSAD: uma perspectiva de território integrador no consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local do extremo oeste catarinense. In: **Geografia: ensino & pesquisa**. Santa Maria: v. 13, n. 2, p. 51-60, 2009.

HESPANHOL, Rosangela A. Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: **Campo e Território** – Revista de geografia agrária, v. 5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

MANN, S. A.; DICKINSON, James M. Obstáculos ao Desenvolvimento da Agricultura Capitalista. In: **Literatura econômica**. Rio de Janeiro: Ipea, nº 9 (1), fev. 1987.

MOURA, Joana T.V. de. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? In: **Organizações rurais & agroindustriais**. Lavras: Ano/Vol. 9, nº 002, p. 241-255, 2007.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

ORTEGA, A.C.; MENDONÇA, N.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: Ortega, A.C.; Almeida Filho, N. (Orgs.).

**Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária.** Campinas: Editora Alínea, p. 93-121, 2007.

ORTEGA, A.C.; MUNIZ, A.L.P.; JESUS, C.M.; LIMA, L.F.; Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócios produtivos em Minas Gerais. In: **XVI ENEP – Encontro Nacional de Economia Política.** São Paulo, 2009.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, Ademir A. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural.** Porto Alegre, p. 21-50, 2004.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. In: **Dicas Polis Ildesfes:** ação administrativa – idéias para a ação municipal. São Paulo: nº 97, 1997.