

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: OS ARRANJOS INDUZIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA CAPACIDADE NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO¹

TERRITORIAL DEVELOPMENT OF RURAL AREAS: THE ARRANGEMENTS INDUCED BY PUBLIC POLICIES AND THEIR CAPACITY TO PROMOTE DEVELOPMENT

Antonio César Ortega²

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia
acortega@ufu.br

Resumo

Nas últimas décadas disseminam-se no Brasil políticas de desenvolvimento territorial com intuito de reduzir as disparidades regionais. A partir desses espaços territoriais foram constituídos arranjos sócioprodutivos, espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada, que motivaram a busca de soluções para os problemas das suas localidades por meio de projetos de desenvolvimento eleitos pela comunidade. Essas experiências, portanto, têm como um de seus objetivos propiciar a elevação da competitividade territorial nos circuitos econômicos regionais, nacional e internacional, aproveitando a sinergia cooperativa entre os atores e o ganho de escala que pode ser conquistado a partir de ações coletivas. Passadas duas décadas, o que se observa é que nem sempre esses objetivos foram alcançados, requerendo, assim, uma avaliação dessas propostas de políticas públicas. Nesse artigo, identificamos uma série de dificuldades encontradas pelos territórios induzidos por políticas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Territórios rurais. Arranjos socioprodutivos. Políticas públicas.

Abstract

In the last decades, there has been a spread of territorial development policies in Brazil with the objective of reducing regional disparities. Based on these territorial spaces, socio-productive arrangements have been made, spaces for participatory governance of both the local political power and the organized civil society. These spaces have motivated the search for solutions to the problems of the locations through the implementation of development projects chosen by the community. These experiences, however, aim to elevate the level of territorial competitiveness in regional, national and international economic circuits, by taking advantage of the cooperative synergy between the actors and the scale gain that can be achieved from collective actions. After two decades, we have observed that these goals have not been always attained, thus requiring an evaluation of public policy proposals. In this article, we have identified a number of difficulties encountered by territories induced by public policies.

Key-words: Territorial development. Rural territory. Socioprodutive arrangements. Public policies.

Introdução

A temática do desenvolvimento territorial tem despertado o interesse de diferentes áreas do conhecimento, como Economia, Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Geografia.

No Brasil, experiências territoriais ganharam maior expressão no contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes em meados dos anos 1990. Os ideais liberalizantes passaram a protagonizar o ideário econômico e político latino-americano, depois da chamada “década perdida”, nos anos 1980, quando a estagnação econômica e a inflação descontrolada eram os temas de maior preocupação dos governos e da sociedade. Naqueles anos, os sucessivos planos de estabilização, tentativas fracassadas de enfrentamento da grave crise econômica, criaram as condições para a adoção dos ideais neoliberalizantes do Consenso de Washington³. Como consequência, o intervencionismo estatal passava a ser "satanizado" e teve lugar a desregulamentação da economia, privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público etc. (BELLUZZO COORD., 2011 e BELLUZZO ; ALMEIDA, 2002)

Naquele contexto, foram propostas reformas administrativas (flexibilização trabalhista, “enxugamento” do aparelho do Estado etc.) e políticas de ajustes estruturais que implicaram na readequação do papel do Estado, com forte impacto sobre o conjunto das políticas públicas do período. Assim, na década de 1990, passamos a ter, na América Latina e no Brasil, a primazia da política de estabilização monetária sobre as demais políticas públicas, sempre sob a expectativa da retomada dos fluxos financeiros internacionais, que permitissem honrar os compromissos de pagamento das dívidas públicas e recolocar a economia nos trilhos do crescimento. (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002)

Não obstante os objetivos traçados pelas políticas orientadas pelo Consenso de Washington, a gravidade da situação de desigualdade e pobreza exigiu algumas respostas dos países em desenvolvimento, na sua maioria, sugeridas pelos organismos multilaterais⁴. Essas políticas enquadravam-se na lógica das políticas públicas recomendadas pelo referencial neoliberal e visavam, em última instância, delegar aos

mercados a resolução dos problemas. (WORLD BANK, 2001)

Nessa situação, disseminam-se, na América Latina, políticas de desenvolvimento territorial, cujo propósito era o de promover uma redução das disparidades regionais, de maneira autônoma e endógena, a partir da indução da constituição de arranjos sócioprodutivos em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada. Desde então, o enfoque territorial vem motivando atores sociais locais a buscar, nessa estratégia de desenvolvimento, a solução para os problemas das suas localidades, por meio de projetos virtuosos de desenvolvimento eleitos pela comunidade. Essas experiências têm como um de seus objetivos propiciarem a elevação da competitividade territorial nos circuitos econômicos regionais, nacional e internacional, aproveitando a sinergia cooperativa entre os atores e o ganho de escala que pode ser conquistado a partir de ações coletivas.

Passadas duas décadas, não obstante, o que se observa é que nem sempre esses objetivos foram alcançados, requerendo, assim, uma avaliação dessas propostas de políticas públicas.

As políticas territoriais brasileiras, assim como fizeram outros países latino-americanos, tomaram como referência, principalmente, as experiências europeias da chamada *Terceira Itália* e do *Programa Leader* da União Européia. No caso italiano, trata-se de uma experiência de desenvolvimento territorial relativamente autônomo, enquanto que, no caso do *Leader*, se constitui na política de desenvolvimento territorial dirigido às zonas rurais de seus países membros. Quanto aos arranjos sócioprodutivos do *Leader*, há que se reconhecer que, além de induzir à constituição de arranjos sócioprodutivos para a seleção de projetos em uma perspectiva *bottom-up*, as ações *top-down* (de governos nacionais e da União Europeia) foram fundamentais para o sucesso dessa experiência, pois melhoraram as condições infraestruturais e institucionais desses territórios e, dessa maneira, as suas condições de competitividade. (Foro IESA, 2009; SUMPSI, 2007)

Inegável reconhecer que, nos âmbitos acadêmicos, governamentais e da sociedade civil, foi sendo construído, nas últimas décadas, um aparente consenso em torno da descentralização da ação pública, viabilizada pela adoção de políticas que fossem capazes de representar a centelha detonadora do desenvolvimento. Porém, ao

contrário do que ocorreu na União Europeia, no caso da América Latina, essas políticas foram implementadas sob a perspectiva neoliberal do *Consenso de Washington* e representaram, na prática, uma desobrigação do Estado junto a esses territórios, uma vez que induziam aqueles arranjos e a eles outorgava a responsabilidade pelo diagnóstico de sua realidade, identificação e elaboração de projetos e sua gestão. Assim, com base em seu capital social, esperava-se que, de maneira autônoma e endógena, a sociedade construísse um processo de desenvolvimento virtuoso. Ao Estado, além de induzir a constituição dos arranjos sócioprodutivos para uma gestão concertada dos projetos territoriais, caberia implementar políticas compensatórias focalizadas, em substituição às políticas universais típicas das políticas de bem-estar social.

Essas políticas foram acompanhadas por propostas de descentralização fiscal e maior autonomia político-administrativa, incorporadas em novas ou reformadas constituições. Assim, não contradizendo as políticas de estabilização, que implicavam forte ajuste estrutural, a descentralização fiscal não foi acompanhada por transferências de recursos financeiros adequados para a execução das responsabilidades assumidas (FINOT, 2005).

Em outro estudo, mostramos que, ainda que as forças territoriais sejam aglutinadas em torno de um projeto de desenvolvimento que represente os anseios de amplos segmentos sociais, não se pode deixar de reconhecer as dificuldades para seu sucesso (ORTEGA, 2008). Mesmo porque os processos de reterritorialização requerem, além da participação de forças locais, ações externas que, no caso dos territórios economicamente deprimidos⁵, despertem pouco ou nenhuma atração por parte dos grandes capitais nacionais ou internacionais. Essa ação externa, portanto, nesses casos, só pode vir do Estado. Assim, para criar as condições para o desenvolvimento, a ação governamental deve estar dirigida a investimentos em infraestrutura básica, de comunicação e transporte, energia, educação, saúde, etc. Dito de outra maneira, para que se tenha êxito nos chamados territórios deprimidos, reduzindo-se as disparidades econômicas e sociais entre e intraterritorial, é preciso que as políticas de descentralização adotem ações *top-down* combinadas com as *bottom-up*.

As políticas públicas territoriais dos anos 2000

As recentes políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil, induziram a constituição de territórios zonas, ou seja, territórios constituídos em espaços geográficos contínuos. Apreendemos, portanto, por **territórios**, os espaços delimitados, em cujo interior se praticam diferentes tipos de intercâmbio (inclusive de poder) assim como com o exterior (outros territórios, localidades, espaços regionais ou nacionais e a economia internacional), numa perspectiva de competitividade territorial, que combina as dimensões econômica, social, ambiental e política. (SEPÚLVEDA et al., 2003) Como consequência, utiliza-se a noção de território como uma “construção territorial, e pressupõe um projeto (de escala regional/territorial) concertado socialmente e detonador do desenvolvimento” (MOHAR, 2008, p.25).

Essas propostas de políticas territoriais foram constituindo um aparente consenso em torno da descentralização da ação pública como instrumento de promoção do desenvolvimento. E, como nos chama a atenção Fiori (1995);

...o tempo político-econômico, inaugurado pela revolução soviética e pela crise dos anos 30, reforçado pela reconstrução econômica e pela guerra fria após a Segunda Guerra Mundial, foi um tempo de centralização do poder; fosse na forma dos ‘welfare states’, dos estados socialistas ou dos estados desenvolvimentistas, independentemente da natureza democrática ou autoritária de seus governos. (FIORI, 1995, p.20).

Porém, reconhece Fiori (1995), “hoje já há um total consenso” em torno das políticas descentralizadoras, e:

Essa proposta (descentralização) adquiriu extensão universal ocupando um espaço cada vez maior no discurso programático de todos os partidos políticos, independentemente de sua posição no espectro político-ideológico clássico. (FIORI, 1995, p.20).

Fortalecendo essa posição, agências multilaterais (BM, BID, FIDA, IICA, FAO e CEPAL, entre outras) aprovaram, nos últimos anos, estratégias de desenvolvimento que adotassem o enfoque territorial. Documento do Banco Mundial, por exemplo, dirigido particularmente à América Latina, recomenda a criação de novas institucionalidades (arranjos sócioprodutivos locais) para o meio rural como forma de alcançar a boa governança. Dessa maneira, avalia o Banco Mundial que:

A combinação de uma maior descentralização e do desenvolvimento da democracia local são elementos chave para a progressiva criação de condições para uma maior participação e responsabilização ao nível local. (WORD BANK, 2001,p.13) (Tradução dos autores).

Não obstante, chama-nos a atenção Harvey:

nada disso significa que a nação-Estado tenha sido ‘esvaziada’. [...] A fim de fazer funcionar a atual vaga do neoliberalismo, o Estado tem de penetrar ainda mais intensamente em certos segmentos da vida político-econômica e tornar-se ainda mais intervencionista do que antes. (HARVEY ,2004,p.94).

De qualquer maneira, em novas ou reformadas constituições latino-americanas, foram aprovados projetos de descentralização fiscal e autonomia político-administrativa.

Entretanto essas inovações constitucionais passaram rapidamente a ser questionadas, à medida que a crise econômica latino-americana aprofundava-se, evidenciada pela crise da dívida externa no início dos 80, que excluiu o continente do sistema financeiro internacional. Porém, como consequência da crise fiscal daqueles países, constatamos que as transferências de responsabilidades não foram acompanhadas por transferências de recursos financeiros adequados para a execução das responsabilidades assumidas. Essa constatação fica evidente, quando verificamos as participações dos recursos orçamentários das localidades em comparação com as disponibilidades das instâncias superiores.

De acordo com Finot (2005), no caso latino-americano, o Brasil é um dos países que promoveram a maior descentralização do orçamento nas últimas décadas. Ainda assim, concentra mais de 60% dos recursos no governo central. O México, um caso intermediário, concentra, aproximadamente, 70%, enquanto que o caso mais estremado, o Chile, concentra, no governo central, quase 90% dos recursos orçamentários.

Dessa maneira, conclui o pesquisador:

...as estratégias de ajustes às novas condições econômicas internacionais, sobretudo aquelas impostas pelo ônus da dívida, acabaram convergindo em direção ao chamado programa neoliberal de estabilização e reformas estruturais destinadas a diminuir a presença econômica dos estados, desregular o mercado e ‘abrir’ as economias nacionais. (FIORI, 1995, p.31).

Como consequência, pode-se dizer que continua a existir uma distribuição assimétrica dos recursos, e os benefícios que possivelmente haveria na descentralização acabam sendo captados sobretudo por regiões e localidades mais desenvolvidas, que dispõem de meios e capacitação para desempenhar as funções que lhes foram sendo atribuídas. Dessa forma, mantêm-se, ou mesmo se agravam as disparidades inter-regionais.

Por outro lado, não podemos ignorar que, desde baixo, também temos uma reivindicação para implementação de políticas descentralizadas. Para isso, é preciso observar que o processo de redemocratização na América Latina fortaleceu esse movimento, e a propostas de desenvolvimento local ganham corpo. Assim, a questão do desenvolvimento local adquiriu protagonismo na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, como consequência de vários fatores. Dentre muitos, destacamos: i) o fortalecimento de forças sociais locais na luta pela redemocratização; ii) o avanço do processo de descentralização, com ampliação das responsabilidades de instâncias subnacionais na formulação e gestão de políticas públicas, como resultado das demandas desde baixo e do estímulo das agências multilaterais, as políticas governamentais vem incentivando, em maior ou menor intensidade, nos países latino-americanos; iii) o incentivo de um intenso processo de redução da participação do Estado na economia, como resultado da hegemonia do chamado Consenso de Washington, que, na década dos noventa,.

Dessa maneira, como alternativa ao espaço deixado pelo Estado, 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 o propósito de construir projetos de desenvolvimento mais abrangentes, como arranjos produtivos locais com vistas à regulação de cadeias produtivas referenciadas territorialmente.

Apesar dessas conquistas, é importante observar que uma gestão descentralizada não depende apenas da vontade da forças econômicas e políticas locais. Determinadas condições econômicas, sociais e políticas precisam viabilizar uma coesão territorial visando a objetivos comuns. Como consequência, há que se reconhecer a possibilidade de dificuldades na construções de pactos territoriais para o desenvolvimento.

Exatamente por isso que, em nosso entender, é preciso ter clareza quanto às potencialidades e aos limites do enfoque localista, que não podem, portanto, ser tomados como panaceia para a inserção daqueles territórios em circuitos comolcoerciais de bens e serviços. As dificuldades para a construção daquela coesão territorial são, ainda, mais evidentes nas realidades de territórios deprimidos⁶.

Nesse sentido, não podemos ignorar as assimetrias de poder nos territórios. Tanto inter como intraclasses. E, dessa maneira, para que se promova um processo de desenvolvimento menos desigual, em que se vise à redução dessas assimetrias, sem dúvida alguma, tem-se um grande desafio.

Experiências territoriais brasileiras constituídas por indução de políticas públicas

Vimos constituir, nos últimos anos, no Brasil, tanto arranjos sócioprodutivos territoriais induzidos por políticas públicas, como a consolidação de estruturas de governança privadas, também de base territorial, e que vêm coordenando cadeias produtivas para ampliação da escala, no propósito de alcançar maior capacidade de competitividade nos mais dinâmicos mercados nacionais e internacionais. Portanto, no primeiro caso, temos arranjos territoriais constituídos por indução do governo central, para a implementação de um modelo de desenvolvimento que leva em consideração projetos reivindicados desde baixo para a superação de uma situação de subdesenvolvimento. Esses são os casos dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), criados no âmbito do Programa Fome Zero, dos Territórios Rurais da Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criados em 2003, e, mais recentemente, em 2008, dos Territórios da Cidadania.

Essas experiências, em última instância, buscam criar a centelha que detone o processo de desenvolvimento, desafio que está na base da grande maioria das políticas que utilizam o enfoque territorial.

Por outro lado, proliferam, ainda, particularmente em torno de cadeias agroindustriais, estruturas de governança organizadas autonomamente, que visam enfrentar as duras realidades de mercados globalizados. Essas experiências, como é o caso do Vale dos Vinhedos da Serra Gaúcha (ORTEGA; JEZIORNY, 2011) e do Café do Cerrado no Cerrado Mineiro (ORTEGA; JESUS, 2012), buscam consolidar sua atividade

tomando como referência o território. Essas experiências, almejam, ainda, a conquista da certificação de sua produção, especialmente, a conquista da Denominação de Origem.

Aqui, entretanto, vamos nos dedicar à constituição dos territórios induzidos por políticas públicas, que vêm utilizando o enfoque territorial em sua implementação, e o fazem a partir da constituição de territórios zonas. Na implementação dessas políticas de desenvolvimento territorial, alguns pressupostos são considerados para sua implementação:

- grandes bolsões de pobreza se concentram nos ambientes rurais (campo e municípios de perfil rural);

- o rural é tomado como um espaço e se diferencia da abordagem que o identifica com o setor agropecuário;

- o processo de desenvolvimento deve se dar com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais);

- com a introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, reforma institucional, com a criação de novos modelos de governança local, deve levar a cabo a descentralização administrativa e/ou política;

- essa nova governança se sustentaria em função de uma concertação social, cujo resultado é um pacto territorial (inter e intraclases e público-privado) com vistas ao desenvolvimento endógeno. O enfoque territorial, portanto, vem sendo enaltecido como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, essencialmente, de predominância da agricultura familiar.

Segue uma breve apresentação dos três principais programas governamentais que induzem a constituição de arranjos sócioprodutivos territoriais para o meio rural: os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), os Territórios Rurais do MDA e os Territórios da Cidadania.

Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – os Consads

Essa experiência territorial, que induziu a constituição de arranjos sociais territoriais, objetiva alcançar a redução da pobreza e promover o desenvolvimento territorial por meio da segurança alimentar. Portanto, privilegiando territórios rurais

deprimidos, foram criados os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads)⁷, que visam alcançar aqueles objetivos por meio da geração de emprego e renda em territórios em situação de insegurança alimentar.⁸

Em 2003, foram instituídos pelo MDS 40 (quarenta) Consads, com uma organização centrada num órgão de deliberação, com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional. As decisões negociadas e pactuadas no Fórum deram origem a Planos de Ação que se transformaram em projetos de desenvolvimento territorial. O Fórum constitui-se, dessa maneira, numa instância máxima de participação e deliberação, com participação de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do poder público dos municípios que o compõem. Com essa composição, pretende-se minimizar o poder político local tradicional, rompendo com velhas práticas clientelistas que se mantêm nas regiões menos desenvolvidas do país.

A ideia básica que norteia a atuação dos Consads é a de que existem problemas locais que extrapolam os limites municipais. A importância dessa institucionalidade intermunicipal reside, principalmente, no perfil socioeconômico dos municípios dessas regiões.

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

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 Fóruns devem buscar decisões negociadas e pactuadas para elaboração de seus Planos de Ação Territorial. Esses planos devem ser acompanhados de um processo seguinte de monitoramento e avaliação dos processos, resultados e impactos das ações implementadas.

Os Planos da Ação, mediante a identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal, que possam integrar esses planos e que devem ser apoiadas pelo governo federal, por meio dos planos de investimentos públicos destinados ao desenvolvimento local e ao combate à insegurança alimentar, representam ações *top-down* de atendimento das demandas realizadas pelo Consórcio.

Visando às ações sinérgicas locais, elabora-se um projeto intermunicipal de desenvolvimento, buscando explorar as vantagens comparativas e competitivas de cada município. Nesse sentido, requer-se o fortalecimento das ações coletivas e a 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 intentando o desenvolvimento territorial sustentável.

Atuando por meio de políticas estruturantes, como contraponto às medidas emergenciais exigidas para o atendimento de populações ameaçadas pela insegurança alimentar, pretendia-se que as ações dos Consads estabelecessem as bases sólidas para o desenvolvimento e, dessa maneira, gerassem um ambiente socioeconômico propício para a garantia de segurança alimentar. Há que se reconhecer, entretanto, que essa experiência perdeu prioridade com a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Assim, desde a criação do MDS, abortou-se a proposta de ampliação do número de Consads, mantendo-se os mesmos 40 (quarenta), inicialmente, criados e com valores orçamentários modestos.

Mais recentemente, o MDS vem articulando, junto aos Consads, a criação de Consórcios Públicos com personalidade jurídica de direito público, com objetivo de facilitar a gestão pública nos municípios e permitir que eles trabalhem em parceria e melhorem sua capacidade técnica, gerencial e financeira. Essa ação foi viabilizada com a aprovação Lei dos Consórcios, que visou à constituição de um ente institucional intermediário entre o município e o estado, possibilitando, por exemplo, a transferência de recursos da União a essa instância.

Territórios Rurais do MDA

A partir de 2003, os recursos do Pronaf que eram dirigidos à linha de financiamento Infraestrutura e Serviços, passaram a ser alocados, na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para as ações dos Territórios Rurais. Essa ação territorial do MDA também passa a utilizar a estratégia intermunicipalista, em substituição à municipalista, para a

constituição de seus arranjos sócioprodutivos. A organização municipal foi anteriormente utilizada pela linha de financiamento de Infraestrutura e Serviços do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, que constituiu os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS).

Esses Territórios Rurais assumiram a ter os seguintes objetivos: a) subsidiar a formulação de políticas públicas estruturantes de responsabilidade do MDA; b) propor a adequação, inclusive legal, de políticas públicas federais, às demandas da sociedade e às necessidades do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais; c) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social por meio da articulação e apoio a uma Rede Nacional de Órgãos Colegiados; d) considerar o território foco de planejamento e gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável; e) propor estratégias de acompanhamento, avaliação e participação para deliberar sobre os projetos a serem implementados.

O desafio inicial da Secretaria do Desenvolvimento Territorial era identificar e constituir os Territórios Rurais a partir de elementos de coesão social e territorial. Para isso, apresentou-se uma definição operacional de território.

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2003f, p.34).

No caso dos Territórios Rurais, os critérios multidimensionais e os elementos de coesão social e territorial foram definidos pela predominância de elementos rurais⁹, das pequenas e médias cidades, vilas e povoados (BRASIL, 2003f, p.34).

Outros critérios mais específicos também foram considerados na definição dos territórios rurais “prioritários”¹⁰, como são os casos do baixo dinamismo econômico e da existência de situação de pobreza. Sob essa orientação geral, a SDT/MDA já instalou 164 Territórios Rurais¹¹, que incluem 2500 municípios.

Dessa maneira, articulando municípios rurais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, foram constituídos arranjos intermunicipais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável. Sempre numa perspectiva, pelo

menos em nível formal, de superação da rígida dicotomia rural-urbana, que ainda é se constitui em um grande desafio para a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial adotada pela SDT (Brasil, 2003).

Assim como registramos no caso dos Consads, os Territórios Rurais também podem se beneficiar da constituição de consórcios intermunicipais previstos na Lei dos Consórcios (Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005). Até então, a falta de legislação que reconhecesse uma instância intermediária entre os municípios e o governo estadual dificultava a transferência de recursos do governo federal. Legalmente, os governos estaduais e o federal somente poderiam transferir recursos para os municípios ou para as Organizações Sociais Civis de Interesse Público (OCIPs). Com a promulgação dessa legislação, consórcios públicos poderão: firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo.

Territórios da Cidadania

Os Territórios da Cidadania (TCs) constituem-se em um dos eixos de ação do governo federal com vistas à redução da pobreza e das desigualdades. Assim, por meio desse programa, pretende-se superar a pobreza rural aplicando a estratégia do desenvolvimento territorial para a geração de emprego e renda.

No ano de 2008, foram instalados 60 TCs e, no ano de 2009, outros 60, completando os atuais 120 TCs¹², instituídos a partir dos TRs, sendo priorizados os territórios que se podem denominar de deprimidos, onde se concentra boa parte da pobreza rural do país. Portanto, a escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania requer, como pressuposto, sua incorporação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os demais critérios de seleção dos TRs que se converteram em TCs são os seguintes: possuem os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, Decreto de 22/02/2008) (Ver síntese dos dados dos 120 TRs na tabela 1).

**Desenvolvimento territorial rural:
os arranjos induzidos por políticas públicas
e sua capacidade na promoção do desenvolvimento**

Antonio César Ortega

Tabela 1 - Síntese dos Territórios da Cidadania

	Brasil	Territórios	(%)
Número de Territórios	120	-	-
Municípios	5.564	1.851	33,27
Área	8.626.768,60	4.527.695,40	52,48
População	183.989.711	42.741.272	23,23
População Rural	28.425.733	13.128.956	46,19
Pescadores	390.676	210.502	53,88
Agricultores Familiares	4.363.034	2.041.552	46,79
Família Assentadas	880.655	587.234	66,68
Demanda Social (*)	5.243.689	2.628.786	50,13
Bolsa Família	11.047.139	4.048.303	36,65
Quilombolas	1.467	973	66,33
Terras Indígenas	612	317	51,80
N de Municípios Alta Renda (**)	1.567	163	10,40
N de Municípios Baixa Renda (**)	725	453	62,48
N de Municípios Dinâmicos (**)	1.002	623	62,18
N de Municípios Estagnados (**)	2.264	611	26,99

(*)Demanda Social: Igual a soma das variáveis Famílias Assentadas e Agricultores Familiares.

(**)Desigualdade Regional: cruzamento das variáveis "rendimento domiciliar médio" e "crescimento do PIB per capita". Alta Renda: alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo observado; Dinâmicos: rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa; Estagnados: rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico; Baixa Renda: baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo.

Fonte: Dados disponíveis em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>>. Acessado em: 10/05/10.

Para alcançar seus objetivos, como explicita em seus documentos oficiais de constituição, a estratégia a ser utilizada nos TC é da **inclusão produtiva das populações pobres dos territórios**, o que requer um grande conjunto de ações governamentais coordenadas, com o planejamento e integração de políticas públicas; busca da universalização de programas básicos de cidadania e ampliação da participação social.

Os Territórios da Cidadania articulam 22 Ministérios, sendo que 15 com ações diretas junto aos TCs, e compõem seu Comitê Gestor Nacional¹³. São eles: Desenvolvimento Agrário/Incrá, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Aquicultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria Geral, Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil.

Exemplo de ação integrada e que cria uma melhor infraestrutura para a inclusão produtiva rural é o Programa Luz para Todos, coordenado pelos Territórios da

Cidadania junto com o Ministério de Minas e Energia. Com esse programa, foram realizadas mais de 2,2 milhões ligações de energia no meio rural, condição para a melhoria da qualidade de vida de seus moradores, mas também para melhorar suas condições de produção. Exemplo, portanto, de que a multidimensionalidade da pobreza deve ser enfrentada de maneira articulada em diversas frentes.

Observa-se, assim, uma inovação importante em relação aos TRs. Constitui-se um **arranjo horizontal** em nível do governo federal para articular as diferentes ações territoriais. Por sua vez, para fortalecer a **coordenação vertical**, foram criados em nível estadual os Comitês de Articulação Estaduais, que auxiliam na intermediação das relações entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais.

Além dessa articulação vertical, cabe ao Comitê de Articulação Estadual coordenar as ações entre os representantes dos municípios membros dos Territórios, os vários órgãos do governo estadual e os do governo federal com atuação nos estados. Esse Comitê, de caráter consultivo e propositivo, tem como atribuição: apoiar a organização e mobilização dos colegiados; fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do Programa; auxiliar na divulgação do Programa; e apresentar sugestões de novos territórios e de ações.

São realizadas, nos TCs, 180 ações organizadas em três eixos estruturantes: apoio às atividades produtivas, cidadania e direito e infraestrutura. E sete temas: Organização Sustentável da Produção, Ações Fundiárias, Educação e Cultura, Direitos e Desenvolvimento Social, Saúde, Saneamento e acesso à Água, Apoio à Gestão Territorial e Infraestrutura (Tabela 2).

Para essas ações, observa-se um crescimento expressivo no volume de recursos alocados, que passaram de R\$ 10 bilhões, em 2008, para R\$ 23,5 bilhões em 2010. Chama-nos a atenção a participação do tema direitos e desenvolvimento social, em que são previstas 13 ações, dentre as quais, o Programa Bolsa Família. Em 2008, o volume alocado para esse tema representava 49,5% de todo o orçamento do Programa Territórios da Cidadania, e, em 2010, essa participação, apesar do crescimento do volume alocada no tema, caiu para 39,2% em função do maior crescimento do volume total alocado no Programa (Tabela 2).

Outro dado a ser ressaltado na tabela 2 diz respeito ao tema do financiamento de

ações dirigidas à organização sustentável da produção. Esse tema abarca 88 ações, como o financiamento da agricultura familiar, a assistência técnica, a constituição de arranjos produtivos locais, dentre outros. Em 2008, esse tema representava 16,5% do total de recursos alocados no Programa e, três anos depois, sua participação passou a representar 22% de um total de recursos de mais de duas vezes superior. Isso representou uma ampliação de recursos de mais de três vezes entre 2008 e 2010.

Tabela 2 – Investimentos no Programa Territórios da Cidadania: Brasil 2008-2010

Tema	N° de ações por tema	2008	2009	2010
		Investimentos realizados	Investimentos realizados	Investimentos realizados*
Ações Fundiárias	12	178,7	297,8	457,0
Apoio à Gestão Territorial	7	18,3	9,6	32,0
Direitos e Des. Social	13	4.974,8	9.568,9	9.223,6
Educação e Cultura	32	503,4	1.032,8	880,3
Infraestrutura	12	1.049,9	2.168,0	4.142,2
Org. Sustentável da Produção	76	1.657,6	5.771,1	5.167,9
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	28	1.628,7	3.122,3	3.599,4
Total	180	10.056,4	21.970,5	23.502,4

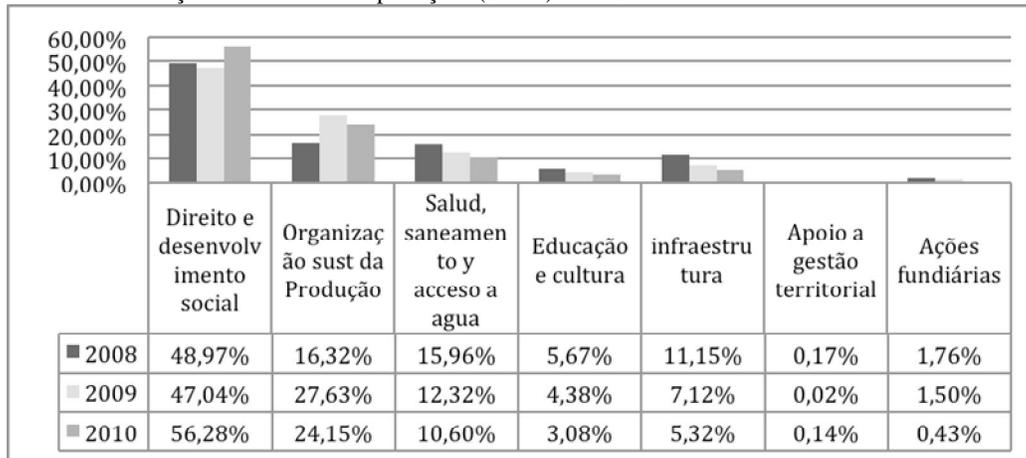
Fonte: MDA.

*Previsão de investimentos com base nos anos anteriores.

Esses dados referentes ao financiamento de organização produtiva são, no nosso entender, particularmente importantes. Suas ações, espera-se, podem representar maior inclusão produtiva e autonomia, um dos grandes objetivos do Programa. Entretanto, conforme podemos observar por meio dos dados do gráfico 1, nos três anos analisados, manteve-se a concentração dos recursos nas ações dirigidas aos Direitos e Desenvolvimento Social, associados, essencialmente, ao Programa Bolsa Família, e outras transferências de renda, o que nos permite inferir que o programa ainda está longe de conseguir promover a inclusão produtiva esperada de seus beneficiários. Em 2010, foram alocados 56% dos recursos dos TCs às ações de Direitos e Desenvolvimento Social, enquanto que, para as ações de Organização Sustentável da Produção, foram 24%.

**Desenvolvimento territorial rural:
os arranjos induzidos por políticas públicas
e sua capacidade na promoção do desenvolvimento**

GRÁFICO 1: Orçamento Executado por ações (Brasil): TCs 2008-2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do MDA (2010)

Merece destaque, também, a concentração de recursos orçamentários dos TCs na Região Nordeste, que, conforme dados da Tabela XX, abarca a maior população pobre do país. O Censo Demográfico de 2010 registrou que, naquela Região, concentram-se 59,07% da população pobre do país (Tabela 3). Por sua vez, em 2010, 58% dos recursos orçamentários dos TCs foram alocados nos estados da região Nordeste, a Região Norte ficou com 14%, o Sudeste com 12%, o Sul com 10% e o Centro-Oeste com 5%.

Tabela 3 – Distribuição da população em extrema pobreza segundo grandes regiões, 2010.

	Total	%
Brasil	16.267.197	100,00
Norte	2.658.452	16,34
Nordeste	9.609.803	59,07
Sudeste	2.725.532	16,75
Sul	715.961	4,40
Centro Oeste	557.449	3,43

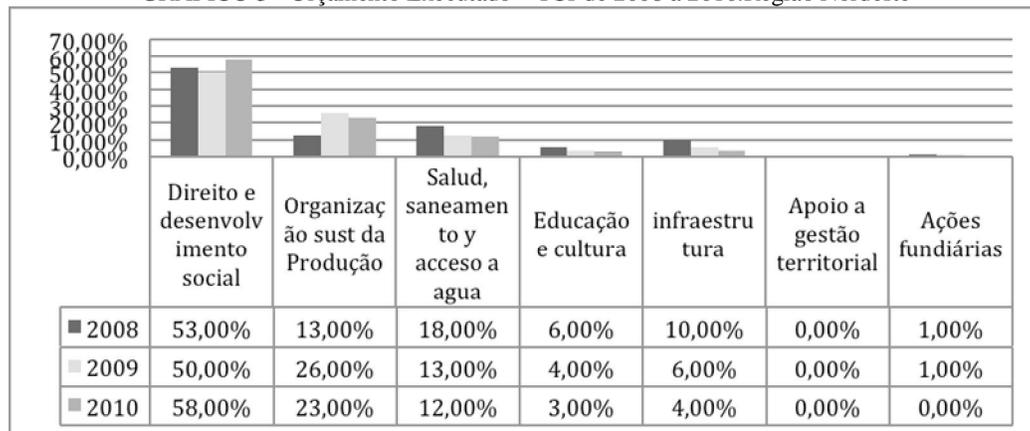
Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaborado: MDS

No caso da Região Nordeste, apesar dos recursos destinados à Organização Sustentável da Produção terem dobrado de participação de 2008 para 2009, de 13 para 26%, ainda concentra 50% os recursos alocados em seus Territórios da Cidadania no tema Direitos e Desenvolvimento Social (Gráfico 3).

Portanto, interessante observar, ainda, com base na distribuição percentual do orçamento dos TC, que é nos estados em que se concentra o maior número de pobres do

país que é maior a participação do volume de recursos destinados ao tema dos Direitos e Desenvolvimento Social.

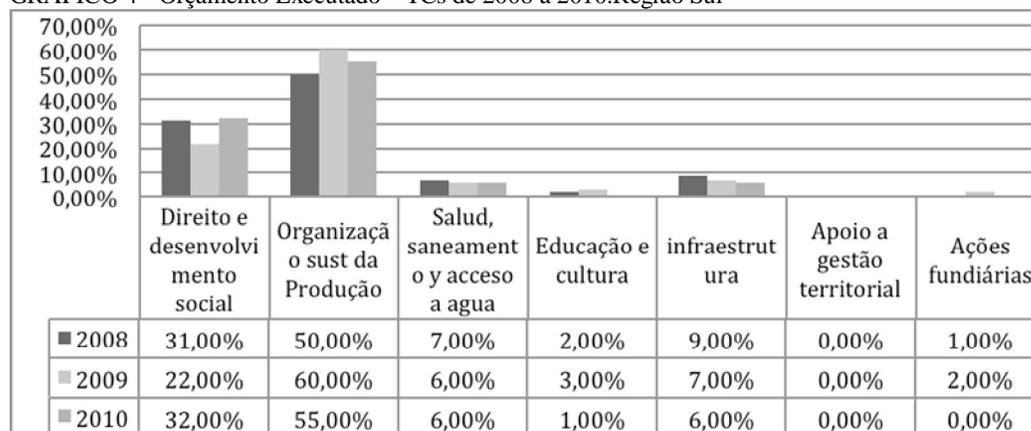
GRÁFICO 3 - Orçamento Executado – TCs de 2008 á 2010:Região Nordeste



Fonte: Elaborado pelo Ortega a partir de dados do MDA (2010).

Enquanto isso, é nos estados de menor pobreza que encontramos os maiores percentuais de recursos destinados à Organização Sustentável da Produção. Ou seja, podemos inferir que é nesses estados que se encontram as maiores possibilidades da promoção da inclusão produtiva e menor dependência das transferências de renda. Observe-se que, em 2009, para a região Sul, 60% dos recursos alocados em seus Territórios da Cidadania foram destinados a Organização Sustentável da Produção. A seguir, no gráfico 4, distinguise-se as proporções gastas em cada um deles.

GRÁFICO 4 - Orçamento Executado – TCs de 2008 á 2010:Região Sul



Fonte: Elaborado pelo auto a partir de dados do MDA (2010).

Portanto, pode-se concluir que, na Região Nordeste, ainda estamos em uma etapa de conferir a segurança alimentar nos domicílios rurais pobres, e suas rendas vêm sendo acrescidas pelas transferências governamentais. Agora, é preciso dar um passo adiante para alcançar a inclusão produtiva e autonomização dessas famílias.

Conclusões

A apologia à estratégia territorial de desenvolvimento tem levado a um certo modismo. Porém, independentemente desse comportamento, a questão concreta a se responder é: o que dizer para as comunidades de territórios deprimidos, ávidas por poder sair da situação de subdesenvolvimento em que se encontram? Nesse sentido, aquela estratégia, superadas sérias dificuldades, pode obter êxito nos seus propósitos.

Nossas pesquisas, entretanto, têm identificado uma série de dificuldades encontradas pelos territórios induzidos por políticas públicas. Além das dificuldades conjunturais e estruturais que enfrentam os territórios na busca de uma trajetória virtuosa de desenvolvimento, os programas territoriais ainda vêm enfrentando outros, que passam pela própria forma como foram selecionados os municípios que compõem os arranjos, nem sempre refletindo o que podemos considerar por um território. Ademais, os necessários envolvimento governamentais e sociais nem sempre ocorrem de maneira adequada, ainda que o arranjo vertical constituído pelo Programa Territórios da Cidadania tenha buscado enfrentar essa dificuldade, com a participação dos diferentes níveis de governo.

Não obstante ser inerente a arranjos que preveem a participação de todos os segmentos sociais territoriais, os conflitos identificados não têm conseguido construir pactos territoriais em torno de projetos de desenvolvimento incluídos em virtude da extrema assimetria econômica, política e social encontradas. O que se vem observando, portanto, é que não basta adotar uma perspectiva idealista, de que, a partir de uma maior participação social, gestar-se-ia um processo de desenvolvimento, endógeno e autônomo. O caso nordestino ilustra bem essa realidade, pois, apesar de previstos, os recursos para a elevação da capacidade produtiva territorial, ainda são minoritários na participação do total de recursos alocados, majoritariamente dirigidos às transferências de renda para combater a pobreza e a insegurança alimentar.

Não nos colocamos, portanto, entre os idealistas, que creem que a simples organização de um arranjo sócioprodutivo local possa viabilizar o desenvolvimento autônomo e endógeno, nem entre os céticos, que não acreditam que territórios deprimidos, descapitalizados, vítimas da pobreza e de práticas clientelistas e coronelistas históricas sejam capazes de realizar um diagnóstico, formular um plano por meio da eleição pactuada, para que projetos locais sejam bem sucedidos e consigam inserir-se em mercados globais concentrados, tecnologicamente dominados e de escalas gigantescas. Colocamo-nos no meio do caminho entre essas posições, reconhecendo que, não obstante os desafios para a construção de um projeto de desenvolvimento territorial por meio de um pacto alcançado num espaço de concertação social, quase sempre, induzido pelo Estado¹⁴. Porém, mais do que a indução de um arranjo sócioprodutivo local, é oportuno reconhecer as condições concretas dessas comunidades, não ignorando sua história e nem tampouco o momento histórico em que se espera seja detonado o processo de desenvolvimento. Assim, a intervenção estatal continua sendo fundamental, constituindo uma infraestrutura sócioprodutiva básica (transporte, saneamento básico, educação, saúde, comunicação, financiamento, etc.) e fomentando os bons projetos identificados a partir de um diagnóstico realizado pela comunidade local.

Notas

¹ Partes deste artigo podem ser encontradas em Ortega (2013), e é resultado do projeto de pesquisa Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe, financiado pela FAO-RLC, Santiago do Chile, entre 2011 e 2012. Agradeço a Sergio Faiguenbaum, Fernando Soto-Baquero, Carlos Alves Nascimento e Alvaro Silva Jr.

² Professor Associado IV do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Agradeço ao CNPQ (Processos 408128/2013-5 e 490415/2011-3) e à Fapemig (APQ 00324-12) pelo apoio às minhas pesquisas.

³ O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão, o adotamos como “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición.” (Ocampo, 2005:8)

⁴ Essa preocupação, principalmente com relação à pobreza e à desigualdade, são reveladas pelo grande espaço que a temática passou a ocupar nos relatórios de organismos internacionais, como o Banco

Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), instituições das Nações Unidas, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

⁵ Os **territórios economicamente deprimidos** são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e do potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial). (ORTEGA, 2008)

⁶ Os **territórios economicamente deprimidos** são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e do potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial). A denominação deprimido é utilizada em documentos da União Europeia na classificação de seus territórios, particularmente, em suas políticas de desenvolvimento rural no âmbito do Programa Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural). http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm

⁷ Para maiores detalhes consultar <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad>

⁸ Importante ressaltar que os Consads, criados no âmbito do Programa Fome Zero, constituíram-se uma perspectiva ampla de busca de segurança alimentar e do desenvolvimento local.

⁹ “Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agrosilvopastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural” (BRASIL 2003f: p. 34).

¹⁰ Territórios com a predominância de agricultores familiares; com assentamentos e acampamentos rurais; atendidos pelo Pronaf; IDH-M baixos; com iniciativas de desenvolvimento em curso; com a existência de programas apoiados pelos estados; entre outros.

¹¹ Ver Anexo I.

¹² Sobre os Territórios da Cidadania pode-se consultar: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>

¹³ O Comitê Gestor Nacional é composto pelos Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa.

¹⁴ Quando falamos de busca de um pacto territorial, ou seja, a busca da concertação social em torno de um projeto político de desenvolvimento, não significa dizer que os conflitos sociais (intra e inter-classes) estejam superados. Eles continuam presentes, mas, assim como pode ser observado em outras realidades, permanecem fechados e, poucas vezes, se estabelecem enquanto conflitos abertos.

Referências

BELLUZZO, L. G. (COORD.) **Consenso do Rio. Ideias gerais para uma política macroeconômica desenvolvimentista dos países da América do Sul**. Rio de Janeiro, Intersul, 2011.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2011-2012** / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. – Brasília : Mapa/SPA, 2011. 92 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA, 2003. Disponível em: <http://www.nead.gov.br>. Acesso em: 25 set 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Bases Estatísticas RAIS/CAGED**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais/RAIS**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

FINOT, I. “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local.” **Revista de la Cepal 86**, Santiago-Chile, p. 29-46, ago. 2005.

FIORI, J. L. “O federalismo diante do desafio da globalização.” In: AFFONSO, R. de B. A. ; SILVA, P.L. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995.

FORO IESA. **Del desarrollo rural al desarrollo territorial. Reflexiones a partir de la experiencia española**. Madrid, Gobierno de España/MMAMRM-FEADER, 2009.

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

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

MOHAR, A. **Políticas de desarrollo y ordenamiento territorial**. Bogotá, Seminario de Expertos sobre Biocombustibles: oportunidades, desafíos y políticas, 5 a 7 de marzo de 2008.

OCAMPO, J. A. **Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina**. México-DF, Cepal, 2005.

ORTEGA, A. C. ; JESUS, C. M. de. **Café e território. A cafeicultura no Cerrado Mineiro**. Campinas: Alínea, 2012.

ORTEGA, A. C. ; JEZIORNY, D. L. **Vinho e território. A experiência do Vale dos Vinhedos**. Campinas: Alínea, 2011.

ORTEGA, A. C. Pobreza rural y políticas públicas: el caso de Brasil. In: FAIGUENBAUM, S.; ORTEGA, C.; SOTO-BAQUERO, F. **Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe**. Santiago Chile, FAO, 2013. (Tomo I) (101-141)

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos. Os desafios da políticas de desenvolvimento rural.** Campinas: Alínea; Uberlândia:EDUFU, 2008.

SEPÚLVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI, R.; Y PORTILLA, M. **El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.** San José, IICA, 2003.

SUMPSI, J. M. “Desarrollo rural con enfoque territorial: deferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina.” In: ORTEGA, A.C. ; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária.** Campinas: Alínea, 2007.

WILLIANSO, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting.** New York, The Free Press, 1990.

WORLD BANK. **Rural development strategy and action plan for the Latin América and Caribbean Region.** New York: v.1, set. 2001.

Documentos utilizados

Constituição da República Federativa do Brasil

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

IBGE – Censos Agropecuários (vários anos)

IBGE – Censo Demográfico (2010)

PNADS – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (vários anos)

RAIS/CAGED - Relação Anual de Informações Sociais/ Cadastro Geral de Empregados e Desempregados