

# Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs<sup>1</sup>

Antonio César Ortega\*

**Resumo:** A motivação principal desse trabalho é avaliar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais brasileiras, representando uma alternativa de geração de emprego e renda em territórios rurais deprimidos. Por meio dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) analisa-se as potencialidades e as dificuldades que essa estratégia vem enfrentando para estabelecer a cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltada para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes que visam a geração de emprego e renda, com a garantia de segurança alimentar e do desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, desenvolvimento rural, arranjos sociais locais, segurança alimentar, CONSADs.

**Classificação JEL:** R11, Q18

---

<sup>1</sup> Artigo resultado de pesquisas do autor no âmbito do Procad IE/UFU-IE/Unicamp “Desenvolvimento Territorial Sustentável. Investigação e avaliação das políticas públicas brasileiras nos anos 2000” e do projeto de pós-doutoramento no IE/Unicamp financiado com Bolsa PDS do CNPq.

\* Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. [acortega@ufu.br](mailto:acortega@ufu.br)

**Abstract:** *This paper aims at evaluating the capacity of the territorial approach to contribute to poverty issues and Brazilian social inequalities, representing an alternative of employment and income generation in depressed rural territories. Through Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local-CONSADs (Food Safety Consortia and Local Development) we analyzed the potentialities and difficulties the strategy is facing to establish the cooperation between public power and civil society regarding fomentation, logistic support and canalization of resources for territorial initiatives, projects and structuring actions that seek employment and income generation with food safety warranty and local development.*

**Key words:** *territorial development, rural development, local social arrangements, food safety, CONSADs.*

**JEL Classification:** R11, Q18

## 1. Introdução

Desde meados do século XX que a expressão desenvolvimento ganhou espaço nos debates econômicos e políticos. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e a vitória dos aliados, criou-se um ambiente favorável à superação das crises econômicas, sociais e políticas. Organismos multilaterais são constituídos para interceder junto aos países para a superação dos problemas que levaram às duas grandes guerras do século. Foi nesse contexto que surgiu a Organização das Nações Unidas e suas agências (FAO, UNESCO, OMS, OIT), o Fundo Monetário Internacional para socorrer os países em crise e o Banco Mundial para dar estabilidade à moeda.

A própria Guerra Fria entre as nações hegemônicas do mundo capitalista e comunista acabou incentivando o debate em torno do desenvolvimento. 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 capitalistas e comunistas.

Nesse processo, e tendo como referência os postulados teóricos keynesianos, a participação do Estado no desenvolvimento das na-

ções 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.<sup>2</sup>

Depois de algumas décadas, entretanto, o debate em torno do desenvolvimento esteve marginalizado, e somente no final dos anos 90 do século passado é que voltou a ser valorizado pela literatura econômica e pelas políticas públicas. Com base em experiências específicas, ocorridas a partir dos anos 70, difundiu-se, em nível internacional, a idéia do surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de “globalização” e fundamentado numa nova forma de organização da economia e da sociedade – flexível e descentralizada. (Mendonça e Ortega, 2005:02)

*“Contrastando com a visão hegemônica liberal, surgiram visões e experiências alternativas de desenvolvimento territorial local. Experiências que, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante “global”, implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais”. (Mendonça e Ortega, 2005:02)*

A experiência da chamada “Terceira Itália” tornou-se referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento local e regional em muitos lugares do mundo. A partir dessa e de outras experiências bem sucedidas, organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial, também passaram a incentivar as estratégias de desenvolvimento local, recomendando aos Estados nacionais a constituição de arranjos sócio-produtivos territoriais como forma de construção de estratégias de desenvolvimento autônomo e endógeno.

---

<sup>2</sup> Como destacaram Mendonça e Ortega (2005:2): “Nos anos 1950, surgem diversos estudos enfocando a natureza desigual do desenvolvimento. Gunnar Myrdal (1957) e Albert Hirschmann (1958), entre outros autores, demonstraram a capacidade de determinados espaços criarem economias de aglomeração geradoras de retornos crescentes para os investimentos. Um processo polarizador e concentrador denominado por Myrdal de ‘processo de causação circular cumulativa’”.

## 2. De como o tema ganha força no Brasil

A temática do desenvolvimento territorial tem despertado o interesse de diferentes áreas do conhecimento, além de organizações públicas e privadas, inclusive, internacionais como o Banco Mundial. As diferentes experiências de desenvolvimento territorial no Brasil apontam a necessidade de organização e pactuação da sociedade em torno de objetivos comuns e de que essas condições podem ser construídas.

Nossas experiências de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão num contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes a partir de meados da década de 1990. Desde então, muitas experiências têm buscado encontrar respostas autônomas de desenvolvimento para os seus espaços locais.

Em contraste com essa visão hegemônica, de construção de arranjos sócio-produtivos autônomos, surgiram também, nesse mesmo período, outras visões e experiências sobre o desenvolvimento territorial. Experiências que, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante “global”, implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais. Em todas elas, a motivação principal tem sido contribuir com o combate a pobreza e as desigualdades sociais e regionais brasileiras, representando uma “alternativa real” de geração de cidadania e de inserção competitiva dos territórios nos circuitos econômicos regionais, nacionais e internacionais mais dinâmicos.

Assim, a questão do localismo ganhou evidência no Brasil como consequência de vários fatores além do destacado acima.

### ***a) Fortalecimento de forças locais na luta pela redemocratização do país***

A vitória da sociedade civil, organizada por mais espaço na formulação e gestão de políticas públicas (participação nos conselhos, orçamento participativo), gerou um processo de luta pela radicalização da democracia por meio dos espaços locais. Assim, a oposição ao Regime Militar, principalmente pela falta de liberdade política, criou militantes que divisaram, nas visões apologéticas do desenvolvimento local, a possibilidade para tomar o futuro em suas mãos. Buscaram, dessa

maneira, espaços para a construção de um modelo de desenvolvimento que negava as políticas de desenvolvimento centradas no modelo *top-down* de planejamento, que desconsideravam as opiniões da sociedade local com respeito aos projetos formulados pelo governo central.

Nesse ambiente de luta democrática é que foi se consolidando o descrédito na capacidade do governo central em conduzir um processo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo-se a crença em torno de processos de desenvolvimento locais com base no planejamento *bottom-up*, construído participativamente e apoiado no capital social local. Como nos chama a atenção Evelina Dagnino (2002), aqueles eram tempos da organização da sociedade civil contra o Estado autoritário.<sup>3</sup>

### ***b) Motivo institucional: Constituição de 1988***

Como resultado da Carta Constitucional de 1988, observa-se um forte processo de descentralização no país, com ampliação das responsabilidades de estados e municípios pela formulação e gestão de políticas públicas. Por exemplo, na educação e na saúde, fortaleceram-se as instâncias locais com a obrigatoriedade de aplicação de determinados percentuais do orçamento para aquelas finalidades. Auxiliando na gestão dessas políticas, foram criados arranjos sociais locais (conselhos) e alguns deles possuem não apenas poder consultivo, mas também deliberativo.

Assim, foram criados conselhos que passaram a ser obrigatórios nos municípios, pois, sem eles, não se pode ter acesso a alguns recursos repassados pelo Governo Federal. Como exemplo, podemos citar os seguintes conselhos municipais: Conselho Municipal de Saúde, Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Assistência Social, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), dentre outros.

Essa nova cultura de formulação e gestão de políticas públicas vem passando pela valorização dos espaços de concertação social na busca de alternativas ao desenvolvimento, é fortalecida pela profusão de conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988. Esses novos es-

<sup>3</sup> Sobre o planejamento de baixo pra cima e de cima para baixo consultar Moyano Estrada (1999).

paços de concertação constituem-se, na opinião de muitos, como a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil, pós redemocratização do país, “com a construção de uma nova cidadania” (Dagnino, 1994). Como consequência desse modelo, tem-se um processo de descentralização, com transferência de poder decisório a estados, municípios e atores sociais locais, que se transformaram em “sujeitos portadores de direitos” com a nova Constituição. (Dagnino, 2002)

Não se pode ignorar, portanto, que a criação desse grande número de conselhos fortaleceu não somente a descentralização governamental na gestão de diferentes programas sociais, como também a aspiração da sociedade local em tomar em suas mãos os seus destinos. Dessa maneira, por meio desses novos espaços de governança, ampliou-se a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, com maior inclusão social e política de segmentos sociais anteriormente distantes das esferas de poder.

### ***c) Desregulamentação da economia***

Na esteira do chamado Consenso de Washington, no Brasil, a década de 1990 esteve marcada por um intenso processo de desregulamentação na economia. Seguiu-se, assim, a onda neoliberalizante, que se fez hegemônica mundialmente, e reduziu-se a participação do Estado na economia.

Contrariando esse pensamento, entretanto, observa-se o surgimento de importantes experiências autônomas de concertação social com vistas a reocupar espaços de intervenção que antes eram ocupados pelo Estado. Emergem, assim, tanto espaços de concertação social local, com vistas à construção de projetos de desenvolvimento, como arranjos produtivos locais com vistas à regulação de cadeias produtivas. Além dessas experiências autônomas, outras foram induzidas pelos governos e, em alguns casos, contribuíram para ampliar a participação social e implementar projetos de desenvolvimento locais (municipais ou intermunicipais).

### ***d) Recomendação das agências multilaterais***

A hegemonia neoliberal validada pelas agências multilaterais, particularmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, pas-

sou a recomendar aos países em desenvolvimento o controle de suas contas públicas para a geração de superávit primário como forma de resolver o endividamento público. Nesse sentido, aquelas instituições também recomendavam o desenvolvimento local, mediante a indução de arranjos sócio-produtivos locais, que, de maneira autônoma e endógena, deveriam buscar o desenvolvimento, desobrigando o Estado de ações intervencionistas.

Interessante observar que essa recomendação, por razões distintas, acabou indo ao encontro das aspirações dos militantes do localismo, que almejavam apartar o governo central dos processos de desenvolvimento local. Atualmente, essas posições contribuem para embaralhar as discussões em torno do papel do Estado, pois criam um aparente consenso em torno do tema do desenvolvimento local, uma vez que ambos (agências multilaterais e localistas) reivindicam as possibilidades da construção de um modelo de desenvolvimento local autônomo e endógeno. No caso das agências multilaterais, essa estratégia de desenvolvimento visa reduzir os gastos públicos e gerar superávits primários, fundamentais para o equilíbrio das contas públicas, que, no caso dos países em desenvolvimento, seria fundamental para o pagamento de suas dívidas públicas.<sup>4</sup>

Nesse sentido, num momento em que se amplia a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisão, é preciso compreender que as transformações econômicas, políticas e sociais no país acabaram fortalecendo experiências locais de organização em torno da busca de objetivos comuns. Novas organizações representativas (de caráter econômico ou político) e a construção de novos arranjos institucionais (arranjos sócio-produtivos locais) têm criado oportunidades de coordenação de cadeias produtivas e de formulação e gestão de políticas públicas concertadas em que diferentes segmentos sociais se fazem presentes. Essa cultura econômica e política, que valoriza os atores sociais coletivos, permitem construir estratégias alternativas para o desenvolvimento territorial. Entretanto, a busca de sinergia local com vistas à elaboração de projetos comuns de desenvolvimento sustentável, explorando as vantagens comparativas e

---

<sup>4</sup> World Bank (1999, 2000 e 2001).

competitivas de cada território, requer a superação do voluntarismo e do individualismo. Ou seja, requer a construção de pactos territoriais em função de objetivos comuns.

### 3. Insuficiência e limites

A crítica mais contundente da insuficiência e limites dessas estratégias de desenvolvimento local é de que, ao constituir-se um arranjo sócio-produtivo local, que libere as sinergias locais, o desenvolvimento dar-se-á de maneira autônoma e endógena mediante um processo de “geração espontânea”. Como se ressaltou anteriormente, a sensação que se tem é da consolidação de um grande consenso em torno do desenvolvimento local. Entretanto, com um olhar mais detalhado, é possível verificar as diferenças de posições sobre o tema, que não são tão sutis assim, e que têm no papel do Estado a diferença mais substantiva.

Ao enveredar pela temática do desenvolvimento local, foi possível defrontar com uma grande gama de artigos e livros. Porém, ao contrário do que muitos dizem, ao se aventurar por essa enorme produção acadêmica, chega-se à conclusão de que não se pode concordar com a posição de que existe um “pensamento único localista” (Brandão, 2003).

Pode-se concordar, entretanto, que existe grande insuficiência em muitas das visões sobre a questão que podem ser sintetizadas pela:

- desconsideração do ambiente macroeconômico;
- minimização dos conflitos políticos locais;
- minimização da estrutura das classes sociais;
- minimização do papel do espaço e das políticas nacionais;
- necessidade de levar em consideração a história e inserção na ordem capitalista.

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)].*



Evidentemente que não, principalmente quando se leva em consideração que muitos dos arranjos sócio-produtivos locais com vistas ao desenvolvimento são constituídos por sociedades excluídas, de enorme pobreza, baixa organização social, sem infra-estrutura social básica etc. Portanto, 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?

Não se trata, portanto, de realizar apologia ao tema do desenvolvimento territorial/local, que, segundo alguns autores, vem se constituindo em enorme modismo<sup>5</sup>. Porém entende-se que se este existe é no meio acadêmico. Para os atores sociais que fazem parte dos inúmeros arranjos sócio-produtivos que se espalham pelo país, a questão não pode ser colocada nesses termos. Para eles, trata-se de uma luta por conseguir a inclusão social, política e econômica com vistas ao desenvolvimento de suas localidades/territórios.

Há que se reconhecer, ainda, que, se é verdade que a globalização destrói os mercados locais, por outro, abre enormes possibilidades para a inserção em mercados globais. Evidentemente que isso requer qualificação, organização logística, tecnologia, e jamais pode ser uma conquista individual, pois requer uma inserção em escala superior. Ou seja, requer projetos coletivos, construídos com base no sentimento de pertencimento, 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-classes sejam superados, mas que os conflitos mantenham-se fechados, numa ação estratégia concertada com vistas ao desenvolvimento territorial/local.

Entretanto, por trás de todo esse debate, fica a seguinte questão a ser respondida: Como possibilitar a inclusão nos mercados de produtos e serviços de determinadas localidades (territórios) deprimidas sem uma forte presença do Estado?

É nesse contexto que as propostas de desenvolvimento territorial podem ser apreendidas.

---

<sup>5</sup> Brandão (2003).

#### 4. As propostas recentes de desenvolvimento territorial no Brasil

O ano de 2003 inicia-se, no Brasil, sob o signo da esperança. Pela primeira vez na história do país, um operário de um partido de esquerda chega à Presidência da República. Cercado de muita expectativa, logo em seu discurso de posse, o Presidente Lula deixou claro que o combate à fome e a pobreza seria a grande prioridade de seu governo.

Assim, as políticas sociais foram apresentadas como ações prioritárias do atual governo, visando à redução da miséria e das desigualdades sociais. Porém, mais do que projetos assistencialistas, as políticas sociais foram apresentadas como instrumentos de intervenção para o desenvolvimento econômico e social. Exemplo disso fica evidenciado nas propostas do Programa Fome Zero, anunciado como verdadeiro carro chefe das políticas sociais do Governo Lula.

Se no governo anterior tinha-se um claro protagonismo das políticas liberalizantes (abertura comercial, privatizações, focalização políticas sociais etc.), no atual governo, a expectativa de mudanças incluía novos rumos para as políticas públicas, como anunciadas nas propostas de campanha do presidente eleito.

*“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).

Uma expectativa de mudanças que se transformou rapidamente num paradoxo. O paradoxo de compatibilizar os “novos” programas, como o Fome Zero, com o protagonismo da política econômica ortodoxa; de compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes. Uma situação paradoxal, que fundamentou a formulação do Plano Plurianual (PPA) de 2004-07.

## 5. Programa Fome Zero (PFZ) e seus Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's)

Um país como o Brasil, de dimensões continentais, grande extensão de terras aptas para o cultivo e com mais de 170 milhões de habitantes, tem, na agricultura em particular e no meio rural como um todo, um espaço territorial estratégico para a superação da pobreza e da fome. Estimativas realizadas pela equipe que formulou a proposta do Programa Fome Zero apresentam um total de 9,3 milhões de famílias (aproximadamente 44 milhões de pessoas) com renda *per capita* inferior a um dólar por dia. A maior parte dessa pobreza concentra-se nos perímetros urbanos das cidades, mas particularmente nos pequenos e médios municípios do interior do país. (Programa Fome Zero, 2002)

De acordo com dados do IBGE, a população rural brasileira, em 2000, representava 18,7% da população total do país. Entretanto, quando se leva em consideração o tamanho dos municípios, sua localização e densidade demográfica, 81% dos 5.560 municípios brasileiros são essencialmente rurais e possuem uma população de 51,6 milhões de habitantes. Assim, ao traçar um perfil das políticas dirigidas ao mundo rural, na verdade, avalia-se um conjunto de políticas que atinge diretamente mais de 30% da população brasileira, pois, nesses municípios, é possível verificar que a dinâmica econômica, social, política e cultural é eminentemente rural. (Veiga, 2002)

Portanto, para qualquer projeto de desenvolvimento sustentável do país, as políticas de segurança alimentar, agricultura e desenvolvimento rural constituem-se em instrumentos fundamentais para superação das condições de vida de amplas camadas da população.

Aqui, será apresentada, sinteticamente, uma dessas experiências, que tem como foco o desenvolvimento territorial de municípios rurais<sup>6</sup>, por meio da constituição de arranjos institucionais intermunicipais,

<sup>6</sup> Os municípios selecionados para constituírem os CONSADs são aqueles que possuem “perfil rural, com grandes carências infra-estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.” Franca (2003/b). Apesar do perfil rural, as ações junto aos CONSADs têm se caracterizado pela superação de uma visão setorial para uma proposta de desenvolvimento territorial.

criado no âmbito do Programa Fome Zero, os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)<sup>7</sup>.

De acordo com documentos oficiais, a implantação do Programa Fome Zero (PFZ) objetivava, basicamente, a “[...] erradicação da fome através de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de segurança alimentar e nutricional”. (Programa Fome Zero, 2003).

Em linhas gerais, a política de segurança alimentar no âmbito da proposta do Programa Fome Zero, em sua fase inicial, envolvia ao mesmo tempo:

a) Uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar;

b) Uma política articuladora de iniciativas de competência de outras pastas, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil, na área social.

c) Uma gestão participativa; visando tornar as comunidades protagonistas de sua própria emancipação (CONSEA, comitês gestores).

No campo das ações territoriais, a instalação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) constituiu-se numa estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltados para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes, visando à geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local.

A concepção dos CONSADs está, portanto, em grande parte, 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.

No início de 2003, foram apresentados ao então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) os resultados do estudo “Localização de Potenciais Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local”, realizado pelo Instituto Brasileiro

---

<sup>7</sup> Além do MDS, outros ministérios do atual governo vêm desenvolvendo ações territoriais. Por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente, Turismo, Integração Nacional, Planejamento e Trabalho.

de Administração Municipal (IBAM). Segundo Franca (2003a), esse estudo tinha dois objetivos básicos:

- Propor uma conceituação e uma nova institucionalidade que levasse para a esfera microrregional a metodologia do desenvolvimento local;
- Iniciar a identificação dos municípios que poderiam fazer parte dos CONSADs.

A implementação dos CONSADs vem sendo feita com uma organização centrada num órgão de deliberação máxima, com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional. As decisões negociadas e pactuadas no Fórum devem dar origem a um Plano de Ação que se transforme num plano para o desenvolvimento territorial integrado. O Fórum constitui-se, dessa maneira, numa instância máxima de participação e deliberação, com participação de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do poder público local. Transformar-se-iam, assim, os CONSADs na expressão microrregional das instâncias participativas municipais (Fóruns DLIS, Conselhos de Segurança Alimentar, Conselhos Municipais e intermunicipais e outros). Com essa composição, busca-se minimizar o poder político local tradicional, rompendo com velhas práticas clientelistas que se mantêm nas regiões menos desenvolvidas do país.

Além do Fórum, os CONSADs possuem o Conselho Fiscal, que fiscaliza e aprova suas contas. Cabe ao Conselho do CONSAD a implementação das ações definidas pelo Fórum. O Conselho é composto por uma representação que deve ser espelhada do Fórum, constituindo-se numa instância colegiada operacional. Essa operacionalização é realizada por uma Secretaria Executiva por intermédio de parcerias com agentes governamentais nos três níveis, com ONGs, OSCIPs etc.

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

A importância dessa institucionalidade intermunicipal reside, principalmente, no perfil socioeconômico dos municípios dessas regiões.

*Municípios com baixos índices de Desenvolvimento Humano, pequena população e territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. São municípios com perfil rural, com grandes carências infra-estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.* (Franca, 2003b: p. 7).

De modo geral, os CONSADs se encarregam:

- Da promoção de projetos concebidos, de forma pactuada, entre a sociedade civil e o poder público; e

- Do fornecimento de apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos por meio de parceiros estaduais, nacionais e internacionais.

Assim, desde um diagnóstico da realidade territorial e da identificação de projetos intermunicipais de desenvolvimento, obtém-se um planejamento de tipo *bottom-up*. Para isso, os CONSADs devem constituir uma organização centrada numa estrutura decisória que tenha um órgão de deliberação máxima com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional. As decisões negociadas e pactuadas no Fórum devem dar origem a um Plano de Ação. Esse plano deve ser acompanhado de um processo seguinte de monitoramento e avaliação dos processos, resultados e impactos das ações implementadas”<sup>8</sup>.

A indução, a constituição e a consolidação dos CONSADs contaram com a participação de Entidades Implementadoras Regionais (EIRs), selecionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com experiência e forte enraizamento regional. Uma das atividades dessas entidades executoras é apoiar os esforços dos CONSAD’s na preparação dos seus Planos de Ação mediante a identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal que possam integrar esses planos e que devem ser apoiados pelo governo federal, por meio dos planos de investimentos públicos destinados ao combate à insegurança alimentar e ao desenvolvimento local, numa ação *top-down*. Assim, como recomen-

<sup>8</sup> Além do Fórum, os CONSADs possuem o Conselho Fiscal que fiscaliza e aprova suas contas. Cabe ao Conselho do CONSAD a implementação das ações definidas pelo Fórum. O Conselho é constituído por uma representação que deve ser espelhada do Fórum, constituindo-se numa instância colegiada operacional. Essa operacionalização é realizada por uma Secretaria Executiva por meio de parcerias com agentes governamentais nos três níveis, com ONGs, OSCIPs, etc.

dam Moyano (1999) e Woolcock (1998), procura-se o equilíbrio entre o planejamento de baixo para cima e de cima para baixo como forma de assegurar o êxito das políticas de desenvolvimento de caráter territorial, ainda que não seja uma tarefa fácil, como ressalta Moyano (1999:29).

Existem duas modalidades de projetos financiados pelo governo federal para municípios envolvidos nos CONSADs:

- Os projetos regularmente apoiados pelo MDS, no âmbito dos CONSADs, que são: construção de cisternas, cozinha comunitária e popular e programa de aquisição de alimentos – Compra Direta Local, Agricultura Urbana.

- Os Projetos Inovadores, que são aqueles que surgem do Plano de Ação dos CONSADs e são aprovados pela assembleia do Fórum do CONSAD.

Em 2003, foram constituídos pelo MDS 40 (quarenta) Consads.<sup>9</sup> Os critérios para sua seleção foram apresentados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e pelo extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) por meio do documento “Estudo de Localização Territorial de Potenciais CONSADs no País”. De uma proposta de 62 potenciais CONSADs, foram implementados 40, de acordo com os seguintes critérios:

- 26 deles constituídos em todos os Estados da União;

- 14 tendo como critério o atendimento das regiões Norte e Nordeste, Consads Interestaduais, os que possuíam, na ocasião, o maior número de municípios com Cartão Alimentação do Programa Fome Zero e os localizados em mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A proposta de constituição de consórcios intermunicipais como estratégia de indução do desenvolvimento local está presente em várias iniciativas do governo brasileiro. Oito ministérios possuem ações nesse sentido, além do MDS, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Integração Regional, do Meio Ambiente, do Trabalho, do Turismo, da Fazenda e da Saúde. Por meio dos consórcios, pretende-se realizar o enfrentamento dos problemas locais e a alavancagem das potencialidades de cada município de maneira articulada, reunidos pelos laços de identidades sociais, culturais, ambientais, tecnológicas e econômicas.

---

<sup>9</sup> Verificar Figura 1 anexa.

Pela busca de sinergias locais com vistas à elaboração de um projeto intermunicipal de desenvolvimento, espera-se explorar as vantagens comparativas e competitivas de cada município, o que requer o fortalecimento das ações coletivas e superação do voluntarismo e do individualismo. Portanto, por meio desses arranjos sociais territoriais, para a realização do diagnóstico dos principais problemas municipais e a elaboração de seus planos de desenvolvimento, pretende-se criar condições para que seja firmado um pacto intermunicipal de desenvolvimento com vistas ao desenvolvimento territorial.

Constituem-se, assim, os CONSADs em uma associação intermunicipal, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de emprego e renda e garantia de segurança alimentar. Trata-se, portanto, de uma modalidade de cooperação entre o poder público e a sociedade civil para discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas.

Por intermédio dos CONSADs, pretende-se tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, constituindo arranjos socioeconômicos regionais que também integrem, na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que, atualmente, vive em condições de insegurança alimentar.

Portanto, atuando por meio de políticas estruturantes, como contraponto às medidas emergenciais exigidas para o atendimento de populações ameaçadas pela desnutrição, suas ações voltam-se para a construção de bases sólidas que permitam às populações mais pobres obterem trabalho e renda. Pretende-se, dessa maneira, gerar um ambiente sócio-econômico propício para a garantia de segurança alimentar e construção de um processo de desenvolvimento territorial.

Em outras palavras, reconhece-se que a cooperação entre municípios, a partir de uma estratégia comum de desenvolvimento sustentável, construindo arranjos sócio-produtivos locais, torna viáveis ações e projetos fundamentais para a segurança alimentar, que seriam gravemente dificultados se fossem implementados pelos dos municípios isoladamente. Busca-se, portanto, com essa iniciativa, reconhecer terri-



tórios constituídos de municípios cuja articulação em torno de projetos comuns possam melhor resolver seus problemas em torno da segurança alimentar e o desenvolvimento local.

## 6. Primeiras avaliações

Pesquisas realizadas pela FAO, que vem mantendo com o governo brasileiro (inicialmente, o MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, atualmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), projetos de cooperação técnica que visam apoiar os esforços do governo brasileiro para a superação da insegurança alimentar no país, pôde-se acompanhar de perto as ações de constituição e consolidação dos CONSADs.

Numa das ações da FAO realizou-se um programa de estudos, cujos objetivos específicos foram: a) contribuir, de forma direta e específica, para a formulação de nove Planos de Ação de CONSADs, previamente selecionados, das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste; e b) facilitar a ação e os investimentos das diversas instâncias de governo como suporte à implementação do Projeto Fome Zero.<sup>10</sup>

É com base nos resultados desses projetos de estudos é que este trabalho sintetiza algumas avaliações preliminares em torno do funcionamento dos CONSADs nestes seus dois primeiros anos.

**1) Seleção de municípios:** A seleção dos municípios que constituíram os primeiros 40 CONSADs tem merecido críticas de seus membros e dos pesquisadores. Uma delas diz respeito à heterogeneidade entre os municípios selecionados, o que dificultaria a construção de um pacto intermunicipal. Exatamente por isso que, para uma nova seleção de municípios para compor os novos Consórcios a serem implementados pelo MDS, os critérios estão sendo modificados pela Equipe da Secretaria de

---

10 Estes estudos foram realizados por três Universidades: Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal de Lavras (UFPA) e Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), que realizaram os estudos de campo e a análise nas áreas de atuação dos CONSADs das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, respectivamente. Contribuíram, ainda, para o desenvolvimento de uma metodologia de identificação e classificação de Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento para ser aplicado pelos CONSADs e servir de orientação para o fomento do governo federal.

Segurança Alimentar e Nutricional do MDS. Os primeiros 40 CONSADs foram implementados, levando em consideração, fundamentalmente, a participação em programas governamentais de desenvolvimento local do governo anterior. Neste sentido, esperava-se que essas experiências tivessem deixado sólidas raízes e fortalecido o capital social local. Exemplo desses programas, que também criou arranjos sociais locais para diagnóstico, planejamento e gestão de projetos, foi o Fórum DLIS (Desenvolvimento Local, Integral e Sustentável). Entretanto, como destacam Graziano da Silva e Takagi (2004, 6):

*“Em resumo, os DLIS podem até ter cumprido o objetivo de aumentar o ‘capital social’ das comunidades, mas muito pouco fizeram em termos dos demais objetivos anteriormente citados, quais sejam, de dinamização das economias locais, integração das políticas públicas e construção de novos arranjos para gestão de projetos inovadores específicos.”*

Em uma segunda rodada de seleção de municípios para compor os novos CONSADs, sugere-se a inclusão de municípios pequenos, também de perfil rural, com população inferior a 50 mil habitantes, localizados fora das regiões metropolitanas, com elevado índice de pobreza (acima de 50% de população pobre na população total) e que não foram incluídos dos Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Assim, espera-se alcançar municípios rurais, de elevada exclusão sócio-econômica e que não vêm contando com fortes ações governamentais com vistas à promoção do desenvolvimento local/territorial.<sup>11</sup>

Porém, para alguns, isso não parece ser suficiente. Há críticas de que, para a seleção de municípios para compor os CONSADs é preciso haver maior interação prévia entre as forças sociais locais, governos estaduais e federal. Dessa maneira, aumentam-se as possibilidades de sucesso na construção de pacto territorial. Sem dúvida, deve haver maior interação entre localidade e esferas de governos (estaduais e federal) na busca do equilíbrio *bottom-up* e *top-down* como ressaltado ante-

<sup>11</sup> Ao excluir os municípios que já estão contemplados pela política territorial do MDA, e à medida que haja maior articulação entre os ministérios, podem-se racionalizar e ampliar as ações de política territorial.

riormente. Exatamente por isso, é que um arranjo vertical, composto por representantes dos territórios, dos governos estaduais e do governo federal, deveria ser constituído para buscar aquele equilíbrio e ampliar o sucesso do Programa CONSADs.

**2) Importância do envolvimento dos governos estaduais:** A pouca capilaridade do MESA, e depois do MDS, sem uma estrutura verticalizada, exigiu a realização de parcerias com os governos estaduais para a implementação dos territórios CONSADs. Assim, o sucesso dessa política acaba ficando dependente do envolvimento e interesse dos governos estaduais. Esse envolvimento, para municípios e sociedade, é importante, pois representa ainda maior credibilidade ao Programa. Assim, ao contrário do que ocorre com os territórios rurais do MDA, que aproveitaram a estrutura de programa anterior em nível estadual, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e Sustentável, o MDS carece de uma instância que articule as ações dos governos estaduais e federal, e que possibilitaria não somente aquela maior credibilidade por parte de poderes políticos locais e sociedade civil, mas também auxiliaria na seleção e implementação de projetos que precisariam contar com a participação dos governos estaduais.

**3) A necessidade de um arranjo vertical e horizontal:** Além desse arranjo vertical, pelas características das ações propostas, é necessária, ainda, uma maior articulação horizontal. Ou seja, no caso do governo federal e dos governos estaduais, devem-se ampliar as ações coordenadas de vários setores dos governos junto aos projetos territoriais.

Quando se analisam as propostas originais do Programa Fome Zero, com suas ações estruturantes, emergenciais e locais, salta aos olhos a necessidade de uma ampla articulação interministerial para seu êxito. Assim, mais do que uma ação ministerial, propostas como a dos CONSADs, que visam à segurança alimentar e ao desenvolvimento local mediante a inclusão das populações pobres, requerem ações coordenadas de vários ministérios.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), instalado no dia 30 de janeiro de 2003, tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República, traçando as diretrizes para que o país garanta o direito humano à alimentação. E, portanto, por seu caráter consultivo, não pode realizar as ações executivas que se necessita para o êxito do Programa

CONSADs. Assim, é necessário um arranjo horizontal governamental de caráter deliberativo e executivo para coordenar as ações governamentais.

**4) Dificuldades conjunturais na implementação:** O esforço do MDS por implementar o Programa com eficácia e rapidez dentro do ano fiscal comprometeu a qualidade do trabalho. Na formulação dos Planos de Ação para 2004, antigos projetos já elaborados em programas anteriores, ainda que não implementados, que nem sempre se caracterizam por alto impacto de segurança alimentar, foram encaminhados. Por sua vez, a simultaneidade do calendário eleitoral do ano de 2004 (eleições municipais) complica a montagem do CONSAD e a concertação que alcance um pacto territorial. Dificuldades na liberação de recursos em função da lei eleitoral causaram a desmobilização e a descrença em muitos CONSADs. A rapidez na identificação dos projetos, para cumprir os prazos eleitorais para elaboração dos Planos de Ação, resultou em “desengavetamento” do estoque de projetos anteriores sem sua avaliação criteriosa em termos de inclusão social e segurança alimentar. Com todas as limitações de tempo para implementar o CONSAD e do prazo das EIRs, as “oficinas municipais” acabaram contando com a presença, sobretudo, de pessoas envolvidas com o poder público, o que explica, inclusive, o perfil dos Planos de Ação encaminhados.

**5) Poder político local e dificuldades de ações intermunicipais:** Em função do poder público ter uma presença marcante no CONSAD, apesar de sua representação ser de um terço dos membros do CONSAD, a aprovação de qualquer tema fica refém de seus interesses. Por exemplo: a votação para a aprovação de qualquer projeto passou a ser realizada por um representante de cada município. Desvirtua-se, assim, o espírito originário do Programa, que visa à construção de um pacto territorial com vistas à segurança alimentar e desenvolvimento local mediante ações sinérgicas entre os municípios membros.

É preciso levar em consideração que, em um território do tamanho do Brasil, cujas distâncias são enormes, a simples eleição de um indivíduo para compor um CONSAD não garante sua participação. As dificuldades e os custos de deslocamento podem inviabilizar essa participação ou criar dependências do poder político local. Assim, a constituição de um fundo para financiar esses deslocamentos é fundamental para garantir a participação de todos os segmentos sociais.

**6) Participação e representatividade:** Importantes segmentos sociais, por vezes, não possuem representação no CONSAD e seus Projetos foram ignorados. Algumas EIRs contribuíram para agravar este problema, particularmente em territórios de baixa organização social, em que bons projetos podem ser pouco conhecidos. Como consequência dessa ausência de grupos afetados pela insegurança alimentar, ou daqueles que trabalham com eles, muitos projetos identificados numa primeira rodada de elaboração de Planos de Ação possuem um perfil tradicional e dominado por segmentos sociais relativamente incluídos. Há, inclusive, uma presença marcante dos técnicos da extensão rural oficial com seus projetos pouco inovadores ou que requerem elevados investimentos.

**7) A necessária organização social:** Uma elevada organização social é um dos requisitos para o êxito da experiência dos CONSADs. Entretanto, nem sempre, foi identificado um elevado grau de organização social entre os consórcios constituídos nesta primeira etapa de instalação. O baixo capital social é uma deficiência notável em vários CONSADs. Assim, a implementação de bons projetos, além dos impactos diretos, pode contribuir enormemente para o fortalecimento e a capacitação das organizações que se ocupam das questões relativas à segurança alimentar. Nesse sentido, a capacitação continuada dos membros dos CONSADs pode significar uma ação positiva para a construção do chamado capital social, apesar das dificuldades que isso representa.

**8) Dificuldades institucionais legais:** A questão da institucionalização dos CONSADs foi um problema adicional no primeiro ano de implantação dos consórcios. Somente neste ano, com a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, que reconhece a legalidade dos consórcios e estabelece sua personalidade jurídica de direito público ou privado, viabilizando a cooperação horizontal e para a cooperação vertical, é que muitos problemas de repasse de recursos poderão ser superados. Torna-se, assim, possível a constituição de consórcios entre municípios, entre estados e municípios, ou mesmo entre estados. Alguns exemplos de finalidades dos consórcios públicos são os seguintes: compras conjuntas (de uma licitação vários contratos); agência reguladora regional; escola de Governo Regional; compartilhamento de equipamentos e de pessoal técnico; serviços conjuntos de abastecimento de água e esgo-

tamento sanitário; unidades de saúde consorciais (hospitais, centros clínicos etc.); destinação final de resíduos sólidos.

## 7. Considerações finais

No aparente consenso em torno de políticas de desenvolvimento local, o atual governo brasileiro deu continuidade às políticas iniciadas em governos anteriores e implementou políticas de descentralização da gestão pública. Entretanto, por de trás dessa continuidade, tem se verificado uma diferença importante. Em oposição ao ideário liberalizante, que vê nas estratégias territoriais uma alternativa autônoma e endógena de desenvolvimento dos espaços locais, os CONSADs constituem-se numa proposta alternativa de descentralização e desenvolvimento territorial rural. Por intermédio deles, busca-se combinar as estratégias *bottom-up* e *top-down*, posto que seus conselhos devam realizar o diagnóstico e eleger seus principais projetos intermunicipais de desenvolvimento. Ao governo federal, respeitando as deliberações dos conselhos, cabe apoiar financeiramente esses projetos.

Porém, complementando com ações chamadas estruturantes e emergenciais, o Programa CONSADs revela uma estratégia de desenvolvimento local a partir de políticas públicas federais, não somente pela indução da constituição de um arranjo social territorial, como também de ações de fomento. Essa estratégia pretende representar a possibilidade de avanço no resgate de uma parcela importante dos espaços rurais brasileiros deprimidos e propiciar a inserção desses espaços nos circuitos comerciais regionais, nacionais e internacionais. De outro, valorizando a participação social, cabe às sociedades locais, por intermédio de seus representantes nos Fóruns dos CONSADs, realizar o diagnóstico da realidade local, a identificação de projetos intermunicipais de desenvolvimento e a formulação de um Plano de Ação do CONSAD sempre de maneira participativa.

As experiências internacionais já comprovaram a viabilidade dessas estratégias de desenvolvimento local. Elas também comprovaram que as estratégias de desenvolvimento local bem sucedidas contaram com políticas públicas de caráter intervencionista dos Estados centrais ou mesmo supra-nacionais, no caso da União Européia. Sob esta perspec-

tiva, o Estado pode e deve cumprir um papel que extrapola a função de “indutor e facilitador de processos de desenvolvimento local”, sobretudo, nos territórios rurais deprimidos.

A concepção estratégica do atual governo brasileiro, em linhas gerais, valoriza as diversidades locais e a contribuição dos processos endógenos de desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, reconhece que, apesar de uma parte importante dos territórios rurais brasileiros terem conquistado condições de gerar uma dinâmica própria de desenvolvimento, esse processo não foi generalizado. Ou seja, uma parte expressiva desses territórios ainda tem sérios problemas para conduzir processos “autônomos” de desenvolvimento, exigindo maior intervenção pública que atue no sentido de fortalecer e mobilizar ações ativas das sociedades locais.

No governo anterior, buscando aumentar a “eficiência” das políticas públicas e incentivando a autonomia das ações locais, a estratégia territorial era de buscar a

*[...] focalização nas necessidades dos setores e segmentos mais vulneráveis, incentivo à participação da sociedade em parceria com o governo e ênfase no fortalecimento do capital social comunitário constituíram-se nas diretrizes orientadoras de uma nova concepção de enfrentamento da pobreza e exclusão social. (Cardoso, 2000a: p. 4).*

No atual governo, a partir de políticas e ações públicas de caráter nacional com vistas ao desenvolvimento territorial (CONSEA, CONDRAF, CONSADs, entre outros), busca-se:

*Definir a questão social como elemento estruturador do governo não constitui apenas um imperativo moral. As conquistas sociais são, também, uma grande alavanca para o progresso. Esse é o significado do Programa Fome Zero. Daí seu aposto técnico: uma política de segurança alimentar para o Brasil. Daí também sua alavanca estratégica: a reordenação das políticas sociais de Estado no nível municipal, estabelecendo sinergias voltadas para a dinamização da economia local, juntamente com a participação comunitária. (Graziano da Silva, 2004).*

Diferenças, entretanto, que não retiraram o protagonismo das políticas econômicas ortodoxas a partir dos anos 90 e a dificuldade de romper com algumas práticas tradicionais existentes nas políticas públicas brasileiras – políticas fragmentadas e setoriais; pulverização e competição entre os setores da administração pública; sua natureza clientelista e assistencialista –, mas que atestam as diferentes concepções do papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial.

## 8. Referências bibliográficas

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.

Brandão, C.A. *A dimensão espacial do desenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos*. Campinas, IE/Unicamp, 2003. (Tese de Livre Docência)

Cardoso, R. *O novo papel da sociedade civil no combate à pobreza e exclusão social*. 2000. Disponível em: <http://www.iabd.org.br>

Dagnino, E. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”. In: Dagnino, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

Dagnino, E. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.” In: Dagnino, E. (Org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

Franca, L.P. et al. *CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003 (a).

Franca, L.P. et al. *Guia do CONSAD: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003 (b).

Graziano da Silva, J. e Takagi, M. *Desenvolvimento territorial e controle social*. Seminário sobre Desarrollo Regional, Santiago, Chile, 2004.

\_\_\_\_\_. “Segurança alimentar: uma construção comunitária.” In: Frei Betto (org) *Fome zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.



Hirschmann, A. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1958.

Mendonça, N. e Ortega, A.C. “Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC x Governo Lula”. In: Anais do X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas, SEP, 2005.

Moyano Estrada, E. “El concepto de capital social e su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo.” In: *Revista Economía Ensaíos*. Vol. 13, n.2 e vol. 14, n. 1, jul-dez, 1999.

Myrdal, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Saga, 1957.

Sen, A., *O desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia. das Letras, 2001.

Um Brasil para Todos. Governo do Brasil, 2002.

Veiga, J. E. *Cidades Imaginárias. O Brasil é mais rural do que se calcula*. Campinas-SP, Editora Autores Associados, 2002.

Woolcook, M. “Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework” In: *Theory and society*. N. 27, 1998.

World Bank. *Rural development strategy and action plan for the latin américa and caribbean region*. New York: vol.1, set. 2001.

\_\_\_\_\_. *World development report 1999/2000: entering the 21 century – the changing development landscape*. Washington: WB, 1999. Disponível em: <http://www.worldbank.org/wdr/>

\_\_\_\_\_. *World development report 2000/2001: attacking poverty*. Washington: WB, 2000. Disponível em: <http://www.worldbank.org/wdr/>

**Figura 1** – Consads implementados pelo MDS (40 consads)



*Recebido em outubro de 2005 e revisto em dezembro de 2006*