

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL - DOUTORADO**

**Taciane Lais da Silva**

**AS PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAL E MULTIESCALAR DAS  
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS: UM  
ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MÉXICO**

**SANTA CRUZ DO SUL – RS  
2021**

Taciane Lais da Silva

**AS PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAL E MULTIESCALAR DAS  
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS: UM  
ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MÉXICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Virginia Elisabeta Etges

Santa Cruz do Sul – RS  
2021

CIP - Catalogação na Publicação

SILVA, Taciara Lais da

AS PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAL E MULTIESCALAR DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS: UM ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MÉXICO / Taciara Lais da SILVA. – 2021.

203 f. ; 7 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Virginia Elisabeta ETGES.

1. Territórios Rurais. 2. Políticas Públicas. 3. Arenas Políticas. 4. Brasil. 5. México. I. ETGES, Virginia Elisabeta. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Taciane Lais da Silva

**AS PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAL E MULTIESCALAR DAS POLÍTICAS  
DE DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS: UM ESTUDO DE  
EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MÉXICO**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Desenvolvimento Regional; Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Regional.

---

Dr<sup>a</sup>. Virginia Elisabeta Etges  
Professor orientador - UNISC

---

Dr. César Ádrian Ramírez Miranda  
Professor Examinador - UACH

---

Dr. Marcos Botton Piccin  
Professor examinador - UFSM

---

Dr<sup>a</sup>. Cidonea Machado Deponti  
Professora examinadora – UNISC

---

Dr. Silvio Cezar Arend  
Professor examinador - UNISC

Santa Cruz do Sul – RS  
2021

*Aos povos, que bravamente lutam e defendem  
seu território.*

## AGRADECIMENTOS

*A trajetória percorrida durante o período do Doutorado demandou anos de comprometimento e foi composta de amor, apoio, carinho, compreensão, paciência, um pouco de ansiedade, inquietudes e preocupações que por vezes tornaram o processo um tanto doloroso, exigindo a busca por maior equilíbrio emocional. Assim, entendo que o andamento deste trajeto só foi possível por ter pessoas incríveis ao meu lado que me auxiliaram direta ou indiretamente, além de muitas que surgiram em meu caminho ao longo de cada etapa vivenciada.*

*Essa caminhada começou de forma coletiva, porém no decorrer do percurso exigiu um esforço pessoal ainda maior, mas que graças a Deus e aos seres de luz que fortalecem e iluminam minha espiritualidade, tive forças e determinação para sempre seguir em frente. Eu sou grata a cada um e cada uma que manifestou solidariedade e contribuiu de alguma forma para que a conclusão do Doutorado fosse possível.*

*Especialmente a minha família, aos meus pais Julio e Berenice, agricultores familiares que sempre acreditaram no poder transformador da educação e que me dizem desde pequena que essa seria a melhor herança que eles poderiam me deixar. Agradeço imensamente a minha irmã, Dariele, por todo apoio, incentivo e motivação que manifestou ao longo desta trajetória, por todas as conversas e desabafos que tivemos.*

*Meu muito obrigado, ou melhor, meu “muchas gracias” também ao meu companheiro Luis, um dos presentes mais lindos que o destino colocou no meu caminho durante esse processo e que desde então fez essa caminhada ser mais leve e agradável. Felizmente, junto a ele se somou a satisfação de ter uma família mexicana que desde o momento que me conheceu me acolheu com muito amor. Em nome dos meus sogros Alícia e Mariano agradeço com muito carinho a todos.*

*Minha gratidão à Universidade de Santa Cruz do Sul, aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, pelos ensinamentos e pelas amizades, as quais muitas levarei para a vida toda; e, em especial, a professora orientadora Dra. Virginia Elisabeta Etges, pela sabedoria transmitida, pelo encorajamento na realização deste trabalho e pela relação de confiança construída durante o processo.*

*Ao Dr. César Ádrian Ramírez Miranda, Professor que me apoiou e me recebeu durante o Doutorado Sanduíche no México, especialmente pelo compartilhamento de conhecimentos e pela parceria construída durante essa trajetória. Gratidão também a todos e todas que fazem parte do Programa de Posgrado Ciencia en Desarrollo Rural Regional da Universidad Autónoma Chapingo, aos colegas e amigos que convivi e que me ajudaram na integração com o idioma e a cultura mexicana.*

*Por fim, agradeço à CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - pela concessão da bolsa de estudos.*

## **Coração civil**

*Quero a utopia, quero tudo e mais  
Quero a felicidade nos olhos de um pai  
Quero a alegria muita gente feliz  
Quero que a justiça reine em meu país  
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão  
Quero ser amizade, quero amor, prazer  
Quero nossa cidade sempre ensolarada  
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver*

*São José da Costa Rica, coração civil  
Me inspire no meu sonho de amor Brasil  
Se o poeta é o que sonha o que vai ser real  
Vou sonhar coisas boas que o homem faz  
E esperar pelos frutos no quintal*

*Sem polícia, nem a milícia, nem feitiço pra  
ter poder?*

*Viva a preguiça, viva a malícia que só a  
gente é que sabe ter*

*Assim dizendo a minha utopia eu vou  
levando a vida*

*Eu vou viver bem melhor*

*Doido pra ver o meu sonho teimoso, um dia  
se realizar*

*Milton Nascimento*

## Resumo

O objetivo principal desta tese é analisar as perspectivas multidimensional e multiescalar, a partir do contexto das arenas políticas, na configuração das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais tanto no Brasil quanto no México. Assim, propomos investigar os processos socioespaciais e as fundamentações teóricas que originaram as Políticas Públicas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais nos dois países. Realizamos uma discussão em torno dos conceitos sobre desenvolvimento, território e desenvolvimento rural, promovendo uma reflexão sobre a colonialidade do desenvolvimento latino-americano e a influência destes processos nos territórios, bem como na formulação das políticas públicas territoriais. Investigamos como se configuram as perspectivas multidimensional e multiescalar, mobilizadas pelos atores sociopolíticos, observando a interação de aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais na configuração do território, assim como as múltiplas escalas mobilizadas pelos atores. Em paralelo, buscamos compreender a conformação das arenas políticas no processo da formulação e da implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais do Vale do Rio Pardo (Brasil) e Atenco- Texcoco (México), do mesmo modo que as particularidades de cada território no que se refere à participação social. Para tanto, a abordagem metodológica utilizada nesta tese foi o materialismo histórico-dialético. O levantamento de dados foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com lideranças dos territórios analisados, além de dados secundários, em fontes bibliográficas e documentais. Os principais resultados que a pesquisa aponta sinalizam para a necessidade de criação de instrumentos normativos que possam garantir de fato a execução da política pública. Identificamos ainda, que além de multiescalares e multidimensionais, os processos de desenvolvimento territoriais também são multiatorais, o que aponta a necessidade de uma arquitetura institucional que mobilize e fortaleça a participação dos diversos segmentos sociais envolvidos no processo de formulação das políticas de desenvolvimento territorial. Conclui-se, portanto, que é no território, por meio das arenas políticas, que as dinâmicas multiescalares e multidimensionais adquirem forma, legitimando as particularidades socioespaciais e multiatorais de cada região.

**Palavras-chave:** Territórios Rurais; Políticas Públicas; Arenas Políticas; Brasil; México.

## Resumen

El objetivo principal de esta tesis es analizar las perspectivas multidimensionales y multiescala, a partir del contexto de las arenas políticas, en la configuración de las Políticas de Desarrollo de Territorios Rurales en Brasil y México. Así, nos proponemos investigar los procesos socioespaciales y los fundamentos teóricos que dieron origen a las Políticas Públicas para el Desarrollo de los Territorios Rurales en ambos países. Realizamos una discusión en torno a los conceptos de desarrollo, territorio y desarrollo rural, promoviendo una reflexión sobre la colonialidad del desarrollo latinoamericano y la influencia de estos procesos en los territorios, así como en la formulación de políticas públicas para el desarrollo territorial. Investigamos cómo se observan las perspectivas multidimensionales y multiescala, movilizadas por actores sociopolíticos, observando la interacción de aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales en la configuración del territorio, así como las múltiples escalas movilizadas por los actores. Paralelamente, buscamos comprender la conformación de los espacios políticos en el proceso de formulación e implementación de las Políticas de Desarrollo para los Territorios Rurales en el Vale do Rio Pardo (Brasil) y Atenco-Texcoco (México), al igual que las particularidades de cada territorio en cuanto a participación social. Por tanto, el enfoque metodológico utilizado en esta tesis fue el materialismo histórico-dialéctico. La investigación de datos se realizó a través de entrevistas semiestructuradas con líderes de los territorios en análisis, además de datos secundarios, en fuentes bibliográficas y documentales. Los principales resultados que arroja la investigación señalan la necesidad de la creación de instrumentos normativos que garanticen efectivamente la implementación de las políticas públicas para que pueda movilizar y fortalecer la participación social. Además de ser multiescala y multidimensional, los procesos de desarrollo territorial, identificamos que son multiactorales, lo que apunta para la necesidad de una arquitectura institucional capaz de garantizar el enfoque territorial como alternativa para superar la sectorización. Se concluye, por tanto, que el reconocimiento del territorio como la escala idónea para comprender la dinámica multiescala de los procesos de desarrollo multidimensional, discutidos y configurados en escenarios políticos, legitima las particularidades socioespaciales y multiactorales de cada región.

**Palabras clave:** Territorios Rurales; Políticas públicas; Arenas Políticas; Brasil; México

## **Abstract**

The main objective of this thesis is to analyze the multidimensional and multiscale perspectives, from the context of the political arenas, in the configuration of the Development Policies of Rural Territories both in Brazil and in Mexico. Thus, we propose to investigate the socio-spatial processes and the theoretical foundations that originated the Public Policies for the Development of Rural Territories in both countries. We held a discussion around the concepts of development, territory and rural development, promoting a reflection on the coloniality of Latin American development and the influence of these processes in the territories, as well as in the formulation of territorial public policies. We investigate how the multidimensional and multiscale perspectives, mobilized by sociopolitical actors, are observed, observing the interaction of social, economic, cultural, political and environmental aspects in the configuration of the territory, as well as the multiple scales mobilized by the actors. In parallel, we seek to understand the conformation of political arenas in the process of formulating and implementing the Development Policies for Rural Territories in the Vale do Rio Pardo (Brazil) and Atenco-Texcoco (Mexico), in the same way as the particularities of each territory in the regarding social participation. For this, the methodological approach used in this thesis was historical-dialectical materialism. The survey of data was carried out through semi-structured interviews with leaders of the territories in analysis, in addition to secondary data, in bibliographical and documentary sources. The main results that show the research indicate the need for the creation of normative instruments that effectively guarantee the implementation of public policies so that it can mobilize and strengthen social participation. In addition to being multiscale and multidimensional, the processes of territorial development, we identify that they are multiactoral, which points to the need for an institutional architecture capable of guaranteeing the territorial approach as an alternative to overcome sectorization. It is concluded, therefore, that the recognition of the territory as the suitable scale for understanding the multiscale dynamics of multidimensional development processes, discussed and configured in political scenarios, legitimizes the socio-spatial and multiactoral particularities of each region.

**Keywords:** Rural Territories; Public Policy; Political Arenas; Brazil; Mexico.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina	38
Figura 2	- Localização do território Vale do Rio Pardo, com a delimitação dos 28 municípios participantes e das duas regiões (Norte e Sul) que o compõem	78
Figura 3	- Distribuição dos NEDETs nos Territórios Rurais	80
Figura 4	- Representação total dos atores sociais que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Vale do Rio Pardo	81
Figura 5	- Estrutura de Coordenação dos NEDETs	83
Figura 6	- Localização do Território Atenco-Texcoco	87
Figura 7	- Região sul do território Vale do Rio Pardo	92
Figura 8	- Região Norte do território Vale do Rio Pardo	94
Figura 9	- Reunião do Colegiado do Território Vale do Rio Pardo	99
Figura 10	- Conferência Territorial de ATER	108
Figura 11	- Casa de uma família do <i>ejido</i> , que resistiu às pressões do poder econômico e permaneceu, mesmo em meio as obras do NAICM	118
Figura 12	- Sistema hidrológico do Lago de Texcoco que realiza a regulação das águas das chuvas de nove rios do oriente do Vale do México	119
Figura 13	- Manifestação em defesa do território	124
Figura 14	- Exploração de tezontle para construção do aeroporto	125
Figura 15	- Representação da estrutura de canalização de água para abastecer o novo aeroporto	126
Figura 16	- Estrutura já construída no território Atenco-Texcoco	127
Figura 17	- Projeto Parque Ecológico Lago de Texcoco	128
Figura 18	- Mesa de diálogo no auditório Emiliano Zapata em Atenco	129
Figura 19	- Reunião no centro de Texcoco para discutir Planejamento Urbano	132
Figura 20	- Campesino mexicano com sua produção de milho	142
Figura 21	- Vista do mirador de San Pablo sobre o território Atenco- Texcoco	143
Figura 22	- Manancial da comunidade Santa Catarina del Monte	145
Figura 23	- Ruas decoradas para festa do <i>ejido</i>	146
Figura 24	- Vista da comunidade Santa Catarina del Monte sobre o Território Atenco-Texcoco	147
Figura 25	- Campesina secando pimentas no terraço acima da casa	148
Figura 26	- Sistema regional conformado em razão da construção do NAICM	169
Figura 27	- Arenas políticas identificadas nos fóruns de política pública dos territórios Atenco-Texcoco e Vale do Rio Pardo	178

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO RURAL.....</b>	<b>23</b>
2.1 Um diálogo necessário entre desenvolvimento, território e desenvolvimento rural.....	23
2.1.1 A colonialidade do desenvolvimento latino-americano .....	27
2.2 Território, Desenvolvimento rural e Políticas Públicas .....	32
2.2.1 Novas institucionalidade e participação social.....	44
2.3 Desenvolvimento de Territórios Rurais na perspectiva latino-americana	49
<b>3 PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAL E MULTIESCALAR NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS .....</b>	<b>58</b>
3.1 Multidimensionalidade – A interação de aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais na configuração do Território.....	58
3.2 Multiescalaridade – As múltiplas escalas mobilizadas pelos atores sociopolíticos no Território .....	60
<b>4 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL E NO MÉXICO .....</b>	<b>68</b>
4.1 O contexto de formulação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil .....	71
4.1.1 Contexto do território rural Vale do Rio Pardo.....	77
4.2 O contexto de formulação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no México .....	85
4.2.1 O contexto do território Atenco-Texcoco .....	88
4.3 A implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no território do Vale do Rio Pardo – RS – Brasil.....	91
4.3.1 Particularidades das arenas políticas do Território Vale do Rio Pardo .	96
4.3.2 Participação social no contexto do território Vale do Rio Pardo .....	111
4.4 A implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no território Atenco-Texcoco - México .....	116
4.4.1 Participação social no contexto do território Atenco-Texcoco .....	140
<b>5 A MULTIDIMENSIONALIDADE E A MULTIESCALARIDADE NA CONFORMAÇÃO DAS ARENAS POLÍTICAS NO PROCESSO DA FORMULAÇÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL E NO MÉXICO.....</b>	<b>151</b>
5.1 Dinâmicas multiescalares e multidimensionais nas arenas políticas de desenvolvimento territorial.....	153
5.2 O desenvolvimento a partir do tecido social: o território importa .....	160
5.3 A espacialidade de processos sociopolíticos nas arenas políticas: transição de paradigmas.....	176

<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>186</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>190</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A perspectiva territorial do desenvolvimento vem recebendo atenção crescente entre pesquisadores e formuladores de políticas públicas ao longo das últimas duas décadas na América Latina. O território, entendido como território usado, sinônimo de espaço humano, espaço habitado é, nas palavras de Santos (2000, p. 104), “tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das ações humanas”. Assim, o território apresenta-se como expressão relacional de múltiplas escalas, de processos que se articulam entre si, formando a totalidade. Smith (2002) realiza importantes contribuições nesse sentido, afirmando que as escalas geográficas são diferenciadas entre si e ordenadas hierarquicamente, destacando a prevalência da escala nacional no arranjo das forças produtivas na etapa contemporânea do capitalismo. Para outros autores, como Vainer (1996), o poder não está no local, nem no global; o poder está na capacidade de articular escalas.

A multiescalaridade desse processo está articulada com a compreensão da multidimensionalidade do território a qual, segundo Bacelar (2009), implica no desafio de construir uma visão integrada, ou seja, realizar uma síntese a partir de leituras dimensionais, visando, sobretudo, a leitura de conflitos. Essa leitura multidimensional possibilitará diagnosticar os pontos centrais de relação entre as dimensões ambiental, cultural, econômica, política e social. Eis um grande desafio, de não somente realizar uma justaposição, mas uma leitura integrada das dimensões do território.

Acredita-se que tal metodologia, ao ser aplicada aos estudos de desenvolvimento territorial, permite uma compreensão mais aprofundada sobre como estes processos ocorrem, como os territórios se configuram e quem são os atores sociopolíticos que agem no decorrer das situações, tendo em vista que na maioria das pesquisas sobre essa temática predomina um enfoque normativo, entendido como um projeto de intervenção. Segundo Favareto *et al* (2015), são poucos os estudos que se dedicam à análise do tecido social e econômico dos territórios.

Para entender esse processo optou-se, nesta pesquisa, por analisar uma política pública, a Política de Desenvolvimento Territorial. Compreende-se por política pública “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (...) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (...)” (SOUZA, 2006, p.26). Ressalta-se que a

implementação destas políticas é de responsabilidade do Estado, a partir do processo de tomada de decisões que abrange órgãos públicos, diferentes entidades e agentes da sociedade, relacionadas à política implementada. De acordo com Viana (1996), a política pública possui um ciclo, o qual é composto por quatro fases, sendo estas: formação da agenda, formulação da política pública, implementação e avaliação.

A presente pesquisa não objetiva analisar a totalidade do ciclo da política, mas sim as duas fases intermediárias, nas quais se entende que acontecem as maiores dificuldades de explicar as interações e as intenções do processo contínuo de reflexão comum na política pública. Para observar este processo recorre-se às arenas políticas, que correspondem aos espaços nos quais os interesses e os conflitos são explicitados. Espaço este que, segundo Brandão (2004), representa o lugar do diálogo, da construção de consensos e de fortalecimento da capacidade do Estado, o qual deve ocupar um papel importante, em fomentar discussões democráticas, fortalecendo a horizontalidade das relações na mesma escala de implementação da política.

Existem múltiplas arenas políticas, as quais podem ser caracterizadas como os diversos espaços de debate para a tomada de decisão na articulação da política pública. Segundo Frey (2000, p.223), as arenas políticas podem ser definidas como “os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo”. Tais arenas explicitam as várias contradições existentes, bem como as relações de poder presentes nesses espaços.

Para tanto, escolheu-se dois territórios, um no Brasil e outro no México. Ambos são países com grande extensão territorial e com expressivas desigualdades sociais, mas com grande diversidade ambiental, cultural, social, política e econômica, que expressam as diversas formações sócio espaciais presentes nesses territórios. Sendo assim, o recorte temporal da presente pesquisa estende-se do início dos anos 2000, quando os Programas foram criados, até o ano de 2019. Já o recorte territorial abrange o Território Rural Vale do Rio Pardo localizado no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil e no Território Atenco-Texcoco, localizado no Estado do México/México. Nesse contexto, a discussão da perspectiva territorial do desenvolvimento torna-se relevante na promoção do desenvolvimento regional, em que se entende a região como expressão de arranjos espaço-temporais particulares no território.

As duas iniciativas mencionadas, tanto no Brasil quanto no México, mobilizam multidimensões do desenvolvimento, entre elas a dimensão social, cultural, ambiental, econômica e político institucional, o que justifica a compreensão do enfoque territorial como estratégia para superar a setorização das políticas públicas. Os programas são pensados para serem implementados por meio da articulação de projetos e ações, criados desde diferentes escalas espaciais, que incidem no mesmo território.

Desse modo, pretende-se aprofundar os estudos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), no Brasil e dos programas decorrentes da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, no México. Conforme Skoufias & Acevedo (2009, p.12), ao fazerem uma comparação sobre as desigualdades sociais no Brasil e no México, concluem que em ambos os países “*las diferencias regionales son impactantes*”. Dessa maneira, no intuito de compreender de forma mais abrangente as estratégias de desenvolvimento dos territórios rurais nesses dois países, faz-se necessário o aprofundamento do estudo das experiências dos programas e das políticas de desenvolvimento territorial implementadas.

Há no período recente, entre 2010 a 2017, alguns estudos que se dedicam a estudar o PRONAT, como é o caso da tese de Bastos (2017), a qual aborda a gestão social no Território da Borborema, focando na compreensão dos atores. Manzoni Neto (2017) analisou o PRONAT por meio da investigação dos pressupostos envolvidos na concepção, delimitação, implantação e regulação dos Territórios Rurais, buscando compreender em que proporção a competitividade geográfica pautou a constituição do PRONAT. Isso porque a transição do planejamento setorial para o territorial carregava uma ideia de que os espaços rurais deveriam ser competitivos. Porém, a competitividade se combinou com a proposição de novas políticas públicas, surgindo a necessidade de uma nova abordagem territorial, que superasse a visão do rural apenas como setor econômico.

Rodrigues (2016), em sua pesquisa, destacou as etapas da formulação até a execução do PRONAT, utilizando como base a concepção de desenvolvimento que estrutura o programa e a aplicação do mesmo junto ao Território Rural do Trairi/RN. Tecchio (2017) se deteve em analisar a territorialização das políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da pobreza no Território Oeste Contestado/SC, entendendo como territorialização da ação pública a implementação de um conjunto de políticas públicas em um dado território. Já Magalhães (2017), estudou os territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul/BH, em que ambos apresentam

uma vasta diversidade de agentes sociais, grandes investimentos privados e execução de várias políticas públicas. Contudo, o crescimento econômico não condiz com os indicadores sociais, contradição esta que foi o foco do seu estudo.

Já no caso mexicano, as pesquisas de Moreno-Sánchez (2013), Ortega (2005), Delgado (2015), entre outros, discorrem sobre o território Atenco-Texcoco e as políticas de desenvolvimento territorial. Moreno-Sánchez (2013) fala sobre o movimento social que surgiu há mais de dez anos na região e a geração de uma série de manifestações camponesas e populares que defendiam a terra e o território de Atenco-Texcoco. O artigo de Ortega (2005) se dedica a retratar as estratégias de resistência social por parte dos atores sociopolíticos, que realizaram um enfrentamento aos projetos neoliberais que estavam sendo implantados no território. Delgado (2015) realiza um levantamento sobre os impactos gerados pela construção do novo aeroporto na Cidade do México, bem como sobre os danos ambientais causados pela drenagem do lago de Atenco para a construção do projeto aeroportuário, tudo isso sem a discussão prévia junto à base social do território Atenco-Texcoco.

Ramírez-Miranda (2011) faz um resgate sobre o enfoque territorial do desenvolvimento rural no âmbito das universidades e das instituições governamentais, fazendo uma reflexão sobre a operação de políticas de desenvolvimento de base territorial e os problemas institucionais deste enfoque nos diferentes níveis de governo, bem como os interesses políticos que se antepõe na busca pelo desenvolvimento sustentável. O artigo de Delgado (2019), analisa a transformação dos processos de territorialidade que se desenvolveram por meio da obra do novo aeroporto na Cidade do México até o seu cancelamento, identificando como as empresas afetadas por esse cancelamento continuam tentando urbanizar a região, e os novos conflitos gerados junto ao tecido social no território que faz enfrentamento a esse modelo de desenvolvimento.

Galvanese, em sua tese afirma que:

Não há instrumentos conceituais que permitam entender os mecanismos que respondem concretamente pelo caráter multiescalar e multidimensional dos processos de desenvolvimento, e que possam servir de fundamento a novas formas de pensamento e de prática de planejamento no contexto atual, ainda que se aponte, cada vez mais, para a importância de um melhor entendimento desses mecanismos e processos. O caráter fragmentado desse campo de conhecimento e a ausência de uma maior integração dos

olhares teóricos dificulta, assim, um tratamento positivo da dimensão territorial na perspectiva que aqui se coloca (GALVANESE, 2018, p. 205).

Todos esses estudos contribuem de forma significativa para reafirmação da importância de olhares e ações para os territórios rurais, mas nenhuma dessas teses tem como foco a análise das perspectivas multidimensional e multiescalar no contexto das arenas políticas. Sendo assim, essa pesquisa traz uma nova contribuição ao campo de estudo das políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

Em ambos os casos a serem pesquisados, o Território Rural Vale do Rio Pardo e o Território Atenco-Texcoco, existe a conformação de diversas arenas, compostas por diferentes atores, tais como as universidades, secretarias de governo e a sociedade civil organizada. Esses atores atuam na configuração da Política Pública de Desenvolvimento Territorial e mobilizam as mais variadas escalas espaciais, configurando arranjos multiescalares, bem como várias dimensões da realidade, configurando a perspectiva multidimensional.

Cabe ainda mencionar o interesse pessoal na realização desta pesquisa, o qual iniciou-se no mestrado, quando a autora desta tese fazia parte da equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), unidade de Santa Cruz do Sul, onde prestava assessoria na área de inclusão produtiva. Durante esse período foi possível uma imersão junto ao Território Rural Vale do Rio Pardo, o que possibilitou torná-lo objeto de estudo da dissertação de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), sob o título “Brigas de Beleza”: A Construção de Consensos no Fórum de Comunidades de Política Pública do Território Rural Vale do Rio Pardo – RS Novos. No decorrer deste processo questionamentos surgiram que necessitariam de maior aprofundamento teórico e mais tempo de investigação, os quais levaram a pesquisadora a eleger o tema em pauta nesta pesquisa como objeto da tese de doutorado na área do Desenvolvimento Regional.

A realização da pesquisa no México foi viabilizada por meio da obtenção de uma bolsa de fomento à pesquisa do PDSE/CAPES, a qual oportunizou a realização do doutorado sanduíche na Universidad Autónoma Chapingo sob a supervisão do professor Drº César Adrián Ramírez Miranda. O professor Ramírez é coordenador do curso de *Posgrado Ciencia en Desarrollo Rural Regional* e, também é membro da Red

Gestión Territorial del Desarrollo Rural – México (RED GTD). Durante esse período foi possível a realização de vivências no campo de estudo, pesquisas bibliográficas e entrevistas com atores sociopolíticos do território.

Assim, o objetivo principal desta tese é analisar as perspectivas multidimensional e multiescalar, no contexto de arenas políticas, na configuração das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México. Para isso buscou-se analisar os contextos socioespaciais e as fundamentações teóricas que originaram as Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais nos dois países. Investigou-se como se configuram as perspectivas multidimensional e multiescalar, mobilizadas pelos atores sociopolíticos, no desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México. E por último, buscou-se compreender a conformação das arenas políticas no processo da formulação e da implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais do Vale do Rio Pardo (Brasil) e Atenco- Texcoco (México).

Para tanto, a abordagem metodológica utilizada nesta tese foi o materialismo histórico-dialético com ênfase na tradição marxista latino-americana.

O que faz com que uma região da terra seja um território de caça é o fato de as tribos caçarem nela; o que transforma o solo num prolongamento do corpo do indivíduo é a agricultura. Tendo sido construída a cidade de Roma, e suas terras circunvizinhas cultivadas por seus cidadãos as condições da comunidade diferiram das que haviam vigorado anteriormente (MARX, 1975, p. 87).

Essa definição de território, relacionada ao uso do espaço, é essencial para entender a lógica da produção capitalista. Para Santos (1996) não é possível discutir uma teoria da espacialidade sem detectar e considerar as formações sócio espaciais. Portanto, é essencial compreender os fatores reais do modo de produção que configuram a formação socioespacial. Santos (1996) considera o processo histórico como uma unidade entre espaço e tempo, sendo a técnica, nesse sentido, entendida como parte desse processo.

A técnica nos ajuda a historicizar, isto é, a considerar o espaço como fenômeno histórico; a geografizar, isto é, a produzir uma geografia como ciência histórica. Assim pode-se também produzir uma epistemologia geográfica de cunho historicista e genético, e não apenas historicista e analítico (SANTOS, 1996, p. 49).

Dessa forma, entende-se que não é possível abordar a discussão sobre espaço sem considerar que a conformação territorial resulta da ação dos atores sociais que

usam o espaço. Segundo Raffestin (1993), esse movimento dos atores sociais demonstra as relações de poder, a composição do território e suas configurações políticas, sociais e econômicas marcadas pelas relações de classe. Assim, para identificar essas relações é necessária uma análise aprofundada de cada forma de produção, para conhecer os instrumentos de regulação da sociedade por meio do estudo do espaço e da formação territorial.

Que a dialética seja o meio de chegar à reconstrução da gênese e, desse modo, apontar para o futuro; que seja o contexto, e não as relações de causa e efeito, o guia na reconstituição da geração dos fenômenos; que tempo e espaço não apareçam como categorias isoladas, nem se separe a essência do processo, da função e da forma (SANTOS, 1996, p. 135).

Assim, entende-se que o território é expressão da forma como determinada sociedade se organiza, em meio a conflitos e consensos. Segundo Brandão (2008), a abordagem territorial deve considerar as estruturas com as decisões dos sujeitos sociais dentro do contexto estrutural.

Territórios são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas *versus* macrodecisões, nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa (BRANDÃO, 2008, p. 12).

É nesses espaços de conflito nos territórios que se configuram as arenas políticas. Como salientam Niederle e Grisa (2013), “a própria formação de uma rede, fórum ou arena de política pública, depende da possibilidade de os atores entrarem em acordo sobre o que os une (e construir sistemas de classificação)”. Para isso, Fouilleux (2011) afirma que o desafio central da abordagem fundada na distinção fórum/arena, nos permite tomar em consideração não só a importância dos eventos, mas também o total das negociações, quanto à geração de normas formais, normalmente analisadas em prioridade.

De acordo com essa concepção, a escala espacial é tomada como objeto e construção social do ponto de vista analítico do processo. Assim, “a abordagem escalar provê robustos elementos para se analisar a ação de sujeitos sociopolíticos, porém não apenas enquanto suporte de dada estrutura. As estruturas e os sujeitos são processos histórica e geograficamente determinados e mediados” (BRANDÃO, 2008, p.13). Ademais, como afirma Smith (2002, p.141), “*no existe ninguna teoría social de la escala geográfica sin mencionar el materialismo histórico*”.

Portanto, entende-se que as escalas espaciais estão constantemente em movimento de transformação, no território. Trata-se de uma ferramenta ideal para analisar o que acontece no interior e entre territórios qualitativamente diferentes, como é o caso do Brasil e do México. As escalas são esses territórios qualitativamente distintos: “a escala é o critério de diferença, não tanto entre lugares como entre tipos diferentes de lugares”, como afirma Smith (2000, p. 142).

## **2 DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

Para analisar os contextos sócio espaciais e as fundamentações teóricas que originaram as Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México, foi realizado um levantamento bibliográfico, que será apresentado neste capítulo. Dedicamo-nos a buscar informações em fontes especializadas, tais como livros de referência, periódicos científicos, dissertações, teses e relatórios, com a finalidade de aprofundar a compreensão do arcabouço teórico-metodológico que orientou a interpretação da Política de Desenvolvimento Territorial nos dois países. Assim, organizamos este capítulo para construir um diálogo entre desenvolvimento, território e desenvolvimento rural.

### **2.1 Um diálogo necessário entre desenvolvimento, território e desenvolvimento rural**

A palavra desenvolvimento remete a avanços no campo econômico e social, está relacionada com palavras-chave como: progresso; crescimento; modernização; bem-estar; mercado; planejamento; população; produção; igualdade; pobreza; participação; meio ambiente e necessidade. Desenvolvimento também aparece associado a melhores condições de vida, referindo-se ao crescimento econômico, social, cultural ou político (ESCOBAR, 2007). Além disso, a palavra dá nome a distintas instituições como bancos internacionais, agências governamentais, agências de desenvolvimento, e também, a muitos projetos de governo. Depois da Segunda Guerra Mundial passou a ser utilizada para tratar de temas teóricos específicos da economia, uma forma de resposta à situação de pobreza em que grande parte da população do mundo vivia. A palavra desenvolvimento fomentou quase que no mesmo instante o termo subdesenvolvimento, em uma perspectiva de expor a situação dos países mais pobres, uma forma de insinuar que algumas nações estariam mais avançadas que outras, sugestionando que todas as nações deveriam seguir um único caminho rumo a reestruturação do capitalismo (ESCOBAR, 2007).

A necessidade dessa reconfiguração do capitalismo se referia a uma relativa desconcentração de controle do poder, sobretudo, com relação ao trabalho e aos meios de produção, como resultado de uma luta global pela eliminação do colonialismo na Ásia, África, Oceania e da formação de novos Estados nacionais e

pós-coloniais, alguns destes por meio de revoluções políticas e sociais, como foi o caso da China, Índia, Argélia, Vietnã e Cuba. De acordo com Anibal Quijano (2000), sociólogo e um dos principais pesquisadores do pensamento *decolonial* inspirado em autores como José Carlos Mariátegui e Victor Raúl Haya de la Torre, muitos destes processos ocorreram com a intenção de romper com o sistema capitalista, ainda que terminassem com ideais frustrados, o desejo pelo desenvolvimento se tornou globalizado (QUIJANO, 2000). “*El supuesto dominante era que el desarrollo es una cuestión referida a países o regiones, no a un dado “patrón de poder”* (QUIJANO 2000, p. 78). O desenvolvimento era, principalmente, a modernização, a qual visava a padronização do desenvolvimento via sistema capitalista.

Um marco importante, neste sentido, foi em 1949 o discurso do presidente Harry Truman, o qual anunciou um programa de desenvolvimento, considerado por ele como “justo e necessário” para solucionar os problemas dos países “subdesenvolvidos”, baseado na ideia de aumentar a produção (GUDYNAS, 2011; ESCOBAR, 2007). Neste discurso, coloca a ideia de desenvolvimento totalmente atrelada à economia, focada no crescimento econômico, e essa compreensão prevalecente considerava que por meio do crescimento econômico os problemas relacionados ao bem-estar, desigualdade e pobreza seriam resolvidos. “(...) *el capital, la ciencia y la tecnología eran los principales componentes que harían posible tal revolución masiva. Solo así el sueño americano de paz y abundancia podría extenderse a todos los pueblos del planeta*” (ESCOBAR, 2007, p. 20).

Escobar (2007), antropólogo colombiano e importante pesquisador da antropologia do desenvolvimento, afirma que mesmo diante de adversidades, muitos países latino-americanos trataram de reconstruir suas economias com maior autonomia, utilizando-se do fomento do Estado via industrialização após a Segunda Guerra Mundial. A participação da organização sindical na vida política alcançou importantes conquistas, principalmente no que se referia a maior participação das classes populares na busca por justiça social e na busca por consolidação da própria democracia. O discurso do desenvolvimento ganhou força com a guerra fria e a necessidade de abertura de novos mercados, e também, com o temor ao comunismo e à superpopulação (ESCOBAR, 2007).

Escobar (2007, p. 69), sintetiza afirmando que:

La guerra fría fue, sin duda, uno de los factores individuales más importantes durante la conformación de la estrategia del desarrollo. Las raíces históricas del desarrollo y del conflicto Oriente-Occidente se confunden en un solo proceso; las reorganizaciones políticas que ocurrieron después de la Segunda Guerra Mundial. A finales de los cuarenta, la lucha real entre Oriente y Occidente se había desplazado al Tercer Mundo; el desarrollo se convirtió en la gran estrategia para promover tal rivalidad, y al mismo tiempo, impulsar los proyectos de la civilización industrial. La confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética confirió con ello legitimidad a la empresa de la modernización y el desarrollo; y extender la esfera de influencia política y cultural se convirtió en un fin en sí mismo.

A aplicação linear do conceito de desenvolvimento se ancorava quase totalmente na ideia de progresso da base material, econômica e produtivista. Os principais estudiosos que se debruçaram a entender esses processos no século XIX foram David Ricardo, William Petty, Friedrich List, Karl Marx y Alfred Marshall. Já no século XX, estudiosos como Michal Kalecki, John M. Keynes y Nicholas Kaldor realizaram importantes aportes teóricos. Contudo, a ideia de desenvolvimento como um processo linear, com conotação darwinista de evolução biológica das espécies influenciou o conceito de desenvolvimento no final do século XX (GUDYNAS, 2011). A concepção evolucionista do desenvolvimento impulsionou as teorias de modernização e as etapas do desenvolvimento econômico de Rostow (1961), com um caráter progressivo, ordenado e estável.

Essa vertente sociológica fortaleceu a ideia de copiar o exemplo de modelo modernizador de desenvolvimento das sociedades ocidentais, ajustando-o para aplicá-lo na América Latina, com a intenção de tirar a população latino-americana do atraso. “*Se insistía en que el tema central era el crecimiento y no la distribución, y desde ese tipo de posturas se cimentó la insistencia en apelar a indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB)*” (GUDYNAS, 2011, p. 112). Neste período, houve outro fator que influenciou as estratégias de desenvolvimento, que foram as intervenções públicas na economia. Havia a necessidade de planejamento e/ou ação governamental, as quais estavam legitimadas pelo keynesianismo (ESCOBAR, 2007). O Estado passou a ser o principal protagonista no estímulo ao crescimento econômico, se destacando como o ator fundamental para superação dos problemas das nações. Nos países capitalistas surge o *Welfare State*, já nos países socialistas, foi possível em poucas décadas, por meio da centralização, reduzir a pobreza (SILVA, 2012).

Celso Furtado (1975), nesse sentido, afirmava que o desenvolvimento econômico nesses moldes era um mito que estava concentrado em objetivos

abstratos, como o crescimento financeiro e as exportações. O autor toma como base uma importante análise da história econômica e realiza uma crítica ao mimetismo cultural dos países mais ricos. No entanto, esse discurso sobre desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento econômico não foi superado, apenas apresentado com novas roupagens, fácil de perceber nos palanques políticos da América Latina. É ilusório pensar que territórios mais pobres irão gozar dos mesmos recursos e ter a mesma forma de vida que os territórios mais ricos têm. De acordo com Furtado (1975), isso é irrealizável, essa ideia foi criada para motivar as pessoas em situação de pobreza, ou países “subdesenvolvidos”, a aceitar grandes sacrifícios para imitar e valorizar o padrão de vida dos países mais ricos, ditos “desenvolvidos”, o que legitimaria destruir suas formas de vidas, consideradas como uma cultura arcaica. Assim, se justificava tais formas de dependência que acentuavam o caráter predatório do sistema produtivo, que continuou no século XXI.

A defesa e campanha em prol do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento continua, o qual seria alcançado por meio do aumento das exportações e dos investimentos. O mito do desenvolvimento está ancorado justamente neste ponto. Segundo Rist (2002), o mito do desenvolvimento pode ser comparado com uma crença moderna, que não pode ser confundida com ideologia, pois uma ideologia se discute, a qual pode ser, por exemplo, liberal, comunista ou socialdemocrata e admitir a diversidade de perspectivas sociopolíticas. Enquanto isso, o desenvolvimento constitui-se como uma crença, um tipo de certeza coletiva que é indiscutível, como um elemento da religião moderna.

Alguns autores como Rist, Escobar, Esteva, Quijano e Sachs se dedicaram a esmiuçar o mito do desenvolvimento, bem como revelar as consequências negativas que o discurso desenvolvimentista, com pretensão de um crescimento econômico perpétuo, apresentou por todo o mundo. A utilização de tal discurso, ancorado no mito do progresso, vem sendo reinventado com novas roupagens, mas segue fracassando e estes insucessos fazem parte do motor que gira o sistema capitalista (RIST, 2002). Escobar (2007) corrobora a concepção de Rist, contudo, de forma mais aproximada à crítica a modernidade, apresentado certa afinidade com projetos que possam ser transformadores e não tão radicais. O autor acredita que as valorizações das heterogeneidades locais podem proporcionar esquemas territorializados de desenvolvimento alternativo, fortalecendo a crítica ao discurso totalizante e as

consequências do período desenvolvimentista que inventou o terceiro mundo, utilizando-se de políticas e projetos homogeneizantes.

A questão levantada pelos autores não propõe romantizar os movimentos sociais e os povos e comunidades tradicionais, ou colocar sobre eles a responsabilidade de exercer uma força contra hegemônica. Diferente disto, o que demonstram com o resultado de suas pesquisas são alternativas criadas pela sociedade civil organizada que conseguem escapar das “*trampas*” colocadas pelo discurso do desenvolvimento como progresso econômico. É fato que os planos são implementados em diferentes realidades e por consequência disto geram distintos impactos e resultados, que acabam por demonstrar a influência da base social. O contexto territorial e suas particularidades de formação socioespacial é determinante nos projetos de desenvolvimento, os quais sofrem alterações de acordo com a realidade em que são construídos e/ou aplicados.

### **2.1.1 A colonialidade do desenvolvimento latino-americano**

Autores como Quijano e Escobar que se dedicam a estudos pós-colonialistas e utilizam fontes de inspiração latino-americanas, as quais são fundamentais para a construção da crítica a modernidade/colonialidade, vêm recebendo maior atenção no campo acadêmico atualmente. Até então, esses pensamentos apresentavam uma crítica ao modelo de desenvolvimento aplicado, mas ainda não tinham uma proposta que fosse capaz de sugerir soluções à questão da modernização via desenvolvimento. Tema este, que vem obtendo maior relevância em grupos de pesquisas e publicações em periódicos.

Quijano (2000) associa colonialidade à modernidade, afirmando que uma questão não pode ser entendida sem a outra. Conceitos como colonialidade do poder e ferida colonial estão diretamente ligados ao desenvolvimento do capitalismo desde a colonização das Américas, em que todas as formas de vida e reprodução social não identificadas como europeias foram classificadas como inferiores, processo que pode ser caracterizado como violência cultural. A teoria da modernização em nenhum momento justificou porque a cultura de determinadas populações era superior à de outras. Entretanto, hoje sabe-se que essa “superioridade” estava muito mais atrelada às diferentes formas de desenvolvimento do que com a cultura propriamente dita,

como uma situação natural de diferenciação entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”.

Ao tomar como base teórica o materialismo histórico dialético, essa superioridade cultural é atribuída ao capital, ao sistema capitalista que atua em múltiplas escalas, promovendo a dependência externa e estrutural de populações locais. Esse padrão eurocêntrico é o que se caracteriza como padrão mundial do sistema capitalista desde o século XVIII (QUIJANO, 2000). No entanto, Quijano (2000, p. 81) afirma que na atualidade *“su hegemonía mundial es ahora, final y quizás definitivamente, contestada desde todos los ámbitos dominados, donde no sólo vive la subalternidad, sino también comienza a constituirse una alternidad”*.

As políticas públicas criadas e implementadas, historicamente nasceram de uma concepção de desenvolvimento baseado no modelo europeu, mantendo as populações latino-americanas em posição subalterna. Inclusive, nas últimas décadas, com o discurso da globalização e do desenvolvimento globalizado aprimorou-se as relações de mercado e o modelo neoliberal de governo. Assim, se possibilitou a homogeneização do discurso, pois além de não haver oportunidades para propostas que sejam distintas, fora do modelo de desenvolvimento eurocêntrico, tampouco houve uma oposição severa contra à modernidade (ESCOBAR, 2007). O que o autor frisa é o silêncio posto sobre as alternativas ao desenvolvimento que são vivenciadas por comunidades tradicionais.

Em países da América Latina, como Brasil e México, essa discussão já é razoavelmente conhecida, mas pouco relacionada com o debate sobre desenvolvimento. De acordo com Radomsky (2011), existe uma carência de discussões que se utilizem da perspectiva teórica da modernidade/colonialidade/descolonização e que façam uma leitura da realidade latino-americana neste sentido, pois ainda são poucos os autores do meio acadêmico que se dedicam a essa temática. A maioria das abordagens são timidamente desconstrutivas e pouco questionadoras do eurocentrismo, o que se apresenta como um grande desafio teórico e prático. Há a necessidade de superação da subjugação dos sistemas de conhecimentos das comunidades tradicionais, bem como, recuperar os saberes de populações tradicionais, como indígenas e comunidades quilombolas, entre outras, afirmando que desenvolvimento não se constitui apenas do saber científico, tampouco na modernidade ocidental, mas também na ancestralidade e nas ontologias não ocidentais.

O Estado é um ator importante, no sentido de determinar a perspectiva de desenvolvimento a ser adotada como referência, pois o conceito pode ser transmutado quando é apropriado politicamente (RADOMSKY, 2011). A constituição equatoriana, por exemplo, incluiu na nova Constituição Política do Estado premissas relacionadas a um Estado plurinacional, mencionando questões que colocam em prioridade o projeto coletivo de viver bem, traduzido no conceito de *buén vivir*, inserido no texto constitucional por meio de pressões sociais e do movimento indígena equatoriano (VIÑÁN, 2005).

Ao tomar por base a noção de desenvolvimento associada a um projeto coletivo de viver bem, estão acionados alguns conceitos como participação social, igualdade de gênero, pluralismo cultural, os quais valorizam sobretudo a cultura e as tradições ancestrais, os bens naturais e se organizam de forma social e política bem mais participativa do que a concepção de desenvolvimento eurocêntrica, na qual prevalece o princípio do desenvolvimento econômico homogeneizante. No entanto, Radomsky (2011) alerta para o uso popular de conceitos participativos, apropriados pelo Estado, mas que propõe mais do mesmo, ou seja, mais uma vez com a proposta de desenvolvimento econômico baseado em modelos eurocêntricos.

Quijano (2000, p. 74) propõe uma reflexão a partir da pergunta “¿*Qué es pues lo que se desarrolla?*”, e se utiliza da resposta de Immanuel Wallerstein, para afirmar que o que se está desenvolvendo não é um país ou um território e sua população, mas sim um “*patrón de poder*”, reafirmando que o padrão de poder atual ainda segue sendo o capitalismo. As sociedades capitalistas mantêm um padrão de dominação, exploração e de conflitos, os quais se articulam nas relações de trabalho. Na América Latina já fazem mais de 500 anos que essas relações mercantilizadas do trabalho se estabeleceram. Esse modelo se impôs com sucesso sobre as demais formas de desenvolvimento que existiam nesse território. Contudo, esse mesmo padrão capitalista que é exercido globalmente, não ocorre da mesma forma em todo o mundo. Na verdade, o capitalismo se articula de diversas formas em múltiplos espaços-tempos, em diferentes contextos históricos e distintas estruturas, configurando um único padrão mundial com todos eles. Conforme Quijano (2000, p. 75) “*tales espacios-tiempos se diferencian por el modo y el nivel de ese patrón de poder*”.

Todavia, cabe ressaltar algumas questões conceituais sobre capitalismo e capital que Quijano (2000, p. 75) pontua:

(...) el capitalismo no es lo mismo que el capital. Se funda en éste, pero no se agota, ni, por lo tanto, se identifica únicamente con él. Capitalismo es la configuración mundial de poder -dominación/explotación/conflicto- que se articula en torno del capital, que es una relación específica de poder entre los controladores del trabajo asalariado y de sus respectivos recursos y productos. El capital es dominante dentro del capitalismo, mundialmente en consecuencia, pero en la historia desde América nunca ha existido sólo, aislado, ni separado de todas las demás formas de organización del trabajo: esclavitud, servidumbre, pequeña producción mercantil independiente, reciprocidad. Se ha desarrollado dentro de esa configuración mundial de poder y no es probable que tal desarrollo hubiera sido posible de otro modo.

Nenhum dos componentes do padrão global de poder pode ser entendido de forma separada, nem o capital nem o capitalismo. Segundo Quijano (2000), o “*patrón*” capitalista de poder, no que se refere à relação social de trabalho e de produção, se estabelece com mais força nos países caracterizados como democracias liberais em que o moderno Estado-nação é mais forte, pois não existe nenhuma exceção nesta regularidade histórica há mais de 500 anos. Nos países europeus, foi dentro de espaços de relações de poder que as populações conseguiram condições para pressionar a burguesia a negociar alguns limites importantes da exploração, justamente o que deveria ocorrer em uma democracia que se enquadra no “*patrón de poder*” organizado pelo capital.

En ese sentido, la sistemática relación histórica entre el proceso de desarrollo de la sociedad capitalista y del desarrollo del moderno Estado-nación en un dado espacio de dominación o país, implica, necesariamente, el correspondiente desarrollo de la democracia en las relaciones sociales y en las relaciones políticas, ya que el moderno Estado-nación es más nacional y más fuerte sólo en tanto y en cuanto es más democrática la sociedad y en consecuencia más democráticas las formas y niveles de representación política en el Estado, de todos y de cada uno de los sectores de interés social (QUIJANO, 2000, p. 77).

Na América Latina essas relações democráticas são mais frágeis e em consequência, colocam as populações em situação vulnerável e com menor representatividade perante ao padrão de poder globalizado. Isso, também é um dos reflexos da trajetória histórica de colonização do território latino-americano, a raça foi colocada como uma questão de controle de poder, os brancos se consideravam uma raça naturalmente superior e exerciam, desde o momento da independência, o poder e o controle de Estado, mesmo sendo minoria. “*La colonialidad del poder era la base misma de la sociedad*” (QUIJANO, 2000, p. 85). O que por consequência dificultou o exercício da democracia na sociedade, pois a colonialidade do poder tornava a nacionalização da sociedade latino-americana praticamente impossível. Tendo em

vista que qualquer tipo de democratização, por menor que seja, necessita ter o mínimo de representatividade e identidade nacional, o que implicava na descolonização das relações de poder e na ideia de raça como forma de classificação da população (QUIJANO, 2000).

O poder econômico capitalista, que segundo Quijano (2000) atualmente é conhecido como globalização, ainda permanece no comando, agora representado pelos múltiplos atores que mantêm o padrão de acumulação de capital. Esse poder econômico exerce pressão para enfraquecer a democracia, induzindo a sociedade e o Estado a seguirem em condição de dependência. Assim, na medida em que essas pressões se desenvolvem, aumentam as possibilidades de crescimento do capitalismo em todos os territórios, pois o capitalismo mundial necessita fundamentalmente do Estado, mas o necessita o menos democrático e nacional possível (QUIJANO, 2000).

(...) e las tendencias a una continuada reconcentración del poder, recursos y Estado, así lo exigen, puesto que toda democratización del control de recursos y de la autoridad pública, por limitada que pudiera ser implica, necesariamente, una tendencia de desconcentración y redistribución de recursos y de autoridad (QUIJANO, 2000, p.88).

Escobar (2007), aponta que uma aproximação possível na busca de alternativas, seria nas práticas de resistências de grupos de base que realizam enfrentamentos a projetos de desenvolvimento dominantes. A realização de pesquisas em territórios e comunidades que trabalham na articulação do discurso e da prática de desenvolvimentos alternativos, pode ser um caminho para entender, a partir de outra visão, a situação de vivência cultural em relação ao desenvolvimento. Talvez a chave para analisar as alternativas de desenvolvimento dos territórios considerados como “subdesenvolvidos” ou “terceiro mundo” seja a mudança de perspectiva, buscando entender a cultura, as heterogeneidades, e sobretudo, escutando essas populações. Esse processo deve utilizar a teoria como um conjunto de formas de conhecimento em disputa, as quais possuem suas vertentes em distintas culturas e de forma simultânea inseri-las em estratégias políticas concretas (ESCOBAR, 2007).

En el fondo de la investigación de alternativas yace el hecho claro de la diferencia cultural. Las diferencias culturales encarnan –para bien o para mal, cuestión importante para las políticas de investigación e intervención– posibilidades de transformar las políticas de representación, es decir, de

transformación de la vida social misma. De las situaciones culturales híbridas o minoritarias pueden surgir otras formas de construir la economía, de asumir las necesidades básicas, de conformarse como grupos sociales. La mayor promesa política de las culturas minoritarias es su potencial para resistir y subvertir los axiomas del capitalismo y la modernidad en su forma hegemónica (ESCOBAR, 2007, p. 376).

Portanto, a heterogeneidade cultural é um fator político determinante, e é evidente que o poder do capital e as novas tecnologias não estão direcionadas a defesa das minorias. Ainda assim, a reconstrução das subjetividades marcadas por múltiplas tradições e culturas se apresenta como uma alternativa viável e real, obviamente considerando os processos históricos. Nesse contexto de descolonização coloca-se o desafio de construção de um Estado que garanta um projeto de nação aos seus territórios, dando a oportunidade de construção de visões e práticas inovadoras que possam repercutir em várias escalas e dimensões, com proposta de construção do desenvolvimento alternativo, que permita ir além do crescimento econômico e romper com relações de dependência.

## **2.2 Território, Desenvolvimento rural e Políticas Públicas**

A espacialidade do desenvolvimento requer muita atenção, o que requer ir muito além da supervalorização das ações locais. Se faz necessária a compreensão das questões complexas de natureza histórico-estrutural e levar em consideração as particularidades e diversidades regionais dos distintos territórios. O capital busca transformar todos os processos de desenvolvimento em seu predicado, incluindo o território (BRANDAO, 2008). Não se trata de romantizar a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento somente a partir do local, depositando todas expectativas no potencial endógeno de determinada localidade. Ou seja, não é possível negar as questões estruturais que se articulam, todos os conflitos estabelecidos, e tampouco, as classes sociais antagônicas.

Se faz necessária a compreensão da lógica capitalista, do “*patrón de poder*” de acumulação de capital, para compreender as ferramentas de ação por ele utilizadas, pois um projeto de nação passa também pela disputa dos meios de produção e do Estado. As relações de classe, analisadas pela perspectiva da divisão social do trabalho precisam ser interpretadas em todas as escalas, tendo em vista que a

globalização se utiliza das mesmas para articular as estratégias de acumulação capitalista.

Brandão (2008, p. 52), pesquisador brasileiro da área do planejamento urbano e regional, afirma que “o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído”. Smith (1988), geógrafo escocês e importante pesquisador da geografia crítica, explica que esse processo faz parte da geografia específica do capitalismo, das suas contradições e da tendência em promover a diferenciação e a igualização das condições de produção.

O modo de produção capitalista visa, historicamente, à homogeneização e diferenciação dos territórios. O processo de globalização se faz simultaneamente produzindo fragmentações, diferenciações, pois se por um lado o modo de produção capitalista tende à homogeneização da lógica de reprodução do capital, por outro lado, esse mesmo capital valoriza as particularidades, as diferenças, e promove desigualdades no território nacional (SMITH, 1988; PALLOIX, 1978). Para Milton Santos (1977), geógrafo e pesquisador brasileiro, o espaço geográfico é uniformizado pela globalização, contudo, afirma que não existe um espaço global, mas espaços da globalização. Aponta a necessidade de análise sistemática da realidade territorial em seu tempo histórico atual:

[...] ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que se antepõe à globalização perversa e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização. [...] o Lugar - não importa sua dimensão - é, espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil, mas é possível pensar em elevar esse movimento a desígnios mais amplos e escalas mais altas. Para isso é indispensável insistir na necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual (SANTOS, 2006, p.174).

De acordo com Santos (2006, p. 230) “o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o "Mundo" necessita dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos”. Desse modo, em um momento específico se dão as escolhas de determinados lugares e não de outros e nessa movimentação, acontece a modificação da totalidade dos lugares e do espaço.

Portanto, entende-se que existem complexas configurações de escalas, as quais são resultantes da heterogeneidade territorial, mas também, tensionadas pelo modo de produção dominante, o “*patrón de poder*”. Nesse sentido, o território é percebido como um espaço de resistência, movido por coalizões e tensões geradas pelas relações de poder que nele se manifestam. O território, dessa forma, é também mobilizado pelas expressões dos atores sociais nos processos históricos, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais particulares, a partir das quais potencialidades de desenvolvimento socialmente justo e equitativo podem ser identificadas e fomentadas. Nas palavras de Santos (2000, p. 104-105), “o território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes”, o que nos orienta a pensar processualmente a região, a formação socioespacial e a estrutura global da sociedade. De acordo com essa perspectiva, o território se apresenta como um campo privilegiado para a análise da complexidade do seu uso.

Assim, de acordo com Reis (2006), o que acontece de fato é muito mais contingente, dependendo da formação sócio histórica do território e seus processos, pois a interpretação das dinâmicas que ocorrem nas diversas escalas depende da genealogia do território, as quais promovem as mudanças. Favareto (2015, p. 20) afirma que é necessário ir mais adentro na compreensão e alerta, que “é preciso focalizar as interdependências entre o todo e as partes e para a dialética que, dessa composição, conforma o real”.

Desse modo, a escala do Estado nação é decisiva nos processos de acumulação capitalista e da própria reprodução dos mesmos. Existem grandes problemas estruturais, os quais provocam crises e impactos nos territórios, porém, a gestão do território está constantemente em disputa, tanto pelo Estado Nacional, pela sociedade como também, pelo mercado. Essas correlações de forças, relações de poder, tensões e conflitos que existem em uma macroestrutura se manifestam no território. Nessa perspectiva, países da América Latina, como Brasil e México começam a introduzir mudanças importantes nas estratégias de desenvolvimento dos territórios, incorporando novas institucionalidades que apontam para a necessidade de políticas com caráter territorial e regional.

Uma das orientações, neste sentido, foi a impulsionada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), “*un organismo regional de las Naciones Unidas, creado en 1947, en Santiago de Chile. Los estructuralistas tuvieron*

*un peso destacado en la corriente ideológica conocida como desarrollismo” (KAY, 2007, p. 4), a qual teve muita influência em todo território latino-americano após a Segunda Guerra Mundial. Essa corrente de pensamento previa o aumento dos gastos governamentais em projetos de desenvolvimento, pois o Estado era considerado o ator principal responsável pelas mudanças econômicas, sociais e políticas, por meio do planejamento econômico. O Estado era visto como o agente modernizador, e para isso a industrialização era a principal estratégia (KAY, 2007).*

Cuestionaba los efectos asimétricos del comercio internacional que beneficiaba más a los países desarrollados del centro que a los países subdesarrollados de la periferia. Para superar el deterioro de los términos del intercambio los estructuralistas abogaban por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Aunque criticaban las relaciones desiguales entre el centro y la periferia ellos no proponían un cambio revolucionario y una transición hacia el socialismo sino más bien una forma de capitalismo de estado (KAY, 2007, p. 4).

A agricultura passou a ter um papel estratégico neste quesito de fornecimento de matérias primas para a indústria, disponibilização de mão de obra barata, em abastecer as cidades com alimentos regulando os preços dos produtos e evitando a importação de alimentos, assim como no abastecimento das indústrias com matérias primas agropecuárias e florestais e na geração de mercado para esses produtos industriais. No entanto, a agricultura não conseguiu sustentar toda essa demanda deste projeto de industrialização. Um dos principais entraves era a estrutura fundiária da América Latina, que *“por primera vez, en algunos países la balanza comercial agropecuaria se tornó deficitaria o negativa, o sea el valor de las importaciones agropecuarias superaban al valor de las exportaciones agropecuarias” (KAY, 2007, p 5).*

Além disso, a estrutura agrária baseada em latifúndios era injusta e perpetuava a pobreza, bem como, as desigualdades sociais. Como uma estratégia de reverter tal situação, os estruturalistas pensaram políticas públicas voltadas à agricultura, como extensão rural, investimentos em pesquisas e disponibilização de crédito subsidiado. Mas, independentemente dos esforços a favor da reforma agrária, os governos latino-americanos eram muito frágeis para lograrem estabelecer uma intervenção mais significativa, o que de fato ocorreu foi a promoção do modelo de agricultura capitalista, fortalecida, a partir da década de 1950, pela “Revolução Verde”, resultando no aprofundamento das desigualdades sociais no meio rural. Mesmo assim, esse

processo possibilitou um estímulo à institucionalidade da sociedade rural. “*Sindicatos rurales, cooperativas y asociaciones pasaron a integrar el campesinado en la economía, la sociedad y la arena política nacionales*” (KAY, 2007, p. 5). Contudo, a solução dos problemas do desenvolvimento rural enfrentados na época, proposto pelos estruturalistas e desenvolvimentistas, foram buscados no cerne do sistema capitalista.

Organizações internacionais consideraram como frustradas as políticas de reforma agrária, passando a dar mais ênfase para projetos que priorizassem a qualidade de vida dos “pobres” rurais, baseados na ideia de desenvolvimento rural integrado. Passar de uma perspectiva de desenvolvimento rural produtivista para uma visão mais integrada, se apresentava como um enorme desafio, principalmente pela fragilidade de instituições e governos capazes de levar este projeto adiante. Diante deste cenário, o conceito de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) foi implementado em alguns países da América Latina, na década de 1980, por influência de atores como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Entretanto, as políticas implementadas neste sentido, tinham um viés centralizador e com ações estabelecidas de cima para baixo (IICA, 2012). Com a diversidade de atores envolvidos em tais projetos de desenvolvimento, conseqüentemente expressaram interesses e geraram conflitos com a base social dos territórios.

Diante deste cenário, ficam evidenciados dois projetos políticos, um voltado às demandas de mercado, baseado em uma estrutura fundiária concentrada. O outro, focava nas discussões pautadas pelos sindicatos e movimentos sociais sobre a necessidade de reconhecer a categoria da agricultura familiar, o que criou um contexto de disputa entre duas arenas políticas, que tenciona para uma grande mudança na agenda das políticas públicas e no cenário da macroeconomia. Ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, alguns pensadores estruturalistas dedicados à compreensão do enfoque da dependência, contribuíram para a emergência do neoestruturalismo. Nessa ocasião se manteve a lógica do Estado como ator principal, mas deixa de ser o empreendedor e passa a ser gerenciador/administrador de conflitos. Passa-se a entender que a industrialização não é suficiente para alcançar o desenvolvimento e que se faz necessário agregar à industrialização a produção de bens intensivos em tecnologia.

Outros marcos importantes na concepção sobre desenvolvimento, nesse período, foram a criação de uma divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994 e, em 1996, a publicação do relatório do Banco Mundial “A nova visão do desenvolvimento rural”, os quais apontam impactos e consequências do modelo de desenvolvimento implementado até então. Também na década de 1990 o desenvolvimento sustentável entra em pauta, em que o termo sustentabilidade é agregado ao conceito de desenvolvimento rural, o qual começa a integrar o discurso político, apresentando uma mudança nas concepções vigentes até então. Porém, de acordo com Vizeu et al (2012, p. 579-580):

(...) o modelo dominante do desenvolvimento sustentável tanto não questiona a hegemonia do mercado como orientador da atividade produtiva, como pouco discute até que ponto a lógica de produção para o mercado é coerente com o propósito de manutenção da vida no planeta e da redução das injustiças sociais.

Especialmente no fim dos anos 1990, a maioria dos países da América Latina se preocuparam em elaborar uma série de programas e políticas de desenvolvimento territoriais, principalmente voltadas ao meio rural, como podemos observar na Figura 1 (SABOURIN, MASSARDIER, SOTOMAYOR, 2016). Na tentativa de oporem-se à visão de que o desenvolvimento estaria vinculado à industrialização e urbanização dos territórios, os estudiosos da área do desenvolvimento regional, juntamente com os *policymakers* articulados com as demandas da sociedade civil e do poder público perceberam a necessidade de compreender o rural para além de uma categoria passível de ser compreendida apenas em termos setoriais, mas sim territoriais. Isso porque, a grande expectativa com a industrialização como promotora de desenvolvimento foi frustrada. Pinto (2000), afirma que a industrialização ao invés de acabar com a heterogeneidade estrutural<sup>1</sup>, na verdade, apenas acentuava mais a dualidade entre as estruturas territoriais e permanência da heterogeneidade estrutural, o que gera consequências diretas na estrutura periférica.

---

<sup>1</sup> O conceito de “heterogeneidade estrutural” carrega a noção de “dualismo” presentes em Furtado e Prebisch que é condenada por Pinto (2000), alegando que tal conceito parte de um caso extremamente abstrato, não captando as implicações e os efeitos deste fenômeno (MEDEIROS, p. 8, 2019).

**Figura 1 – As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina**

País	Política	Lei	Año
Argentina	Proyecto de desarrollo e pequeños productores rurales – ProInder		1998
	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable - ProFeder		2003
	Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios INTA		2006
Brasil	PRONAF-CMDR	Decreto Nº 1.946, de 28 e junho de 1996	1996
	PRONAT-PDSTR		2003
	PTC Programa Territórios da Cidadania		2008
Chile	Política Regional y territorial SECODIR (Ministerio Interior)		2006
	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) e PADIS		2008
	Pol. Nac. Desarrollo Rural 2014-24		2013
Colômbia	INCODER (en Ministerio de agricultura)	Ley 388/97 ordenamiento territorial rural Ley 1152	1997
	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos		2007
	Desarrollo Rural e Territorial, DRET		2009
			2012
Costa Rica	Instituto Nacional de Desarrollo Rural INDER	Ley Fomento Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	1995
	Grupos de Acción Territorial GAT		2006
			2010
El Salvador	Territórios del Progreso		2008
Equador	Prolocal y Proder	Art. 279 de la Constitución de la República del Ecuador 2013	2007
	Plan Nacional del Buen Vivir		2008
México	Programa Nacional de Solidaridad-PRONASOL	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	1990
	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable		2001
			2008
Uruguai	Mesas de Desarrollo Rural (Ministerio de Ganadería y Agricultura)	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308	2009
			2007

Fonte: SABOURIN; MASSARDIER; SOTOMAYOR, 2016. Grifos da autora.

Além disso, com a emergência de um enfoque territorial voltado ao desenvolvimento rural nos países europeus, suscitou-se um debate voltado a possibilidade de uma replicação do mesmo nos países da América Latina. Algumas entidades como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o BID, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Banco Mundial estavam estimulando a criação de normas para a adesão ao enfoque territorial. Com isso, desde os anos 2000, os países latino-americanos começaram a implementar várias iniciativas que estão em conformidade com essa perspectiva, entre as quais, destaca-se o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural

(INCODER), na Colômbia; o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), na Argentina; a Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), no México; e o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PRONAT), no Brasil (GHESTI, SILVA, 2016).

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento territorial na América Latina também vêm com uma proposta de reequilibrar as áreas rurais marginalizadas e valorizar as particularidades dos territórios rurais (SABOURIN, MASSARDIER, SOTOMAYOR, 2016). Nesta mesma época, começaram a ser constatados alguns limites da agricultura e dos municípios em promover o desenvolvimento rural. Havia uma tendência declinante na parte da agricultura, principalmente na formação das rendas das famílias de agricultores, e também, na ocupação de trabalho. Esses limitantes eram identificados, como consequência de uma visão setorial e fragmentada da aplicação dos investimentos (FAVARETO, 2009).

A abordagem territorial passou a ser debatida de maneira mais influente e mais ampla na América Latina após a publicação do trabalho de Schejtman e Berdegú em 2004, os quais entendiam o território como uma construção social, “*un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados*” (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004, p.29). Nessa mesma perspectiva Rambo e Filippi (2014) afirmam que as discussões sobre o desenvolvimento cada vez mais estabelecem relação com o território. A América Latina, seguiu exemplo de experiências internacionais que utilizavam a abordagem territorial, o principal deles foi o Programa *Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale* (LEADER) da União Europeia implementado em 1991, que propõe uma nova perspectiva de desenvolvimento rural, na tentativa de reverter problemas como êxodo rural em algumas regiões da Europa e a degradação ambiental. A principal estratégia do Programa LEADER era a adoção da abordagem territorial, estimular a competitividade territorial e a valorização multidimensional deste processo, com a incorporação das dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais (FAVARETO, 2007).

Ainda que a realidade latino-americana seja histórico-estruturalmente distinta da europeia, a implementação de políticas públicas que relacionam o conceito de desenvolvimento ao enfoque territorial foi um marco importante no início dos anos 2000 em praticamente toda a região. De certa forma, reproduzindo o modelo hegemônico do “*patrón de poder*”, baseado no modelo europeu, pois mesmo que a

orientação do programa seja a valorização da identidade territorial e a multidimensionalidade do desenvolvimento, as experiências de desenvolvimento vivenciadas na América Latina em geral não foram contempladas. Considera-se que são extremamente válidas todas as experiências de desenvolvimento, mas o fato é que historicamente prioriza-se a do modelo padronizado, que não rompe com relações estruturais da sociedade, deixando à margem experiências de desenvolvimento vividas até os dias atuais por comunidades que estabelecem uma outra relação com os meios de produção, com diferentes formas de organização política e social.

Segundo a FAO (2003), políticas com base na nova ruralidade europeia estão mais relacionadas aos novos usos dos territórios rurais direcionadas ao manejo de patrimônios culturais e ambientais, do que propriamente questões estruturais que são, de certa forma, responsáveis pela permanência das desigualdades. O que é muito diferente dos países da América Latina, pois a persistência de processos de subdesenvolvimento como a reprodução de privilégios e desigualdades estruturais são algumas marcas deixadas pelos processos históricos que são difíceis de compensar, muito além da superação da pobreza. A configuração deste padrão de uso dos territórios são coisas distintas, entre eles está a distância maior entre as zonas urbanas e as zonas rurais, também possui centros urbanos menos densos do que a Europa, bem como padrões de vida abaixo do que os patamares europeus.

Sendo assim, a simples transposição de políticas públicas europeias para América Latina, que possui realidades distintas, se apresenta como uma questão bastante complexa. No período entre 1996 e 2007, vivemos na América Latina e no Caribe um momento de releitura crítica da experiência regional do desenvolvimento rural, o que representou um esforço grande para entender as novas características das nossas sociedades rurais, as quais passaram por grandes mudanças desde a interrupção da crença liberal dos anos 1980. Vários estudiosos se dedicaram a estudar aspectos diferentes das sociedades rurais, cada um tinha interpretações sobre somente uma parte da realidade, até que começaram a ter uma visão mais integrada ao alcance da América Latina (BERDEGUÉ, 2019).

Diante de fortes tensionamentos políticos provocados pelos movimentos sociais e sindicatos ainda na década de 1990, passa a destacar-se no Brasil a expressão “agricultura familiar”, que legitima a categoria e provoca mudanças inclusive nas diretrizes do desenvolvimento rural. Essa conquista abriu caminhos para a criação de políticas públicas direcionadas a esse segmento, promovendo uma

unificação política para além da luta pela terra, colocando em pauta a necessidade de políticas específicas para agricultura familiar. Nesta época também foram instituídos vários Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) que, de certa forma, contribuíram para a discussão sobre o enfoque territorial destas políticas públicas, pois sentia-se a necessidade de romper com os limites postos pelas barreiras municipais e também romper com a lógica da setorização na operação das políticas de desenvolvimento.

O Estado segue sendo o ator principal na implementação dos projetos de desenvolvimento no meio rural, por meio de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), implementado em 1996, que dinamiza a realidade da agricultura familiar no Brasil com apoio institucional, fornecimento de crédito, políticas específicas de assistência técnica e extensão rural (ATER), pesquisa, formação, e também, recursos para infraestrutura e serviços municipais. Mesmo com a persistência de algumas fragilidades, o PRONAF estimulou o processo das políticas públicas, criando mecanismos e instituições que objetivavam a aproximação de vários atores sociopolíticos envolvidos nesse contexto (MATTEI, 2006). Contudo, cabe destacar que o PRONAF “não conseguiu intervir adequadamente no sentido de mudar os mecanismos do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país desde o pós-guerra” (MATTEI, 2006, p.58). O PRONAF contribuiu para o fortalecimento institucional da categoria agricultura familiar no meio rural, mas não proporcionou mudanças estruturais nos processos de desenvolvimento rural.

Algumas pesquisas voltadas a este cenário também influenciaram o contexto político, como foi o caso das pesquisas realizadas por Veiga (1999) e Abramovay (1999), que instauram uma discussão que motivou a implementação de políticas de desenvolvimento com enfoque territorial no Brasil. Essa influência foi bastante relevante para a criação de algumas políticas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, sobretudo, do PRONAF no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – Ministério criado para atender as necessidades específicas da agricultura familiar; e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República. Essas políticas foram implementadas a partir de 2003, quando o

Governo retomou políticas nacionais, as quais haviam sido reduzidas na década de 1990 em razão da crise financeira do setor público, e também, pela influência da onda neoliberal que ganhou força neste período (FAVARETO *et.al*, 2010).

No México, as práticas centralizadoras e autoritárias do regime liberal e de modernização provocaram a Revolução Mexicana em 1917, pois os frutos deste modelo de desenvolvimento haviam levado a população do país, em sua maioria rural, à uma situação extrema de desigualdades sociais. A consumação da Revolução resultou em um pacto regional registrado no Congresso Constituinte de 1917, que colocaria fim à luta armada, reafirmando a soberania dos estados. Tudo isso resultou em uma mudança na organização política e territorial do país. De acordo com Gasca (2011, p. 52) “*la lógica espacial del capital configura procesos de regionalización porque los procesos de producción, distribución y consumo operan sobre bases territoriales definidas, lo que a la vez configura determinadas estructuras territoriales*”.

Uma das principais reivindicações do Movimento Revolucionário no México era a reforma agrária, anseio este que foi contemplado na Constituição de 1917, com usufruto dos bens naturais contemplados no Artigo 27. Assim, com a realização da reforma agrária, foi ampliada a fronteira agrícola e a colonização do território, nessa distribuição foram contemplados 30 mil *ejidos*, comunidades que realizam o uso coletivo da terra. Mas, foi no período de 1934 a 1940 que ocorreu a maior distribuição de terras da história do México, mais de 20 milhões de hectares, as quais deram origem a vários centros populacionais que seguem até os dias atuais (GASCA, 2011).

Conforme Gasca (2011), o México é considerado o berço das políticas públicas regionais da América Latina, com a criação da *Cuenca del Papaloapan*, em 1947, seguindo o exemplo da *Tennessee Valley Authority* (TVA) nos Estados Unidos. Essa iniciativa configurou um padrão de desenvolvimento territorial centralizado, que foi seguido de um modelo de governo que priorizou a industrialização, com políticas estatais setoriais. Em consequência disto, nos anos 1970 houve concentração econômica e demográfica, marginalização do setor agropecuário e êxodo rural. Em 1977, o governo mexicano implementa o enfoque territorial para a política de assistência social, com a criação da *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginalizados* (COPLAMAR). Em 1983 é aprovada a *Ley de Planeación*, que permite a estados e municípios executarem seus próprios processos de planejamento e gestão do desenvolvimento. No final dos anos 1980 e princípios de

1990, o governo reestabeleceu políticas regionais, porém, com um direcionamento ao desenvolvimento urbano.

No entanto, assim como em outros países da América Latina que receberam influências internacionais, em 2001 se estabeleceu a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, uma lei federal que previa a estruturação do planejamento e a gestão pública em territórios rurais no México. A Lei contempla serviços para áreas prioritárias de políticas públicas e se utiliza dos conselhos e redes de instituições para fazer a gestão desta estratégia. Além disso, a Lei também reconhece os colegiados como estruturas institucionais de gestão (ECHEVERRI, PINILLA, 2009).

Deste modo, tanto o recorte espacial, Território Vale do Rio Pardo (Brasil) e Território Atenco-Texcoco (México), quanto o recorte temporal, 2000 a 2019, adotado nesta pesquisa se deram no intuito de contribuir para a qualificação da discussão sobre Políticas de Desenvolvimento de Territórios Rurais, por meio da compreensão da dinâmica multidimensional e multiescalar, articuladas nas arenas políticas envolvidas nos espaços de decisão. Os dois países analisados neste estudo, Brasil e México, se assemelham no tempo das discussões sobre desenvolvimento territorial, como visualizamos na Figura 1, e ambos, no início dos anos 2000, colocaram em prática políticas para promoção do desenvolvimento dos territórios rurais.

A compreensão do conceito de desenvolvimento territorial que embasa a presente pesquisa está definida pela abordagem de Favareto *et al* (2015), que articulam o conceito desenvolvimento territorial como um processo histórico, multidimensional, multiescalar e heterogêneo, afirmando que esse processo não deriva apenas do Estado, mas de uma complexa composição de interdependências e relações com arranjos de forças sociais. O território, portanto, deixa de ser entendido apenas como a base geográfica, e passa ser compreendido como um processo de apropriação do espaço geográfico. A concepção de desenvolvimento territorial, conforme Favareto (2015, p. 19), pode ser explicitada da seguinte maneira:

a) como um processo, e não como um estado ou um ponto a chegar – assim, a história e a maneira como as formações sociais se constituem ocupam lugar destacado na explicação; b) esse processo histórico é multidimensional e multiescalar – multidimensional porque não é somente a renda o que importa e tudo o mais derivaria disso, e multiescalar porque esse processo também não deriva somente do Estado, mas sim de uma trama complexa com interdependências entre o âmbito dos governos centrais e arranjos de forças sociais múltiplas em coalizões, com suporte em regiões, espaços subnacionais ou outros recortes territoriais; c) nesse processo histórico e multiescalar o aspecto decisivo é a restrição ou a liberação dos potenciais

dos indivíduos e dos grupos sociais a que eles pertencem – as sociedades se diferenciam, entre outros aspectos, pela forma como dispõem desigualmente (entre elas e em seu interior) de seus recursos, franqueando o acesso a grupos mais restritos ou mais amplos e, por aí constituindo-se como mais ou menos democráticas, mais ou menos desiguais, mais ou menos marcadas pelo bem-estar ou pela privação; e d) a diferenciação das formações ou ordens sociais nada tem de natural, inexorável ou meramente incremental [...].

A dimensão da escala espacial como categoria de análise e intervenção, adquire significativo destaque. No entanto, Favareto *et al.* (2010) sinalizam uma situação paradoxal, a qual apresenta a abordagem territorial como imprescindível para a compreensão das dinâmicas do desenvolvimento, mas afirmam que apesar da grande quantidade de estudos com enfoque territorial, não existe uma teoria do desenvolvimento territorial. O que se tem são várias experiências de políticas que adotaram a abordagem territorial para superação da intervenção setorial das políticas públicas. Nesse sentido Brandão (2008), Favareto (2010) e Echeverri (2009), afirmam que o ambiente acadêmico, a ação governamental e a sociedade mundial estão favoráveis e necessitadas de discussões sobre Desenvolvimento Territorial, ao mesmo tempo em que se apresentam imensos desafios teóricos, analíticos e políticos para a compreensão dos fenômenos e das estratégias de atuação pública e privada.

### **2.2.1 Novas institucionalidades e participação social**

O enfoque territorial propõe em sua estrutura a construção de institucionalidades que possibilitam uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisões. A participação social tem origem em várias vertentes, que parte da necessidade da utilização de mecanismos participativos em manuais de agências internacionais de desenvolvimento, bem como, no âmbito de programas voltados a reforma do Estado e de políticas voltadas a descentralização. Além disso, é uma reivindicação histórica de muitos movimentos sociais. Essa temática da participação social também ganha força nas discussões intelectuais e acadêmicas como uma resposta aos impactos nefastos do Estado na tentativa de construir uma cidadania ativa. Já outros intelectuais apostam no ressurgimento de uma democracia participativa ancorada em distintas formas de atribuição da representação política (ZICCARDI, 2004).

Esse princípio participativo foi construído a partir de atores bastante diversos como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia, a Organização das Nações Unidas (ONU), e outras organizações não-governamentais e componentes do Fórum Social Mundial. Isso provocou algumas inquietudes com relação ao significado e o fundamento da participação social no âmbito de diversos contextos, pois a década de 1990 correspondeu a institucionalização da consulta da população por meio de sindicatos, experts e empresários no momento de formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento (MILANI, 2004).

Até então, muitas das mudanças realizadas neste âmbito, tinham muito mais poder econômico do que político, mas a questão de descentralização do poder decisório, e também dos recursos e a ampliação da institucionalização da participação social de atores diversificados é estimulada. No entanto, nem sempre a participação ocorre de forma equitativa. De acordo com Diniz (1996), a reforma do Estado se apresentou como uma estratégia central para superar um dos principais desafios econômicos depois da década de 1980, pois há uma rejeição ao modelo estadista-concentrador, o qual era responsável pela a estratégia de industrialização em substituição as importações, um processo com muitas contradições.

Neste sentido, Diniz (1996) propõe repensar a reforma do Estado a partir de dois conceitos distintos, governabilidade e governança. Ambos os conceitos são complementares e dizem respeito a ação do Estado.

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras (DINIZ, 1996, p. 12-13).

No entanto, conforme Diniz (1996) não existe uma forma ideal para definir a governabilidade, pois vai depender das distintas combinações institucionais que sejam capazes de favorecer a governabilidade. Já o conceito de governança se refere, de acordo com Diniz (1996, p. 13):

[...]à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e

aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Mas, essas estratégias não protegem das pressões de interesses particulares, apenas se exclui alguns interesses em detrimento de outros, que normalmente são os que possuem maior poder de barganha. Porém, desde então já se fazia necessário promover um ambiente favorável ao desempenho governamental de forma eficaz, capaz de estimular a governança social e econômica. Tudo isso implica na necessidade de uma outra forma de gestão pública e uma outra maneira de articular a sociedade e o Estado, por meio de novos arranjos institucionais com instrumentos viabilizadores.

Muitos desenhos institucionais já estavam obsoletos e a razão disto estava relacionada ao frágil desempenho do governo quanto ao alcance das metas coletivas, principalmente por sua insuficiente coordenação, pois dificulta o cumprimento de acordos definidos coletivamente. Assim, a consolidação democrática passa a ser entendida como fundamental na problematização de processos múltiplos e contraditórios de uma sociedade diversa como a brasileira, e também, a latino-americana. O que gera uma demanda constante por negociações, ressaltando as pressões sobre o Estado que por sua vez necessita priorizar o estabelecimento de metas. Mas essas metas normalmente eram definidas por elites estatais ou por especialistas em seus respectivos departamentos, bem distantes das arenas políticas, onde acontecem as manifestações dos interesses (DINIZ, 1996).

Neste sentido, o conceito de governança surge com a intenção de recuperar a noção de interesse público, a qual de acordo com Dinis (1996) estava banida do repertório político por sua provável correlação com a concepção de interesses nacionais, considerada incompatível com a agenda da modernidade, a qual era caracterizada pela predominância da ideia de globalização como força integradora. Entretanto, a ação do Estado ao se distanciar da noção de bem comum e de garantia de manutenção de responsabilidade pública na tomada de decisão, acaba perdendo sua legitimidade. Isso porque o objetivo da cidadania plena atrelada a noção de democracia associativa, fazendo um contraste com a prática democrática delegativa,

se tornou algo dominante em toda a América Latina no período pós-autoritarismo, bem como na agenda neoliberal.

Portanto, nas políticas implementadas a partir dos anos 2000 na América Latina, a participação social começa a ser estruturada de uma forma um pouco diferente, passa a ser de responsabilidade dos diversos segmentos da sociedade civil e representantes do Estado, os quais se responsabilizam por realizar a gestão dos recursos, que por sua vez, é menos rígida e estipula a criação de colegiados territoriais em escala regional (FAVARETO, 2009). O intuito desses espaços era ampliar o olhar dos atores sociopolíticos para uma visão intersetorial. Esse novo olhar se coloca como essencial para compreender as novas interconexões existentes entre os diversos setores da economia e as diferentes categorias sociais presentes no meio rural, e também as suas articulações com os espaços urbanos.

A implementação destas novas institucionalidades ocorreu em muitos países da América Latina. No Brasil, a abordagem territorial do desenvolvimento rural ganha espaço como política pública e se concretiza com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, em 2003. Esta constituía-se com base nos recursos do Pronaf Infraestrutura, uma linha de crédito do programa PRONAF destinada para projetos de infraestrutura, a qual mais tarde dá origem ao Projeto de Infraestrutura e Serviço em Territórios (PROINF), ampliando os recursos para que estes pudessem contemplar uma determinada região. Neste sentido, o PRONAT abre possibilidades de formação de uma nova institucionalidade que congrega organizações da sociedade civil organizada e esferas do poder público, com o intuito de promover a gestão social do desenvolvimento territorial, por meio do repasse de recursos públicos não reembolsáveis através de projetos, planejados pelos colegiados territoriais (FAVARETO; SCHRODER, 2007).

O público alvo desta política são agricultores familiares, comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Essa nova abordagem territorial nas políticas públicas teve como objetivo melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maior vulnerabilidade social, e também, fortalecer a identidade territorial, principalmente no meio rural (BONNAL; KATO, 2011). Nestes espaços de novas institucionalidades estabelecem-se as arenas políticas, os fóruns de debates que ocorrem nos vários espaços de discussões e tomadas de decisão da política pública. A multidimensionalidade, nesse sentido, se expressa justamente na integração das diversas dimensões do desenvolvimento, as

quais se expressam na totalidade do território. A visão da integralidade favorece a concepção multidimensional, a qual representa a unidade do meio ambiente, com a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições que interagem na totalidade do território.

A implementação do PRONAT traz em seu bojo a concepção de desenvolvimento territorial amparada na multidimensionalidade e na multiescalaridade dos processos que dão forma ao território. Vinculada ao extinto MDA, a estrutura institucional que coordenava o PRONAT se dava em escala nacional pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF); em escala estadual pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e na escala territorial pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER).

No entanto, a partir da ruptura<sup>2</sup> do processo democrático, que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, as políticas de desenvolvimento territorial de abrangência nacional deixaram de ser prioridade, passando a ser esvaziadas por meio da redução e do corte de recursos, evidenciando a opção do governo em priorizar o agronegócio, com o discurso de existência de apenas um modelo de agricultura, representada pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Neste contexto, assistiu-se à extinção do MDA, o qual era responsável pela política de desenvolvimento territorial e demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da reforma agrária. O que restou dessa política resume-se atualmente à Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, abrigada no MAPA. Apesar dos avanços obtidos em 20 anos de implementação do enfoque territorial para superar a setorização das políticas públicas, é evidente a fragilidade das transformações logradas. O rápido desmonte das institucionalidades que davam base à estratégia de desenvolvimento territorial rural no país evidencia isso.

A criação de novas institucionalidades também ocorreu no México, basicamente no mesmo período que no território brasileiro. Por meio de alguns programas que passaram a ser executados com base na Lei de Desenvolvimento

---

<sup>2</sup> Essa ruptura do processo democrático, que ocorreu em 2016, está entendida como um golpe parlamentar, o qual resultou de uma trama arquitetada e deliberada por atores sociopolíticos vinculados a Partidos Políticos e ao Poder Judiciário, que agiram por meio de instituições, e a despeito delas, para alcançarem o seu intento.

Rural Sustentável (LDRS), de 2001, a qual busca estruturar o planejamento e a gestão pública nos territórios rurais mexicanos. A estrutura de participação social prevista na LDRS é bastante semelhante com a utilizada no PRONAT, contemplando serviços em regiões prioritárias e se articulando com conselhos e redes de instituições que realizam a gestão estratégica e reconhece os colegiados territoriais como estruturas de gestão (ECHEVERRI, PINILLA, 2009).

El esfuerzo inició en 2001 como Estrategia para el Desarrollo Municipal Rural, que en breve (2002) cambió su nombre a Estrategia de Fortalecimiento Institucional en el Municipio Rural. En octubre de 2003 se le denominó Estrategia de Desarrollo Rural Municipal; a partir de julio de 2008 se la identifica como Estrategia de Desarrollo Rural Territorial y a partir de septiembre de 2010 es identificada como Estrategia de Desarrollo Territorial (LEÓN, 2011, p.16).

No México as áreas de gestão territorial são denominadas Distritos Rurais. O Sistema Nacional e Capacitação e Assistência Técnica Rural do México (SINACATRI) consegue aglutinar dezenas de instituições que intervêm no meio rural, por meio de um plano nacional de capacitação, o qual tem permitido estruturar uma base orçamentaria para investir em planos territoriais e regionais. Outra iniciativa que se destaca é o Programa Oportunidades, que se constitui num processo de consolidação de ampla política social com foco na superação da pobreza, voltado às áreas de segurança alimentar, saúde e educação, articulado em nível territorial. Há no México uma estrutura de Conselhos estabelecida por Lei, que inclui o Conselho Mexicano de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselhos Estaduais, Conselhos Distritais e Conselhos Municipais (ECHEVERRI, 2013).

Uma das principais diferenças entre o programa brasileiro e o mexicano é que no México, apesar de não ter havido avanço na execução da política pública, a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável constitui-se numa política de Estado, o que garante sua continuidade quando há troca de governo. Já no caso brasileiro, como apontado acima, tratava-se de uma política de governo, que foi desarticulada no contexto da ruptura do processo democrático em 2016, restando insuficientes recursos para a continuidade de sua estrutura original.

### **2.3 Desenvolvimento de Territórios Rurais na perspectiva latino-americana**

O período que vai da colonização até o estabelecimento dos Estados Nação e da atual estrutura federativa, seguiu uma lógica padronizada de desenvolvimento. A

abordagem territorial aparece muito em razão da crise relativa aos programas de desenvolvimento centralizados que não obtiveram os resultados desejados, pois a retórica da desigualdade indica uma territorialização da pobreza. A tentativa de seguir o exemplo de experiências internacionais almejava a superação da pobreza que atingia fortemente principalmente as áreas rurais. Assim, a ideia era avançar na implementação de políticas públicas que possibilitassem a redução da condição de pobreza e desigualdades sociais, mas que não rompessem com a lógica do “*patrón de poder*”.

A discussão sobre o desenvolvimento territorial, aqui baseada em uma visão crítica sobre o modelo hegemônico de desenvolvimento, aplicado até o momento na América Latina, está contextualizada a partir de concepções teóricas de pesquisadores como Escobar, Quijano, Brandão, entre outros, os quais consideram que desde muitos séculos atrás, em uma época pré-colonial, já existiam no território latino-americano civilizações de várias etnias indígenas, Mayas, Astecas, Incas, entre outras, que possuíam e vivenciavam outras formas de desenvolvimento. Partindo desta compreensão propõe-se uma reflexão sobre desenvolvimento de territórios rurais, que em um primeiro momento pode parecer algo utópico, mas cujas raízes estão presentes na cultura cotidiana de grande parte das comunidades rurais e interioranas até os dias de hoje. Estudos apontam que o desenvolvimento rural com enfoque territorial consegue relacionar noções de cooperação, identidade e participação social, tanto com as instituições, como com as forças sociais e a estrutura social (SCHIAVINATTO, 2013).

De acordo com esta perspectiva teórica, a concepção de desenvolvimento rural pode ser considerada um conceito, e também, um processo que está em construção permanente, atravessado por conflitos de interesses nas múltiplas escalas, desde a escala local, regional, nacional e internacional. De acordo com as diretrizes do Programa de *Posgrado en Ciencias en Desarrollo Rural Regional* (2013, p.16), os principais atributos de um processo de desenvolvimento rural são:

- (1) La capacidad de satisfacer las necesidades básicas de las personas;
- (2) la soberanía alimentaria de las familias y las comunidades;
- (3) la autonomía en la toma de decisiones;
- (4) la capacidad de gestión y la consolidación organizativa;
- (5) la cohesión identitaria y cultural;
- (6) la existencia de relaciones de equidad de género y entre la población;
- (7) la capacidad de apropiación y gestión de su territorio;
- (8) la existencia de relaciones sólidas de convivencia, reciprocidad, cooperación, confianza y solidaridad;
- (9) la perspectiva de sustentabilidad, expresada en visión intergeneracional,

gestión de los recursos naturales y protección del ambiente, y (10) Construcción de resiliencia económica y social en tanto capacidad de adaptación a los cambios mediante la reducción de la incertidumbre.

Com isso, pode-se perceber que em todo momento qualquer processo de desenvolvimento é resultado de disputa, de conflitos de interesses entre grupos distintos, que tendem a impor sua proposta hegemônica, ao mesmo tempo que sempre existirão grupos de atores sociopolíticos que resistem, a partir da base de seus territórios, porque possuem outra visão de como organizar a sociedade e a economia. Assim, é possível identificar a necessidade de um novo planejamento para o desenvolvimento rural, o qual não seja somente uma nova alternativa hegemônica, mas sim um conjunto de alternativas de desenvolvimento rural, baseadas nas experiências e culturas dos atores sociopolíticos, a partir das suas próprias identidades, as quais possam dar orientações aos novos projetos pensados desde a base territorial (RODRÍGUEZ, 2009).

Dentre estas propostas de desenvolvimento rural, colocamos ênfase em um eixo central, o qual entendemos que contempla princípios relevantes e pertinentes a essa discussão conceitual e prática, que é a soberania alimentar. Este conceito deveria constar como um objetivo a ser priorizado dentro das propostas de desenvolvimento rural. De certa forma, quando se fala de soberania alimentar, nos parece que estamos tratando de algo utópico ou um novo paradigma. Isso porque, quando comparado com a forma como é discutido desenvolvimento rural, percebemos que está bastante atrelado à produção industrial de alimentos e às políticas de livre comércio, alavancadas por grandes corporações agroalimentares.

Segundo Ramírez-Miranda (2017), o regime alimentar orientado pelo conceito de “segurança” alimentar, o qual é seguido por parte dos governos e organizações internacionais, apresenta poucos resultados no que se refere a redução da fome. Mas, em contrapartida, a soberania alimentar vem se construindo junto ao território dos agricultores familiares e movimentos sociais, lutando por políticas públicas e por democracia, incluindo o direito de escolher seus meios de produção de alimentos. Desenvolvimento rural de fato se constitui com múltiplas iniciativas, no entanto, não se trata de uma proposta hegemônica e padronizada. Existem várias ações regionais, com grupos, comunidades, associações, cooperativas, enfim diversas organizações que trabalham de acordo com os princípios da soberania alimentar, mas que ainda são iniciativas dispersas, sem uma conexão ordenada e relacionada.

Desde 1996, o conceito de soberania alimentar começou a ser discutido pela Via Campesina, logo ganhou destaque e representou um apelo perante as graves consequências da liberalização comercial sobre a agricultura familiar e enfrentamento aos mercados agropecuários. De acordo com Stédile e Carvalho (2012), para utilizar o conceito de soberania alimentar, é preciso ter a consciência do significado do termo soberano, o qual remete à ideia de protagonista do seu próprio destino, portanto, o povo deveria gozar da oportunidade de ter recursos, condições e ajuda necessária para a produção de alimentos saudáveis e de qualidade. Essas condições são necessárias para que o povo latino-americano não tenha que ser dependente do capital internacional e subordinar-se ao “*patrón de poder*”.

Tendo em vista que o modelo do agronegócio exportador possui limites, os quais estão atrelados ao conceito de segurança alimentar como uma política compensatória, a ideia implícita nesta concepção é de alimentar a população com alimentos industrializados, suprir a fome das populações em situação de vulnerabilidade com alimentos de baixa qualidade nutricional. Esse projeto de segurança alimentar não possui comprometimento com um modelo emancipatório de desenvolvimento e que promova a autonomia dos povos.

Já a discussão da soberania alimentar se tornou um novo marco da política para colocar em questionamento as atuais tendências do desenvolvimento rural e das políticas públicas que não apoiam e/ou não respeitam as necessidades sociais e interesses dos agricultores familiares, nem mesmo do meio ambiente. Não existe uma definição mundialmente acordada sobre o conceito de soberania alimentar, apesar de existirem vários documentos que oferecem diversas interpretações. Um dos conceitos mais utilizados é oriundo da *Red de Soberanía Alimentaria de los Pueblos* (2003):

*Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a definir su propia alimentación y agricultura; a proteger y regular la producción y comercialización nacional a fin de lograr objetivos de desarrollo sostenibles; a determinar la medida en que quieran ser autosuficientes; a restringir el dumping de productos en sus mercados; y a proporcionarles a las comunidades de pescadores artesanales la prioridad en la administración del uso de recursos acuáticos y los derechos sobre los mismos. La Soberanía Alimentaria no invalida el comercio, sino más bien fomenta la formulación de políticas y prácticas de comercio que sirvan a los derechos de los pueblos a la alimentación y a la producción inocua, sana y ecológicamente sostenible.*

Existem outros aportes que têm como referência os direitos humanos, construção da democracia popular, marco político para a formulação de políticas

públicas e debates que visam impulsionar a produção de base ecológica. Pode-se dizer que é um conjunto de objetivos para dar suporte a um conjunto de programas sociais. Na verdade, um dos pontos de união dessas propostas, discutidos na IV Conferência Internacional da Via Campesina em 2004, foi a definição da soberania alimentar como uma alternativa ao neoliberalismo, a qual fosse embasada em um modelo de agricultura familiar que estivesse de acordo com a reforma agrária genuína, com comércio justo, com participação social e justiça social. Nesse sentido, seria um grande movimento social de enfrentamento ao neoliberalismo, sobretudo, livre de opressões e desigualdades sociais (RAMÍREZ-MIRANDA, 2017).

Soberania alimentar também é direito ao território, aos sistemas produtivos e gestão da unidade de produção familiar, direito a sementes de qualidade que não geram dependência de pacotes tecnológicos controlados por grandes empresas transnacionais e, além disso, apoio a garantia de direitos a biodiversidade. Para tanto, é fundamental criar e implementar políticas públicas voltadas a alimentação de qualidade, que estabeleçam uma relação dos agricultores com os consumidores de forma justa. É possível estabelecer neste diálogo algumas prioridades, como economias locais e regionais com o intuito de fortalecer os mercados nacionais. Um esforço que sinalizaria uma alternativa que estaria convergente com as discussões sobre desenvolvimento rural, bem como, fortaleceria a crítica ao regime agroalimentar excludente do *“patrón de poder”*. A crise capitalista e suas consequências, que afetam o âmbito alimentício deixam lugar para a construção de um projeto contra hegemônico que possa abarcar as múltiplas dimensões da soberania alimentar.

Não se trata de substituir o conceito de desenvolvimento rural pelo de soberania alimentar, como discutem alguns autores que afirmam que o desenvolvimento em si pode ser questionado em razão das relações de poder que o sustentam. Mas, debater a questão alimentícia também como uma proposta de desenvolvimento rural, principalmente na América Latina, inclusive como uma possibilidade de redução dos processos de êxodo rural. Tendo em vista que esta discussão é mais ampla do que simplesmente a produção de alimentos, mas também no que os alimentos e a agricultura se transformam, trazendo uma possibilidade de trabalhar múltiplas questões, tais como, ecológicas, culturais, políticas, econômicas, as quais necessitam ser debatidas amplamente para a construção de uma proposta alternativa (RAMÍREZ-MIRANDA, 2017).

A centralidade deste debate são as disputas pelo território e, também, a reconfiguração do Estado, pois este é um ator central nas tomadas de decisões e na mediação das relações. A soberania alimentar deveria ser encarada como um direito pleno dos agricultores familiares e da população em geral, pois os agricultores devem ter a autonomia de produzir seus alimentos, com tecnologias que permitam o acesso aos meios de produção, tais como, terra, água e sementes. Na verdade, tudo isso faz parte de uma resposta política a todo um processo de produção que é excludente, que anuncia reiteradamente que a agricultura familiar irá desaparecer e todo o processo de produção primária se resumirá ao que se chama agronegócio. De acordo com Ramírez-Miranda (2017), a negação das formas de vida do campo é o que constitui a essência da ruralidade neoliberal, a qual é a expressão mais nítida da ideia de urbanizar como sinônimo de desenvolvimento. Uma maneira de dispersar agricultores familiares e povos tradicionais, não só para se apropriar de seus bens materiais, mas também de sua reprodução social e referências comunitárias.

Por tudo isso, ao acionar o conceito de soberania alimentar como discussão central do desenvolvimento rural, aborda-se também outras questões que há tempos são demandadas, como o caso de uma reforma agrária genuína. Para que de fato se discuta a totalidade, o planejamento e o desenvolvimento territorial de forma ampla, este ponto é essencial. É uma forma legítima de construir resistência ao projeto hegemônico caracterizado pelo agronegócio e pela globalização. Os agricultores familiares organizados historicamente fazem enfrentamentos com o intuito de resistir a desterritorialização, inclusive contra grandes projetos internacionais, como do aeroporto internacional da Cidade do México e os grandes projetos eólicos, uma vez que estes causam danos ambientais e possuem impactos negativos no território.

Todavia, percebe-se que o conceito de soberania alimentar se relaciona cada vez mais com o conceito de desenvolvimento territorial rural, como aponta o PCDR (2013, p.31):

(1) La reconstrucción del concepto de lo rural. (2) El paso de la economía agrícola a la economía territorial. (3) El rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento. (4) La gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales. (5) El sentido de la competitividad territorial. (6) El ordenamiento territorial como complemento de la descentralización. (7) La cooperación y la responsabilidad compartida como complemento de la participación y como elementos fundamentales para integrar los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. (8) La coordinación entre las políticas macro, sectoriales y local. (9) La gestión del conocimiento y los saberes para el desarrollo rural. No obstante, junto con

estas aportaciones el enfoque del desarrollo del territorio rural presenta importantes deficiencias y problemas, por lo que debe ser sometido a un análisis crítico, para no propiciar percepciones idílicas o fetichistas del territorio -y del desarrollo rural- que pasen por alto las contradicciones e intereses opuestos que se manifiestan a su interior.

Iniciativas podem ser implementadas para que a soberania alimentar tenha mais espaço e, inclusive, prioridade. Ramirez-Miranda (2017) discute a possibilidade de criação de projetos elaborados a partir de experiências locais e regionais que coloquem a agenda da soberania alimentar em conjunto com ações transformadoras, que projetem a inclusão da produção de base ecológica durante sua execução. Ademais, seria importante agregar outras dimensões da soberania alimentar como, por exemplo o comércio justo. Para tanto, torna-se interessante ter um respaldo normativo, logístico e financeiro que possa prever a manutenção de mercados alternativos, com políticas públicas que visem fomentar essa outra forma de relação de mercado. Em convergência com isso, pode-se afirmar que o Estado é um ator fundamental para a construção do desenvolvimento rural, com capacidade de pautar como prioridade um replanejamento coletivo e com propósitos do desenvolvimento neste sentido, fomentando mudanças estruturais. Sobretudo, com políticas públicas territoriais que privilegiem a participação social em todo seu ciclo da política, desde a formação da agenda até os processos de avaliação.

Atualmente se vivencia uma globalização neoliberal, que coloca a população sob opressão para seguir as regras internacionais de uma soberania política que, por vezes, opera com ações antidemocráticas. No entanto, o desenvolvimento territorial rural e a soberania alimentar podem servir como um conceito político e um projeto contra hegemônico, que poderiam promover uma transformação social envolvendo uma enorme diversidade de atores sociopolíticos. Especialmente, se comprometendo com a mudança da ideologia do sistema agroalimentar para um sistema mais justo e com o protagonismo dos atores sociais que estão na base social do território e em suas comunidades (RAMIREZ-MIRANDA, 2017).

Conforme apresentado neste capítulo e de acordo com as diretrizes trabalhadas pelos movimentos sociais e pela Via Campesina, discutir soberania alimentar é estar contribuindo com a proteção e defesa ambiental, política e social. Premissas essas que pressupõem a existência de um sistema de produção que seja protagonizado pelos agricultores familiares, não podendo ser uma atividade controlada pelas grandes corporações agroindustriais ou das grandes redes de

supermercados. Contudo, cabe destacar que não se romantiza os movimentos sociais, tampouco deposita-se as expectativas em uma tendência bipolar das escalas espaciais, valorizando apenas o local e o global, mas sim um conjunto de inter-relações das escalas intermediárias que compõem as discussões sobre desenvolvimento (BRANDÃO, 2008).

A gestão territorial é uma estratégia viável para avançar rumo ao desenvolvimento rural e a soberania alimentar. As políticas públicas de desenvolvimento territorial se apresentam como uma ferramenta para que este processo ocorra de forma participativa e torne possível avançar neste sentido. Ao ampliar a visão para o contexto da América Latina, se observa um desgaste no tecido social, o qual nos remete à necessidade de resgatar o sistema produtivo de todo espaço rural destes países. Essa recuperação do rural latino americano deve partir de uma perspectiva de sustentabilidade ambiental e de inclusão social, porém, não deve partir apenas das comunidades rurais, mas também das instituições governamentais, das universidades e dos consumidores urbanos.

Talvez seja uma utopia, ou uma utopia realista como a que idealizava José Martí, mas o fato é que um grande desafio de descolonização está posto para a América Latina, de construir um debate desde a base regional com todos os atores sociopolíticos envolvidos na construção da gestão territorial, dialogando nas múltiplas escalas. Além disso, toda discussão necessita estar apoiada por uma arquitetura institucional que permita a participação social, sobretudo utilizar este espaço para contribuir na construção da soberania alimentar. A gestão democrática dos territórios tem o compromisso de estar ancorado no caráter multidimensional e multiescalar do desenvolvimento territorial (PÉREZ-SÁNCHEZ y RAMÍREZ-MIRANDA, 2018).

No Brasil se vivenciou uma experiência de gestão territorial com uma arquitetura institucional de política pública, que será melhor aprofundada nos próximos capítulos, com o estudo de caso do Território Rural Vale do Rio Pardo. Apesar de ser uma estrutura frágil, ainda em estágio inicial, é possível afirmar que se obteve bons frutos com o trabalho coletivo focado na gestão social do território. Um dos aspectos a ser destacado, nesse sentido, foi o envolvimento de múltiplos atores, como governo, universidades e sociedade civil organizada que, articulados, conseguiram sustentar uma estrutura para garantir a participação de maior número de organizações sociais. Já no México, onde existe uma lei que prevê a participação social dos múltiplos atores, os espaços institucionalizados apresentam-se de forma insipientes, uma vez que lá é

a base social organizada do território que protagoniza as discussões para garantir seus direitos e demanda do governo a implementação de fóruns participativos. Discussão que será aprofundada nos capítulos seguintes.

### **3 PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAL E MULTIESCALAR NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS**

No decorrer deste capítulo dialogamos com a teoria sobre como se configuram as perspectivas multidimensional e multiescalar, mobilizadas pelos atores sociopolíticos, no desenvolvimento das políticas públicas de Territórios Rurais no Brasil e no México.

#### **3.1 Multidimensionalidade – A interação de aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais na configuração do Território**

A categoria de análise desta pesquisa é o território usado, o qual no campo das ciências sociais e na construção de projetos e políticas públicas está integrado com a compreensão da relação sociedade-natureza. De acordo com Santos (1999), não existe uma relação dialética entre sociedade e natureza, essa situação só acontece quando a natureza é valorada pela sociedade, isso sim é dialética, pois a sociedade não possui uma atuação sobre a natureza em si, mas sim os interesses sobre parte do território, a cobiça e o valor que é dado ao que está ali presente. Dessa forma, quando uma instituição ou uma empresa age sobre uma parte do território em um determinado período de tempo, é imprescindível considerar que neste território já preexistiam pessoas e suas relações sociais.

Conforme explica Santos (1977), uma sociedade só se torna real por meio do território que ela própria constrói, posto que o território é um campo de forças em constante disputa, um conjunto de formas representativas de relações sociais e só se torna compreensível por meio dessa sociedade, a qual é uma esfera constitutiva do mesmo. Assim, o território é produto e condição da dinâmica socioespacial, ou seja, é uma associação particular e relacional de tempo e de espaço do modo de produção dominante que se reproduz no território.

No cerne da discussão sobre a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável está a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os aspectos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais. Além disso, considera-se a integração produtiva e a utilização adequada dos recursos de produção como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de vários atores sociopolíticos. Essa abordagem do

desenvolvimento territorial proporciona a superação da visão da participação como uma forma de condição para conseguir compensações, colocando em destaque a cooperação, a corresponsabilidade e a inclusão econômica e social. Busca-se ainda proporcionar ferramentas de cooperação que sejam adaptáveis às demandas da população e dos atores territoriais (MDA/SDT, 2003).

Na abordagem do desenvolvimento territorial a questão ambiental é compreendida para além do manejo convencional dos bens naturais, indo para uma perspectiva de proteção ambiental e de produção sustentável. Sustentabilidade considerada de uma maneira ampla como uma alternativa de maior alcance, ancorada na perspectiva de Gudynas (2011), que *“apunta más allá de las valoraciones económicas y ecológicas, afirmando que existen múltiples escalas de valoración de la naturaleza”*. Essa visão favorece a concepção multiescalar e multidimensional, a qual representa a integralidade do meio ambiente, com a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições que interagem na totalidade do território.

De acordo com Bacelar (2009, p. 36) *“a multidimensionalidade é da natureza do conceito de desenvolvimento sustentável”*. Bacelar (2009) afirma que não são apenas os debates de economistas, mas que é necessário somar a esse debate especialistas na dinâmica da natureza, da dinâmica social, os estudiosos da cultura, entre outros. Adotar a multidimensionalidade é fundamental para sermos coerentes com o conceito com o qual estamos trabalhando.

Segundo MDA/SDT (2003) essa abordagem supera a visão de que a economia rural é apenas uma economia agrícola, e propicia a promoção de uma economia territorial. No território as dimensões urbana e rural estão articuladas de forma orgânica. De acordo com Echeverri e Moscardi (2005), a integralidade do desenvolvimento determina o território rural compreendendo todos os âmbitos da vida social. Sendo assim, o bem-estar contempla dimensões sociais e culturais, reafirmando o sentido multidimensional do desenvolvimento rural. De forma concreta, essas dimensões estão contempladas na Lei do Desenvolvimento Rural Sustentável no México, que inclui de forma clara as diferentes instâncias do território: produção, saúde, educação, demografia, moradia, infraestrutura social e produtiva, meio ambiente, equidade, desenvolvimento político, convivência, cultura, direitos, emprego, entre outras.

A LDRS contempla nove mecanismos que expõem com clareza o caráter multidimensional que atribui ao desenvolvimento rural. Estes mecanismos são

compostos por instituições, estratégias, políticas, investimentos e infraestrutura de modo geral. Esses mecanismos envolvem legislações sobre uso das águas, direitos agrários, regime fiscal, e até mesmo, uma legislação particular para uma Lei Federal de Planejamento Agropecuário e Soberania Alimentar. Portanto, é bastante clara a expressão multidimensional que se atribui à concepção de desenvolvimento rural sustentável, sendo uma demanda do marco normativo e institucional (ECHEVERRI, MOSCARDI, 2005).

Segundo Ramirez-Miranda (2015), a implementação de perspectiva com maior complexidade sobre o território deve ir muito além da incorporação ativa dos fragmentos que antes apareciam separados, como os econômicos, os políticos, os naturais, os culturais. Trata-se de uma mudança para encontrar o princípio organizador do território, uma mudança que seja diferente do padrão homogeneizante da lógica capitalista, mas que coloque na centralidade do seu conceito a compreensão da realidade como a totalidade das múltiplas determinações e relações, o que significa ir mais além de dizer que tudo está em conexão com tudo e que o todo é mais que as partes.

Segundo Etges e Degrandi (2013) para promover o desenvolvimento regional no atual contexto por meio da horizontalidade do processo é necessário verificar as potencialidades e focar na construção de ferramentas de coesão social. Isso, em torno de objetivos comuns aos atores envolvidos, direcionando o olhar para dentro do território, verificando e incentivando as potencialidades do mesmo. Nesse sentido, Brandão (2007) ainda sugere que não se deve trabalhar as heterogeneidades estruturais dos nossos países como um problema, e que além disso pode-se trabalhar a diversidade como um campo muito rico e complexo em todos os sentidos.

### **3.2 Multiescalaridade – As múltiplas escalas mobilizadas pelos atores sociopolíticos no Território**

A discussão sobre as escalas é de grande relevância para o desenvolvimento de territórios rurais. Entende-se que o espaço é multiescalar e aberto a múltiplas determinações e possibilidades, a precisão está em cada contexto ou grupo que tem a sua escala própria e não é independente dela. Reconhecer a escala em seu movimento é essencial para identificar, mas também observar sua trajetória, em escalas específicas, com outros atores e processos que possibilitem gerar relações

entre eles. Assim, adota-se, nesse entendimento, que ao ser uma escala atributo do espaço multidimensional, ela se reconfigura ao passo que é o espaço que flui e se transforma (RAMÍREZ VELÁZQUEZ, 2018).

Para Smith (1988), a geografia no sistema capitalista se relaciona de forma mais integrada e sistemática ao modo de produção, tomando em conta a relação multiescalar dos processos de desenvolvimento. O autor busca explicar a questão espacial condicionada pelo modo de produção capitalista que embasa o desenvolvimento desigual por meio da diferenciação e da igualização. Dessa forma, entende-se que a divisão do trabalho é a razão central e histórica da diferenciação espacial, a qual esteve relacionada às condições naturais, conforme a teoria marxista. Considerava-se que as condições naturais de determinado local teriam o poder de influenciar no aumento da produção usando a mesma quantidade de recursos financeiros no trabalho que nos demais locais. No entanto, salienta-se que em um sistema econômico mais desenvolvido as chamadas vantagens naturais são normalmente entendidas como base para uma espécie de diferenciação sistemática do processo de trabalho, dessa forma, estas vantagens naturais se manifestam quantitativamente e qualitativamente na organização social.

O conceito de diferenciação de área foi bastante presente na geografia logo no começo do século XX quando se iniciava a discussão base da geografia regional. Entretanto, a ideia de diferenciação utilizada através da vantagem natural já não se utiliza tanto, em razão dos avanços do setor de transportes e comunicação que contribuiu para superação dos entraves postos anteriormente pela distância. A primeira divisão do trabalho que se destacou como um importante marco foi a cidade e o campo, a indústria e a agricultura, uma divisão territorial do trabalho, pautada pela diferenciação do espaço geográfico, a qual deriva da divisão social do trabalho de forma geral. Esse processo destacava três escalas centrais da divisão do trabalho: a escala geral, relacionada as atividades principais; a escala particular, que se refere a setorização das atividades gerais; e a escala específica do trabalho, a qual acontece internamente no local de trabalho (SMITH, 1988).

Na escala da divisão geral do trabalho, o capitalismo está historicamente fundamentado sobre a divisão entre indústria e agricultura. Embora essa divisão seja superada com o desenvolvimento do capitalismo, ela é historicamente importante e recebe sua expressão espacial direta na separação da cidade e do campo (SMITH, 1988, p. 175).

Smith (1988), afirma que a separação do campo e da cidade é um produto resultante da divisão social do trabalho. De acordo com Smith (1988, p. 164):

A separação da cidade e do campo é tanto o fundamento lógico quanto o histórico da divisão social do trabalho contemporâneo no seguinte sentido: somente quando o proletariado estivesse livre da necessidade e da responsabilidade de produzir seus próprios meios de subsistência é que essa divisão do trabalho poderia progredir como o fez.

O autor afirma que é uma das relíquias das origens do capitalismo a diferenciação espacial, a qual possibilita a tendência de homogeneização no sistema capitalista, pois existe a necessidade de expansão a nível mundial do sistema. O resultado final disso é a aniquilação do espaço pelo tempo, a tendência para promover a padronização e a contradição que resulta são fatores determinantes para o desenvolvimento desigual.

O processo de igualização alcança um novo horizonte. Como a tendência para a diferenciação, a tendência para a igualização é inerente ao capital. Ela se expressa mais claramente no mercado mundial e no processo de circulação, porque o ato individual de troca é o de criar uma equivalência social. É na esfera da circulação que se tenta compreender a aniquilação do espaço pelo tempo. Contudo, o que é realizado na circulação geralmente provém da produção, sendo o caso de tendência para a igualização. A igualização das condições e do nível de produção é tanto um produto da universalização do trabalho abstrato como a tendência para a diferenciação. (SMITH, 1988, p. 175).

Com isso, Smith (1988) nos deixa claro que a necessidade de acumulação do sistema capitalista conduz a expansão geográfica do capitalismo direcionada pelo capital produtivo. Dessa forma, é de suma importância ressaltar que o processo de igualização e o de diferenciação são contraditórios, no entanto, são fundamentais para a sobrevivência e manutenção do capitalismo. Smith (1988) nos ajuda a entender o processo de desenvolvimento do capitalismo, com uma interpretação no campo da geografia, fazendo uma reflexão sobre a espacialidade da dinâmica capitalista, embasado na teoria marxista. “O capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência” (Smith, 1988, p. 19). De acordo com Vieira (2012, p.176), ao fazer uma interpretação da obra e abordagem neilsmithiana:

(...)reconhece a multiescalaridade dos fenômenos socioespaciais sem descuidar a supremacia que a escala nacional, corporificada no Estado, assume no capitalismo desde a sua origem, oferecendo, assim, um caminho analítico para que sejam avaliados os complexos fatores que determinam a constante redefinição da escala deste mesmo poder estatal e da própria espacialidade do capitalismo – dois elementos que estão indelevelmente associados.

Ramírez-Velázquez (2018) critica a supervalorização que as pesquisas mais contemporâneas deram aos processos de globalização, como se essa fosse a solução para promover uma transformação endógena econômica e social na América Latina. Esse processo provocou um novo paradigma de desenvolvimento sustentável, atribuindo a escala local a importância de se vincular automaticamente com a escala global, supervalorizando de forma desmedida as duas escalas, no entanto, perdendo os contextos e os atores sociopolíticos que são muito importantes para a definição dos fenômenos que queremos analisar.

Nesse sentido, o manejo das escalas necessita de um redimensionamento das mesmas para configurar processos mais integrados. A escala não produz as relações, mas sim os atores que se localizam em escalas específicas e dessa forma geram possibilidades de produzir relações distintas situadas em escalas determinadas. Considerar esse processo, metodologicamente, é extremamente importante, pois por meio dele será possível precisar a maneira, o alcance e a exatidão para a identificação das escalas durante a presente investigação. Sendo assim, para identificar a reestruturação das relações sociais, a identificação da localização espaço/ escala/ atores é essencial. Segundo Ramírez-Velázquez (2018, p.158) “a relação reproduz e faz com que a escala apareça e, inversamente, para que se possa afirmar que existe uma relação dialética entre escala e relação”. O fato é que se faz necessário reconhecer as relações que existem no território.

Ramírez-Velázquez (2018) sinaliza que esse debate vem sendo realizado de forma intensa em países anglo-saxônicos, mas não vem tendo muita ascendência entre os pesquisadores na América Latina. Na opinião da autora, a consequência disso é uma apologia dos enfoques localistas que mudam essa relação de maneira automática, mas que estão muito distantes de conter no seu interior um manejo integral da produção do espaço. Essa situação limita muito o entendimento relacional dos processos. Existe uma bifurcação entre a teoria anglo-saxônica ou francesa, e as reflexões e análises dos processos que se desenvolvem nesses países, com o caso empírico regional e latino-americano.

Para Brandão (2008, p. 16):

Escalas são inerentemente dinâmicas. É necessário partir de uma abordagem territorial que leve em consideração as escalas espaciais em seu movimento de transformação. [...] o espaço é um híbrido, ou seja, é produzido por uma conjunção singular de processos materiais e culturais. O prisma analítico com tal recorte é *lócus* privilegiado para relatar a estrutura e a dinâmica do desenvolvimento capitalista no território. É espaço de elucidação de mediações, tendo potencial para auxiliar na hierarquização de determinações do ambiente construído. A escala potencializa um plano analítico de observação privilegiado, passível de revelar as articulações e mediações entre os cortes local, regional, nacional etc.

Smith (2002) demonstra preocupação com a falta de uma discussão explícita sobre o espaço e a espacialidade, pois considera que isso pode ser um obstáculo para o desenvolvimento de uma política emancipatória. Smith (2002, p.131) defende que *“la producción de escala geográfica es el principal recurso a través del cual la diferencia geográfica se organizada”*. O autor também entende que a teoria política da escala geográfica está inserida na conceitualização central da teoria social geograficamente constituída, o que ajuda a situar o dilema de como negociar entre a diferença e as diferentes posições relativas do território. Nesse sentido, Smith afirma que as escalas geográficas possuem uma conexão sistemática:

La escala global puede ser concebida como la escala del capital financiero y el mercado mundial, y se diferencia interna y principalmente de acuerdo con las condiciones comparativas, costos y capacidades organizativas y tendencias de la fuerza de trabajo. La escala nacional se construye vía cooperación política-militar y competición, pero es dividida en regiones según cuestiones económicas que también relacionan el trabajo. La escala local, por el contrario, puede ser vista como la escala de la reproducción social e incluye el territorio geográfico sobre el cual las actividades diarias se desarrollan normalmente.[...] La escala de la casa se establece por unidades de reproducción social y se diferencia internamente, principalmente, según las relaciones de construcción y reproducción de género (SMITH, 2002, p. 143).

Rambo e Rückert (2008) afirmam que se deve considerar que os processos de desenvolvimento territorial apresentam um protagonismo dos atores sociopolíticos quanto ao exercício de poder e gestão sobre seus territórios, contudo esses não se mantêm isolados dos atores das demais escalas. Assim, as ações territoriais certamente não teriam o mesmo sucesso ou resultado se realizadas de forma individual e isolada. As escalas espaciais, de análise e de ação são um caminho para a implementação dessas políticas no território. Segundo Brandão (2015, p.07):

Forças sociais heterogêneas esculpiram no território nacional uma das dez maiores e mais complexas economias e sociedades nacional-urbano-industriais do planeta e uma das sociedades mais desiguais, excludentes e predatórias. Uma nação com construção travada, tendo no núcleo de seu poder uma das elites mais conservadoras e retrógradas já existentes na história mundial e uma imensa massa populacional destituída de direitos, cidadania plena e acesso adequado a bens e serviços coletivos.

Dessa forma, entende-se que é fundamental possibilitar suporte em infraestrutura, fomentar o acesso a bens e serviços públicos e de uso coletivo para que toda a sociedade tenha cidadania plena garantida. O espaço é também uma produção social em disputa. A escala espacial, por ser uma dimensão do espaço vai muito além do que somente uma representação cartográfica, métrica e estática, bem pelo contrário, as escalas espaciais são extremamente dinâmicas e são instâncias onde a vida social é organizada e reproduzida. Brandão (2015, p.08), enfatiza dois principais pontos sobre o entendimento das escalas espaciais no campo das Ciências Sociais:

1 - escala, como categoria e unidade de análise, recurso epistemológico e heurístico, prisma e campo de observação; 2) escala, enquanto categoria da prática, plano discursivo e narrativa, campo e instrumento de projetos e estratégias de desenvolvimento que se encontram em disputa.

Existe um desafio científico e político, no sentido de determinar o que cada escala pode mostrar cientificamente e de quais ferramentas e meios políticos cada escala poderá dispor para mobilizar, comandar ou regular. A escala espacial, a qual é socialmente produzida, passou a ser percebida como uma possibilidade para a compreensão dos fenômenos que ocorrem no território. Essa compreensão é política, estabelecendo uma distinção entre campos de lutas sociais pelo controle de determinado espaço. Essa política de escala, de acordo com Brandão (2015), se manifesta no estabelecimento de arenas, nas quais se busca formular acordos e mediar conflitos. Portanto, escala espacial é também uma arena política e espaço de exercício de poder. A escala, todavia, deve ser compreendida como representação, na qual os atores sociopolíticos buscam dar sentido simbólico e real para suas decisões e ações.

Essas questões vão mais além das percepções fatalistas rodeadas por fenômenos espaciais sob a globalização. Na realidade, essas análises realizam uma proposição para os mecanismos que geram a apropriação de riquezas com uma certa imposição por parte das variadas escalas espaciais, sobretudo, pela escala nacional,

pois é a única escala capaz de tornar viável alternativas de desenvolvimento sob o capitalismo globalizado. Nesse sentido, para ser possível uma melhor compreensão das conexões entre os grandes processos econômicos e as distintas escalas espaciais é necessária uma leitura atualizada sobre as heterogeneidades das dinâmicas territoriais, isso para evitar interpretações errôneas e admitir uma simples submissão do espaço local as decisões que chegam de cima para baixo, dos centros de poder. Além disso, evitar interpretações que se apoiam em uma provável autonomia do local, colocando novamente nas análises teóricas a posição explicativa dos atores sociopolíticos concretos e de suas tomadas de decisões, assim como estratégias de disputas por poder, em uma hierarquia das escalas de geração e apropriação de riquezas diante dos interesses do capitalismo contemporâneo e da macroeconomia nas discussões sobre a dimensão territorial do desenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Essas novas discussões estão ancoradas em novos arranjos de implementação e maneiras de se organizar entre a federação, estados e municípios, mobilizando múltiplas escalas de ação do Estado, mas nem sempre dotadas dos mesmos recursos e ferramentas de execução. Conforme aponta Galvanese (2018, p.183), mencionando alguns exemplos:

(...) políticas e programas como o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família, o Plano Brasil Maior, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Territórios da Cidadania, buscam superar a dicotomia entre autonomia burocrática e inclusão/participação política enfatizando que uma maior capacidade de ação do Estado deriva de arranjos híbridos de governança que, capazes de combinar capacidades técnicas e políticas.

A escala, nesse sentido, é tomada como uma construção social conflitiva, a qual, de acordo com Brandão (2008), provê fortes elementos para averiguar a ação dos atores sociopolíticos, mas não somente enquanto base de dada estrutura. As estruturas são processos da história geograficamente determinadas e mediadas por diferentes ações dos atores. Brandão (2008, p. 13) afirma que “é preciso avançar na análise das interações de decisão que traduzem (com complexas mediações), mas também metamorfoseiam/renovam as estruturas”. Assim, ao reconhecer a importância do enfoque territorial no planejamento e na gestão do desenvolvimento, entende-se que é importante esse aprofundamento da compreensão do processo de

formulação e de implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México.

Dessa forma, entende-se as escalas como representações sócio espaciais dos processos de desenvolvimento, o que legitima a análise escalar como uma metodologia adequada para entender o desenvolvimento nos territórios. Ao passo que se faz necessária à identificação de atores sociais que protagonizam esses processos de mobilização das escalas. Constatase que esta é uma maneira de expor os conflitos de interesse, mas também, de pautar a construção de políticas de desenvolvimento territorial que estejam coerentes com o projeto de desenvolvimento que a sociedade almeja.

#### **4 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL E NO MÉXICO**

Neste capítulo discutimos a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento de territórios rurais. Apoiados na afirmação de Milton Santos (2005, p. 255) que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social”, realizamos entrevistas semiestruturadas e observação a campo por meio de vivências nas atividades desenvolvidas pelo CODETER, no Brasil e no território Atenco-Texcoco, no México, visando identificar e caracterizar as arenas políticas presentes nos dois Territórios. Também analisamos documentos, como atas de reuniões, projetos territoriais, identificando os principais destinos para a alocação dos recursos públicos e as vias de implementação dos mesmos. A utilização destas ferramentas nos possibilitou analisar o processo de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento territorial, desde o seu início até os dias atuais. De acordo com Santos (2005, p. 255) o entendimento do território é “fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro”.

Para a construção deste capítulo se usou como técnica a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com informantes qualificados. A pesquisa documental foi realizada em documentos oficiais, produzidos pelos governos brasileiro e mexicano sobre desenvolvimento territorial, bem como de organizações e redes de estudos que trabalham com o tema, Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e pelos seus órgãos de assessoria, tais como atas de reuniões, projetos entregues aos governos, publicações de cartilhas, informativos, relatórios técnicos, entre outros.

Todos os entrevistados foram identificados a partir de indicação dos informantes qualificados. Tais entrevistas, no território mexicano, foram oportunizadas por meio da realização do doutorado sanduíche com bolsa da CAPES na Universidad Autónoma Chapingo, a qual possui projetos de extensão e atuação comunitária no território Atenco-Texcoco. O primeiro contato com os entrevistados e com os fóruns de debates foram facilitados pelo professor Dr. César Ramírez, coordenador do *Posgrado en Ciencia en Desarrollo Rural Regional*. Já no território Vale do Rio Pardo/Brasil, as entrevistas foram facilitadas pelo NEDET da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, onde a autora desta pesquisa atuou durante dois anos, o que permitiu

o conhecimento prévio e a identificação dos atores sociopolíticos envolvidos nos fóruns da política pública.

Os informantes qualificados entrevistados são atores sociopolíticos envolvidos na construção e na gestão social da política territorial, pois segundo May (2004, p.146) “isso permite que se tenha mais espaço para sondar além das respostas e, assim, estabelecer um diálogo com o entrevistado”. Os entrevistados estão vinculados a diferentes organizações e forças políticas que estão articulados de alguma maneira nas arenas políticas dos territórios investigados. No total foram realizadas dez entrevistas, com líderes da sociedade civil organizada, poder público e integrantes dos núcleos de extensão das universidades que atuam nos territórios, os quais serão identificados na sequência da discussão de resultados da tese. Assim, foi possível traçar uma interpretação sobre as escalas espaciais mobilizadas pelas políticas de desenvolvimento territorial, bem como identificar como se deu a formulação da política. As entrevistas também possibilitaram compreender as relações e conflitos de poder, o que assim, permitiu a criação de condições para analisar as arenas políticas atuantes na implementação das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil e no México.

Sendo assim, no decorrer deste capítulo analisamos os dados coletados, por meio de uma composição polissêmica de técnicas de análise, utilizando-se de procedimentos sistemáticos da análise de conteúdo. Segundo Mozzato e Grzybovski (2011, p. 734) a técnica de análise de conteúdo refere-se a “um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados”. No processo de análise de conteúdo sempre é de grande importância a análise do contexto histórico e interpretação crítica do mesmo (THOMPSON, 1995). Portanto, identificamos as categorias de análise utilizando algumas etapas elencadas por Bardin (2006), as quais são organizadas em três fases: a primeira consiste na pré análise, a segunda se refere à exploração do material e a terceira está relacionada ao tratamento dos resultados e interpretação.

Dessa forma, realizou-se a descrição concisa das múltiplas relações, mediações e contradições que existem na constituição de todo processo de construção da análise das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais, configuradas de forma multidimensional e multiescalar no contexto das arenas políticas no Brasil e no México.

As categorias de análise utilizadas são apresentadas conforme as relações internas de suas determinações essenciais, no quadro geral das políticas públicas de desenvolvimento territorial de acordo com o método de abordagem do materialismo histórico-dialético. Sendo assim, a categoria **totalidade** se refere aos processos e relações estabelecidas no território, uma categoria que permite identificar e caracterizar a realidade em si mesma, permitindo a identificação de relações e condições materiais dominantes que expressam os fenômenos. Segundo Prado Jr. (2002, p. 23) “os objetos do conhecimento, que são as feições e situações da realidade que se trata de conhecer, embora se discriminando e individualizando, o fazem elementos do sistema de relações em que se totalizam e unificam, e em função dele”. A categoria **contradição** contribui para a compreensão da realidade e das discussões realizadas nas arenas políticas, bem como a forma como ocorrem os debates sobre ideias e projetos contraditórios no território.

A **mediação** de todos esses processos permite uma relação dialética entre os objetos que compõem a realidade, entre os fenômenos e fatos que formam a totalidade, neste sentido, está destacado o papel do Estado Nação como um importante ator mediador. Assim, observou-se a hierarquia que há entre o todo e as partes e suas mediações. Diante disso, destaca-se a **historicidade**, a categoria de análise que explica o movimento contínuo do desenvolvimento da sociedade no espaço-tempo, que possibilitou perceber trajetórias históricas e culturais dos territórios Vale do Rio Pardo e Atenco-Texcoco e suas contradições.

Junto a estas categorias do método, agregou-se mais quatro categorias de análise que nos possibilitou ampliar a compreensão dos fenômenos de forma coerente com a abordagem utilizada, que são: território, multiescalaridade, multidimensionalidade e arenas políticas. O **território** é entendido como construído socialmente, apropriado pelos atores sócio políticos e que possui particularidades relacionadas às suas formações sócio espaciais. O território é resultante do processo histórico e dialético e expressão da mediação entre as diversas escalas espaciais que integram a totalidade. As escalas espaciais entendidas como construções sociais, se articulam no território, configurando uma dinâmica **multiescalar**.

As **arenas políticas** caracterizam-se por ser o “lugar do debate”, em que conflitos se põem à mostra. Por isso se configuram também como espaços de construção de possíveis consensos, onde acontecem as tomadas de decisões para a proposição de políticas públicas. Já as políticas públicas, foco de análise da presente

pesquisa, se referem à formulação e à implementação da política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México, a qual foi analisada sob a categoria da **multidimensionalidade**, visando compreender as múltiplas dimensões do desenvolvimento (social, ambiental, cultural, econômica, político institucional), sem justapor ou mesmo sobrepor uma dimensão à outra, mas entendê-las de forma integrada. Essa categoria se propõe a superar a visão setorializada do desenvolvimento.

#### **4.1 O contexto de formulação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil**

A abordagem territorial, com o objetivo de formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural no Brasil, é recente. Esse processo tem ressignificado a função dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento. O meio rural, desde então deixar de ser percebido apenas como espaço de produção agrícola, e começa a ser visto como espaço de vida, dando relevância substancial às dimensões sociais e culturais, sobretudo. Nessa perspectiva da abordagem territorial do desenvolvimento, são consideradas várias dimensões que constituem os territórios, os quais também são marcados por particularidades, que vão em direção contrária do caráter homogeneizador da globalização (MEDEIROS, DIAS, 2011).

Segundo Medeiros e Dias (2011), a literatura brasileira sobre a abordagem do desenvolvimento territorial, preocupa-se, na grande maioria das vezes, com a afirmação do enfoque territorial como superação conceitual e política da abordagem setorial da formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural. Contudo, existe outro conjunto de pesquisas que trata das institucionalidades envolvidas no processo de mudança conceitual, a qual averigua seus impactos na ação governamental e na configuração dos grupos de atores sociopolíticos envolvidos.

De acordo com Favareto *et al* (2015), em parte significativa dos estudos sobre o desenvolvimento territorial, prevalece de forma marcante um caráter normativo, o qual deriva de reflexões que possuem como ponto inicial a defesa dessa abordagem com base no território, embora sejam críticos com relação à maneira como a implementação acontecia no Brasil. Outro grupo de pesquisas sobre a abordagem territorial se destaca ao tratar da emergência da “nova ruralidade”, a qual se refere à configuração do rural contemporâneo e que se aproxima do conceito de território (MEDEIROS, DIAS, 2011). Esse debate geralmente aborda questões como a

delimitação do que é rural e quais as suas interações com o urbano, gestão social dos territórios e as políticas públicas territorializadas para promover o desenvolvimento.

Segundo Wanderley e Favareto (2013), é tempo de fazer um pacto de paridade, na sociedade brasileira, entre as áreas rurais e urbanas. A ideia principal é que o cidadão, tanto do meio rural quanto do urbano, possa ter acesso a bens e serviços. Trata-se de estabelecer objetivos para que se possibilite às áreas rurais o acesso à educação similar ao das áreas urbanas, bem como, o acesso à saúde básica, trabalho, renda, comunicação e lazer, alocando recursos de forma progressiva para atingir esses objetivos. Esse entendimento do meio rural provoca a ressignificação desse espaço como espaço de vida, não somente de produção, promove um novo olhar para o meio rural.

Assim, entende-se que há possibilidade de superação da velha ideia da relação do espaço rural com as cidades, a qual, ao longo da história, foi marcada pela subordinação deste em relação àquelas. Favareto (2015, p.21) afirma que

[...] uma visão condizente com as interdependências e com a complexidade da trama territorial que sustenta o mundo contemporâneo precisa ir além das abordagens da dicotomia, que marca boa parte da tradição da sociologia e da economia rural, ou do *continuum* presente em estudos de viés urbano sobre o espaço e o território, indo em direção a uma abordagem verdadeiramente relacional.

Essa abordagem relacional, de fato é bastante complexa, mas se faz necessária para que o desenvolvimento deixe de ser relacionado apenas com a urbanização de grandes centros. Na compreensão de Brandão (2008) o desenvolvimento é um processo multifacetado e com intensa transformação estrutural, o que resulta de diversas e complexas interações sociais, as quais buscam o alargamento do horizonte de possibilidades da sociedade.

Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas, portanto envolve tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Essa construção social e política de trajetórias sustentadas e duradouras deve ser dotada de durabilidade orgânica, sendo permanentemente inclusiva de parcelas crescentes das populações marginalizadas dos frutos do progresso técnico, endogeneizadora de centros de decisão e ter sustentabilidade ambiental. Seu estudo, portanto, exige ênfase em processos, estruturas e na identificação dos agentes cruciais e das interações entre decisões e aquelas estruturas, procurando revelar os interesses concretos em jogo (BRANDÃO, 2008, p. 3).

Uma parte expressiva dos estudos sobre desenvolvimento regional subdivide-se em três raízes teóricas, sendo o papel do território no processo de desenvolvimento uma das principais razões de divergência. A primeira delas considera o território uma variável que delimita custo de produção, um fator de crescimento econômico, sendo Perroux um dos autores dessa linha teórica. Esta concepção influenciou a política de desenvolvimento regional brasileira, levando a criação dos polos dinâmicos no Nordeste, estratégia mais recentemente fortalecida com o Programa de Aceleração do Crescimento. A segunda raiz teórica se baseia no trabalho de Arnaldo Bagnasco, o qual pesquisou a problemática territorial do desenvolvimento italiano na década de 1970, redescobrimo o tecido social dos territórios como motivo fundamental da distinção de desempenho. O papel do território seria a dinamização econômica, como posteriormente foi explicitado na experiência do Programa LEADER da União Europeia. Inspirado nessa concepção o Brasil criou o Programa Territórios da Cidadania. A terceira raiz teórica considera o território como suporte para determinada população. Destaca-se nessa concepção a promoção do bem-estar, este considerado um propulsor do crescimento econômico por meio do aumento do consumo social, atrelado à promoção da qualidade de vida, que tem Laurent Davezies um dos autores referência (FAVARETO, 2014).

É nos anos 1930 que a questão regional surge no país, mas é no final dos anos 1950 que discussões sobre o desenvolvimento regional entram na agenda pública, destacando a existência de desequilíbrios estruturais entre regiões, como heranças dos processos históricos da formação social e econômica brasileira. Esses problemas estruturais foram agravados pelas políticas desenvolvimentistas que estavam em vigor nesta época e colocavam alguns entraves à modernização e ao desenvolvimento do país. De acordo com Furtado (1959), o planejamento regional surge no Brasil como ferramenta para reverter o subdesenvolvimento de algumas regiões consideradas mais atrasadas, principalmente Norte e Nordeste, diminuir a concentração do dinamismo produtivo da região Centro-sul para, desta forma, promover a integração econômica e utilizar as distintas bases produtivas regionais para o processo de introdução do Brasil ao modelo industrial. Nesse sentido, a Sudene fazia uma inauguração, em 1959, da política de desenvolvimento regional, a qual tinha como principal ação a industrialização do Nordeste, tendo o Estado como ator principal deste processo.

Várias políticas e planos de desenvolvimento em nível nacional foram aplicados até a década de 1980, as quais incentivaram, de certa forma, uma desconcentração de bases produtivas do Brasil para territórios fora da região Sudeste, principalmente grandes projetos públicos realizados durante a ditadura civil-militar. No entanto, não lograram solucionar o problema histórico das desigualdades entre o Brasil meridional e setentrional, na verdade esses grandes investimentos geraram problemas produtivos e verdadeiras ilhas dinâmicas nessas regiões consideradas atrasadas. Essa situação gerou uma redução nas distâncias entre as bases produtivas, mas em contraponto, agravavam processos de diferenciação interna das macrorregiões do país. Tudo isso causava a heterogeneização das dinâmicas intra-regionais porque essa questão ultrapassava os desequilíbrios em escala regional e promovia a diferenciação (GALVANESE, 2018).

Segundo Galvanese (2018), as críticas ao regime neoliberal e suas consequências no agravamento das desigualdades, no final do século XX, impulsionaram novos debates sobre políticas de desenvolvimento regional. Essas discussões chamavam atenção sobre os riscos de fragmentação do Brasil em razão do rompimento de complementariedades regionais e da organização interna da economia nacional, a qual estava se destacando com a concentração dos meios de produção e trabalho em algumas áreas específicas do país. Isso trazia contradições à ascendente hegemonia de olhares localistas e maneiras de fazer o planejamento estratégico que, por sua vez, estava privilegiando os interesses do mercado, de forma que contribuía com a guerra fiscal que estava acontecendo entre estados e municípios, a qual teve início na descentralização federativa que ocorreu na década de 1980. Nesse sentido, as discussões sobre a necessidade de rever a possibilidade de retomada dos debates em relação as diretrizes do desenvolvimento no Brasil, colocando centralidade na dimensão territorial deste processo, ganharam importância com a tradução das discussões e experiências da política territorial da Europa, bem como a determinação da dimensão ambiental como pauta contemporânea na agenda governamental. A incorporação da dimensão ambiental nas políticas territoriais traz a necessidade de planejar novamente as bases materiais juntamente com as outras dimensões do desenvolvimento, principalmente com a dimensão econômica.

Dessa forma, ocorre uma mudança com relação às clássicas abordagens, que buscavam desenvolver grandes centros urbanos. Desta vez a ideia propunha a valorização das heterogeneidades regionais, culturais, ambientais, sociais,

econômicas, políticas e institucionais que existem nos mais diversos territórios do país. O que também estava em convergência com essa nova abordagem eram os critérios de regionalização, pois as políticas teriam que ser formuladas e implementadas de maneira que tivessem por base uma grande mobilização dos mais diferentes tipos de interesses públicos e privados, articulados aos processos de planejamento nas mais diversas escalas de atuação territorial. Nos anos 2000, as discussões sobre planejamento e desenvolvimento territorial no país, tiveram um novo alento. De acordo com Galvanese (2018), esse momento era chamado ciclo social-desenvolvimentista, o qual teve início em 2003, trazendo com ele uma nova expectativa na retomada do papel do Estado como o ator principal para conduzir um projeto nacional a longo-prazo, o qual representava uma significativa porta de oportunidade para o debate das desigualdades territoriais.

Com o objetivo de dotar os diferentes territórios com melhores condições de infraestrutura, promover a inserção produtiva das populações mais pobres do país e estimular a exploração das potencialidades subutilizadas nas diferentes regiões, interiorizando o desenvolvimento e reduzindo desigualdades, as iniciativas de políticas territoriais elaboradas ao longo dos governos Lula e Dilma Rousseff incorporaram os debates recentes e propuseram arranjos institucionais inovadores, voltados a contribuir com uma maior coordenação e articulação de ações e políticas públicas dos variados ministérios setoriais e das diferentes escalas de atuação do Estado (GALVANESE, 2018, p.116).

Partindo desta confluência de reflexões, a literatura que surgia passava a enfatizar a escala territorial como base de incidência das políticas públicas. No entanto, reforçava a importância sobre retomar a escala nacional, entendida como única com capacidade de regular as desigualdades espaciais do país. Dessa forma, destacava-se a multiescalaridade dos processos de desenvolvimento e da atuação dos atores sociopolíticos, incluindo o Estado, o que geraria uma demanda de estratégias de planejamento igualmente multiescalares. No início, ampliou-se para a escala intermunicipal com o Pronaf-Infraestrutura, depois, em 2003, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tudo isso com o objetivo de promover o desenvolvimento do Brasil rural.

A partir de então, a abordagem territorial ganhou institucionalidade. O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, está na estrutura central da criação

da própria SDT, ocorrida no mesmo período de início do primeiro governo Lula. Este programa foi regulamentado em julho de 2005, por meio da Portaria nº 5, de 18/07/2005, emitida pela SDT, reconhecendo a administração dos Territórios Rurais e dando suporte legal para a criação dos Territórios da Cidadania (TC), programa adicional que só foi executado em 2008 (DELGADO, LEITE, 2011).

Para fins de utilização do recorte territorial como estratégia de desenvolvimento rural e inclusão produtiva no âmbito do PRONAT o governo brasileiro adotou o seguinte conceito de território:

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

De acordo com a SDT a abordagem territorial se pauta em alguns aspectos centrais, como:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO, LEITE, p.91, 2011).

O intuito do programa era possibilitar que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada uma com sua relevância para a totalidade do território, como a dimensão econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental. A dimensão “cultural” merece destaque, pois os Territórios Rurais aproximam-se na ideia de identidade territorial, valorizando essa a identidade para o desenvolvimento (DELGADO, LEITE, 2011).

Contudo, nem sempre a construção da identidade é determinante para a formação dos territórios, pois há alguns critérios utilizados pela SDT para a constituição dos mesmos:

i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento

agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (DELGADO, LEITE, p.91, 2011).

Ao longo do processo de implementação dos Territórios Rurais, o governo identificou que havia alguns territórios que estavam economicamente em maior situação de vulnerabilidade que outros, e que estes necessitavam de ações mais articuladas e rápidas. Essa necessidade fez o governo lançar em 2008 o Programa Territórios da Cidadania, o qual tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais (DELGADO, LEITE, 2011).

A grande maioria dos estudos realizados no Brasil que têm como objeto de análise o PRONAT se preocupam em analisar a gestão social dos territórios; a importância do caráter territorial para o desenvolvimento; estratégias de planejamento territorial e a competitividade geográfica; questões relacionadas a coesão territorial e a governança; a importância da territorialização das políticas públicas para a erradicação da pobreza; administração territorial e as coalizões; e estudos de implementação de políticas públicas como o PROINF. Esse levantamento foi realizado no banco de teses da Capes no período de 2010 a 2017. Observa-se, portanto, que estes estudos não se detiveram em analisar o contexto de arenas políticas no desenvolvimento de territórios rurais, tampouco à forma como se configuram as perspectivas multidimensional e multiescalar em estudos de caso sobre o PRONAT.

#### **4.1.1 Contexto do território rural Vale do Rio Pardo**

No Brasil em 2013, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA apoiava 165 territórios rurais, os quais abrangiam 2.500 municípios. Nesses territórios, almejava-se o planejamento territorial participativo e no referido período contava-se com o envolvimento de mais de 11.700 organizações. Foram apoiadas diversas ações e projetos voltados à inclusão produtiva e ao fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária. Dada à proporção e amplitude que o PRONAT vinha alcançando, no final de 2013 foram criados 74 novos territórios rurais, aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF), totalizando 239 territórios rurais (MDA, 2015).

Para delimitar os territórios rurais a SDT se utilizou de uma série de critérios, como a ruralidade, a incidência do público prioritário do MDA e a existência de Consórcios de Segurança Alimentar (CONSAD). Sobre a questão da ruralidade, o MDA colocou em prioridade os municípios com densidade populacional inferior a 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população de até 50 mil habitantes. Segundo Tecchio (2017), essa definição de critério foi inspirada por Veiga (2003), o qual criticou o modelo adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que entende por população urbana todos os habitantes das cidades e vilas, e rural, o restante. Veiga (2003), propôs uma combinação de critérios, juntando o tamanho populacional do município com a densidade demográfica e a localização, considerando que é população rural aquela que vive em municípios essencialmente rurais, em pequenos municípios localizados fora das aglomerações metropolitanas e, também os municípios ambivalentes ou interioranos, que possuem características intermediárias em relação às particularidades rurais e urbanas.

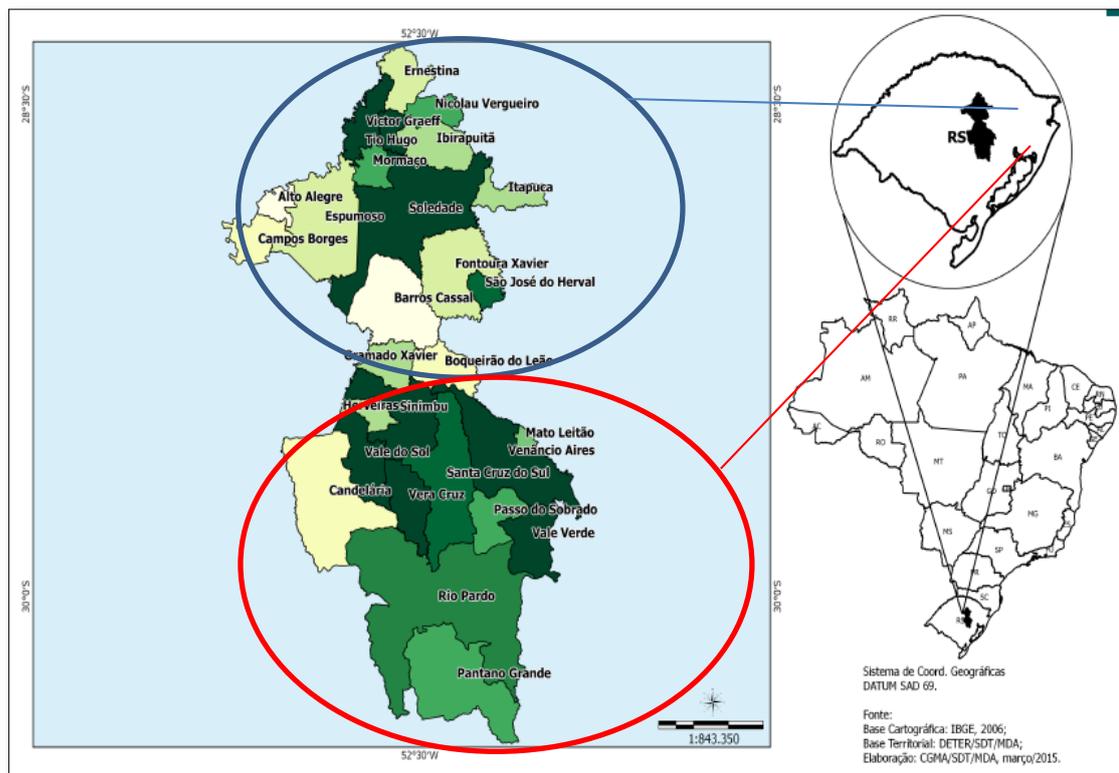
Dentro destas características, um dos territórios homologados em 2013 foi o Território Rural Vale do Rio Pardo, uma das experiências estudadas nesta pesquisa, o qual é composto por 28 municípios, sendo estes: Alto Alegre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mato Leitão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Soledade, Tio Hugo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz e Victor Graeff. Soma uma população de 429.236 habitantes, apresenta área total de 12.790,21 km<sup>2</sup> e possui duas subdivisões com realidades bem distintas com relação à produção, economia, cultura e por isso demonstra não ter coesão territorial.

Na região Norte do território Vale do Rio Pardo já preexistia uma organização dos atores sociais articulados em Territórios distintos, onde, o da região Norte denominado Território Pinhão e Erva Mate (região Alto da Serra do Botucaraí) já possuía seu Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) mobilizado, com políticas públicas articuladas na dinâmica territorial, como até mesmo um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) construído. Nesta região são 16 municípios que possuem identidade e relação entre as instituições ali existentes.

A região Sul do referido território abrange 12 municípios e dentre estes estão dois dos mais populosos de todo o território, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, nos quais está instalado o maior complexo fumageiro do país. Porém, essas duas macrorregiões, segundo os atores sociais que as compõem, são considerados dois fóruns distintos, e por isso decidiram trabalhar separadamente, realizando apenas algumas atividades de forma conjunta. A parte Sul do território Vale do Rio Pardo é bastante marcada pela predominância da agricultura familiar e produção de alimentos, mas, sua base produtiva é o tabaco, consolidando-a como maior complexo fumageiro do país (ETGES, 2001). Na porção Norte, a atividade agrícola mais relevante é a cultura da soja, mesmo entre os agricultores familiares.

Esse processo de configuração do território Vale do Rio Pardo ocorreu devido à junção de dois Territórios que já se organizavam separadamente, com articulações entre os atores sociais e suas respectivas instituições. Segundo Silva (2017), foi por meio de um “*canetaço*”, expressão utilizada pelo coordenador do CODETER VRP da região Sul, para definir ações do governo sem consentimento dos atores sociais envolvidos, realizado então pelo governo federal, que homologou a criação de um único Território onde na verdade existiam dois. E isso ocorreu durante o período de 2011 a 2013 em que o território Vale do Rio Pardo, hoje considerado a região Sul, aguardava a homologação de sua solicitação em ser reconhecido pelo MDA como Território Rural. Com o novo recorte territorial o território Vale do Rio Pardo ficou mais extenso do que o planejado, como podemos observar na Figura 2.

**Figura 2 – Localização do território Vale do Rio Pardo, com a delimitação dos 28 municípios participantes e das duas regiões (Norte e Sul) que o compõem.**



Fonte: SDT/MDA, 2015, adaptado pela autora.

Considera-se que é recorrente esse descontentamento no recorte territorial em vários Territórios do país, por várias razões distintas, mas a principal delas é a falta de coesão territorial por questões relacionadas à identidade. Saquet (2007, p. 147) explica que esta questão “tem sido tratada de diferentes maneiras em estudos do Território, especialmente, como continuidades histórico-culturais, simbólicas, inerentes à vida de um certo grupo social em determinado lugar”.

Em 2015, quando iniciaram os trabalhos de assessoria ao CODETER do território Vale do Rio Pardo essa realidade estava posta, e constatava-se facilmente este descontentamento com relação ao recorte territorial homologado pelo MDA em 2013. Assim que iniciado o projeto dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs)<sup>3</sup>, em janeiro de 2015, a assessoria passou a registrar e

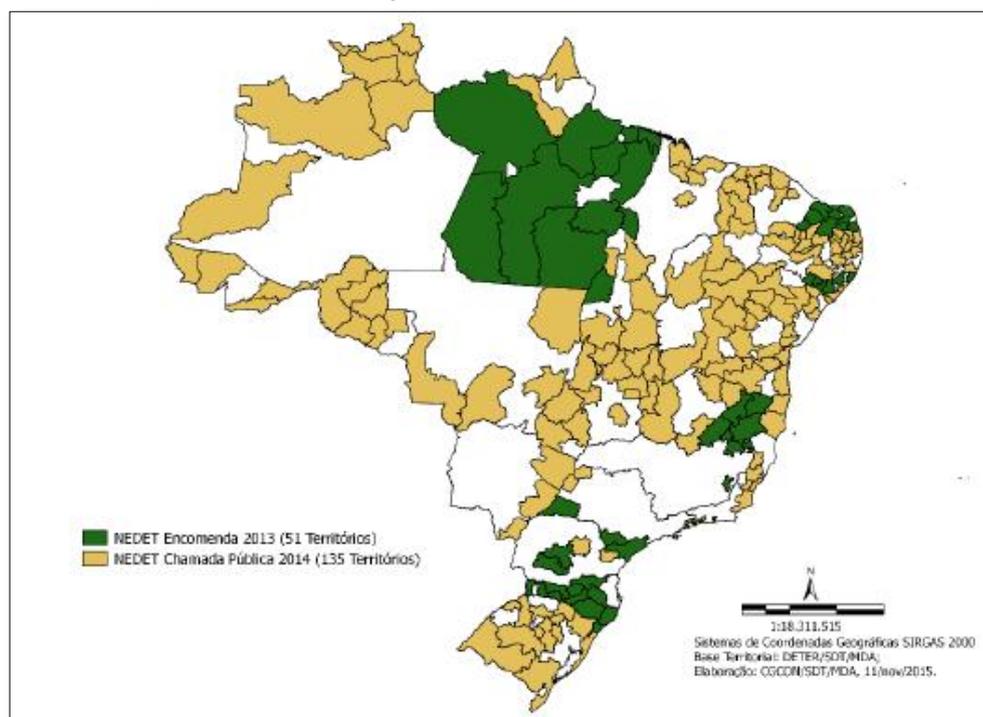
<sup>3</sup> Os Núcleos são equipes responsáveis pela produção de dados, informações e pesquisas; geração e difusão de conhecimentos, métodos e tecnologias sociais; monitoramento, avaliação e prestação de assessoria técnica aos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Sua ação envolve os diversos aspectos dos processos de gestão social e de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva nos Territórios Rurais. Para isso, são constituídos no âmbito dos Núcleos uma equipe técnica formada por professores coordenadores de projeto e de núcleo,

documentar todas atividades realizadas pelo CODETER, bem como cadastrar os atores sociais que compõem o colegiado no Sistema de Gestão Estratégica (SGE).

Cabe contextualizar, que a partir de 2009 a SDT, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), deu início a primeira proposta de integração de Universidades públicas por meio de Edital conjunto para dar apoio à execução do Projeto Células de Acompanhamento e Avaliação junto aos Colegiados Territoriais. Desde então, constatou-se a existência significativa de Universidades em 213 territórios rurais, atuando como parceiras, assessorando os territórios rurais.

Em 2013 foi implementado um projeto piloto que possibilitou a criação de 51 NEDETs, os quais abrangiam todas as regiões do Brasil, realizado em parceria com o CNPq e em formato de encomenda, o qual serviu de base metodológica para ser ampliado e aplicado em 2014 aos demais territórios rurais reconhecidos pela SDT (MDA, 2015). Na Figura 3 podemos visualizar a abrangência territorial das assessorias prestadas pelos NEDETs nos Territórios Rurais em todo Brasil.

**Figura 3 – Distribuição dos NEDETs nos Territórios Rurais**



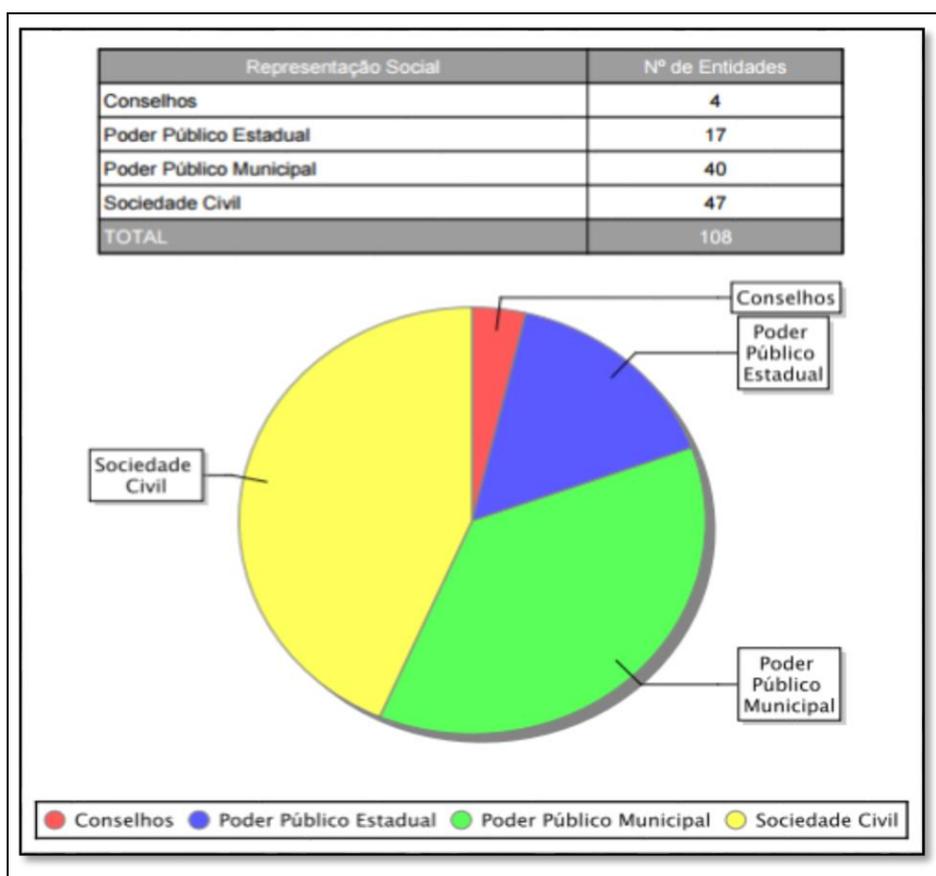
Fonte: MDA (2015)

---

bolsista de iniciação ao extensionismo e profissionais para atuar nas funções de Assessoria Territorial para Gestão Social (ATGS), Assessoria Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP) (...) (MDA, p.4, 2015).

Na Figura 4 é possível observar a diversidade de atores que atuam em diferentes escalas no CODETER no TRVRP, as quais são: escala regional, categorizada como conselhos, contempla Arranjo Produtivo Local (APL) e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs); escala estadual categorizada como poder público estadual, esta abrange os escritórios da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e Universidade Estadual em suas diferentes sedes; escala municipal categorizada como poder público municipal, incluindo as prefeituras e as secretarias municipais; e a categoria sociedade civil organizada, a qual abrange as cooperativas, associações, movimentos sociais e ONGs. Todas estas instituições são respectivamente representadas por atores sociopolíticos dentro da arena política do Colegiado territorial.

**Figura 4 – Representação total dos atores sociais que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Vale do Rio Pardo**



Fonte: MDA/SGE, 2016.

De acordo com Cavalcanti *et al.* (2014), são encontrados muitos limites na implementação de projetos nos Territórios e o principal deles é referente às regras de

transferência e aplicação de recursos públicos. Isso porque limitam o repasse de recursos para organizações da sociedade civil e concentram como proponentes as prefeituras. A execução financeiro-orçamentária do PRONAT estava organizada em diferentes fases de operacionalização. Primeiro, a SDT define o “valor previsto” baseada nos recursos totais que estão disponibilizados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo, é determinado o “valor disponibilizado”, que necessita da aprovação do Congresso Nacional e depois, sancionado pela Presidência da República.

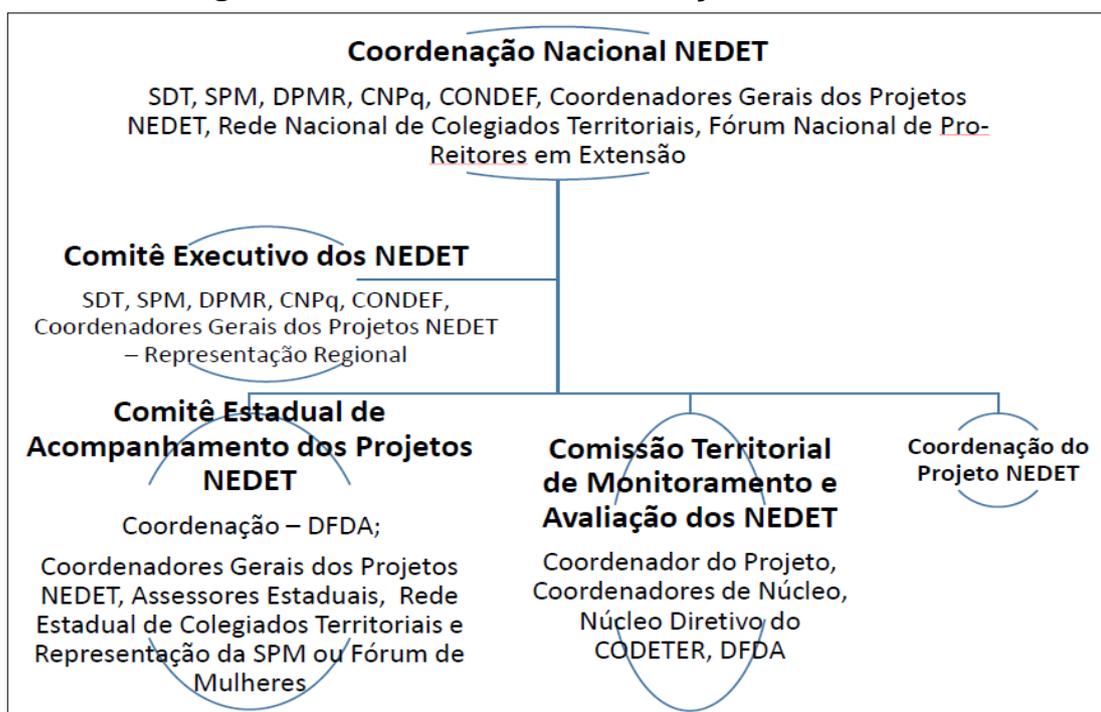
Esse montante pode ser aumentado ou reduzido, conforme os créditos adicionais e/ou replanejamento de recursos. O montante pode além disso ser empenhado, e passa a ser chamado de “valor empenhado”. Posteriormente a aprovação dos projetos pela SDT o valor é encaminhado à Caixa Econômica Federal, que então fará a emissão do orçamento. A contratação dos projetos - “valor contratado” - é feita pela Caixa Econômica Federal, a qual também é responsável por entrar em contato com o proponente do projeto e solicitar a documentação necessária. Por último, acontece o pagamento aos proponentes - “valor pago” - por meio da execução do cronograma físico, realizando a conclusão e a execução orçamentária do Programa (LEITE, WESZ JUNIOR, 2011).

Além disso, existia uma dificuldade na construção de continuidade no processo de qualificação da governança territorial. Portanto, apesar dos esforços da SDT/MDA, no decorrer desse tempo, a contratação de assessores territoriais aconteceu de maneira intermitente e sempre sujeita a atrasos de repasse dos recursos, causando serias implicações no trabalho dos profissionais contratados. Dessa forma, em 2013 foram propostas alterações no sistema de gestão e assessoria, criando então uma integração com as Universidades Públicas. Nesse intuito, o MDA, logo em 2014, lançou uma chamada pública, CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 para apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs). O objetivo foi o de contratar por 02 anos uma assessoria para área de inclusão produtiva e gestão social, em parceria com as universidades públicas, considerando uma “solução possível” para resolver as questões relacionadas aos repasses de recursos. No Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) a proponente do projeto foi a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) com unidade em Santa Cruz do Sul.

No atual contexto político brasileiro, essa estrutura de assessoria, via NEDET, juntamente com as Universidades, está bastante fragilizada, pois o governo federal

não renovou os contratos. Os NEDETs que ainda estão em atividade junto aos colegiados territoriais são aqueles que foram incorporados pelas Universidades em seus departamentos e assim conseguiram manter alguns bolsistas de pesquisa trabalhando junto aos CODETERs. Como a implementação do território Vale do Rio Pardo se deu a partir de 2013, são poucas as ações implementadas até o atual período.

**Figura 5 – Estrutura de Coordenação dos NEDETs**



Fonte: MDA/SDT, 2015.

Dentre as ações realizadas pode-se destacar a estruturação do Colegiado Territorial e as Câmaras temáticas e Comitês setoriais, os quais são responsáveis pelas discussões de temas específicos como: políticas públicas para as mulheres, para a juventude e para inclusão produtiva. Segundo o relatório do MDA (2015, p.50) “se percebe um avanço significativo na organização e institucionalização de câmaras e comitês, totalizavam 125 espaços criados até 2013, passando para 147 até 2015, totalizando cerca de 665 representações de instituições participando dos processos”. Outra grande ação foi a realização da Conferência Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), em que a Conferência do território Vale do Rio Pardo se destacou como a maior do país. Por meio desses espaços possibilitou-se o aumento da participação social para discutir a articulação de políticas públicas.

## 4.2 O contexto de formulação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no México

A abordagem territorial do desenvolvimento rural na América Latina avança a partir de uma visão voltada ao meio rural e a povos historicamente excluídos do sistema dominante de desenvolvimento, do “*patrón de poder*”. Essa nova visão reconhece o território em sua totalidade, como cenário, sujeito e objeto de intervenção por meio de políticas públicas. Nesse sentido, o desenvolvimento rural é compreendido como o desenvolvimento dos territórios, não somente dos setores econômicos e grupos sociais que os habitam. Essa mudança de foco tem uma repercussão no conteúdo, mecanismos e ênfases das estratégias de desenvolvimento, pois reorienta a política e marca uma orientação territorializada com novas maneiras de realizar a gestão (ECHEVERRI, MOSCARDI, 2005).

Segundo Echeverri e Moscardi (2005) os territórios rurais também têm seu conceito, conteúdo e critérios que ajudam na sua delimitação e especificação. As definições sobre os territórios rurais variam desde considerações demográficas de densidade populacional, às considerações de ordem administrativa. Essas definições são importantes no momento de definição das estratégias a serem utilizadas na implementação de uma política pública de desenvolvimento rural. Um bom exemplo é a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável do México (LDRS), a qual é bem abrangente e estabelece amplo escopo de ruralidade com o foco de sua estratégia, envolvendo processos que vão além da produção agrícola e populações marginalizadas, e além dos espaços ocupados pela população dispersa em padrões de baixa densidade. A LDRS tem uma visão de integralidade sobre o desenvolvimento dos territórios rurais, pois está implícito em seus eixos centrais da normativa o espaço rural interdependente com os centros urbanos. A inclusão desses centros também se dá com investimentos em centros urbanizados que prestam serviços aos espaços rurais.

A referida normativa é alusiva e coerente com a realidade do país, pois os territórios rurais representam mais de 90% das terras do México, onde estão concentrados a maior parte dos bens naturais e onde vivem um de cada quatro cidadãos. Nessa realidade também acontece uma grande combinação de desigualdades sociais, pobreza rural, falta de água para uso agrícola e consumo humano. Esses problemas de saúde, do meio ambiente e das novas modalidades

culturais estão associados com a ação perversa da globalização, o que está mudando a maneira das populações rurais e os formuladores de políticas públicas conceberem o futuro com respeito ao desenvolvimento rural sustentável (ECHEVERRI, MOSCARDI, 2005).

Cada vez mais as áreas rurais vão se caracterizando pelas diversas atividades econômicas que desenvolvem, principalmente as regiões mais próximas de centros urbanos, com o avanço de tecnologias para produção, como também, de informação e infraestrutura, atraem mercados globais. Nos anos de 1980, e com maior veemência a partir de 1994, como um dos resultados do Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos e o Canadá, a economia do México passou por uma série de intensas transformações, entre elas o aumento da exposição do aparato produtivo do país à competição internacional, à desregulamentação e às ações do estado que tiveram lugar para tentar inserir o país no concerto das nações, buscando o desenvolvimento econômico e social de sua população. As preocupações relacionadas ao meio ambiente também entraram em discussão (ECHEVERRI, MOSCARDI, 2005). No entanto, seguia uma conotação neoliberal para a modernização do campo mexicano, orientada a promover a instalação de grandes empresas agroexportadoras (RAMÍREZ, 2011).

Existe um entendimento comum com relação à necessidade de alocar maiores investimentos no meio rural, bem como, melhorar o impacto dos investimentos atuais de forma concomitante com o desenvolvimento de políticas públicas ativas, por parte do estado, e também, por parte da sociedade civil organizada. O propósito dessa união é enfrentar de forma simultânea a necessidade de diminuição da pobreza no meio rural e construir competitividade para ganhar espaço nos mercados. Esses desafios estão representados no *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (MÉXICO, 2001), no qual o governo propõe a atuação em quatro eixos: demográfico, social, econômico e político. O plano propõe um marco territorial delimitando cinco grandes regiões para superar a setorização econômica entre o norte e o sul-sudeste e buscar convergências entre as diferentes regiões do México.

Nesse contexto, a promulgação da LDRS em 2001 da legitimidade legal e programática ao Plano de Governo nas áreas rurais. Nela há uma priorização de ações voltadas a redução da pobreza por meio de capitalização física, financeira, social e humana dos povos rurais. Além disso, inclui sistemas de apoio, coordenados de forma intergovernamental e com o setor público e privado. Articulada com o sistema

de planejamento em escala local, municipal, estadual e federal, a lei também contempla quatro fundos para implementar ações e projetos. Essa prática requer uma visão e atuação multidimensional no desenvolvimento rural, pois cria demandas que exigem, sobretudo, abordagens multidisciplinares dentro de uma perspectiva territorial dos espaços e do desenvolvimento.

Em resposta a essas demandas o Governo dos Estados Unidos Mexicanos, com a coordenação da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação (SAGARPA) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), iniciou um trabalho de construção de um programa de cooperação técnica integral para o governo mexicano. A proposta era de promover o comércio, a competitividade e a redução da pobreza, em favor do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais do México (ECHEVERRI, MOSCARDI, 2005). De acordo com o *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (MÉXICO, 2001), são três marcos fundamentais que definem a rota estratégica do desenvolvimento territorial rural sustentável no México: a Lei do Desenvolvimento Rural Sustentável, o Acordo Nacional para o Campo e a Política Pública de Desenvolvimento Rural. De 2007 a 2017 houveram algumas atualizações nas estratégias de desenvolvimento, mas com tímidas inovações, permanecendo em sua maioria o enfoque setorial.

Em 2018, no governo de Andrés Manuel López Obrador, foram implementados programas voltados a assistência técnica e extensão rural, um deles é o programa "*Producindo para el Bienestar*", como uma estratégia de acompanhamento técnico ligado à Secretaria de Agricultura, com atividades em 16 regiões, considerado ainda com pouca cobertura para todo território mexicano. Outro programa, também voltado a assistência técnica e extensão rural, é o *Programa Nacional de Transición Energética* promovido pela *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, com o objetivo de promover a agroecologia. Além desses, o Programa *Sembrando Vida* também se destaca como mais um incentivo a agricultura familiar, ligado a *Secreteraria de Bienestar*, o qual segundo o Governo do México (2020, s/p):

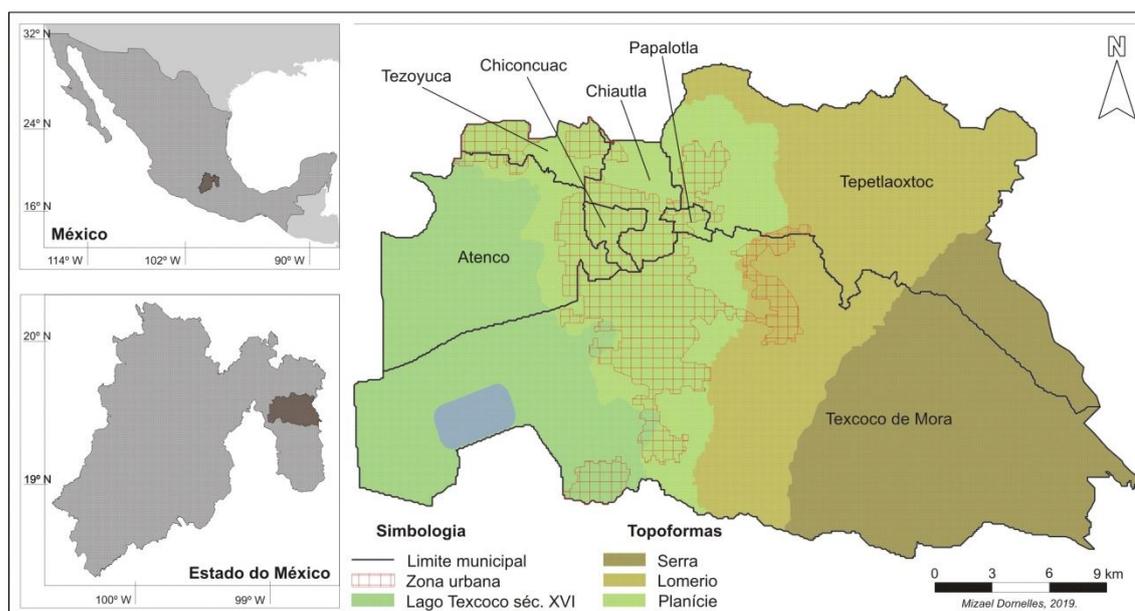
[...] incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

Sendo assim, podemos observar que existe um esforço por parte do governo mexicano em realizar iniciativas que envolvem a implementação de programas de forma territorializada, bem como com o envolvimento de múltiplos atores sociopolíticos. No entanto, estas iniciativas ainda seguem a lógica setorial.

#### 4.2.1 O contexto do território Atenco-Texcoco

No caso mexicano, o território investigado corresponde à região Atenco-Texcoco, a qual está localizada no centro do México, integrado por sete municípios, os quais são: Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco de Mora e Tezoyuca, localizados na porção centro-oriental do Estado do México e compõe parte da Zona Metropolitana do Vale do México, a área mais povoada do país, com aproximadamente 22 milhões de habitantes, equivalente a 17% da população nacional. Essa é a zona de maior dinamismo demográfico, correspondente aos municípios do Estado do México. A população da região Atenco-Texcoco é de aproximadamente 400 mil habitantes, a maioria deles vivem no município de Texcoco de Mora, no qual a população em 2010 correspondia a 235.151 habitantes e em 2017 alcançou 273. 698 (Ramírez-Miranda, 2019).

**Figura 6 – Localização do Território Atenco-Texcoco**



Fonte: INEGI, 2018. Adaptado por Mizael Dornelles. Organizado pela autora.

O território Atenco-Texcoco tem características bem marcantes com relação a sua estrutura econômica e urbana, como resultado de sua participação na dinâmica metropolitana da Cidade do México. No entanto, constitui um importante acervo de bens naturais que é fundamental para a sustentabilidade ambiental da região metropolitana. Os municípios que compõem a região Atenco-Texcoco abrigam 2,5% da população do Estado do México e 1,8% dos habitantes da metrópole, mas territorialmente a região ocupa 15% da superfície da área metropolitana, o que expressa uma densidade populacional significativamente menor, com possibilidade de converter a região em um espaço de reconstituição ambiental no Leste da Cidade do México (Ramírez-Miranda, 2019).

Esta região enfrenta um conjunto de problemas relacionados à perda da centralidade das atividades agrícolas e da urbanização acelerada de seu território. Esta perda de centralidade observa-se na distribuição setorial da população empregada com predominância em ocupações ligadas a atividades industriais e terciárias, representando 74% da ocupação total média, situação essa que é coerente com as características e tendências de emprego metropolitano.

Além disso, municípios da região têm um potencial econômico significativo se considerados a disponibilidade de força de trabalho representada economicamente pela população ativa e a proporção da população empregada. No município de Texcoco de Mora, a proporção de população empregada no setor primário e principalmente em atividades agrícolas, foi reduzida de 16% no ano de 1990 para 7% no ano de 2000; dez anos depois esta proporção foi reduzida a 5.8% (RAMÍREZ-MIRANDA, 2011; MORENO, 2015).

A fragilidade ecológica do território e do município de Texcoco é expressa principalmente nos processos de desmatamento e erosão da parte superior da bacia, em esgotamento do lençol freático e na poluição dos rios, bem como na perda de terras agrícolas e erosão eólica. A profunda alteração do ciclo hidrológico, que contribui para o afundamento da Cidade do México, sintetiza a problemática ecológica dessa região e aponta a água como um dos principais recursos disputados entre a população rural e urbana do município.

De acordo com Ramírez-Miranda (2011), existem muitos elementos para sustentar que o Território Atenco-Texcoco conseguiu consolidar uma base firme para institucionalizar seus processos de planejamento, em boa medida para a continuidade do projeto político baseado no poder regional durante quatro triênios, mas também

graças ao seu crescente vínculo na presente década com instituições acadêmicas, particularmente com a Universidad Autónoma Chapingo. De fato, a configuração espacial e regional do município de Texcoco permite negociar as pressões territoriais pela urbanização, como mudanças do uso agrícola ao urbano, à provisão de serviços públicos básicos, à deterioração da base material de recursos e gerenciamento de resíduos sólidos e líquidos municipais, principalmente.

Dentre essas pressões territoriais, uma das tensões mais significativas que ocorreram no território foi a discussão sobre o megaprojeto de construção de um aeroporto nos municípios de Atenco e Texcoco, o qual foi rejeitado pela maioria da região. Posteriormente a proposta foi modificada, para ser construído o aeroporto em área de propriedade do governo federal, mas a população definiu por não aprovar esse projeto de desenvolvimento, pois não estava de acordo com o tipo de desenvolvimento que implicava em enorme destruição ambiental, polarização social e destruição das formas de vida comunitária. Contudo, ainda segue a discussão sobre o que fazer com essa área, tendo em vista que as obras já haviam começado, e algumas modificações e danos já foram causados em consequência da construção do aeroporto no território Atenco- Texcoco.

Na verdade, a população esperava por participar das discussões sobre esse megaprojeto, tendo em vista que as políticas de desenvolvimento territoriais no México contam com vários departamentos do governo. Dentre elas destaca-se a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLADER), inclui os Comitês de Planejamento para o Desenvolvimento Regional (COPLADER) de cada uma das regiões do estado e os Comitês de Planejamento para o Desenvolvimento Municipal (COPLADEMUN). Outros departamentos que também realizam atividades de planejamento em seus campos de atuação específicas, como é o caso da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário (SEDAGRO) (FAO, 2007).

Além disso, há uma intervenção das Secretarias do Governo Federal, as quais estão presentes nas diversas regiões do estado, entre elas destaca-se a Secretaria de Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação (SAGARPA), que realiza trabalhos de planejamento e tem organismos locais e regionais, os chamados Distritos e Conselhos de Desenvolvimento Rural Regional, para colocar em prática os planos e as estratégias de desenvolvimento (FAO, 2007). No entanto, esse megaprojeto de desenvolvimento para a construção do Novo Aeroporto Internacional da Cidade do México veio totalmente de cima para baixo, sem se valer dos espaços

de participação previstas na LDRS. O que provocou um enorme descontentamento e uma grande luta dos povos em defesa do seu território, como será aprofundado no decorrer da tese.

### **4.3 A implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no território do Vale do Rio Pardo – RS – Brasil**

Conforme destacado nos capítulos anteriores, o enfoque territorial ganhou importância no Brasil e em toda a América Latina, a partir da década de 1990. No entanto, a conceituação do termo território é uma tarefa um pouco mais complexa, pois constitui-se em um conceito de natureza “polissêmica”. O Brasil interiorano possui tanta importância quanto os grandes centros urbanos nas discussões sobre um novo modelo de desenvolvimento nacional, porém, ainda existem poucas reflexões contemporâneas neste sentido. Contudo, o enfoque nos grandes processos e os seus impactos nos espaços urbano-regionais necessitam de visões mais sistemáticas referentes as mediações que há entre as macrotendências e os distintos territórios, pois essa relação não é unidirecional. Existe uma tendência em visualizar de cima para baixo, a partir das altas escalas do capital globalizado, do “*patrón de poder*”, o que reserva pouco espaço para a compreensão das distintas maneiras de integração dos territórios e das diferentes formas de acesso ao mundo urbano-industrial que se manifestam na forma como as configurações territoriais prestam suporte, refratam e se organizam com as dinâmicas que se estendem e se colocam a partir do centro (GALVANESE, 2018).

No entanto, o governo brasileiro não reconhece os territórios como unidades administrativas para execução de ações na escala territorial, ou seja, não instituiu um marco legal que pudesse garantir aos territórios validade jurídica para a implementação de iniciativas. Na realidade, esse fato gera uma dificuldade no momento de realizar a aplicação dos recursos financeiros de projetos do PRONAT, aprovados pelos colegiados territoriais. Dessa forma, para execução dos projetos é necessário o estabelecimento de parcerias entre a SDT e instituições públicas municipais ou estaduais (DELGADO, LEITE, 2015). O PRONAT é direcionado para a agricultura, mais especificamente a agricultura familiar, porém, a abordagem territorial expressa a necessidade de expansão dos debates em incluir a totalidade do território para pensar o desenvolvimento territorial. Essa perspectiva não pode ser confundida

com uma mera construção intersetorial da política pública, como algumas interpretações teóricas mencionam.

A política pública dos territórios rurais de identidade inclui arranjos institucionais de participação social chamados de fóruns e/ou colegiados. No caso específico do território Vale do Rio Pardo essa instância era denominada Colegiado de Desenvolvimento Territorial Vale do Rio Pardo (CODETER VRP), onde ocorriam os debates sobre planejamento e gestão de investimentos públicos e privados, com o propósito de qualificar as propostas baseadas no protagonismo dos atores sociopolíticos da base social do território. Com essa organização baseada na participação social, pretendia-se superar a visão setorial, clientelista e compensatória, proporcionando condições para o protagonismo social, fomentando oportunidades para outras formas de desenvolvimento.

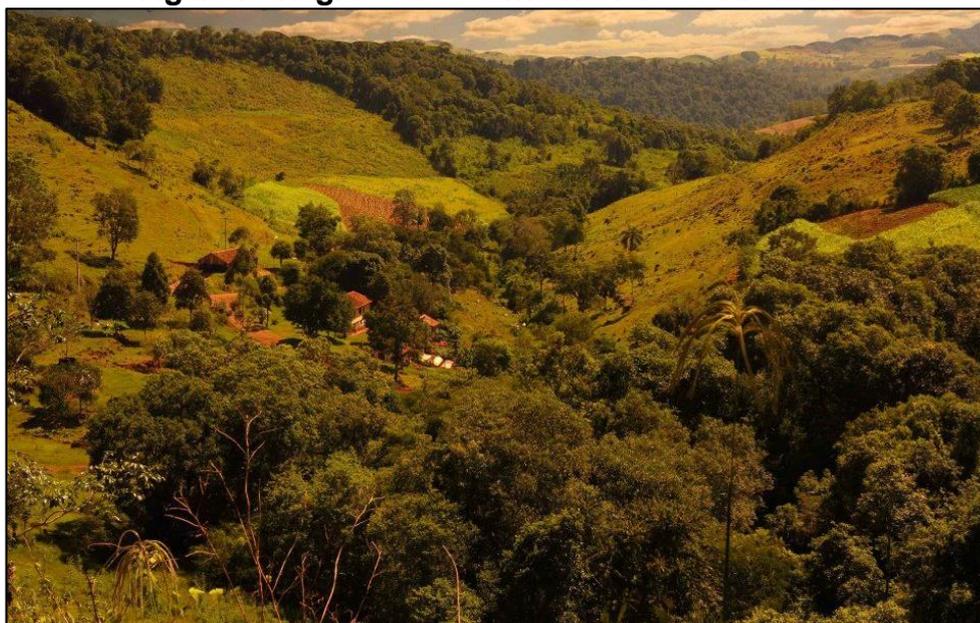
A criação desse ambiente institucional, aqui entendido como uma escala relacional organizada a partir de representações de um conjunto de regras, convenções, costumes e valores, os quais dependem do entendimento e da construção de consensos construídos pelos atores sociais. Esses espaços são denominados arenas deliberativas, onde ocorrem os processos de gestão social. Estas arenas passaram a ser consideradas pelo governo federal como ambientes com capacidade de oportunizar diálogos, negociações, aprendizagem, transparência e democracia, os quais são elementos fundamentais para o estabelecimento de compromissos coletivos essenciais ao processo de desenvolvimento. Sobretudo, promover a inclusão de novos segmentos sociais historicamente excluídos de políticas públicas, como é o caso das mulheres, jovens, quilombolas, povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2009).

Para entender melhor as configurações das arenas do território Vale do Rio Pardo, sobre como ocorrem as dinâmicas territoriais, é importante destacar algumas características fundamentais desta região. Trata-se de um território geograficamente heterogêneo, pois apresenta significativas diferenças e particularidades, bem como desigualdades sócio espaciais, decorrentes do processo de formação histórica de desenvolvimento econômico e social da região. A configuração territorial da região revela a existência de dois subespaços com distintas formações territoriais, as quais se denominam região Sul e Norte do território Vale do Rio Pardo.

A região Sul se caracteriza pela forte presença das empresas multinacionais agroindustriais de fumo em folha e, pela produção de alimentos pela agricultura

familiar, o que influencia diretamente na organização dos espaços rurais e urbanos. Um dos municípios que se destaca neste sentido é Santa Cruz do Sul, caracterizado por ser o município mais populoso e mais dinâmico economicamente, por sediar grandes empresas transnacionais do tabaco, concentrando em sua área urbana três atividades geradoras da dinâmica regional que lhe concede o papel de cidade polo regional. Em primeiro lugar, por sediar as principais empresas da indústria tabagista, tais como Souza Cruz, Philip Morris e Universal Leaf Tabacos Ltda.; em segundo lugar, por sediar a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), criada em 1993, que se constitui em um forte elemento atrativo de impacto social e econômico na região; e, em terceiro lugar, a constituição de um dinâmico e variado setor de comércio e serviços que atende à demanda regional (AREND *et al*, 2019).

**Figura 7 - Região sul do território Vale do Rio Pardo**



Fonte: Jovani Augusto Puntel (2016)

Etges (2001), menciona que as empresas transnacionais são determinantes na dinâmica do território Vale do Rio Pardo, pois centralizam todo o processo de produção do tabaco, desde as técnicas de cultivos, venda da matéria-prima, industrialização até a produção do cigarro.

Isto tudo é resultado das mudanças rápidas de normas que reconhecemos como luta global pela mais-valia maior, essa competitividade que está na raiz mesma da posição ocupada na economia global e exige uma adaptabilidade permanente das normas das grandes empresas, o que aumenta a

instabilidade do território „de cima“ para „baixo“. Isto é, a produção da ordem para as empresas e da desordem para todos os outros agentes, e para o próprio território, incapaz de se ordenar porque ideologicamente está decidido que estas grandes empresas são indispensáveis. Assim aceitamos a ideia de que o território tem que ser desorganizado. É o que nós estamos fazendo (...) (ETGES, 2001, p. 7)

Segundo Etges (2001) esse comando exógeno exercido no território o deixa instável, promovendo a ordem para as empresas e a desordem para os demais atores sociopolíticos da base social do território. Aceita-se, portanto, a ideia de que o território é desorganizado e gera um contexto em que o Estado deixa de ser o ator detentor de poder e passa-o para as empresas. “A gestão do território, a regulação do território são cada vez menos possíveis pelas instâncias ditas políticas e passam a ser exercidas pelas instâncias econômicas” (ETGES, 2001, p. 8).

De acordo como Santos (2005, p. 257-258):

(...) a dialética do território já que usado o território é humano, podendo, desse modo, comportar uma dialética. Essa dialética afirma-se mediante um controle “local” da parcela “técnica” da produção e um controle remoto da parcela “técnica” da produção e um controle remoto da parcela política da produção. A parcela técnica da produção permite que as cidades locais ou regionais tenham um certo controle sobre a porção de território que as rodeia. Este comando baseia-se na configuração técnica do território, em sua densidade técnica e, também, de alguma forma na sua densidade funcional a que podemos igualmente chamar densidade informacional. Já o controle distante, localmente realizado sobre a parcela política da produção, é feito por cidades mundiais e o seus “relais” nos territórios diversos. O resultado é a aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens do qual um componente é a enorme mobilidade atual das pessoas: aquela máxima do direito romano, *ubis pedis ibi patria* (onde estão os pés aí está a pátria), hoje perde ou muda seu significado. Por isso também o direito local e o direito internacional estão se transformando, para reconhecer naqueles que não nasceram num lugar o direito de também intervir na vida política desse lugar.

Conforme abordado por Santos (2005) essa dialética está presente no território e é necessário refletir sobre os conflitos entre o ato de produzir e de viver, bem como, sobre a função do processo direto da produção e também com relação as formas de regulação que estão ligadas às outras instâncias da produção. Essas questões estão em evidência em alguns dos municípios do território. Além de Santa Cruz do Sul, Arend *et all* (2019), mencionam os municípios de Venâncio Aires e Vera Cruz, os quais articulam em rede as atividades mencionadas, constituindo-se em espaços de expansão econômica e administrativa. Esses dois últimos, também se destacam como espaços de onde se originam importantes fluxos pendulares para trabalho e estudo. Muitas das características herdadas da influência dos descendentes dos imigrantes

alemães ainda é marcante, podendo ser percebida de forma evidente nas práticas sócio espaciais regionais, nas construções e na dinâmica organizacional dos espaços territoriais. Tratam-se, também, de municípios onde predomina uma estrutura fundiária de pequeno porte, com pequenas unidades de produção familiares. Assim, segundo Santos (2005, p. 258):

(...) renova-se a importância do fator trabalho, condicionado pela configuração técnica do território no campo e na cidade, e que está ligado ao processo imediato da produção e os resultados auferidos desse trabalho é um dado importante no entendimento da sociedade atual.

Outro município que se destaca em razão do seu dinamismo econômico e também por ser considerado um dos polos da região norte do território Vale do Rio Pardo, é Soledade, conhecido como capital nacional das pedras preciosas. A região norte do território se caracteriza por heterogêneos sistemas de produção, os quais são compostos pelos cultivos de grãos, tais como, soja, arroz, milho e trigo, bem como, pecuária de corte e leite, fruticultura, olericultura e também fumo, mas em menor quantidade que a região sul do território. Além disso, destacam-se de forma promissora os processos de agroindustrialização da produção de alimentos.

**Figura 8 - Região Norte do território Vale do Rio Pardo**



Fonte: Arquivo da autora (2016)

Segundo Santos (2000), é neste jogo dialético que é possível visualizar a totalidade, pois assim logramos entender como e porque ocorrem as relações entre os atores sociopolíticos e o território, e essa é a forma de encontrar um enfoque

totalizador que permita uma intervenção que seja de interesse da maioria da população. Nesse sentido, nos oportuniza a analisar o território a partir dessas realidades distintas entre as regiões sul e norte do território Vale do Rio Pardo, as quais foram unidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como um único território de identidade, no entanto, com dinâmicas diferentes.

De forma geral, em todos territórios rurais do Brasil, de acordo com (DELGADO et al, 2007), ocorreram múltiplos processos de trocas de conhecimento e de aprendizagem individual, coletiva e institucional entre as representações dos agricultores familiares, dos serviços técnicos, das ONGs, das universidades e dos poderes públicos municipais. Observou-se que essas novas demandas de representações dos agricultores nos variados conselhos e comitês, levou ao surgimento de novas lideranças rurais, jovens e mulheres em particular, bem como uma renovação e qualificação das representações da categoria da agricultura familiar. É possível afirmar que estes processos também foram exitosos no território Vale do Rio Pardo.

#### **4.3.1 Particularidades das arenas políticas do Território Vale do Rio Pardo**

Segundo o entrevistado representante da Escola Família Agrícola (EFA) no colegiado territorial, essa região de abrangência acabou perdendo um pouco das características de unificação territorial, principalmente com relação a organização dos espaços e das atividades produtivas. Com isso o território Vale do Rio Pardo passou a assumir dois territórios em apenas um, isso fez com que a região perdesse a identidade territorial, como uma referência que unificava e aproximava as pessoas. De acordo com o entrevistado, a região sul se destaca por possuir uma realidade tipicamente de agricultura familiar, com uma forte presença da produção de tabaco, mas, sobretudo, existe um apelo muito forte no sentido da diversificação de atividades, o que se somava as diversas políticas públicas que apoiavam as iniciativas de diversificação. Algumas destas políticas públicas eram vinculadas ao MDA, como o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essa realidade é um pouco diferente na região norte, onde existe uma ampliação nas áreas de terras das propriedades, com maior expressão de commodities, como é o caso da soja, e também criação de gado

extensivo, apresentando outra dinâmica territorial, o que de certa forma, impactava na construção do território.

Mesmo diante desta conjuntura um pouco adversa para construção coletiva, o representante da EFA, afirma que no momento em que foram convidados a se reunirem junto ao colegiado territorial, identificaram como uma oportunidade, e que essa iniciativa estaria de acordo com as diretrizes da organização da qual faz parte. Para a EFA, se integrar ao fórum do PRONAT para discutir sobre desenvolvimento, também faz parte de um dos principais pilares da organização, que é se dedicar à formação da juventude rural e possibilitar-lhes a oportunidade de contribuir no planejamento do desenvolvimento da região. O que leva ao empoderamento da juventude frente ao desafio de conhecer o meio onde vivem, de visualizar as potencialidades e serem propositivos mediante as dificuldades que existem nas comunidades e tentar de alguma forma construir coletivamente, pois este âmbito da cooperação é algo que a EFA preza muito. Na verdade, a Escola sempre busca estar presente e participar dos espaços coletivos que existem na região como, por exemplo, o fórum do Arranjo Produtivo Local (APL) e da Articulação em Agroecologia do VRP. A participação nestes espaços de diálogo, sobretudo, no colegiado territorial, possibilitava uma aproximação junto ao MDA, um fórum muito válido para dialogar com a base e, inclusive solicitar que políticas públicas destinadas a juventude rural chegassem de fato até este público.

[...] se construiu na época o bolsa juventude rural, que agora está aberta a chamada, isso foi uma construção que lá em 2013 nós víamos que o território estava demandando, é um espaço de participação e de inserção da EFA, mas também da juventude neste processo. No nosso entendimento a política pública é essencial para o desenvolvimento da nossa região e o território, ela presa por isso, no sentido da demanda da base chegar lá no governo federal e solicitar a criação de políticas específicas para cada região. Percebemos que esse era o caminho, e por isso aceitamos participar desta proposta (REPRESENTANTE DA EFA, 2020).

Segundo o entendimento do representante da EFA, a ideia central do território é justamente fomentar uma organização desde uma identidade comum e a partir disto demandar as políticas públicas. O grande desafio, neste sentido, era a construção de um plano de desenvolvimento territorial, esse era considerado o ponto central para que fosse possível ter uma organicidade de demandas e, ao mesmo tempo unificadas, para que pudessem pautar o governo federal. Porém, de acordo com o entrevistado, as pessoas que participam do fórum geralmente possuem uma intencionalidade, como

se fosse uma pergunta: “*o que eu ganho com isso?*”. No entanto, essa questão pode ser considerada um empecilho ao processo, porque existem coisas para as quais não é possível visualizar um ganho coletivo ou algo de interesse de uma entidade em particular. Justamente por essa razão a construção e legitimação de um plano é considerado um dos maiores desafios, mas também uma grande necessidade.

[...] não só na construção, que acredito que avançamos bastante, mas também, na validação dele perante o governo federal. Muitas vezes isso era contra a demanda, por exemplo, a demanda era um espaço de feira, mas o Proinf saía com recurso para construir uma escola, só um exemplo que me veio à mente. Então, esse diálogo entre a demanda da base e o que vinha a partir do MDA prejudicava muito essa articulação de base. Essas questões começaram a enfraquecer a motivação das pessoas de estarem reunidas, por que em muitos casos o território servia para reunir o povo quando saía um edital, isso, para mim, é um ponto muito errado. Quebra a lógica da demanda regional, porque nos reuníamos em razão de uma demanda externa e não interna do nosso território. Essa linha corroborava para a não validação do plano territorial. Para que vamos nos reunir? Para que fazer várias reuniões para construir um plano se o edital que vem do próprio governo federal age ao contrário? (REPRESENTANTE DA EFA, 2020).

Todavia, o entrevistado salienta um ponto importante relacionado a iniciativa de reunir pessoas e entidades de um mesmo fórum em razão de uma identidade, para construir um vínculo, se enxergarem e se identificarem por meio de demandas comuns e ao mesmo tempo pensar o desenvolvimento do território. Ressalta ainda, que é importante trazer o governo federal para dentro da escala regional, fazer com que ele exista na base social do território e entenda as demandas que estão colocadas. Porém, na atual conjuntura existe uma ausência de políticas públicas, enquanto que até 2016, essas coisas aconteciam e existiam políticas para reconhecer as demandas territoriais.

Aconteceu uma construção coletiva, mesmo com os interesses que existem naturalmente nestes espaços, mas houve uma possibilidade de aproximação com outros atores, até porque a EFA tem essa característica de trabalhar com diversos parceiros, que possuem crenças diferentes, filosofias e ideologias diferentes. O que fazemos é nos unificar em uma pauta que é formação da juventude, então quem é parceiro hoje, tem interesse nesta pauta de fortalecer o campo via educação e juventude. Eu avalio que houve um excelente rendimento neste sentido (REPRESENTANTE DA EFA, 2020).

De acordo com a percepção do entrevistado, se o governo federal tivesse atendido a demanda que era justamente reconhecer o território Vale do Rio Pardo como dois territórios distintos, o fórum teria contribuído mais para o desenvolvimento

da região. Destaca ainda, que mesmo assim algumas outras iniciativas saíram fortalecidas deste processo, como é o caso do APL, que segue atuante e teve um grande investimento com um PROINF, acessado via consórcio para apoio a certificação de agroindústrias de pequeno porte. Além disso, afirma que alguns pleitos que surgiram depois do trabalho de assessoria do NEDET no território, muitos deles ocorreram em função da própria articulação territorial. O entrevistado reitera, que aconteceu um avanço no sentido de construção de alianças, mas obviamente dentro dos limites dos interesses particulares, os quais deixavam de ser evidentes em processos mais amplos, como na construção do plano territorial. No entanto, tornam-se mais evidentes quando se tinha algum projeto com recurso, no qual teriam que ter uma decisão, e essa escolha geralmente não agradava todo mundo, acentuando assim o jogo de interesses, na tentativa de adequar a proposta de acordo com a sua necessidade específica, ou com aquilo que acreditavam ser mais urgente. Um exemplo bem condizente com esta situação eram as pautas externas, como os editais do PROINF, que geravam várias discussões e muitas vezes houve necessidade de ir à votação.

Lembro de uma discussão que surgiu em uma análise fofa, se o tabaco era uma ameaça, uma fraqueza ou uma fortaleza, e aí o grupo divergia muito nas ideias. O tabaco sempre tinha essa questão, daqueles que são defensores ferrenhos e aqueles que possuem um debate muito forte com relação a diversificação. Mas na verdade sabemos que o tabaco existe e vai continuar existindo e o que se queria era de fato construir outras alternativas para que não ficasse dependente de uma monocultura. Acredito que qualquer monocultura é sinônimo de morte, independente de qual seja, tem o tabaco, tem a soja que está tomando conta de tudo na nossa região agora. A luta é pela diversificação de atividades e nisso a produção de alimentos se inclui muito bem (REPRESENTANTE DA EFA, 2020).

Mesmo diante destes problemas, o representante da EFA destaca dois editais oriundos de PROINFs como projetos relevantes para a região. Um deles foi acessado via consórcio intermunicipal que contemplou vários municípios da região e outro foi o PROINF voltado para as próprias EFAs, o qual havia sido destinado à infraestrutura das escolas família agrícola em escala nacional. Na verdade, os PROINFs de maneira geral, contribuíram de alguma forma, com a ressalva de que as demandas muitas vezes não partiam da base, vinham de cima para baixo, partindo do governo federal. Estas, muitas vezes não eram demandas definidas pelo território, no entanto, também vinham contribuir em nível regional. Outra questão mencionada pelo entrevistado foi a assessoria prestada pelo Núcleo de Extensão de Desenvolvimento Territorial

(NEDET), o qual estava ligado à Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

A criação do NEDET foi importantíssima, na gestão e na organização do território, não foi uma política de recurso que veio direto para aplicar em uma entidade, mas o NEDET em si que foi viabilizado pela UERGS, ele deu uma outra dinâmica, deu um outro ritmo do trabalho, porque as entidades já estão no ritmo do trabalho delas e muitas vezes sobrecarregadas de alguma maneira, e o NEDET sistematizou isso via a nossa demanda, acho que isso foi um ponto positivo (REPRESENTANTE DA EFA, 2020).

**Figura 9 - Reunião do Colegiado do Território Vale do Rio Pardo**



Fonte: Arquivo da autora (2016)

Com o apoio da assessoria, a construção de um plano de desenvolvimento territorial se tornou algo possível, o qual deveria ser respeitado no acesso aos recursos para projetos. Na opinião do representante da EFA, se não houvesse um plano territorial construído e validado, o território não deveria receber recursos, deveria ser uma condição. Isso porque esta seria a maneira de respeitar as decisões do território e, de certa forma, “forçaria” aqueles que ainda não tivessem construído esse planejamento, a de fato mobilizar-se para fazê-lo.

Essa questão implica diretamente na execução das políticas públicas, pois para que alcançassem maior abrangência, uma possibilidade seria a ampliação de chamadas públicas direcionadas a sociedade civil organizada. Isso permitiria a execução de alguns projetos por meio de entidades da sociedade civil, o que daria outra dinâmica ao território. Conforme menciona o entrevistado, aumentaria a capilaridade e não engessaria a execução de projetos. “Isso porque nos projetos via prefeitura ou via governo do estado existe uma burocracia muito grande e geralmente não acompanha o tempo em que as comunidades agrícolas precisam, muitas vezes até desrespeitam os limites do calendário agrícola e a dinâmica do próprio território”.

Esse processo evitaria o que Grisa e Schneider (2014, p. 93) chamam de prefeiturização, que é uma das questões a serem superadas desde a criação das políticas de desenvolvimento territorial:

[...] isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, as prefeituras, não raro, estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais e os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a dificultar a execução da política territorial. Como resultado, alguns projetos encontram dificuldades de serem aprovados ou, mesmo tendo sido aprovados, alguns não são executados ou são desviados de suas proposições iniciais.

Se faz necessário valorizar as instituições e organizações que são abrangentes e atuantes na região, no Vale do Rio Pardo existem muitas destas que realizam excelente trabalho. Algumas delas foram mencionadas pelo representante da EFA, as quais são por ele consideradas as mais influentes no território, como é o caso da UERGS/Santa Cruz do Sul, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), UNISC e até mesmo o COREDE VRP, o qual é outro fórum, e a própria EFA. “Existe um fluxo de interesses que está presente no território, isso acontece claramente, por exemplo, com a questão do tabaco, que é bem forte neste sentido, e a discussões em relação a produção de alimentos”. Afirma ainda que esse conflito e disputa de forças na região é evidente, porém, as duas coexistem e isso gera um ponto de equilíbrio no sentido de fortalecer a produção de alimentos, ao mesmo tempo em que o tabaco vai continuar existindo.

A falta de políticas públicas enfraquece a possibilidade do desenvolvimento regional, o que prejudica muito esse grupo menor que vem lutando em favor da agroecologia, da produção de alimentos e a diversificação no nosso território. As políticas públicas eram um ponto de equilíbrio que fortalecia este processo e que hoje não existem mais, tanto que no discurso o governo federal afirma que sua função é não atrapalhar o setor, mas no momento que o setor do agronegócio necessita esse subsidio, aí o governo federal é importante para salvar... coisas que acontecem. As políticas públicas são fundamentais para ter gente no campo, para que a nossa rica agricultura familiar não vire agronegócio. Que a agricultura familiar não fique dependente de monoculturas, mas que possa seguir cultivando vida. Fazer que as pessoas produzam o que vai ser consumido aqui, de comercializar onde ela quiser e/ou industrializar e vender em um mercado, que ela tenha condições e permissão para isso, muito mais rico de oportunidades. Agronegócio é dependência, não queremos isso, queremos valorizar a agricultura familiar e fortalecê-la (REPRESENTANTE DA EFA, 2020).

De acordo com o representante da EFA, o espaço de participação social do PRONAT foi muito importante para dialogar coletivamente, sobre questões referentes

ao território, construir um plano territorial, planejar projetos em conjunto, possibilitou às pessoas refletirem juntas e isso aproximou as entidades para pensar sobre as demandas regionais. Em um mundo que está cada vez mais individualista, as vezes a única saída para o desenvolvimento é construir propostas de forma coletiva e para o território isso é uma premissa. O Estado é fundamental neste processo, quando ele quer ele tem êxito.

Outro entrevistado foi o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) da unidade regional de Soledade, que reforça a ideia e a importância da discussão sobre o desenvolvimento territorial. De acordo com o entrevistado, este processo estava começando a se estabelecer na região, pois reconhece que era ainda incipiente a articulação de ideias entre as entidades, mas que percebia um entrosamento e um amadurecimento em pensar de forma coletiva. Salienta que existem muitas instituições que se organizam de forma individual na região e que de fato faltava um espaço de articulação coletiva. “Pensar o desenvolvimento regional, por si só já é um desafio, mais ainda quando se trata de trabalhar com as dimensões do território Vale do Rio Pardo, com as diferentes realidades da região sul e norte respeitando as suas particularidades”.

A organização do colegiado territorial como acontecia, na opinião do representante do STR, era uma possibilidade que estava apenas no começo, de acordo com sua percepção, mas que ocorria de forma promissora rumo ao desenvolvimento regional. Destaca como uma pauta comum da região norte a questão do turismo rural, pois percebia este como um ponto comum entre as organizações da região norte e que a maioria dos atores visualizavam como uma potencialidade ainda não explorada. Assim, o fórum do colegiado territorial possibilitou o fortalecimento de relações com alguns parceiros como a Empresa Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), a Secretarias de Agricultura da região norte e até mesmo com alguns vereadores, prefeitos e outros representantes ligados ao conselho de agricultura.

Segundo o entrevistado representante do STR, haviam outras discussões relacionadas ao agronegócio, que é algo muito presente na região, e por isso no colegiado territorial algumas organizações ligadas a esse setor participavam, como é o caso das cooperativas. Por vezes, isso levava a discussões contraditórias principalmente sobre a questão dos agrotóxicos, porque existia um consenso entre as demais entidades do fórum com relação aos danos causados pela utilização destes componentes químicos, mas as cooperativas que atendiam a agricultura familiar que

estava inserida no ramo do agronegócio defendiam o sistema de produção do mesmo. Porém, ainda que com essas divergências, alguns debates evoluíram e geraram consensos, inclusive, de avançar no entendimento de que o território não necessita depender somente de uma dimensão do desenvolvimento, mas sim priorizar algumas alternativas, como foi o caso do turismo rural, o qual de acordo com a compreensão dos atores sociais, possui um grande potencial na região norte do território.

Essa mobilização em prol do projeto de turismo rural, pensado durante o processo em que havia a assessoria do NEDET, foi uma das ideias que seguiram adiante, mesmo depois da finalização do período de assessoria. Na época, em 2015 e 2016, o acompanhamento que o NEDET prestava, segundo o entrevistado, fazia com que os atores sociais do território se motivassem a pensar de forma coletiva e a se reunirem com essa proposta. No entanto, após o término dos contratos das Universidades junto ao governo federal, a pauta do turismo rural seguiu presente no planejamento da região norte do território. A iniciativa dos atores foi no sentido de construir um roteiro turístico regional, e os municípios seguiram trabalhando nisso, inclusive buscaram fortalecer as relações de parcerias para desenvolver este trabalho.

Com relação a participação dos atores sociais, o representante do STR relata que toda a sociedade civil organizada e o poder público sempre foram convidados a participar, mas percebia que nem todos entendiam a importância de se incorporar nas discussões do colegiado territorial. “Mas, os atores sociais que participavam geralmente tinham bastante iniciativa. Os que mais se destacavam por serem proativos eram as EFAs, alguns representantes de prefeituras municipais, um dos vereadores do município de Espumoso, os STRs e a EMATER, sempre com discussões pertinentes, a qual merece destaque por estar presente e articulada em todos os municípios do território”.

Porém, a representatividade da base social do território era uma das premissas da política pública, logo, deveriam estar presentes representantes de todas prefeituras que compõem a região de abrangência. Conforme o representante do STR, poderia ser obrigatório o poder público municipal fazer parte deste fórum coletivo que discute sobre o desenvolvimento do território, bem como os representantes dos sindicatos de todos os segmentos atuantes na região.

[...] fundamentalmente, a organização de um colegiado territorial articulado com os municípios que verdadeiramente tenham uma identidade e características comuns, com uma proximidade possível para realizar as nossas reuniões, acredito que seria o primeiro passo para rever uma estrutura de funcionamento do território. Porque se nós já avançamos bastante em termos de planejamento, sendo o território Vale do Rio Pardo do tamanho que é, imagina se estivéssemos organizados de acordo com a nossa região norte, com um diagnóstico, com prioridades... isso faria com que tivéssemos diálogo com as outras esferas do governo e poderíamos demandar coisas que fazem faltas aqui na nossa realidade e ainda de forma coletiva (REPRESENTANTE DO STR DA UNIDADE REGIONAL DE SOLEDADE, 2020).

Essa fala reforça, mais uma vez, a necessidade de repensar o recorte territorial adotado pelo PRONAT. Contudo, essa articulação territorial, de acordo com o entrevistado, possibilitou aos atores sociais identificar dificuldades que eram comuns e discutir sobre elas, visualizando esse espaço como uma oportunidade de dialogar e vencer juntos os desafios regionais, planejar juntos projetos que possam ser aplicados de forma coletiva e beneficiar o território, promovendo de fato o desenvolvimento. Assim, tendo presente outros atores territoriais ligados a produção de grãos do agronegócio e que atuam fortemente na região norte, obviamente estão articulados a um viés mercadológico, mas que fazem parte da dinâmica das comunidades rurais, da dimensão econômica e isso também deve ser tomado em consideração no momento de planejar o desenvolvimento da região (REPRESENTANTE DO STR, 2020).

Na opinião do coordenador do NEDET/UERGS do Vale do Rio Pardo, a questão da arbitrariedade com que se deu a homologação do território também é considerada como um entrave, pois já aconteciam outros programas na região que possuíam uma delimitação geográfica mais coerente com as características territoriais e a identidade regional. Essa delimitação já existente poderia ter sido utilizada como base geográfica de referência no caso do PRONAT, utilizando por exemplo o recorte do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDE VRP). “Na cabeça das pessoas já está mais ou menos estabelecido o que é o território Vale do Rio Pardo, orientado justamente por essa organização forte que já preexistia na região que é o COREDE. Essa junção com a região norte, referente ao Alto da Serra do Botucaraí, foi prejudicial à articulação prévia que ocorria dentro do território quando estavam se mobilizando para ser reconhecidos junto ao MDA”. (COORDENADOR DO NEDET/UERGS).

Ao serem iniciados os trabalhos com o núcleo de extensão, o coordenador do NEDET/UERGS relata que sempre houve essa tentativa de fazer um trabalho

reconhecendo esse descontentamento dos atores sociais, e também, com a expectativa de no futuro conseguir o reconhecimento perante o MDA, da existência de dois territórios em um. Inclusive, este pedido foi solicitado junto ao ministério, pois o fato ocasionou um trabalho duplo, com a realização de muitos deslocamentos, várias articulações políticas e a busca constante por um resultado que fosse satisfatório para as duas regiões. No entanto, de acordo com o coordenador, essa realidade do território, caso fosse prorrogada a política pública do PRONAT por mais tempo, provavelmente se tornaria muito complexa de manter. Isso porque, a construção de uma coesão territorial nestes termos estava realmente complicada. “Seria bem importante a gente conseguir remodelar o território, como o público entendia que seria a divisão correta e a partir disso tocar o trabalho” (COORDENADOR NEDET/UERGS). Ao menos assim, os atores sociais da base territorial sentiram-se mais legitimados perante ao governo.

O NEDET tinha essa função de mediar esses conflitos de interesses, norte e sul e mais as disputas internas de cada região, essas disputas se referem com relação do poder público com a sociedade civil, as entidades mais a favor do tabaco e as que são mais a favor da agroecologia, entre o agronegócio e a agricultura familiar... e tudo isso precisava ser sempre mediado, para que se pudesse ter espaços para diálogo (COORDENADOR NEDET/UERGS, 2020).

Ao mencionar as características e relações sociais presentes na região sul do território, o entrevistado salienta a identidade territorial existente e a presença de organizações que são extremamente relevantes como, por exemplo, a Articulação em Agroecologia e a forte presença do setor industrial do tabaco. Segundo o coordenador do NEDET/UERGS, mediar a discussão do desenvolvimento territorial frente a essas duas diretrizes regionais é um grande desafio, mas, que existem esforços de ambas as partes em dialogar e propor ações territoriais para apoiar a diversificação da produção de alimentos e a soberania alimentar, então, há avanços neste sentido. Um exemplo mencionado pelo entrevistado é o caso da EFA, instituição focada na educação e formação de jovens rurais, os quais em sua maioria almejam continuar sendo agricultores e planejam suas vidas no meio rural. Essa iniciativa também é apoiada por outras entidades, entre elas o sistema integrado do tabaco. A EFA é uma organização de alcance regional que fortalece a agricultura familiar e que traz ao debate a questão de produção de alimentos saudáveis, em sinergia com outras

iniciativas regionais, estaduais e nacionais, que se apresentam como uma oportunidade para o território.

No entanto, existem outros diálogos que já foram iniciados, mas que ainda são bastante incipientes, que é a questão da comercialização por meio de cadeias curtas e agroindustrialização dos produtos oriundos da agricultura familiar. Segundo o coordenador do NEDET/UERGS, ainda existe uma certa resistência por parte de vários atores sociais da região sul do território, referente à dimensão econômica, a qual coloca o tabaco como a principal fonte de renda, e uma das consequências disto é o fato de muitos agricultores familiares colocarem esse produto como prioridade nas unidades de produção familiar. O APL, neste sentido, é uma política pública estadual que contribui bastante para trazer a discussão sobre a comercialização, uma das iniciativas foi a construção de uma plataforma digital disponibilizada na forma de aplicativo, o Daqui Alimentos, na tentativa de facilitar este processo e de aproximar os agricultores dos consumidores. Mas, atualmente devido a conjuntura política, essas políticas públicas estão enfraquecidas. Contudo, de acordo com o coordenador do NEDET/UERGS, foi possível obter alguns avanços, os quais iniciaram-se nas primeiras discussões quando se reuniram enquanto colegiado territorial:

O curso bacharelado em agroecologia da UERGS em parceria com a AGEFA, isso era uma demanda e que conseguimos concretizar, é um processo de formação de pessoas para se dedicar a agroecologia. A juventude tem visualizado como uma oportunidade, uma questão de projeto de vida, como uma alternativa contra hegemônica e voltada a soberania alimentar na região. O VRP é muito rico em biodiversidade, e a política pública tinha esse viés de valorizar isso como uma potencialidade (COORDENADOR NEDET/UERGS, 2020).

De acordo como o coordenador NEDET/UERGS, os fóruns precisam estar preparados para receber todas as organizações que atuam no território e com a mediação necessária. A construção deste espaço de fala, segundo o entrevistado, foi a principal contribuição que ficou do território, o fato de chamar as pessoas para dialogar em microrregiões, de escutar e de trocar ideias, esses foram os esforços mais interessantes que possibilitaram estas experiências de participação social. No entanto, salienta que a conjuntura política fez com que a continuidade da política pública ficasse comprometida e os atores sociais envolvidos ficassem desacreditados. O entrevistado relata que antes dos NEDETS, o pessoal era um pouco despreparado para receber os recursos, as orientações do MDA não estavam bem claras com

relação à implementação dos projetos, em consequência disto foram construídos alguns “elefantes brancos” na região. Diante disso, uma das coisas realizadas via NEDET foi um levantamento de quais eram esses projetos e recursos aplicados que haviam sido feitos no território anteriormente.

Acho que no RS, as equipes que foram montadas já tinham uma identificação com a agricultura familiar, se criou uma articulação entre os NEDETs, junto a delegacia regional do MDA. No entanto, não era assim em todo o Brasil, alguns só queriam fazer pesquisa, outros, pelo contrário, eram bem estruturados, então era bem diverso em cada região do país, o que também contribuía para a assessoria ser ainda mais organizada, com pessoas que tinham identificação com a causa. A ideia dos NEDETs era justamente assessorar e não tomar as decisões pelos atores sociais, mas somente prestar esta mediação, isso é importante destacar. A ideia era que o território fosse o protagonista. Acredito que estávamos indo bem neste processo de ir avançando neste quesito, porque foi um momento muito legal, bem rico, de trocas entre o governo e as universidades, e acredito que teria sido bastante frutífero se tivesse continuado e ido adiante. Na minha percepção estávamos recém engatinhando, como a primeira experiência de realizar este processo. Quem dera se nós tivéssemos uma experiência de 10 anos trabalhados, bah! Seria outra realidade, acredito (COORDENADOR DO NEDET/UERGS,2020).

Quanto a participação social, tendo em vista que o PRONAT era direcionado para população mais excluída da sociedade, o entrevistado acredita ter avançado no processo de ir ao encontro destes segmentos sociais. Isso foi realizado, aproveitando algumas iniciativas que já estavam acontecendo, como as organizações de jovens, porque é um trabalho que a região já possuía, mas que precisava de conexão entre as iniciativas. Um dos destaques foi a realização das conferências dos comitês setoriais da juventude e de assistência técnica e extensão rural. Contudo, segundo o coordenador NEDET/UERGS, faltou tempo de insistir em uma participação mais efetiva dos quilombolas e agricultores familiares. Tendo em vista, que tudo isso é um processo e que não ocorre de uma hora para outra, pode-se afirmar que houveram avanços, mas que ainda necessitava de aprofundamento nas discussões, para além da dimensão econômica. “Mas, naquele momento necessitava mais era de organização e mobilização, e nisso conseguimos fazer o que era possível” (COORDENADOR NEDET/UERGS, 2020).

A assessora territorial do NEDET, em entrevista, também relata que quando iniciaram os trabalhos de assessoria ao território Vale do Rio Pardo já existia a política pública e com um recorte diferente do que os atores sociais almejavam. Assim, o trabalho de assessoria necessitou ser planejado com uma dinâmica adaptada para conseguir trabalhar com essa realidade posta. A região sul do território, de acordo

com a percepção da assessora, estava mais articulada e participativa em vários fóruns da região, como no COREDE VRP e APL. Destaca, que existe há algum tempo já no território, uma organização produtiva na área da produção de alimentos, bem como, a cadeia produtiva do tabaco bem estruturada e atuante. Já na região norte, a entrevistada menciona que a produção de tabaco não é tão expressiva, mas que está mais voltada para a produção de grãos como a soja e trigo, caracterizada com unidades de produção com extensão de terras bem maiores, o que diferia bastante dos sistemas de produção da região sul. A assessora afirma que, provavelmente, seja por isso que as participações em outros fóruns aconteciam de forma mais isolada, de maneira diferente da região sul. O maior desafio, neste sentido, era a realização de um trabalho de construção do desenvolvimento territorial como um único território, uma vez que os atores sociais não se reconheciam como tal.

Mesmo assim, na percepção da entrevistada, o trabalho realizado era muito positivo, se referindo a motivação para desenvolver um trabalho em equipe, de prestar um apoio para fomentar a troca de conhecimento. O trabalho do NEDET era o de chamar os atores sociais para estarem participando e construindo juntos e, segundo a assessora, este planejamento de mobilização para discussão em plenárias microrregionais, macrorregionais e em assembleia geral foram todas executadas com sucesso. Este trabalho foi concluído com bons registros, assim como a realização de todas as atividades propostas no plano de trabalho. Quanto a participação social dentro das assembleias do colegiado, a assessora territorial afirma que é natural que as instituições representadas defendam as suas ideias em espaços como estes, mas que de uma maneira geral, os grupos de discussão das reuniões das microrregionais e macrorregionais possibilitavam que todos colocassem suas ideias e conseguissem discuti-las em prol de um objetivo comum.

Algumas instituições que historicamente não tinham espaço de fala, ou que não recebiam a oportunidade de debater sobre determinados assuntos que dizem respeito à região, faziam com que algumas questões fossem questionadas e inclusive geravam outras propostas de agência. Um caso mencionado pela assessora foi a discussão referente a ATER, em que haviam entidades que possuíam uma abrangência regional e que também buscavam reconhecimento de sua atuação e capacidade de promover este tipo de serviços, que iria se somar ao trabalho que já estava sendo desenvolvido pela ATER oficial, prestada em todos os municípios do território pela EMATER, mas que mesmo assim não conseguia dar conta de toda a demanda que existia por parte

dos agricultores familiares, e também de toda burocracia envolvida na prestação destes serviços. Mas, no geral não ocorriam muitas tensões nas plenárias, de acordo a entrevistada.

**Figura 10 - Conferência Territorial de ATER**



Fonte: Arquivo da autora (2016)

Com relação as discussões para acesso a recursos financeiros, estava sendo planejado um banco de projetos junto ao plano territorial, para que as demandas não viessem de cima para baixo. Isso porque na maioria das vezes surgia um edital do governo federal disponibilizando recursos, mas que geralmente não estava coerente com as prioridades acordadas na base social do território, nem mesmo com tempo hábil para a construção do projeto para conseguir captar esse recurso. Além disso, estava se iniciando uma discussão sobre a participação dos atores sociais, uma mobilização para que houvesse participação mais equitativa. Isso porque, segundo a assessora, o fórum estava bastante masculinizado, e ainda, com baixa participação dos povos prioritários da política pública.

Essa participação das mulheres e da juventude também... tínhamos a representação da entidade que trabalhava com os jovens, e algumas vezes até mesmos os jovens participaram das plenárias, mas acredito que seria necessária uma participação do jovem mesmo. Na minha opinião teria que ter um empoderamento maior da juventude e das mulheres, que fossem atores bem efetivos nas discussões. Até estávamos avançando neste quesito, até mesmo pela criação das câmaras temáticas e comitês setoriais, que eram específicos destes seguimentos. E dos quilombolas também, para ter essa voz deles. Mas que faltou um tempo hábil para esse processo acontecer, porque, na verdade também tem que se criar condições para que estes seguimentos possam participar, até mesmo para que não se sintam diminuídos com relação aos demais. Falo isso, porque é diferente, eles são

representantes dos seus segmentos e das suas comunidades, mas é muito diferente de ir lá, em uma conferência, em uma macrorregional ou em qualquer outro espaço e se expressar perante todos os outros segmentos (ASSESSORA TERRITORIAL DO NEDET, 2020).

Esse trabalho de criar condições para que o público alvo da política pública possa contribuir na construção do desenvolvimento territorial como protagonistas deste espaço é um processo, mas ao mesmo tempo é um desafio. O NEDET, neste sentido, era um ator facilitador deste processo bastante importante, uma espécie de braço da universidade, que por meio de um projeto de extensão conseguia chegar até a população. “Com essa ligação direta da universidade ficava mais fácil de chegar até os atores sociais e fazer o convite para participar do colegiado territorial, sentia como uma aceitação mais favorável, até por ser um ator mais neutro” (ASSESSORA TERRITORIAL DO NEDET, 2020). Essa maneira de execução da política pública é considerada pela assessora como uma forma muito positiva de condução do trabalho, sem onerar o Estado, mas também dando visibilidade para a ciência e as universidades. O NEDET foi fundamental para a articulação dos atores sociais, e também, para criar um ambiente de participação, realizando registros e mediando os debates.

Um processo participativo certamente é mais demorado, mas quando se propõe trabalhar com formação, com mudança de abito para construir de forma coletiva, as coisas têm uma tendência em serem mais sólidas e duradouras do que somente a construção de infraestruturas, que sim são mais visíveis aos olhos, mas o empoderamento dos atores é algo mais significativo e, sobretudo, nos desafia a pensar além da dimensão econômica do desenvolvimento (assessora territorial do NEDET, 2020).

A construção destes espaços de participação coletiva e de proposição do diálogo entre diferentes segmentos, segundo a entrevistada, foi a maior contribuição para o desenvolvimento territorial. Assim como os demais entrevistados mencionaram, a dinâmica de se reunir com outras instituições que também são atuantes na região, sejam elas do meio rural ou do meio urbano, mas, sobretudo, se colocando à disposição de pensar juntos as prioridades do território, realmente é algo que se apresenta como um ganho coletivo e que faz o Estado se comprometer de forma mais próxima da dinâmica territorial cotidiana.

### 4.3.2 Participação social no contexto do território Vale do Rio Pardo

No contexto da participação social, referente ao caso brasileiro, existe uma unanimidade sobre a relevância da existência de espaços para a discussão e construção coletiva de políticas públicas de desenvolvimento territorial. No entanto, na fala dos entrevistados fica notório o descontentamento com o recorte geográfico adotado pelo governo federal, no que se refere a identidade territorial.

Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento (ETGES, 2001, p.9-10).

A justificativa mencionada por representantes do governo federal durante as reuniões junto ao colegiado foi de que essa delimitação territorial teve como referência a área de abrangência do órgão estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o qual desempenha um importante trabalho na região. Esse recorte geográfico foi também aceito pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, pois administrativamente estaria coerente com a proposta do PRONAT. Mas, os atores sociopolíticos da base territorial não se conformaram com essa delimitação, e seguem reivindicando o desmembramento da região sul e norte, para que esses espaços sejam reconhecidos como dois territórios distintos. Todavia, esse processo ainda não ocorreu.

Isso implica em um outro problema que já vem sendo debatido pelas representações da sociedade civil e pelo poder público, que são as sobreposições de espaços de formulação de políticas públicas num mesmo território de abrangência, em que muitas vezes, a mesma entidade participa em diferentes fóruns regionais. Como como é o caso do COREDE/VRP e o CODETER/VRP, os dois fóruns debatem desenvolvimento regional, possuem delimitações geográficas muito parecidas, mas são coordenados por políticas públicas em escalas governamentais distintas, o primeiro pelo governo estadual e o segundo pelo governo federal, ambos convocam as entidades regionais da sociedade civil organizada e do poder público. De acordo com a literatura especializada na área, existe a necessidade de articulação destes fóruns de forma que evite a sobreposição dos mesmos. Segundo Senra (2007), os

programas voltados a atender uma ampla abrangência territorial e que buscam articular ações setoriais, na realidade, sobrepõe propostas semelhantes, o que promove instituições concorrentes e cada uma delas corresponde a interesses particulares, até mesmo de grupos específicos.

(...)a grande diversidade de recortes territoriais existentes no Brasil ainda figura como um complicador importante para o estabelecimento de uma política nacional de territorialização. Dificulta também a consolidação de um processo de territorialização das políticas públicas – e não referente apenas às políticas públicas territorializadas – que contaria com uma maior transversalidade, menor fragmentação, institucionalização territorial mais coerente e efetiva, e maior potencial para estimular as possibilidades do desenvolvimento territorial no país. É preciso não esquecer, no entanto, que a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também de disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo(...) (LEITE *et al*, 2010, p. 339).

Nesse sentido, percebe-se que o desenvolvimento territorial necessita o planejamento e a coordenação de distintas ações públicas, sejam elas de cunho governamental ou não, e que estas estejam articuladas de forma organizada e coerente com as estratégias de desenvolvimento pactuadas pelos diversos atores sociopolíticos da base social do território. Essa premissa vai além da articulação multidimensional (econômica, ambiental, social, cultural, político e institucional), mas também coerentes com as diferentes escalas espaciais, ou seja, multiescalar. De acordo com Leite *et al.* (2005), de maneira geral, no plano regional as atividades dos distintos ministérios e secretarias a eles subordinadas e de distintas escalas governamentais encontram-se desarticuladas, o que acarreta uma sobreposição de regionalizações. Portanto, é uma tarefa do Estado ser o principal dinamizador e coordenador desse processo de articulação multiescalar e interinstitucional que objetive a integração horizontal das políticas públicas que estão baseadas na perspectiva territorial.

Contudo, as realidades das políticas públicas de desenvolvimento territorial brasileiras estão desordenadas, sobrepostas e descoordenadas em todas as escalas governamentais. Isso ocorre por que não acontece uma articulação entre as políticas executadas pelos municípios, consórcios intermunicipais, governos estaduais e governo federal, falta uma coordenação geral, que não seja setorial e que almeje evitar a sobreposição de regionalizações das arenas políticas. A conjuntura política atual brasileira, conforme mencionada pelos atores sociais entrevistados, está desfavorável

para a participação social e discussão territorial no âmbito das políticas públicas. Muito embora, ao longo das atividades do colegiado territorial tenham efetivado maior participação social da sociedade civil organizada, mesmo assim faltava a articulação de instituições, pois ainda há uma cultura de atuação isolada, o que também faz aguçá-la perante as situações de sobreposição dos fóruns territoriais.

Os Consórcios Intermunicipais são estruturas importantes, mas são territoriais/setoriais. Os dois Consórcios que estão presentes no território Vale do Rio Pardo, Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE) – com a cobertura de quatorze municípios dos vinte e oito que compõem o território Vale do Rio Pardo e o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e do Alto da Serra do Botucará (COMAJA) – com abrangência em trinta e um municípios e onze destes integram o território Vale do Rio Pardo, possuem como principal setor de atuação a saúde. Mas, para conseguir acessar um dos editais do PROINF em 2016 o CISVALE criou um setor voltado a agricultura, para atender a uma demanda dos municípios consorciados. No entanto, essa ação por mais importante que seja para a região, mesmo assim mantém a tradicional forma setorial de aplicação de recursos e gestão de projetos. Essa forma de implementação de políticas públicas, de certa maneira, deslegitima e esvazia a importância das estruturas participativas.

Entretanto, as instâncias de participação, as arenas, são engrenagens fundamentais para o desenvolvimento territorial, mas que também dependem de um Estado comprometido, capaz de coordenar estes processos. Conforme Santos (2005), ao se referir ao momento antes do enfraquecimento atual do Estado Territorial, menciona que a escala da técnica e a escala da política se confundiam, mas, atualmente essas duas escalas se diferenciam e se distanciam. Por essa razão, as grandes contradições da atualidade passam pelo uso do território.

Na democracia de mercado, o território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoístas (do ponto de vista dos atores hegemônicos), as verticalidades, enquanto as horizontalidades hoje enfraquecidas são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar em conta a totalidade dos atores. A arena da oposição entre o mercado –que singulariza– e a sociedade civil –que generaliza– é o território, em suas diversas dimensões e escalas (SANTOS, 2005, p. 259).

Em um contexto de crise de grandes questões do desenvolvimento e de uma persistente busca por caminhos viáveis com capacidades de potencializar heterogeneidades e reduzir desigualdades sociais nas multidimensões, novas

oportunidades se colocam a disposição da construção de formas inovadoras de relação entre economia, sociedade, ambiente e política. No entanto, ainda são incipientes as bases teóricas consolidadas que ajudam a ancorar novas propostas e políticas públicas neste sentido. A criação de possibilidades de mudanças mais significativas passa, sobretudo, pela compreensão de como se articulam as distintas configurações territoriais, suas lógicas de refração de tendências a ações externas, bem como, as consequências disto em termos de caminhada de desenvolvimento analisadas ao longo do tempo. Sendo assim, seria possível uma melhor compreensão das articulações internas e externas que embasam essas distintas trajetórias e identificar as limitações a serem superadas, para que elas assumam outro direcionamento.

De acordo com Galvanese (2018), é preciso ir além de uma visão a partir de grandes tendências econômicas e dos grandes circuitos de economia globalizada, pois essa é uma realidade comum atualmente a todos os territórios, e que não contribui para a compreensão das distintas formas de inserção analisadas sob a globalização. Portanto, percebe-se a necessidade de uma trajetória analítica que parta desde a base social dos territórios, para apontar as estruturas e questões que configuram as diferenças espaciais, as pautas dos processos de diferenciação, bem como suas distintas lógicas, dando luz assim as alternativas que de fato possam promover a mudança perante as grandes tendências do sistema capitalista contemporâneo, do *“patrón de poder”*. Dessa forma, seria possível superar as percepções dicotômicas que envolvem os processos internos e externos aos territórios, bem como, pela construção de visões que possam contribuir com a compreensão das tendências e das margens abertas para a ação. O que requer uma mescla de abordagens teóricas, que na grande maioria das vezes não encontramos juntas.

A criação dos territórios rurais de identidade, como unidade de articulação para a aplicação de políticas públicas territoriais, com a participação de atores sociopolíticos do poder público e da sociedade civil organizada na sua gestão social foi uma significativa inovação no que diz respeito à intervenção pública governamental. Essa inovação institucional ainda necessita de aprimoramento no que se refere à compreensão por parte dos atores institucionais que participam, principalmente em questões relacionadas a abordagem conceitual e metodológica e

aos mecanismos de operacionalização das ações públicas, sobretudo, na superação da setorização das mesmas.

Apesar da necessidade de aprimoramento, muitas aprendizagens foram possíveis, entre elas a relação com as externalidades movidas por escalas internacionais, as quais são comuns a grande maioria dos territórios, no entanto, é no território que acontece a mediação destes processos. Para Santos (2005) é possível construir uma outra globalização, baseada em uniões horizontais que podem ser ampliadas, de acordo com as próprias formas novas de produção e de consumo. Para isso, cita o exemplo dos agricultores familiares, sobre como eles se reúnem para defender os seus interesses. Segundo Santos (2005, p. 260):

(...) isso lhes permitiu passar de um consumo puramente econômico, necessário às respectivas produções, a um consumo político localmente definido e que também distingue as regiões brasileiras umas das outras. Devemos ter isso em mente, ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização, capaz de restaurar o homem na sua dignidade.

Essa construção de novas horizontalidades foi experimentada, ainda que de forma breve, pelo território Vale do Rio Pardo e isso fica evidenciado nas falas dos entrevistados. A política pública permitiu uma aproximação do estado com os atores sociais presentes no território e mesmo de forma incipiente alguns movimentos, neste sentido, tiveram êxitos. A própria arquitetura do PRONAT, com o apoio das Universidades, possibilitou uma série de conexões entre atores, governo e também a realização de pesquisas. Todavia, faltam maiores condições de participação equitativa, mas por se tratar de um processo em constante construção, basta priorizar a mobilização dos atores e criar condições para uma participação mais efetiva. No entanto, fica pendente o comprometimento, principalmente do Estado, em criar instrumentos que garantam a continuidade da política pública.

Essa experiência recente no caso brasileiro, nos faz perceber que existe um consenso dos atores sociais com relação a necessidade de pensar políticas públicas sob a perspectiva territorial. Bem como, consolidar uma articulação multiescalar para construção e operacionalização de propostas de desenvolvimento. Percebe-se também, que na escala territorial se estabeleceram condições para a existência de um diálogo permanente em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores

sociais regionais que até então estavam invisibilizados. Essa trajetória contribuiu para que as tensões existentes entre os distintos atores que atuam no território fossem postos em diálogo, e isso facilitou que os atores planejassem ações de forma coletiva, voltadas ao desenvolvimento territorial.

Essas tensões são resultantes da dialética que se manifesta no território, na qual coloca em confrontação modelos de desenvolvimento. Como observa-se nas falas de alguns entrevistados, ao mencionarem a discussão sobre o desenvolvimento de práticas agroecológicas, cursos voltados a agroecologia e a discussão da soberania alimentar como uma proposta viável e alternativa contra-hegemônica. Situações que justamente vão na contramão do discurso globalizante de eliminar as desigualdades regionais, pelo contrário, reconhece essas particularidades regionais como potencialidades e buscam processos de desenvolvimento alternativos, capazes de reduzir as desigualdades sociais. Em convergência com um projeto de bem comum ancorado na dimensão da solidariedade.

Tudo isso, ocorre em um território onde as forças hegemônicas da globalização estão presentes, seja por meio do agronegócio e/ou do complexo fumageiro composto por empresas transnacionais. Essa dialética promove a mobilização dos grupos sociais, do tecido social do território em processos multiescalares e multidimensionais. Portanto, evidencia-se que é fundamental reconhecer essa diversidade da região construída a partir dos processos socioespaciais que configuram o território. A experimentação deste programa, o PRONAT, evidencia isso, por meio da construção de uma nova institucionalidade foi capaz de operacionalizar uma série de debates e projetos.

#### **4.4 A implementação das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no território Atenco-Texcoco - México**

O enfoque de desenvolvimento territorial, que foi introduzido na década de 1990, surge em resposta aos vários problemas enfrentados pelo meio rural, entre eles a desigualdade social, a pobreza e a diminuição da produção de alimentos. O acolhimento dessas discussões internacionais sobre o enfoque territorial nas políticas públicas levou o México a criar a *Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)* em 2001. Com essa nova ferramenta foi possível reunir um conjunto de programas

destinados para o meio rural. Esse novo enfoque foi bem aceito, pois se propunha a contemplar muitos dos desafios e necessidades de soluções da nova normativa da LDRS, a qual estava respaldada pelos artigos 26 e 27 da Constituição, que estão relacionados a propriedade do Estado de terras e águas nacionais, discorre também sobre a participação da população rural no planejamento democrático do desenvolvimento e dos deveres do Estados na promoção do bem-estar social (GÓMEZ, TACUBA, 2017).

***Artículo 26.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación [...]. **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019).*

A LDRS possui três ideias centrais, a primeira diz respeito ao enfoque de desenvolvimento, o qual está embasado no conceito de território rural, território em sua totalidade, não somente do setor de produção agrícola. A segunda ideia está relacionada a coordenação e a inter-relação entre vários atores sociopolíticos envolvidos na promoção do desenvolvimento rural. A terceira ideia corresponde a articulação de programas públicos. Essa nova concepção de desenvolvimento territorial propõe uma mudança normativa no modo de planejar e implementar políticas públicas, pois essa discussão surge, também, a partir da desarticulação da política agrícola, o que impactava na continuação de significativa desigualdade social e pouco crescimento agropecuário.

No entanto, nem tudo ocorre na prática como se planeja no papel, segundo Gómez e Tacuba (2017), ao fazer a comparação do que estava previsto na LDRS de 2001 com os avanços obtidos em mais de dez anos de seu sancionamento, foi possível afirmar que esta norma significou uma inovação muito importante, mas enfrenta problemas administrativos, e vícios enraizados na execução da política agrícola no México. Dessa forma, a operacionalização da organização institucional planejada na lei não se viabilizou. Na realidade, segue a lógica setorial, cada uma das secretarias de Estado segue atuando sem se envolver nas ações e nos programas das demais, o que resulta na dificuldade de impulsionar uma política federal de desenvolvimento com enfoque territorial.

Sendo assim, é possível perceber que o enfoque territorial necessita de estratégias que vão além dos incentivos governamentais, mas que possam envolver diferentes atores sociopolíticos nas tomadas de decisões, sociedade civil, poder público e privado, enfim, todos que fazem parte do território. Contudo, aponta-se para a necessidade de uma institucionalidade operativa que possa incentivar os atores sociopolíticos a trabalhar de forma consensual na promoção do desenvolvimento rural. O que também implica na elaboração de estratégia de longo prazo sobre as estratégias de participação social e das parcerias construídas, as quais vão desde as organizações de agricultores familiares, empresas públicas e privadas, universidades, entre outras.

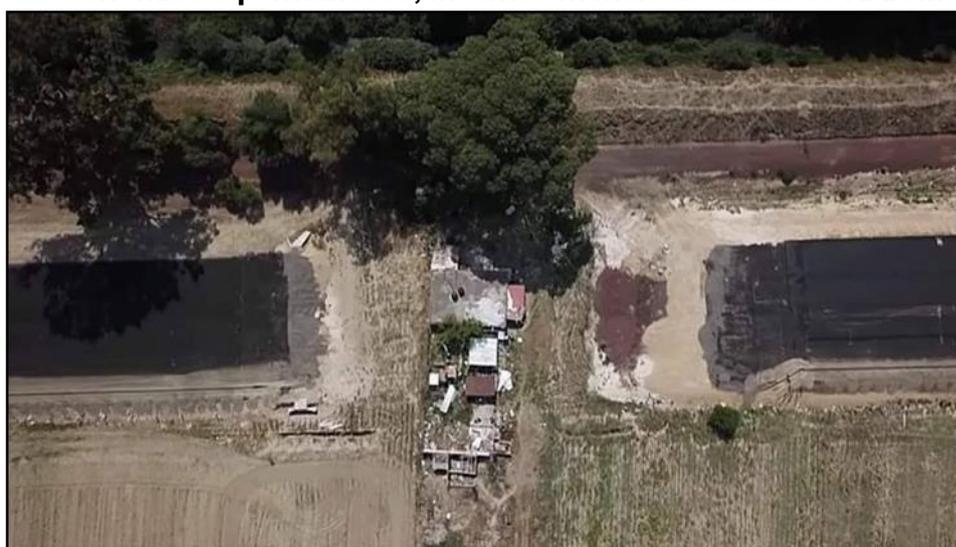
Um exemplo dessa falta de participação social nas tomadas de decisões e na escolha do modelo de desenvolvimento implementado em determinado território, é o caso do recorte espacial e objeto de estudo da presente pesquisa, o território Atenco- Texcoco. O referido território foi escolhido como base territorial para a construção de um grande aeroporto. Segundo o atual deputado Encinas (2015), que até então era senador da República mexicana, afirma que durante esses anos, no território Atenco- Texcoco foi criada uma espécie de “cortina de fumaça” em torno de um intenso processo de especulação imobiliária, o qual também ampliou a expropriação e/ou aquisição de prédios com a intenção de ampliar toda a infraestrutura necessária para o manejo da bacia hidrográfica e com isso aumentar a reserva ecológica, mas que na verdade, ocultava o grande negócio que se pretendia fazer com o denominado *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* (NAICM).

Porém, ninguém nega a necessidade de um novo aeroporto para fortalecer a infraestrutura aeroportuária da região central do México. No entanto, especialistas no assunto, as próprias famílias afetadas e o território envolvido, questionam a verdadeira intenção de levar adiante um projeto de desenvolvimento que terá severos impactos negativos em questões sociais, ambientais, regionais e patrimoniais. Tudo isso, pode ser entendido como um erro de planejamento de desenvolvimento nacional, tendo em vista que, com um investimento de 169 mil milhões de pesos mexicanos, 85% desse valor seria destinado para evitar que as instalações do aeroporto afundassem ou inundassem devido as características do solo, pois não são apropriadas para este tipo de construção, uma vez que anteriormente esse espaço era um enorme lago (ENCINAS, 2015).

As forças sociais que tomaram as decisões nesse momento foram os grupos empresariais estrangeiros e nacionais, e o governo federal. A revolta da população do território Atenco-Texcoco foi em razão de não ter sido consultada, tendo em vista que seriam os principais afetados. Esses atores sociopolíticos envolvidos em uma escala externa ao território tinham um modelo de desenvolvimento planejado de cima para baixo, em nome do qual modificaram a legislação agrária da constituição mexicana, na qual constava que áreas *ejidarias* não poderiam ser vendidas. Tudo isso, para conseguir comprar as terras da referida área. Assim, ofereceram inicialmente seis pesos mexicanos por m<sup>2</sup> aos agricultores familiares que ali vivem.

Com tais alterações na legislação foi possível as emissões de dezenove decretos de expropriação durante o ano de 2001, os quais atingiram 5.400 hectares dos *ejidos* do território Atenco-Texcoco para iniciar a construção do aeroporto. Ofertaram, novamente, aos agricultores familiares seis pesos mexicanos por m<sup>2</sup>, o que na verdade só reafirmava o desprezo deste poder econômico pelo o povo que vivia nesse território. O plano era que todo o projeto fosse aprovado até agosto de 2002, mas devido à resistência da população do território, que se mobilizou no contexto da arena política exigindo a paralização do projeto.

**Figura 11 - Casa de uma família do *ejido*, que resistiu às pressões do poder econômico e permaneceu, mesmo em meio as obras do NAICM**



Fonte: Yo Prefiero el Lago (2019).

A área do extinto lago Texcoco tem uma importância muito significativa desde a época pré-hispânica, isso porque foi um ambiente que sustentou os habitantes deste espaço antes da chegada dos espanhóis e até meados do século XX. Nesse ambiente



com empresários nacionais e transnacionais, decidiram ocupar esta área com a construção do novo aeroporto.

Esse planejamento que atende a interesses exógenos ao território que objetiva mudar a realidade deste lugar, sem qualquer forma de consulta as pessoas que lá vivem. A proposta coloca como prioridade o desenvolvimento econômico, em detrimento das demais dimensões do desenvolvimento, até mesmo da dimensão ambiental. E que na verdade o Estado deveria agir justamente ao contrário, como afirma Etges (2001, p.10):

(...) reafirma-se o papel do Estado, não enquanto agente centralizador de decisões, mas enquanto viabilizador do debate, facilitador da capacidade de auto-organização das regiões e, principalmente, enquanto promotor de inserção das regiões no mercado global. Em outras palavras, é fazer o caminho inverso do que historicamente se fez: ao invés de apresentar o território como peça rara e valiosa em grandes leilões internacionais, o Estado deve voltar-se para dentro do seu território, visualizar suas potencialidades e promovê-las, enquanto expressões de conteúdo histórico e cultural de gerações que, de forma multicultural e interétnica, construíram um território único, e por isso, extremamente valioso.

Neste caso observa-se as empresas substituírem o Estado na gestão do território, efetivando uma verdadeira negligência do poder público sem estabelecer uma regulação desta lógica de mercado, permitindo a iniciativa privada a possibilidade de normatizar os aspectos da vida social do território. Conforme explica Silveira (2000, p. 124) “Pedaços do território nacional são, outrossim, entregues a regulação das mais puras leis do mercado mundial, sob pretexto de desenvolvimento e modernidade”. De acordo com Santos (2005, p. 255) em situações como estas, percebe-se que o território deixa de ser a base, “o fundamento do Estado-Nação que, ao mesmo tempo, o moldava. Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território”.

Ao entrevistar um dos principais líderes dos movimentos sociais atuantes no território, ele manifesta uma compreensão histórica da relevância social, ambiental, cultural e política que tem o lago de Atenco-Texcoco. Afirma que essa relação vem de uma identidade que as comunidades possuem com o passado e que ainda está muito presente, vem desde as origens. Em 2001, quando o governo anuncia nos meios de comunicação que tem um projeto de um aeroporto para esse território, logo em

seguida as comunidades se reuniram para entender melhor do que se tratava esse projeto. Segundo o entrevistado isso ocorreu em uma segunda-feira, 21 de outubro.

Más de 60% de este territorio ejidal pertenece a Atenco, y los principales afectados son los ejidatarios, más o menos como unos 600 ejidatarios. La tierra es de todos, los que habitamos en estés grupos *ejidatarios* trabajamos la tierra de forma colectiva, en total fuimos 13 grupos *ejidatarios* afectados. En eso nos juntamos todos para formar “La Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra”, pues no permitíamos esa expropiación, nos unimos y juntos gritamos: ‘la tierra no se vende, la tierra la vámonos a defender”. Logramos conseguir ese auditorio, donde estuvimos, donde fue case como un cuartel hace más de 12 años, que nos reunimos con hombres y mujeres para decir que no queremos ese aeropuerto (ENTREVISTADO LIDER DE UM DOS MOVIMENTOS YO PREFIERO EL LAGO).

Em entrevista, o representante do movimento social, declarava que se sentiam ameaçados, pois os empresários, governos e meios de comunicação diziam que eram um povo retrogrado ao desenvolvimento, porque resistiam a imposição deste modelo que pretendia modificar o território. Instituíram o facão como símbolo de resistência, desde então os meios de comunicação começaram a dizer que eram pessoas violentas e impertinentes. Mas, na verdade, a ideia era chamar a atenção para conseguir apoio da população e dialogar com o governo e diferentes instituições. O que os povos queriam era apenas defender uma herança dos avós, dos ancestrais, e do próprio general Emiliano Zapata. Esses povos possuem a compreensão de que a terra não se vende, não se negocia e não se coloca preço, pois se conquistou a baixo de muito sangue, e que após a revolução mexicana de 1917 foi devolvida aos povos. O entrevistado afirma: “*nosotros somos parte de este sentimiento zapatista*”. Esse sentimento de pertencimento é considerado como uma revanche aos propósitos estabelecidos pelas relações verticalizadas do capital, conforme Santos (2005, p.260):

(...) graças aos milagres permitidos pela ciência, pela tecnologia e pela informação, as forças que criam a fragmentação podem, em outras circunstâncias, servir ao seu oposto. A tendência atual é que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos a disposição dos países mais pobres para permitir que as redes se estabeleçam ao serviço do grande capital. Mas os lugares também se podem unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum susceptível de criar normas locais, normas regionais. Na união vertical, os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem às regiões onde se instalam porque a ordem que criam é em seu próprio, exclusivo e egoístico benefício. Se aumentam a coesão horizontal isso se dá ao serviço do mercado, mas tende a corroer a coesão horizontal que está a serviço da sociedade civil como um todo. Mas a eficácia dessa união vertical está sempre sendo posta em jogo e não sobrevive senão a custas de normas rígidas –ainda que se fale em neoliberalismo.

Esses processos são evidenciados no território Atenco-Texcoco quando empresas internacionais, nacionais e governo criaram um grupo, que denominaram “grupo aeroportuário do México”, com a finalidade de avançar com o projeto e buscar estratégias que não impedissem o andamento das obras, inclusive de tentar minimizar o impacto ambiental, ainda que isso fosse quase impossível, pois de acordo com o estudo ambiental realizado o aeroporto iria afundar 40cm por ano. Esse grupo foi criado para caracterizar um projeto público, pois de acordo com a lei do México, os projetos devem ser de conhecimento público.

De acordo ao entrevistado, representante do departamento de agroecologia da Universidad Autónoma Chapingo (UACH), a desapropriação se fazia necessária para que as empresas pudessem obter os cinco mil hectares previstos no projeto aeroportuário. O governo já possuía três mil hectares nesta área lacustre, ainda necessitava de mais dois mil hectares, uma vez que a ideia era ter um aeroporto com três pistas. Diante das pressões exercidas pelo grupo aeroportuário sobre a base social do território, muitos agricultores se iludiram e aceitaram vender suas terras, e acabaram migrando para as cidades.

Alguns agricultores que tinham uma área maior de terra, recebiam uma quantidade um pouco maior de dinheiro, e isso promoveu situações de violência, sendo que alguns foram sequestrados e ficando sem nada. *“Tener 60 mil dólares es una cantidad importante de dinero y eso, entonces los secuestraban y quitaban el dinero. Otros no subieran invertir el dinero y se quedaran sin nada”* (ENTREVISTADO UACH, 2020). Além disso, muitas famílias brigaram entre si, pois como as terras pertenciam aos *ejidos*, eram de uso coletivo, de uso comum e isso gerou muita discórdia, pois o fato de vende-las não era consensual. Algo em torno de 2000 famílias venderam suas terras, e assim o governo conseguiu o total de 5000 hectares.

No entanto, todo esse processo não foi pacífico, ocorreram rebeliões, perseguições, prisões de pessoas das comunidades e inclusive assassinatos. Em defesa de suas terras, três familiares do entrevistado, representante dos movimentos sociais, foram assassinados, enquanto ele estava preso pelos mesmos motivos de defender seu território. Em maio de 2006 o levam preso, onde permaneceu por 4 anos e 6 meses, mas com a pressão dos movimentos sociais nacionais e internacionais conseguiram a revogação da pena e a soltura. Entretanto, saiu com sete ordens de

apreensão e segue sem seus direitos constitucionais. Situação essa que é também relatada pelo entrevistado representante do departamento de agroecologia da UACH.

Entonces, los reprimirán encarcelaron, los estaban acusando de secuestro. Ocurrió que una vez que estaban en manifestación, algunas personas del gobierno y de la policía se metieran allá para hacerlos parar, pero el pueblo los aprendió éstos cuates y ya no podrían pasar para regresar. Entonces empezaron a decir que los estaban secuestrando, los acusaron de secuestro equiparable. Unos de los líderes de la manifestación, que se llama Don Ignacio fue acusado de practicar ese crimen y fue aprendido para cumplir muchos años en la cárcel. Entonces, el pueblo, empezó con una manifestación para libertar los presos, después de cuatro años conseguirán libertar don Ignacio. Pero, en esta época de represión hubo incluso abuso de autoridades, en situaciones que las mujeres fueran violadas, pues sacaban ellas de sus casas y ponían en los camiones...pues la policía tendría ordenes de meterse a Atenco para sacar las personas del movimiento. Con eso, golpearan la gente y muchas mujeres que resistirán, las meterán en los camiones y las violaran. Pero, eso solo pasó con las personas que hacían parte del movimiento, pues las personas que vivían allá algunas estaban de acuerdo con la construcción del aeropuerto. Esas personas del territorio que estaban de acuerdo, eran personas que apoyaban los partidos más de derecha, como el PRI, entonces ellos denunciaban quien estaba contra el gran proyecto aeroportuario.

Pode-se perceber, nessa fala do entrevistado, a grande repressão que aconteceu, a configuração da arena territorial na representação da forte disputa de interesses na base social e a luta por a defesa do território promovida pelos atores sociopolíticos que historicamente viviam ali. Essa disputa de interesses territoriais chegou a extremos, de inclusive agredir fisicamente e moralmente algumas pessoas. O que nos remete a entender o que representa a identidade territorial atrelada com o sentimento de pertencimento a esse espaço. O fato dos interesses entrarem em confronto nas diferentes escalas, sinaliza para as diferentes concepções sobre o que é desenvolvimento e que interesses estão em disputa nessa compreensão que os atores têm. De acordo com Santos (2005), existem conflitos que se agravam entre um espaço regional, espaço vivido por todos os atores sociopolíticos das comunidades vizinhas, e um espaço global, o qual é habitado por um processo racionalizador, dotado de um conteúdo ideológico que possui origem distante e que chegam a cada região com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los. Como observa-se no relato do entrevistado da UACH, ao mencionar que mesmo com todo esse conflito, o governo autorizou a construção do grande aeroporto.

A resistência por parte dos movimentos sociais e a base social do território seguiu somando forças com apoio internacional e conseguiram formar o movimento unificado denominado “*yo prefiro el lago*”, o qual denunciava todas essas

irregularidades e danos ambientais. O que aconteceu durante esse período pode ser interpretado como desapropriação territorial, que atingiu várias dimensões, não só a ambiental com a secagem do lago e todos os danos derivados disso, mas também a questão social, pois afetou a relação entre as famílias e comunidade, gerando inclusive problemas de convivência; a dimensão econômica, pois mudou a questão organizacional na produção agrícola das comunidades e alterou sua forma de produzir, pois a terra deixou de ser comunitária. Ademais, ocorre uma mudança estrutural no território, que perde suas características de zona rural e começa a ser urbanizado.

**Figura 13 - Manifestação em defesa do território**



Fonte: Yo Prefiero el Lago (2019).

Foram várias as tentativas em tentar parar as obras, uma das alternativas propostas pela rede de movimentos, foi a de sugerir a utilização dos aeroportos que já existem próximos da região metropolitana, para formar uma rede de apoio nessa infraestrutura e apoiar a logística de voos. Aeroportos como o do município de Toluca, de Cuernavaca, de Puebla, de Querétaro, os quais são aeroportos que poderiam oferecer inclusive uma estrutura para voos internacionais junto com o aeroporto internacional da Cidade do México. Mas nenhuma das propostas foram acatas pelo grupo aeroportuário, o qual deu início às obras.

De acordo com o entrevistado representante da UACH, o novo aeroporto de Atenco, além de todos os impactos negativos já mencionados, também precisaria de muita manutenção, pois como o terreno de construção é em uma área lacustre, todos os anos certamente o aeroporto irá afundar as estruturas das pistas. O que acarretaria em um custo de manutenção bem alto, pois além disto, o arquiteto que idealizou a obra, Norman Foster, é conhecido por fazer projetos sustentáveis e planejou o aeroporto com muitos vidros, entretanto, isso também encarece a manutenção, pois

para manter esses vidros limpos custa muito caro. A previsão era gastar por dia 8mil metros cúbicos de água.

Para solucionar a questão do afundamento, uma das estratégias encontradas pelo grupo aeroportuário para que as estruturas das obras não se abalassem tanto, foi a utilização de um material de origem vulcânica denominado *tezontle*, encontrado nos cerros dessa região. A extração do *tezontle* pelas empresas mineradoras resultaram na degradação de 200 cerros, sendo que no planejamento estavam 140 autorizados pelo governo. De acordo com uma reportagem publicada em *La Jornada* em 2018, essa construção sobre o lago de Texcoco em um solo que afunda gradualmente e que possui alta concentração de salitre, exige a utilização desta capa de *tezontle*, o qual é um material bastante rígido e leve, que misturado com basalto ajuda a estabilizar esse solo para não afundar. Entretanto, a mineração afetou as zonas habitacionais, pois ao dinamitar os cerros desestabilizam a estrutura da região, em torno de 80 casas correm risco de desabamento. O cerro do “*Barrio de la Concepción*” também é uma zona sísmica, e nesta área existe uma extrema exploração deste material, que vai desde o Estado do México até Tlaxcala. Por consequência disso, a captação e a filtração de água até ao subsolo está afetada, o que vem interferindo no abastecimento de todo território. Com isso, muitas organizações, professores e pessoas independentes resolveram apoiar a causa.

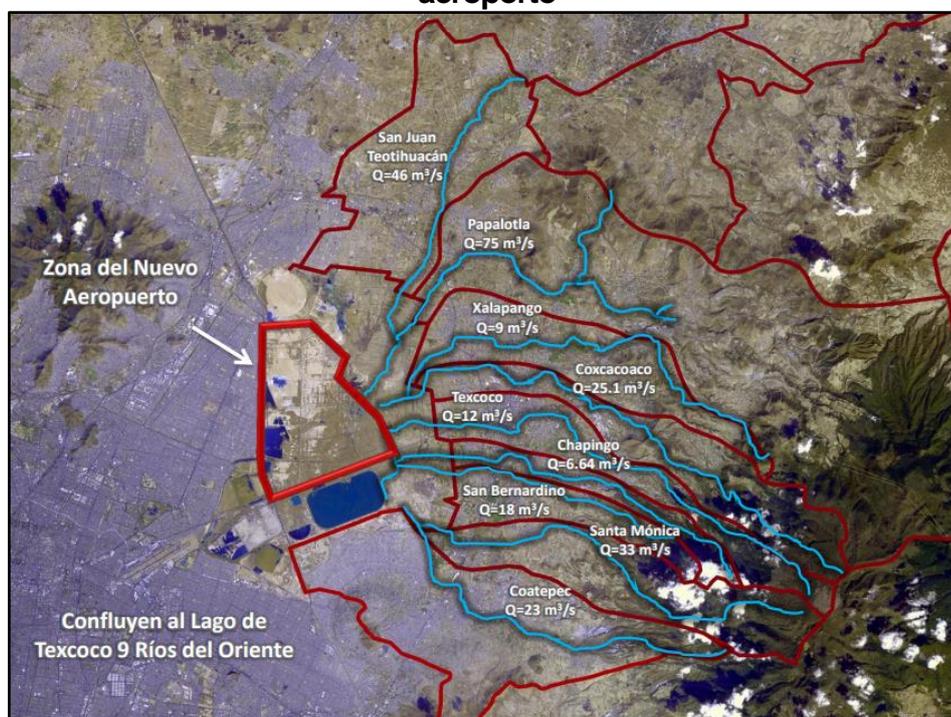
**Figura 14 - Exploração de tezontle para construção do aeroporto**



Fonte: Delgado (2019).

De acordo com o Conselho Nacional de Água (CONAGUA, 2019), estimam que já não tem disponibilidade de água suficiente para toda a população, pois anteriormente para fazer um poço artesiano fazia-se uma perfuração de 100 metros, agora já são necessários 300 metros de profundidade para encontrar água. Sendo assim, o planejamento era canalizar água de nove rios distintos para dar conta de abastecer toda a demanda de água do novo aeroporto, cimentando a costa dos rios para destinar até o aeroporto. Do outro lado, o planejamento era construir 20 plantas de tratamento de água residual. Dessa forma, esse grande projeto também causaria xzum enorme dano ambiental na reprodução e no ciclo migratório das aves. Outro caso grave é o que ocorre no tratamento residual das águas utilizadas na fabricação de calças jeans em Chiconcuac, pois esses colorantes são contaminantes. A ideia dos planejadores desse projeto era, segundo o entrevistado, tratar essa água residual e encaminhar para os agricultores utilizarem nas suas unidades de produção familiar na produção de alimentos. Para isso, iriam canalizar essas águas com canais cimentados e tirariam as árvores para não causar transtornos nos canais.

**Figura 15 - Representação da estrutura de canalização de água para abastecer o novo aeroporto**

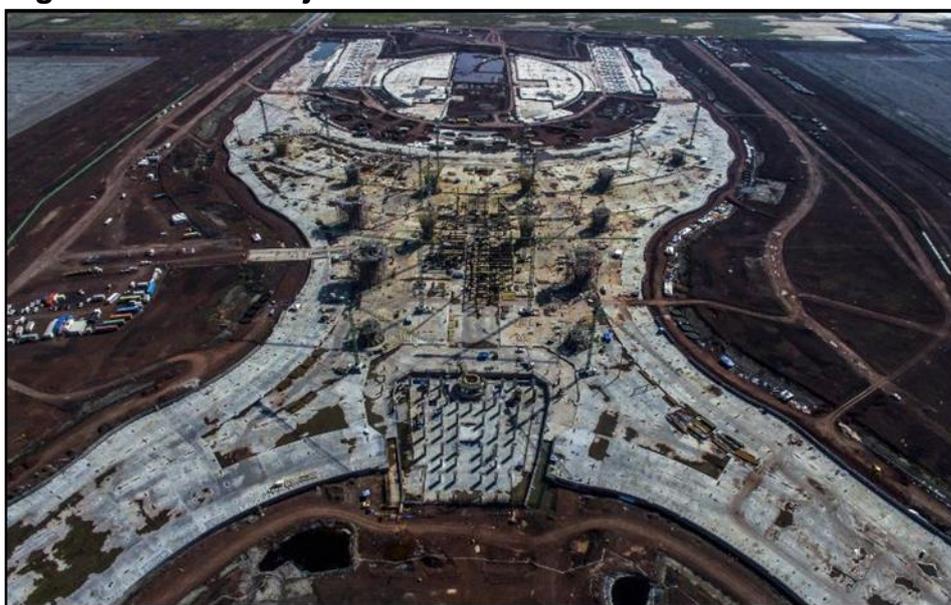


Fonte: Grupo aeroportuário (2014).

No esquema 3 podemos observar, em linhas vermelhas, o planejamento de construção de tuneis e canais para canalização das águas dos rios até o aeroporto e

do aeroporto até as plantas de tratamento. De acordo com as informações do entrevistado do departamento de agroecologia da UACH, as águas residuais da Cidade do México são canalizadas ao estado de Hidalgo, que é uma zona semiárida e assim podem utilizar essas águas para a produção de alimentos, principalmente hortaliças. A ideia era mandar as águas utilizadas na manutenção do aeroporto também para Hidalgo, pois há muitos interesses em disputas. A área é do Estado, então se entende como utilidade nacional e o governo, nesse sentido, planeja urbanizar os arredores do aeroporto, com grandes hotéis, restaurantes e fortalecer toda a infraestrutura de transportes terrestres que compõem essa logística.

**Figura 16 - Estrutura já construída no território Atenco-Texcoco**



Fonte: Disponível em: <<https://www.jornada.com.mx/2018/08/15/politica/013n1pol>>

Dessa forma, até 2017, haviam 30% do planejamento da obra construída. Mas, com o período eleitoral se aproximando, as denúncias e escândalos de corrupção ficaram visíveis, somado ao descontentamento de parte da população com a construção do NAICM, de certa forma incentivou a população a querer mudar de direção política no país. Aderindo, então, a partir de 2018 a um projeto político um pouco mais à esquerda, elegendo o atual presidente, Andrés Manuel Lopez Obrador. O novo presidente tinha uma outra visão sobre esse projeto e logo de imediato realizou uma consulta popular para a população votar se queria ou não a construção do aeroporto, na qual a maioria votou pelo cancelamento das obras, sendo assim, o presidente ordenou parar.

La obra se estimaba en 165 mil millones en pesos y una cantidad de 6 mil millones en dólares quien iba poner era un grupo extranjero, de los Estados Unidos, por medio de un manejo de bonos, como unos papeles con valor. Pero, para eso utilizaran el dinero que estaban reservados para los pensionistas del sector público. Muchos de esos trabajadores, se unirán a la red de movimientos 'yo prefiero el lago'. Ya con eso fue posible parar las obras del aeropuerto (ENTREVISTADO REPRESENTANTE DO DEPARTAMENTO DE AGROECOLOGIA DA UACH).

Já com a posse do novo governo, como alternativa de utilização da estrutura que já está construída no território, propõem construir um parque ecológico urbano, o maior do mundo, de 12mil hectares, somando a área do aeroporto junto a outra área federal. Na Figura 17 podemos visualizar uma representação deste projeto elaborado pelo arquiteto mexicano Iñaki Echeverría.

**Figura 17 - Projeto Parque Ecológico Lago de Texcoco**



Fonte: Disponível em: <<https://mxcity.mx/2019/04/parque-ecologico-lago-de-texcoco-un-paraiso-en-lo-que-iba-a-ser-un-aeroporto/> 2019>

Entretanto, os atores sociopolíticos que vivem no território e que estão organizados na rede de movimentos “*yo prefiro el lago*”, querem que possa ser recuperada a condição natural do lago, e por isso o movimento propõe o projeto “*Manos a la Cuenca*”. Sendo assim, o governo aceitou dialogar para mediar essas discussões e propôs um espaço que se denominou “mesas de diálogo”, uma arena política institucionalizada para discutir qual o modelo de desenvolvimento a ser adotado para o território Atenco- Texcoco. Algo, que pode ser caracterizado como uma metáfora do retorno, conforme Santos (2005, p. 255), “mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria

novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. Seu papel ativo faz-nos pensar no início da História, ainda que nada seja como antes”. Essa organização dos atores sociais da base social do território para reivindicar um espaço para a participação coletiva, remete a uma certeza que nem tudo está passivo de ser transnacionalizado.

Nos espaços das mesas de diálogo estavam participando a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional del agua (CONAGUA), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Estado de México (EDOMÉX), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Universidad Nacional Autónoma do México (UNAM), Programa de protección a los Bosques (PROBOSQUE), Secretaría de Bienestar (BIENESTAR), Cámara de Diputados, Senado de la República, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Energía (SENER), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Registro Agrario Nacional (RAN), Instituto Nacional de Antropología e História (INAH), Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Secretaría de Educación Pública (SEP), Procuraduría Federal de Protección al ambiente (PROFEPA), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Secretaría de Turismo (SECTUR), Procuraduría Agraria, Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), Comisión del Agua del Estado México (CAEM), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). Todas essas organizações e instituições governamentais reúnem-se uma ou duas vezes ao ano. A articulação dessas mesas de diálogo fica a cargo do CONACYT, isso proporciona que as universidades, juntamente com a sociedade civil coordenem este processo.

**Figura 18 - Mesa de diálogo no auditório Emiliano Zapata em Atenco**



Fonte: Arquivo da autora (2019)

Em um dos encontros das mesas de diálogo, a autora teve a oportunidade de acompanhar as discussões que foram realizadas no auditório Emiliano Zapata em Atenco, a qual teve como pauta principal a apresentação do projeto “*Manos a la Cuenca*”. O referido projeto foi construído pela rede de movimentos “*Yo Prefiero el Lago*”, considerado o primeiro projeto verdadeiramente sustentável e criado a partir da base social do território, com o objetivo principal de recuperar a condição natural do lago.

Esse projeto é uma construção contra-hegemônica, que está orientado pelo tecido social que vive no território. Segundo Brandão (2008, p. 11), “o capital busca se tornar sujeito de todos os processos e transformar tudo em seu mero predicado, incluindo o território”. Entretanto, no território Atenco-Texcoco houve a manifestação dialética, uma resistência que provocou tensões e um contra-movimento que busca erguer este projeto, que reforça a historicidade e luta pela construção coletiva de direitos ao território.

Para alcançar esse objetivo o projeto está ancorado em três linhas principais: restituir; ressarcir e compensar; e recuperar. A primeira linha de atuação se refere a restituir a função natural do lago e as lagunas que fazem parte da estrutura hidrográfica da região, bem como recuperar as margens dos rios que foram danificadas pelas construções. Além disso, se faz necessário restituir o *ejido*, que é uma forma particular de organização das comunidades dos agricultores familiares mexicanos, essa forma de organização que é garantida por lei desde que se

concretizou a reforma agrária mexicana, mas que foi alterada com a finalidade de se apropriarem das terras para a construção do grande aeroporto. Restituir o tecido social é outra das prioridades mencionadas no projeto, pois com toda a pressão e as estratégias exercidas pelo grupo aeroportuário fez com que algumas pessoas se desunissessem e acabassem vendendo suas terras, o que fragilizou o tecido social.

A outra linha de atuação se refere a ressarcir e compensar vários dos danos ambientais causados pelas construções do aeroporto. Foram muitos os impactos ambientais nos cerros, causados por a mineração e extração do *tezontle* e destruição da barreira florestal. Ademais, essa região também tem uma riqueza de sítios arqueológicos, os quais foram desconsiderados. Toda esta obra gerou resíduos e um dos problemas foi o barro tóxico que depositaram no meio ambiente e isso precisa de um reparo imediato. Durante esse processo abusivo de repressão também ocorreram questões graves de violação dos direitos humanos, os quais merecem ser tratados com a devida seriedade.

A proposta da terceira linha de atuação é recuperar esses danos por meio de processos justos e socialmente viáveis, como a utilização de princípios agroecológicos e praticando a agroecologia, protegendo o meio ambiente. Com isso, seria possível fortalecer o tecido social, recuperar o *ejido* e ressignificar as relações de produção baseadas na valorização do bem comum. Dessa forma, proporcionar que as famílias consigam organizar a sua economia familiar e buscar espaços de participação na elaboração e participação no monitoramento de políticas públicas, lutando sempre pela participação social nas tomadas de decisões.

Na oportunidade em que a autora participou da mesa de diálogo, no período de intervalo a autora, em uma conversa informal com uma representante do governo federal, a questionou sobre como o governo atualmente está atuando com relação a participação social nas tomadas de decisões. A representante manifestou-se com um pouco de preocupação com relação a temática, pois sua trajetória e origem está ligada fortemente com os movimentos sociais, e nesse momento encontra-se ocupando um cargo no governo atual. Contudo, sua resposta foi no sentido de justificar que esse é um processo muito importante, mas que leva muito tempo, usando a expressão “*esa es una tematica muy complexa*”.

Durante a reunião de apresentação deste projeto, na mesa de diálogos, estavam presentes muitos dos representantes das instituições integrantes. Nesse espaço, algumas organizações aproveitavam para expor seus pontos de vista sobre

as várias tentativas de desapropriação das terras, em nome do desenvolvimento territorial. Mas, sobretudo, o que estava em disputa era água, pois com a grande estrutura aeroportuária demandando água, mais toda a urbanização nos arredores, colocaria em risco o abastecimento de água para todas as famílias do território Atenco- Texcoco.

Em todo esse processo há muitos movimentos envolvidos, entre eles o movimento estudantil, que juntamente com a população que vive na zona da serra do território Atenco- Texcoco se organizaram para produzir mensalmente um jornal informativo. Este jornal tem o objetivo de colocar à disposição da população as informações, sem distorções, pois a grande mídia é mantida pelos empresários e por vezes manipula informações. Para ir na contramão destes poderes, o movimento criou um canal direto de comunicação com a população em geral, com um alcance regional. Além disso, utilizam a ferramenta da rádio comunitária para convocar reuniões ampliadas juntamente com outros movimentos e organizações sociais e tratar de assuntos relevantes ao território e estimular o diálogo.

**Figura 19 - Reunião no centro de Texcoco para discutir Planejamento Urbano**



Fonte: Arquivo da autora (2019)

Em uma dessas reuniões ampliadas a autora desta tese teve a oportunidade de participar, ocorreu no centro do Município de Texcoco de Mora, na praça principal. O tema central deste debate era trazer à tona a importância da participação social na

construção de políticas públicas, bem como nas tomadas de decisões. A preocupação coletiva nesse momento era a disponibilidade de água para todo o território, pois o governo havia convocado alguns setores públicos e empresas privadas para discutir o planejamento urbano para os próximos anos, mas sem representantes da sociedade civil organizada. A situação que os atores sociopolíticos que estavam presentes nessa reunião girava entorno da dúvida sobre o que o governo estava pensando para o território em sua totalidade, considerando junto a área rural, pois entendiam que qualquer planejamento urbano iria interferir de alguma forma o meio rural.

Uma das questões mencionadas com mais frequência era a preocupação com relação a construção de grandes condomínios fechados, de muito luxo, em uma zona pouco urbanizada de Texcoco de Mora. O planejamento urbano, sobretudo, estava sendo pensado para expandir a urbanização, tendo em vista que o Estado do México, e principalmente essa região metropolitana é bastante populosa. O fato era, que a maior disponibilidade de água que está disponível no território se encontra nas zonas rurais e na parte serrana, porém, se canalizada para abastecer esses condomínios luxuosos um dos riscos que iriam correr seria a possível falta de água para a produção de alimentos e até mesmo água potável para consumo próprio.

Os atores sociais mencionavam que por trás desses planejamentos e essas ideias há muitos interesses políticos. Outra questão salientada pelas lideranças desse movimento, é que muitas pessoas sentem que não devem participar, por não terem estudos, por sentirem que os temas são muito complexos e em uma linguagem que não é acessível. Em razão disso, a proposta do movimento é desmistificar essa situação e propor as temáticas de forma clara, para que seja possível o entendimento dos assuntos por todos e todas, colocar em debate e proporcionar que o povo possa dar a sua opinião.

Nessa ocasião, a temática era sobre planejamento urbano e então os organizadores convidaram um membro de outro movimento social, que faz parte de uma comunidade e que tem formação na área para trazer a pauta do projeto que estava em debate pelo governo. Sendo assim, esse convidado trouxe mapas e figuras representativas para tornar o diálogo mais acessível e conseguiu promover o debate. Inclusive, uma das características dessas reuniões é que sempre tem espaço de fala para todos os participantes.

Essa organização nas comunidades é justamente para discutir um projeto de desenvolvimento alternativo ao território, pois o que se percebe é que a população em

geral não quer um modelo de desenvolvimento urbanizador. Porém, espera que tenham mais participação social nos momentos de definir que tipo de desenvolvimento desejam implementar no território. Uma discussão muito presente é sobre as leis da República mexicana, as quais estão bem elaboradas, garantindo a participação social nas várias escalas, mas que na prática não é muito comum isso ocorrer.

Segundo relatos dos atores sociais que participavam dessas reuniões, quando questionados sobre as leis que garantem a participação social, como LDRS de 2001, mencionam que na prática é diferente. Alguns relatam que foram criadas devido a uma pressão social e algumas vezes por negociações internacionais que pressionavam a criação desse modelo de norma, no entanto, meramente para cumprir com uma demanda. Contudo, faltam instrumentos e uma arquitetura adequada para colocar em ação. Uma das alternativas encontradas foi a criação dos concelhos, os quais estão articulados nas diversas escalas de governo, mas que não possuem poder de deliberação, tem uma função muito mais consultiva do que de fato o poder de influir nas decisões.

Em outra oportunidade, buscou-se informações com uma das advogadas que acompanha o caso do território Atenco-Texcoco principalmente voltada a questão ambiental. A advogada possui uma trajetória bastante ligada com o direito ambiental, desde seus familiares mais próximos como seu pai e alguns tios. Com aproximadamente dois anos de trajetória, a entrevistada presta assessoria jurídica autonomamente à organizações sociais, geralmente os casos são voltados a defesa do território e da biodiversidade. No caso de Atenco-Texcoco a situação de degradação ambiental foi um caso grave e isso chamou a atenção da entrevista, a qual também se identifica muito com a causa.

O planejamento da entrevistada, junto a uma equipe de trabalho, era entender como as pessoas percebiam seu território, fazendo um mapeamento do conhecimento sobre direitos humanos, direitos ambientais e que percepção tinham sobre o que estava ocorrendo com esse modelo de desenvolvimento urbano. A ideia da advogada junto ao movimento era conseguir construir um modelo de desenvolvimento alternativo, mas isso por si só já é uma luta, pois com a consciência de que vivemos em uma sociedade capitalista e de consumo, que praticamente está desacreditada de que outro modelo de desenvolvimento seja possível, que é preciso ver mais além da deterioração territorial.

Considera-se uma necessidade social, assim conceitua a advogada sobre a situação em que se coloca em discussão o desenvolvimento territorial, sobre ter o direito a informações sobre questões ambientais e também políticas. Ela percebe um desconhecimento dos instrumentos legais, os quais são um fator determinante, por isso abriu uma discussão sobre esses temas, uma oportunidade interessante para promover o diálogo, o que diretamente fomenta a participação social. Segundo a entrevistada, ter conhecimento de tudo isso, saber interpretar uma lei, facilita o diálogo com o Estado, e inclusive propor soluções ancoradas na base legal. Tudo ajuda a ter uma participação social mais clara e uma gestão territorial mais justa.

Segundo relatos, a participação social é algo muito volátil, por vezes é possível fortalecer e se percebe o povo bem ativo e motivado, como se fosse uma onda de motivação, mas outros momentos se percebem que tem baixas, com a desestruturação dos espaços de participação. De acordo a entrevistada, são nesses momentos de intervalos em que o capitalismo se fortalece e se reestrutura, aproveita essa baixada como uma oportunidade. A entrevistada cita o poeta Mario Benedetti, em uma frase que diz: "*cuando teníamos las respuestas nos cambiaron las preguntas*", pois na compreensão da advogada, o que deveríamos fazer é reestruturar nosso pensamento, nossos conhecimentos, para que a vida tenha sentido e não sejamos apenas robôs manipulados pelo capitalismo. A sabedoria dos povos é algo sagrado, e isso é a chave da questão, utilizar essa sabedoria cultural e ancestral para encontrar as respostas a tempo de responder as perguntas, sem permitir que as decisões venham somente de cima para baixo.

A agricultura para as famílias também é algo sagrado, a relação com o alimento, a organização dentro de um território em compartilhar com os demais, ter esse sentido de bem comum é algo marcante em muitas comunidades no México. De acordo com a entrevistada, o bem comum é algo ancestral nas comunidades, mas a maneira com que se permitiu fraturar essa forma de relação, essa forma de organização é algo que particularmente lhe incomoda muito. Conforme sua percepção, isso faz com que mude o sentido da vida, de forma perversa, é algo muito complexo e que desde crianças se naturaliza outra cultura, a cultura capitalista. O processo de desenvolvimento tem a ver com o exercício de paulatinamente encontrar a ênfase das palavras, que tecnicamente se cumpra tudo o que se coloca de forma clara e justa no papel, que as regras e leis tenham vida, pois as palavras também são sagradas. Essa é a forma que

a advogada percebe que é possível reativar as políticas públicas, com um interesse nobre e não com um interesse econômico.

As leis no México, segundo a entrevistada, falam também da relação homem e natureza perante o território, são as normas que estabelecem os limites dessa relação. Um exemplo que pode ser utilizado são as Unidades de Manejo Ambiental (UMAs)<sup>4</sup>, como deveria ter sido reconhecido o lago de Texcoco, deveriam ter protegido, recuperado, mas pelo contrário, os governantes disseram que seria um ótimo lugar para construir um aeroporto e uma excelente opção para desenvolver o território. As UMAs deveriam ser prioridades no governo, pois obrigaria a conservação. No entanto, para gerar UMAs é bastante burocrático. Há muito desconhecimento sobre esse tema nos departamentos do Estado, muitos são cargos políticos e por vezes falta o conhecimento técnico para facilitar esses processos.

Para a entrevistada, ninguém desenvolve nada de forma isolada, todos precisam estar articulados de alguma forma, seja sociedade civil ou poder público. Porém, o governo tem uma responsabilidade maior quando se trata de políticas públicas, pois o governo, nesse sentido é o ator principal. Isso porque, o Estado é quem realiza essa mediação de forças e que determina algumas prioridades. Precisa se ter conhecimento do que é a necessidade social, e isso só é possível quando se conhece a base social do território ou quando se dialoga com a base. A entrevistada, percebendo esses conflitos de interesses, discutidos nas mesas de diálogo, precisamente ao observar quando um dos integrantes do movimento se manifesta para dizer que a comunidade não queria essas empresas explorando o território e os bens naturais que ali existem, nesse momento a advogada se dá conta da forma com que poderia contribuir nessas situações:

*Cuando me dé cuenta de eso, me quedó claro que yo como abogada, tenía una gran oportunidad porque ya hablando así sobre el derecho de nosotros, o yo hablar de conservación, o de derecho ambiental y de defensa territorial puedo ayudar al pueblo entender lo que tienen de derechos. Así, lo que yo colocaría primero son los instrumentos legales, instrumentos jurídicos, eso para que tomen conocimiento, también sobre cómo es hecha una denuncia, una demanda, un daño, etc... ahí que yo veo las necesidades de las personas que si quieren entender cómo hacer.*

---

4 De acordo com o Diário Oficial da Federação (2007) as UMAs são: “los predios e instalaciones registrados que operan de conformidad con un plan de manejo aprobado y dentro de los cuales se da seguimiento permanente al estado del hábitat y de poblaciones o ejemplares que ahí se distribuyen”.

A ferramenta importante de um advogado é a argumentação, pois nesse caso estamos tratando de uma catástrofe, que todo o território está vulnerável, que muitas famílias tiveram seus direitos violados. Na percepção da entrevistada, a sociedade está no limbo, onde o poder econômico exerce uma dominação, que muitas vezes as políticas públicas custam vidas e isso precisa mudar, sobretudo com a tomada de consciência da base social do território. Enquanto advogada, sente-se no dever de motivar e fundamentar um processo, pois reconhece como missão estudar as leis e interpretar para contribuir na construção da justiça social.

A sociedade também tem uma grande responsabilidade de atuação, no caso de Atenco isso ocorreu de forma veemente e efetiva, de modo que obtiveram apoio internacional sobre a defesa do território. A questão de violação de direitos humanos e também abuso sexual das mulheres que estiveram lutando e defendendo seu território, segundo a entrevistada, tomou uma repercussão bastante grande e de apoio a elas, bem como a suas famílias. Ao que parece, as estratégias para conseguir se apropriar do território ocorriam de muitas maneiras, inclusive de forma violenta e ilegal.

De acordo com a percepção da advogada, é necessário trabalhar o direito ambiental, o desenvolvimento rural e social a partir de três pilares, o pilar da econômica, o pilar ambiental e o pilar do bem comum. Obviamente há muitas críticas a sua forma de trabalhar, mas a entrevistada menciona que isso é necessário, pois a crítica muitas vezes serve para propor melhorias as suas ideias. Sua principal pauta no momento é sobre ação coletiva da sociedade, sobre a necessidade de falar do bem comum. Segundo ela, a ação coletiva vai gerar acordos, e esses acordos irão dar base as nossas políticas públicas, contudo, realizando isso sem explorar ou renegar a cultura e a identidade dessas comunidades.

O México tem uma cultura política que historicamente o econômico é mais importante, por isso, falar sobre outro ponto de vista, sobre um desenvolvimento com direitos sociais, ambientais, políticos e econômicos é um desafio ainda presente no país. A ação que mais se destacou no percurso da disputa territorial do caso Atenco- Texcoco foi o fortalecimento da participação social e o envolvimento de diferentes entidades nas discussões, segundo a entrevistada é a formação de uma espécie de grupo técnico que é composto também por professores e alunos de universidades. No entanto, todas as organizações têm uma certa disputa por qual destas irá conduzir o debate, mas o interessante é que mesmo com um ponto de vista, por vezes diferente, seguem unidos por uma causa comum, a defesa do território.

Segundo a entrevistada, seria extremamente importante que as universidades, junto a seus acadêmicos, professores e departamentos possam se envolver mais nesses processos, pois de fato tem uma potencialidade enorme e diversas estratégias de conseguir contribuir com as comunidades do território no qual estão inseridas. Poderiam ter mais pesquisas acadêmicas que auxiliassem a população do território inclusive sobre conhecimento jurídico e/ou de políticas públicas. Essas colocações estão coerentes com a percepção de Santos (2005, p. 256) ao mencionar que:

Mais uma vez, devemos insistir na relevância, hoje, do papel da ciência, da tecnologia e da informação. Tratando de território, não basta falar de mundialização ou globalização, se desejamos aprofundar o processo de conhecimento desse aspecto da realidade total. O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí. De um lado, temos suma fluidez virtual, oferecida por objetos criados para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas.

O desenvolvimento, segundo a advogada só se dará de fato com essa percepção do território em sua totalidade, quando deixem de tratar os assuntos de forma setorializada e comecem a dialogar entre as diversas áreas do conhecimento, do desenvolvimento em si. O desenvolvimento, atualmente, é considerado desenvolvimento urbano, e isso deixa de forma invisibilidade o rural. É preciso reconhecer a diversidade que existe no território, precisa-se pensar o que falta para buscar ao equilíbrio de tudo. Segundo a advogada, algumas pessoas do território, que vivem ali, mesmo vendo o sofrimento dos povos e os danos ambientais e culturais, estavam muito interessados no crescimento econômico e em seu próprio crescimento financeiro, o qual poderiam obter ao vender terrenos para construção de hotéis e outros empreendimentos comerciais.

Assim, de acordo com Brandão (2008), as manifestações de hegemonias, tensões e conflitos existem e se reproduzem em todas as escalas espaciais, mas as determinações mais gerais de acumulação capitalista estão cada dia mais visíveis na região. Aponta-se, portanto, para a necessidade de entender as transformações sistêmicas do desenvolvimento do capitalismo e suas manifestações no território.

#### 4.4.1 Participação social no contexto do território Atenco-Texcoco

A América Latina tem uma realidade muito particular, talvez seja o espaço mais desigual do mundo, e isso faz com que não seja possível simplesmente importar um conceito pronto de desenvolvimento da Europa e aplicar aqui. Devemos aceitar que existe no mínimo duas concepções divergentes sobre o território: a primeira está relacionada com a busca de melhores políticas públicas que possam diminuir as desigualdades sociais por meio de novas arquiteturas institucionais, que coloque como centralidade da gestão dessas políticas públicas a participação social em um sentido amplo, mas sem questionar as diretrizes neoliberais. A segunda concepção é a que sustenta as formas de vida dos povos originários e que ainda persiste entre a população rural de nossos países. O caso é que as duas concepções têm derivações políticas distintas. Existe uma disputa conceitual pelo território, a qual não está tão visível, ambas em uma confrontação constante pela hegemonia sobre as vias do desenvolvimento, a qual tem esse duplo componente conceitual e prático.

Nessa disputa por hegemonia, na busca por alternativas, o pensamento descolonial é categórico e descarta a possibilidade de um desenvolvimento ao estilo europeu, isso porque a América Latina faz parte subordinada de um sistema mundial sustentado na colonialidade do poder, a qual é entendida como o padrão de dominação global do sistema mundo moderno/ capitalista. Tudo isso, originado com a conquista da América e reproduzido até os dias atuais, bem como em um sistema de relações sociais hegemonizado pelo capital (QUIJANO, 2000).

No caso mexicano essas duas vias são perceptíveis quando se analisa as propostas de políticas públicas e organização da base dos povos nas comunidades campesinas. A proposta prevista na LDRS de 2001 na constituição da República mexicana está diretamente ligada com a primeira concepção de território. Já a organização dos povos das comunidades campesinas está ligada a concepção de território intimamente relacionada com a identidade territorial, as formas de vida e de relações sociais atreladas a defesa do território, a cultura de participação social e de luta que historicamente existiu no México.

Pode-se perceber que ao relacionar o modelo de políticas públicas institucionalizadas, elas não rompem com a situação de colonialidade. Se constroem espaços de participação, normatizam esses espaços, mas na verdade não empoderam os atores sociopolíticos para deliberar, ou seja, garantir o poder de

tomada de decisão. As estruturas das políticas públicas não colocam em questionamento as diretrizes neoliberais e coloniais, no entanto proporcionam espaços que podem fortalecer a cultura de participação, de planejamento coletivo e de fortalecimento da base social por meio da redução de desigualdades.

(...) quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normaliza, quem impõe uma racionalidade às redes é o Mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado Territorial. [...] Quando se fala em Mundo, está se falando, sobretudo, em Mercado que hoje, ao contrário de ontem, atravessa tudo, inclusive a consciência das pessoas. Mercado das coisas, inclusive a natureza; mercado das ideais, inclusive a ciência e a informação; mercado político. Justamente, a versão política dessa globalização perversa é a democracia de mercado. O neoliberalismo é o outro braço dessa globalização perversa, e ambos esses braços –democracia de mercado e neoliberalismo– são necessários para reduzir as possibilidades de afirmação das formas de viver cuja solidariedade é baseada na contigüidade, na vizinhança solidária, isto é, no território compartilhado (SANTOS, 2005, p. 259).

A relação com o território que está atrelada com a identidade e defesa do mesmo, tem uma outra concepção de vida e de organização inclusive política, como visualizada na prática em entrevista com duas representantes da sociedade civil que vivem em *ejidos*, no território Atenco-Texcoco. De acordo com a entrevistada do ejido de San Pablo Ixáyoc, o qual tem em torno de 10 mil habitantes, em cada “*pueblo*” tem sua parte administrativa, uma delegação que é definida em assembleia e conta com a participação de todos e todas. Contudo, relatam que os jovens não são muito participativos, que percebem as coisas de outra forma, fazendo uma comparação com décadas passadas como as décadas de 1980 e 1990, quando a cultura de participação em meio a juventude era maior. Mas, nos relatos afirmam ter a compreensão que hoje vivem uma outra conjuntura social e política, e que atualmente percebem que a preocupação está mais relacionada com organizar o “*pueblo*” para melhorar a infraestrutura do lugar onde vivem.

Durante os questionamentos a entrevistada é questionada se *ejido* e “*pueblo*” são a mesma coisa, ela afirma que *ejido* foi uma normatização estabelecida na lei de divisão das terras em meados de 1940, quando ocorreu a reforma agrária. Explica que a maior parte dos *ejidos* estão localizados nas regiões de serra, mas que na lei também se reconhece outras formas de organização de distribuição de terras, dando

o exemplo das áreas comunais, que são áreas de produção coletiva, uso comum. Inclusive, no México existe o conceito da *comunalidad*, o qual representa essa outra forma de organização social, política e de cumplicidade, muito próximo do que se conceitua como “*bien vivir*”.

Quando se questionou a entrevistada sobre quais as principais pautas de discussões colocadas em assembleia, ela respondeu que as vezes se discute sobre desenvolvimento, e que de certa forma, isso também causa influência nas políticas públicas, pois consegue-se, por exemplo, solicitar que as empresas estejam ligadas ao *ejido*. No sentido em que a logística de prestação de serviços externos ao *ejido* também sejam submetidas as decisões da assembleia *ejidal*, a qual é soberana. Deu exemplo de seu pai, que era o coordenador do *ejido* junto a delegação, e como as políticas públicas ajudavam a melhorar as condições de produção agrícola. A entrevistada também expressa que para ela o desenvolvimento tem outro significado, que vai muito além de melhorar infraestrutura e produção.

siempre nos gusta cambiar, pero los cambios vienen desde nosotros mismos, y que el desarrollo también tenemos que pensar desde nosotros. Tenemos que entender que tener riqueza es tener aire puro, tener agua de calidad, tener desarrollo es tener calidad de vida y eso nosotros tenemos aquí. El agua aquí tenemos bastante, pero la gente no valora, pues es muy barato, cuando empezaran a construir el nuevo aeropuerto escuchamos que estaban planeando canalizar nuestra agua, entonces las personas empezaran a valorar un poco más la riqueza que tenemos aquí (ENTREVISTADA DO EJIDO DE SAN PABLO).

Mesmo no próprio *ejido* existem várias concepções de desenvolvimento, segundo a entrevistada, alguns pais incentivam os jovens a valorizar esses costumes, já outros veem uma possibilidade de desenvolvimento fora do *ejido*, como por exemplo, saindo para estudar, o que demonstra pouco apreço por valores como o conhecimento popular, o conhecimento prático de plantar e produzir alimentos. De acordo com a percepção da moradora do *ejido*, existe inclusive um forte discurso com relação a preocupação com as mudanças climáticas, mas na prática são poucas as ações desenvolvidas de fato, no entanto, o *ejido* teria condições para desenvolver planejamentos nesse sentido. Atualmente o que possuem é uma organização para a utilização dos bens ambientais de forma coletiva, como por exemplo a água. Segundo a entrevistada, para a utilização da água paga-se um baixo valor para canaliza-la até suas casas. Na data das festas da comunidade a água é gratuita, porém isso acontece

em poucos “*pueblos*”, alguns permitem o acesso apenas por algumas horas antes e depois das festas.

**Figura 20 - Campesino mexicano com sua produção de milho**

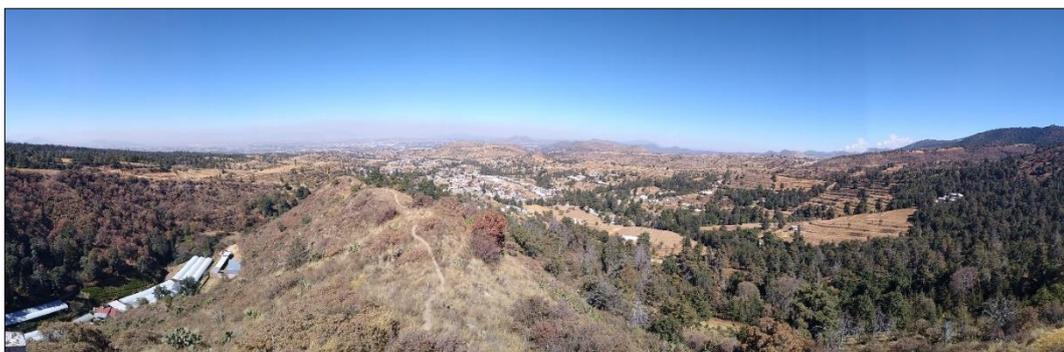


Fonte: Arquivo da autora (2020)

Na época que estavam construindo o aeroporto apareceram no *ejido* pessoas que integravam uma organização que se chamava “*Entorcha Popular*”, também ligadas ao partido de direita, o PRI, a intenção delas era se integrar na comunidade para conseguir apoio político. Porém, quando os moradores do *ejido* se inteiraram que essa organização estava se aproximando da comunidade com a pretensão de ter algum tipo de vantagem política, os moradores “tocaram as campanas”, que é uma forma de chamar a atenção de toda a comunidade. Por exemplo, quando entra alguma pessoa de fora mal intencionada em cometer furto e tocam as campanas, todos do “*pueblo*” saem para ver o que aconteceu. Na verdade, a polícia do município não tem serviço na comunidade, quem cuida da segurança é o próprio *ejido*, com uma delegação *ejidal* responsável pelo setor da segurança.

O *ejido* tem áreas coletivas de convivência, uma delas a autora teve a oportunidade de conhecer, a qual tem um mirador onde se pode ver todo o território Atenco-Texcoco. O mirador foi construído em 2008, com recursos do próprio *ejido*, com vista para todas as terras de Nezahualcóyotl, onde possui um manancial atrás do serro. O mirador está localizado dentro de uma área de lazer, onde muitas famílias realizam atividades como caminhadas, ciclismo, encontros familiares e reuniões do *ejido*, todos os *ejidatarios* podem utilizar este espaço.

**Figura 21 - Vista do mirador de San Pablo sobre o território Atenco-Texcoco**



Fonte: Arquivo da autora (2020)

Essa área é utilizada pelas escolas que realizam passeios ecológicos, nesse espaço tem um pouco de produção ecológica, tema que também é trabalhado com as crianças, pois desde a educação básica são inseridas temáticas voltadas a soberania alimentar. Quando fazem as atividades ocupam o dia todo e trabalham diversas atividades educativas. A gestão desses espaços também é coletiva, cada um fica responsável por uma atividade, contudo, segundo a entrevistada ainda faltam pessoas interessadas em contribuir com novas ideias e aproveitar melhor a área coletiva. A coordenação do *ejido* se reúne a cada semana e as assembleias são convocadas pela delegação administrativa conforme há necessidade. Se as pessoas que são *ejidatarios* não comparecerem na assembleia são multadas ou quando necessitam de algum serviço, esse é negado. Mas, o mais interessante é que todos têm voz nesse espaço.

Ao ser questionada sobre como uma pessoa externa ao *ejido* que queira viver na comunidade, como deveria proceder; a entrevistada explica que para comprar um terreno, precisa pagar 200 mil pesos à mais para um fundo financeiro do *ejido*. Todavia, primeiro deve entrar em contato direto com a delegação administrativa. Após concedida a autorização a pessoa passa a ter o direito de receber os serviços de encanamento de água e demais serviços necessários, desde então começa a ter as mesmas responsabilidades de um *ejidal*, inclusive começa a pagar pelas festas da igreja e tem o direito de participar das assembleias. O *ejido* é um lugar lindo, perto da Universidad Autónoma Chapingo, perto do centro de Texcoco de Mora e da Cidade

do México. Sobre a organização administrativa do *ejido*, a entrevistada relata que a cada 3 anos é eleita nova administração, a qual possui autonomia de gerir os recursos. Os representantes *ejidatarios* de cada família sempre são pessoas mais idosas, com idade em torno de 70 até 80 anos, as mulheres também são bastante participativas.

Uma situação interessante relatada pela entrevistada foi sobre a relação que os *ejidatarios* tem com a natureza. Uma empresa fez uma proposta de utilizar essa água natural que nasce dos cerros em água mineral para vender e gerar renda ao *ejido*, mas os *ejidatarios* responderam dizendo que nem tudo é mercadoria, e que não iriam mercantilizar água, reforçando sua identidade e relação homem-natureza. A comunidade em geral, utiliza tudo que a natureza oferece. Alguns dos projetos que são desenvolvidos na comunidade geralmente são realizados com o recurso do próprio *ejido*, ou com algumas alianças realizadas com parceiros da região, um desses parceiros é a Universidad Autónoma Chapingo, essas parcerias sempre são realizadas de forma recíproca. Com relação a participação do governo, relata a entrevistada, que são poucas as políticas públicas que chegam até o *ejido*, conseqüentemente pouca participação social e comunicação direta com o mesmo.

Ao realizar o levantamento de dados com outra entrevistada, na comunidade de Santa Catarina del Monte, ela relata algumas semelhanças com relação as disputas, sobre a água, defesa do território e dos bens naturais. Também menciona que já negaram projetos que propunham mercantilizar a água para gerar renda a comunidade. Contudo, afirma que as pessoas mais idosas tinham uma relação muito próxima com a natureza, ainda que os jovens atualmente fazem ações de proteção à natureza, como limpeza da mata, protegem o manancial, mas que já não é o mesmo que antigamente. Toda a comunidade é responsável pela proteção deste bem coletivo, inclusive organizam a festa da água, fazem oferendas para agradecer que há água em abundância no "*pueblo*", soltam foguetes e festejam muito, quem organiza a festa é o comitê da água. Um exemplo dessa proteção e respeito que todos têm por esse espaço é que se um visitante não está acompanhado de um morador, não pode acessar o manancial, pois seria barrado por uma das pessoas que vive na comunidade. A construção de uma rede de proteção com telas foi para que visitantes não entrassem no manancial para se banhar, afinal é água potável que é distribuída para toda a comunidade.

**Figura 22 - Manancial da comunidade Santa Catarina**



Fonte: Arquivo da autora (2020).

Explica a entrevistada, que essa comunidade se organiza de forma diferente, outra forma de propriedade social, inclusive que por essa forma de ser são percebidos pelas pessoas de fora como uma comunidade fechada, que não aceitam o “progresso”. Isso porque, não vendem terrenos à pessoas externas à sua comunidade, pois só tem direito de viver lá quem herdar da família, ou casar com algum herdeiro. Segundo a entrevistada é uma terra comunal, protegida pela constituição mexicana, constitucionalizada após a reforma agrária. Esse tipo de norma disponibiliza a terra de forma coletiva, mas ninguém tem escritura da terra, qualquer atividade ou construção precisa ser permitida pela comunidade. Existe uma relação de *comunalidad*, isso ajuda que não corram o risco de perder seus costumes, suas tradições e sua originalidade. Possuem uma organização política, econômica e social muito bem definida e demonstram ter muito orgulho disto. Um exemplo citado são as festas da comunidade, as quais envolvem todos do *ejido*, decoram as ruas, casas e igreja com muitas flores, papeis picados e muitas cores.

**Figura 23 - Ruas decoradas para festa do ejido**



Fonte: Arquivo da autora (2020).

As pessoas da comunidade são bastante unidas e todos se conhecem, o que torna a relação entre a comunidade bastante próxima, afirma a entrevistada. Sendo assim, certo dia em que uma das moradoras viu uma pessoa de fora da comunidade logo relatou aos demais: “*vi un chapinguero y estaba allá medindo el agua sin autorización*”. Isso ocorreu quando estavam construindo o aeroporto em Atenco. Essa pessoa supostamente trabalhava para o grupo aeroportuário e foi até a comunidade para investigar a possibilidade de canalização da água. A questão principal de disputa era a água, pois necessitaria de água suficiente para abastecer todo esse novo projeto.

Então, o comitê de água ficou inteirado do que ocorreu, logo expulsou essa pessoa. No entanto, segundo a entrevistada, a empresa chamou o comitê de água para uma reunião com a intenção de firmar um acordo, mas o comitê se negou a negociar. Esse tema se discutiu em assembleia e a maioria, quase que unanimidade apoiou a decisão do comitê de água. Esse tipo de atitude é visto com uma má atitude

da comunidade, pois falam que não querem se desenvolver, que são muito fechados. Porém, a consciência dos *comuneros* é de proteger a água e a natureza.

**Figura 24 - Vista da comunidade Santa Catarina del Monte sobre o Território Atenco-  
Texcoco**



Fonte: Arquivo da autora (2020).

Outra atividade bem tradicional a essas comunidades são as *Mayordomías* e assembleias, tarefas que demandam tempo e dinheiro, mas que também proporcionam muito prestígio. As *mayordomías* são responsabilidade de cada família, a cada ano de festa, o que significa que é o dever de organizar a festa e decorar com oferendas, comidas e isso ocorre uma vez a cada 40 anos, mais ou menos, pois tem que passar por todas as famílias do "*pueblo*". A entrevistada relata que ela começou a participar das assembleias por curiosa, pois por ser mulher a família não incentivava muito. Mas que todos os *comuneros* tem suas responsabilidades. Uma delas é pagar uma anuidade, a qual é obrigatória estar em dia para ter acesso aos serviços, inclusive serviços fúnebres, pois se não está em dia, a família tem que levar a outro cemitério. Essa anuidade começa a ser cobrada dos homens após os 18 anos, das mulheres após serem casadas e desde então já começam a ter direito a voto nas decisões em assembleias, ou mulheres que já tem filhos depois dos 16 anos também possuem esse direito. Em uma das falas da entrevista ela menciona:

*puede sonar hasta un poco raro tener todas esas obligaciones, pero es una otra forma de vida, y de organizaciones y se seguimos viviendo así es porque nos hace muy bien y que tenemos buenas relaciones entre las personas, nos identificamos con esta vida.*

**Figura 25 - Campesina secando pimentas no terraço acima da casa**



Fonte: Arquivo da autora (2020).

São outras formas de se organizar, de se relacionar com a natureza, nesse tipo de organização política se percebe outra forma de percepção sobre o que é desenvolvimento. Nessa dialética com as pressões do “*patrón de poder*”, permanece a resistência contra-hegemônica com projetos alternativos para o mesmo território. Essa relação da base social do território com um sentimento de pertencimento, se observa inclusive na comunicação constante entre essas comunidades, como uma forma de apoio. Um exemplo citado pela entrevistada foi sobre o transporte, pois tinham problemas na oferta dos serviços e além disso aconteciam atitudes de preconceito com os *comuneros*, por serem indígenas e campesinos. Então, em um determinado momento, uma das famílias que sofreu o preconceito denunciou o que havia ocorrido e outras comunidades também se solidarizaram, fizeram manifestações e campanhas até conseguir resolver esse problema. Agora, para trabalhar no transporte público somente são permitidas pessoas das próprias comunidades.

Há uma empatia com as causas enfrentadas entre as comunidades que compõe toda a região, especialmente nas zonas da serra. Existe uma relação de identidade territorial que gera um sentimento de pertencimento. O componente forte

de união na zona da serra é o idioma náhuatl, muitos nas comunidades falam essa língua, o que é motivo de orgulho para a população, essas relações se denominam de *comunalidad*. Existe uma cultura de participação social, há áreas para realização destas arenas, no entanto, faltam espaços institucionalizados junto ao governo que legitimem essa participação na hora de construir, fazer a gestão social e monitorar políticas públicas.

De acordo com Santos (2005), não importa o lugar, nem a dimensão, mas sim a sede dessa resistência dos atores sociais, nada impede que aprendamos as maneiras de estender essa resistência às escalas mais altas. Contudo, para isso, é indispensável priorizar o conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, o território usado, o uso do território. Sobretudo, é fundamental rever a realidade de dentro, ou seja, interrogar a sua própria constituição nesta conjuntura histórica.

## **5 A MULTIDIMENSIONALIDADE E A MULTIESCALARIDADE NA CONFORMAÇÃO DAS ARENAS POLÍTICAS NO PROCESSO DA FORMULAÇÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL E NO MÉXICO**

O reconhecimento da diversidade regional como resultado de processos sócio espaciais é determinante para identificar as potencialidades de desenvolvimento presentes em cada território. Sendo assim, para entender melhor essa discussão no contexto territorial da América Latina, partimos da compreensão do caráter geográfico do desenvolvimento do capitalismo, tomando como base teórica Neil Smith (1988), o qual investiga esses processos multiescalares do ‘desenvolvimento desigual’ como um ponto chave para analisar o sistema capitalista globalizado. Smith (1988) faz um debate conceitual sobre as escalas no capitalismo, bem como sobre a produção do espaço, tomando como prioridade o espaço geográfico, entendido como o espaço da ação humana, como construção arquitetural em uma escala local até a escala mundial.

Os resultados da presente pesquisa, embasados nessa perspectiva teórica para entender os conflitos e a dinâmica espacial que ocorreram nos dois territórios investigados, apontam que é no território que se manifestam as forças perversas do capitalismo que tende a homogeneizar os territórios por meio de projetos de desenvolvimento. Essa competitividade que está na base da economia globalizada provoca instabilidade no território, utilizando-se de ações de cima para baixo, que causam desordem para os demais atores sociopolíticos do tecido social. A base social que vive nestas regiões não é passiva a esses processos, pelo contrário, disputam o Estado e a visibilidade por meio de arenas institucionalizadas que possam reivindicar uma gestão coletiva do território. Tendo em vista que muitas das decisões referentes ao desenvolvimento territorial são tomadas em escalas internacionais, por grupos financeiros externos ao território, a política passa cada vez mais a ser exercida pelos agentes econômicos (SANTOS, 1999). E essas questões ficam evidentes nos dois estudos de casos, entretanto, se apresenta de forma mais evidente no caso mexicano, onde é possível visualizar as empresas internacionais exercendo seu poder e cooptando o governo de acordo aos seus interesses.

O território, portanto, se apresenta, de acordo com Favareto (2020, p. 67), “como categoria síntese útil à análise dos fenômenos contemporâneos. Porque ela

permite mobilizar uma teoria social de interpretação das articulações entre escalas, dimensões e *drivers* do capitalismo contemporâneo”. A escolha do território para a construção do Aeroporto Internacional da Cidade do México se deu em virtude da sua excelente localização geográfica, na região metropolitana. Além disso, eram terras não exploradas economicamente, tampouco utilizadas para produção agropecuária, em decorrência das condições inapropriadas do solo. No entanto, era o espaço de vida de muitas famílias e habitat natural de várias espécies de animais e plantas. A disputa pelo uso do território gerou uma série de conflitos multidimensionais, que mobilizaram muitas escalas com interesses ideológicos distintos sobre a concepção de desenvolvimento e o próprio significado deste perante as forças sociais existentes no território.

No caso brasileiro foi executada a política pública PRONAT, uma política de governo que possibilitou a participação social para o planejamento do desenvolvimento territorial, juntamente com assessoria de universidades. Dada a conjuntura em que se implementou a política, também ocorreram conflitos, principalmente por questões relacionadas à identidade territorial e à discussão sobre as prioridades estabelecidas com relação ao modelo e as dimensões do desenvolvimento a serem priorizadas, tendo em consideração que se trata de um território bastante diverso, com relações e tensões multiescalares, que também intervêm na dinâmica territorial. Além disso, o PRONAT estava totalmente vulnerável à vontade política do governo federal, o que prejudicou a sua continuidade após a ruptura do processo democrático em 2016.

Território, escalas e desenvolvimento são construtos sociais conflituosos – são produções humanas coletivas, dinâmicas, multidimensionais, contando com variados agentes e trajetórias históricas em disputa, em movimento processual e em aberto. Está-se diante de um campo complexo de determinações: paradoxos, tendências e contrarrestação de tendências, um jogo de negações e reafirmações que envolve a enorme contradição dialética entre fixidez-fluidez do movimento concreto do capital e o uso que este faz do território em suas múltiplas e variadas escalas espaciais (BRANDÃO, 2008, p. 10).

O sistema capitalista segue um padrão de poder nos meios onde se estrutura, dependendo da realidade em que se insere gera diferentes impactos, interferindo nos distintos modos de desenvolvimento. Isso se torna evidente quando observamos as particularidades dos dois territórios da América Latina aqui investigados, pois possuem diferentes trajetórias de formação socioespacial e distintas formas de se

organizar nos respectivos contextos histórico, institucional, político, geográfico, econômico, social, ambiental e cultural. Dessa forma, é possível reafirmar que nenhum território é autônomo, portanto, a superação de visões mono-escalares ainda é um desafio no contexto pesquisado, bem como, a construção de espaços públicos para a implantação cotidiana de pactos federativos. Contudo, pode-se afirmar que existem movimentos de disputas entre forças sociais, interna e externamente aos territórios, caracterizando-os como ativos, justamente por estarem interagindo e refratando as forças do poder econômico, situação esta denominada por Favareto *et al* (2015) de percolação.

### **5.1 Dinâmicas multiescalares e multidimensionais nas arenas políticas de desenvolvimento territorial**

A política de desenvolvimento territorial na América Latina é relativamente jovem, faz aproximadamente 20 anos que se iniciou a construção de um enfoque territorial para o desenvolvimento rural. De acordo com Berdegué (2019, p.269), são três pontos fundamentais que merecem destaque nessa experiência:

a. El desarrollo territorial se ha consolidado como la principal narrativa del desarrollo rural. El enfoque ha sido asumido por centenares, si no es que miles, de iniciativas, desde pequeños proyectos de ONG u organizaciones sociales locales hasta grandes políticas, como los programas de Territorios de Identidad y de Ciudadanía de Brasil, o los recientemente anunciados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia, uno de los ejes principales del proceso de Reforma Rural Integral consignado en los Acuerdos de Paz. Por primera vez, es una narrativa nacida en la región (aunque con influencias internacionales, como debe ser) y no es USAID o el Banco Mundial el que orienta el desarrollo rural latinoamericano, como sucedía con las propuestas de desarrollo rural integral o de modernización agraria a partir de la Revolución Verde.

Desde pequenos projetos até grandes programas como o PRONAT são processos que nascem de um enfoque regional, mesmo que com uma influência internacional, possuem uma orientação mais participativa e menos dependente.

b. Estas iniciativas de desarrollo territorial hicieron un aporte parcial pero importante a la recuperación de la dimensión de desarrollo económico y de transformación productiva, como parte de las estrategias de lucha contra la pobreza rural, especialmente en territorios que no tenían las mayores ventajas comparativas de cara a los mercados internacionales. Recordemos que en la década de 1990, aún imperaba en la región la regla impulsada por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo, y acogida con mucha fuerza por casi todos nuestros gobiernos, que señalaba que el

desarrollo productivo debía focalizarse en aquellos lugares, hogares, empresas o sectores con ventajas comparativas en los mercados, y que para los demás, los que en esos años se denominaban “inviabiles”, había que dedicarse a crear redes de protección social.

O desenvolvimento territorial contribuiu de forma modesta, mas ao mesmo tempo importante para a promoção de estratégias que pudessem reduzir a pobreza rural e dinamizar os territórios. A proposta de focar em estratégias de desenvolvimento que fossem além da produção de matérias primas para exportação, ainda se apresenta incipiente mas a combinação de políticas de proteção social com políticas de inclusão produtiva se mostram coerentes aos anseios do tecido social.

c. Las iniciativas de desarrollo territorial tuvieron un impacto indudable en la experimentación y la expansión de arreglos institucionales más transparentes y más participativos en las políticas de desarrollo rural. Se facilitó el trabajo con una mayor diversidad de actores sociales, y fuimos parte de la corriente de opinión que impulsaba el diseño de políticas y programas más “de abajo hacia arriba”.

Pode-se afirmar que um dos principais êxitos das políticas de desenvolvimento territorial foi a construção de novas institucionalidades. No entanto, o que se observa nos contextos territoriais dos estudos de caso, o que mais se aproximou da estrutura planejada de desenvolvimento territorial rural foi o caso brasileiro. No caso mexicano, percebe-se que existe uma normativa que propõe a execução de políticas públicas com enfoque territorial, mas, em muitos casos não é considerada no momento em que se faz um planejamento de uma ação que impacta no território.

Nos dois casos, ainda se identifica a lógica setorial na implementação de programas que deveriam prezar pelo enfoque territorial. Pode-se afirmar que nos territórios Vale do Rio Pardo e Atenco-Texcoco existe uma influência multiescalar nos processos de desenvolvimento, com impactos multidimensionais sobre os territórios. Além disso, é questionável a autonomia dos atores sociopolíticos que fazem parte da base social destes territórios, observa-se uma autonomia relativa nas tomadas de decisões. Há uma forte resistência, que faz parte de uma trajetória histórica e socioespacial das populações e comunidades rurais, nos dois casos, mas que está em constante disputa de interesses, inclusive no contexto atual.

De acordo com Berdegú (2019), ainda não é possível fazer uma avaliação confiável pois as políticas e programas de desenvolvimento territorial não investiram em avaliações de resultados e impactos rigorosos, não que as avaliações que se tem

até hoje não sejam válidas, mas que poderiam ter ainda mais dados e, mais completos. Todavia, as avaliações que temos atualmente não estão informando a magnitude dos efeitos e impactos sobre muitos indicadores que são bastante relevantes, sobretudo, referentes a bem-estar e expansão de oportunidades.

Uma justificativa coerente, para frisar a importância de se ter avaliações concisas, é o fato da política territorial ser muito mais complexa, desde a sua formulação e implementação, do que os programas setoriais. Nesse sentido, é essencial saber se os resultados justificam o maior esforço requerido e, inclusive divulgar a toda a sociedade esses resultados. De acordo com Berdegué (2019) existem algumas metas que foram planejadas, mas que, na prática não foram cumpridas, pois no planejamento metodológico e conceitual é uma situação, no entanto, no momento de pôr em execução algumas coisas se tornam mais complexas. Alguns destes pontos são discutidos por Berdegué (2019, p.271):

a. Un buen número de iniciativas que se definen como de desarrollo territorial han sido, en realidad, programas sectoriales geográficamente focalizados. [...]Una política de apoyo especial a las escuelas públicas en municipios rurales pobres, por ejemplo, es una iniciativa sectorial de educación. Un programa de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar en determinadas zonas de un país es una intervención sectorial. [...] La diferencia radica en que el desarrollo territorial se propone, ex ante, el desarrollo del territorio como un todo, y no de una de sus dimensiones. [...] Cabe señalar que, ex post, un programa territorial puede, y muchas veces debe, priorizar ciertos sectores o dimensiones de acción e inversión, para lograr la transformación productiva e institucional del territorio como un todo. Si la política se propone ex ante el desarrollo de determinados territorios, usualmente sucederá que como resultado del proceso de construcción del actor territorial y de su estrategia o programa de acción, deberán priorizarse ciertas variables, dinámicas, o sectores que tienen el potencial mayor para ser motores del desarrollo del conjunto.

Discutir o enfoque territorial de fato é uma tarefa muito complexa, pois a política pública se traduz em um determinado território de uma forma e em outro, com realidades sócio espaciais distintas, ocorre de forma diferente. O ideal seria que cada território tivesse autonomia de optar por desenvolver e fomentar prioritariamente qualquer uma das dimensões do desenvolvimento, como por exemplo, se um território priorizar a dimensão da educação, e outro território apostar o incentivo à agroecologia e soberania alimentar e, em um terceiro território priorizar a dimensão ambiental, estaria tudo certo, o importante é que essas decisões sejam tomadas de baixo para cima, sem predomínio de nenhum setor em especial. O principal objetivo nesta

proposta é que os atores sociopolíticos da base social do território tenham o poder de decisão, que possam decidir qual dimensão priorizar, a ideia central é garantir a participação social, a qual é a centralidade fundamental das políticas territoriais, e que por muitas vezes não é cumprida.

A razão pela qual os programas territoriais, por vezes, não cumprem com o planejamento original da política pública é justamente por serem operacionalizados por ministérios ou agências que tem um mandato, ou uma organização setorial. Consequentemente, as ações que não estiverem de acordo com esta organização setorial do responsável institucional pela política, acabam sendo preteridas. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais no Brasil e a *Ley de Desenvolvimento Rural Sustentável* no México, são exemplos desta dificuldade, contudo, esse aspecto não tira a importância e relevância destas experiências que vivenciaram inovações muito significativas, as quais tiveram influência em toda América Latina.

b. Las políticas y programas territoriales han tenido grandes dificultades para resolver fallas de coordinación entre sectores de gobierno, entre niveles de gobierno (nacional, provincial o estatal y local), entre tipos de actores (privados, no gubernamentales y públicos), y entre actores y actividades urbanas y rurales. El desarrollo territorial es, principalmente, coordinación de actores, acciones e inversiones sectoriales. [...] El valor agregado del desarrollo territorial es su promesa de concertar y coordinar los actores, las instituciones y los recursos y capacidades de estas parcialidades, para impulsar una agenda propiamente territorial que supere la suma de sus partes. La verdad es que nos quedamos muy cortos en el cumplimiento de esta promesa (BERDEGUÉ, 2019, p.272).

De acordo com a avaliação de Berdegú (2019), um problema que limitou a eficácia dos Programas, foi confiar demasiado no poder das instâncias de participação social e nos diálogos entre os múltiplos atores sem uma capacidade resolutiva, sem poder cumprir o que foi resolvido. Se investiu bastante tempo, horas de atividades coletivas, mesas de diálogo e concertação social, cujos acordos não tardavam muito em se transformarem e ficarem reduzidos a boas intenções colocados no papel. O plano de desenvolvimento territorial deveria ser uma condição determinante para qualquer território receber recursos, mas para isso, o plano deve ser legitimado pelos atores sociais da base territorial e reconhecido pelas demais instâncias administrativas do Estado. Esse plano de desenvolvimento territorial pode ser uma ferramenta estratégica para dialogar com as várias escalas que tenham atuação em

determinado território ou que tenham interesse região, possibilitando a otimização dos recursos investidos por meio da gestão social do mesmo.

Outro problema a ser mencionado é que a coordenação, tanto pública como pública-privada, necessita de instrumentos políticos, legais e administrativos, que permitam a realização de acordos que possam estabelecer vínculos exigentes e que comprometam a execução do orçamento previsto, aspecto essencial para que todo o planejamento ocorra. Essa questão orçamentária é uma necessidade para todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a realização dos acordos (BERDEGUÉ, 2019). Nesse sentido, o Estado poderia viabilizar maior apoio a entidades com abrangência regional, frutos de uma organização da base social do território, para que essas também possam assumir determinadas funções sem sobrecarregar órgãos estatais para a execução de determinados programas, por meio de chamadas públicas. Por exemplo, no território Vale do Rio Pardo existem organizações não governamentais com capacidade de atuação regional para prestar serviços à ATER, o que desburocratizaria a prestação destes serviços a boa parte das famílias de agricultores familiares que demandam este serviço por meio de uma empresa pública. Além disso, alguns projetos que habitualmente só podem ser acessados e operacionalizados via poder público, prefeituras e governo estadual, também poderiam ser acessados e executados por entidades da sociedade civil, o que daria outra dinâmica, aumentaria a capilaridade e daria maior agilidade para o desenvolvimento territorial.

c. Inversiones limitadas en las capacidades de los actores locales para planificar y gobernar el desarrollo de sus territorios y limitado empoderamiento de los actores territoriales para tomar decisiones. [...] Los espacios de decisión son escasos, y suelen estar limitados a opciones de baja importancia estratégica: se puede decidir si se opta por una u otra alternativa técnica frente a algún problema particular, pero no se puede decidir, por ejemplo, si se va a priorizar la agricultura o el turismo o la manufactura en las asignaciones de los presupuestos. El proyecto de desarrollo territorial se sigue viendo como una iniciativa de la agencia pública o privada que lo financia, y no como un proyecto del territorio, es decir, como una iniciativa donde los habitantes del territorio definen su agenda de desarrollo, construyen plataformas o coaliciones de acción colectiva inclusivas de la diversidad de actores, y gestionan un conjunto de recursos y capacidades para el logro de sus objetivos (BERDEGUÉ, p.273).

A questão principal aqui é o poder de decisão sobre a destinação dos recursos e a gestão social dos orçamentos e, nessa pauta chave, o desenvolvimento territorial ficou bastante fragilizado. De acordo com Berdegué (2019), isso está relacionado

algumas ausências, uma delas é, em geral a falta de recursos para conseguir fazer investimentos de fortalecimento de atores sociopolíticos da base social do território, que possam sair verdadeiramente transformados da realidade social inicial, pois a arquitetura institucional das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial não tem orçamento suficiente. Os objetivos dos projetos têm que estar relacionados a iniciativas de promoção de bem-estar, e de inclusão social, tendo em vista que há uma herança muito presente de um desenvolvimento rural setorial, em detrimento da perspectiva territorial. As assessorias jurídicas, assessorias técnicas, cursos de formações de curto prazo, nada disso que ocorre de forma pontual, é o suficiente para alcançar o que deveria ser um planejamento de construção de uma organização substancial para a promoção do desenvolvimento territorial.

Nos casos investigados, foi possível perceber essa autonomia relativa com relação a tomada de decisões nos espaços de participação social. No território Vale do Rio Pardo, a questão relacionada a administração dos recursos e o investimento em prioridades estabelecidas pelo colegiado territorial foi mencionada como uma fragilidade que acontecia no território, pois geralmente surgiam editais com recursos destinados para uma determinada área, normalmente para infraestruturas, entretanto, nem sempre estava coerente com a demanda da base. O ideal seria que o orçamento da política pública estivesse de acordo com as prioridades estabelecidas no plano de desenvolvimento territorial, o qual foi construído pelos atores da base social do território. Porque essa demanda externa, gerada pelos editais, de cima para baixo, deslegitima toda a mobilização social e a construção coletiva que ocorreu para definir as prioridades do desenvolvimento territorial colocadas no planejamento. Inclusive, a existência de um plano de desenvolvimento territorial deveria ser uma condição chave para acessar recursos governamentais ou privados, bem como a existência de um banco de projetos destinados para as prioridades definidas pelo território, contando com o apoio das assessorias de universidades.

Por mais intensa que seja a dinâmica escalar e as pressões do “*patrón de poder*” e suas forças homogeneizantes, o respeito às decisões tomadas nas arenas políticas institucionalizadas no território deveriam ser respeitadas, como uma premissa garantida pelo Estado, tendo em vista que foram construídas junto a representantes da maioria dos segmentos que atuam na região. Sobretudo, respeitar a compreensão deste território sobre o que significa desenvolvimento dentro das particularidades territoriais. A visão multidimensional deste processo é de suma importância, pois

independente da dimensão a ser priorizada pelo território, as demais dimensões do desenvolvimento não podem ser ignoradas. Os espaços de diálogo são fundamentais para garantir a participação social de todos os atores que vivem e se reproduzem socialmente no território e que foram historicamente excluídos, inclusive dos espaços de decisões.

No território Atenco-Texcoco esse processo foi ignorado pois, de acordo com os entrevistados, ocorreu a formação de uma aliança do poder econômico internacional com os grupos políticos enraizados no poder, especificamente no Estado do México. Esse caso nos leva a observar a movimentação multiescalar e a pressão globalizada perante a base social do território, que coopta o Estado e o coloca em convergência com os interesses dos atores sociopolíticos de maior poder econômico.

No entanto, existe outro fato muito relevante que possui relação com a dimensão histórico-cultural da base social desta região, que soma trajetórias de muitas situações de resistência e defesa de seu território ao longo do tempo, bem como uma cultura de organização política muito característica das comunidades rurais, organizadas junto a seus *ejidos* e terras *comunales*. Essas características os fazem ser percebidos como sujeitos de direitos e não ao contrário, taxados de pessoas “ignorantes”, que seriam atrasados e contra o progresso. Em realidade, são sujeitos que possuem outra relação com a terra, com um sentimento de pertencimento à natureza e ao seu território, com orgulho de suas comunidades e seus costumes e que estão acostumados com uma organização política de participação social. Fato este, que redirecionou as negociações perante as mesas de diálogos institucionalizadas pelo governo mexicano.

[...]Se refiere al hecho de que la legislación y la normativa de nuestras agencias del sector público están diseñadas por su filosofía política y jurídica para minimizar el papel del sujeto social, reduciéndolo a un rol de beneficiario que recibe los frutos de las decisiones del agente del Estado, y considerándolo de facto como un sujeto que no es digno de confianza respecto de su capacidad para tomar decisiones, para administrar o para actuar honorable y éticamente cuando se trata de dineros públicos. Esta construcción institucional de nuestros Estados es reforzada día a día por las prácticas clientelares y por la corrupción que, lamentablemente, aún caracterizan a una buena parte del gasto público rural en muchos de nuestros países (BERDEGUÉ, p.275).

Existe uma desigualdade social estrutural que se reflete em consequências como deficiência na participação social, impossibilitando que essa ocorra de forma

justa e democrática. É neste sentido, que se percebe a necessidade de arquiteturas institucionais que garantam estes espaços com múltiplos atores, mas que, sobretudo, ocupem uma posição de equidade nos momentos de tomadas de decisões. A parceria e articulação de alguns atores são fundamentais para que ocorra a mediação destas discussões de interesse territorial, como é o caso de representações de governo e de universidades que possam assessorar de forma técnica esses processos. Essa constatação parte da experiência das assessorias dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do caso brasileiro, no qual a atividade destes núcleos contribuiu para a mediação dos debates.

Contudo, se destaca o papel do Estado enquanto agente de mediação desses processos e de pensar a engenharia da política pública da forma mais participativa possível, fortalecendo os atores sociais para que eles possam estabelecer quais são as prioridades que o Estado deverá atender, bem como garantir a efetividade da participação, por meio de instrumentos, dos atores sociais historicamente excluídos. Esses fóruns precisam ter o devido reconhecimento administrativo pelos demais entes federativos como municípios e estados, para que toda a arquitetura seja legítima e respeitada de forma multiescalar, para que a execução da política de desenvolvimento territorial possa ocorrer de forma participativa.

Ademais, é dever do Estado garantir a regulação das arenas territoriais e todos os programas que se desenvolvam nos territórios, para que aconteçam de forma sincronizada e articulada, sem sobreposições de fóruns em uma mesma abrangência territorial. É necessário olhar para as dinâmicas internas do território para compreender que as feições da globalização e da financeirização não são iguais. Segundo Favareto (2020, p. 81), “é preciso levar a sério a dialética marxiana e examinar os dois polos em contradição, desvelando desde a realidade concreta qual é a síntese que se produz entre forças locais, e entre elas e as forças extra locais”. Do contrário, o território se tornaria um mero objeto de manifestação do “*patrón de poder*”.

## **5.2 O desenvolvimento a partir do tecido social: o território importa**

Diante deste balanço, é possível pensar algumas propostas para os próximos anos. Uma questão que está clara, e que se apresenta como de extrema relevância é que se faça o planejamento de uma segunda geração de políticas públicas e

programas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, a partir do conhecimento das particularidades dos territórios. Se trata de fazer o devido reconhecimento das diferenças regionais que são derivadas dos processos históricos e socioespaciais, bem como de valorizar os múltiplos atores sociopolíticos que constroem o tecido social do território. Alguns autores da literatura especializada apontam sugestões neste sentido, as quais se somam aos resultados das análises construídas ao longo desta tese. Podemos dividir essas observações em três conceitos centrais, dois deles já aprofundados ao longo do trabalho, que são a multiescalaridade e a multidimensionalidade, somando-se a estes o conceito de multiatores. Este último baseia-se no reconhecimento dos atores sociopolíticos que vivem e constroem cotidianamente seus processos de reprodução social no território.

A escala territorial se apresenta como uma escala de mediação entre processos e conexões globais e locais, é no território que se manifestam as tensões, os conflitos as negociações. Portanto, romper com a lógica de formulação e implementação de políticas setoriais é determinante para que se possa trabalhar com um enfoque de políticas públicas verdadeiramente territoriais. Berdegú (2019) aponta que a arquitetura institucional das políticas públicas de desenvolvimento territorial teria a função de solucionar a problemática setorial, porque a falta de coordenação e a posição periférica dos atores sociopolíticos da base territorial coloca-os de forma desprivilegiada na gestão do desenvolvimento territorial. A coordenação das políticas públicas de desenvolvimento territorial não deve ficar sob a coordenação de um ministério, e tampouco, de uma comissão interministerial, pois esses órgãos são setoriais e devem continuar assim, isso porque não possuem uma capacidade real de tomada de decisão, são órgãos consultivos, não conseguem tomar decisões que possam afetar a conduta e/ou os orçamentos de seus integrantes. Os ministérios são espaços muito úteis para diálogos políticos intersetoriais, mas não são as melhores plataformas de gestão de políticas públicas, argumenta o autor.

No caso brasileiro a arquitetura institucional utilizada, sob coordenação de um ministério e uma secretaria de desenvolvimento territorial subordinada a este, juntamente com apoio das universidades prestando assessoria nos territórios rurais de identidade e territórios da cidadania, por meio de núcleos de extensão, foi uma boa experiência. Entretanto, faltou uma integração maior com os demais ministérios. No caso dos territórios da cidadania, ocorreu uma aproximação com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), mas com os demais a aproximação foi muito

insipiente. O convênio estabelecido com as universidades foi um grande passo para melhorar a condução e execução da política pública sem onerar o Estado. Mas, sobretudo, cabe destacar que a assessoria especializada viabilizada pelo Estado gerou uma motivação muito significativa na mobilização dos atores sociais da base territorial. Isso aparece na fala de todos os entrevistados, mencionando os núcleos de extensão como comprometidos com a proposta de desenvolvimento territorial, inclusive no Vale do Rio Pardo, onde já existia uma identificação e aproximação com a temática. Contudo, ainda não havia uma discussão multidimensional do desenvolvimento territorial, e os editais de projetos que eram disponibilizados, muitas vezes seguiam sendo setorizados.

Algumas das orientações sugeridas por Berdegué (2019) ajudam a pensar possibilidades para solucionar essa questão de setorização como, por exemplo, a criação de agências nacionais especializadas, que pudessem atuar em conjunto com entidades público-privadas com caráter territorial. Essas agências poderiam ter tarefas importantes, como: poderiam garantir algumas prioridades territoriais na questão de destinação de recursos públicos em função dos critérios da política pública; realizar as mobilizações iniciais necessárias para a construção e o fortalecimento dos atores sociopolíticos da base territorial e para formulação e planejamento de estratégias e programas de desenvolvimento territorial; firmar convênios e/ou contratos que permitam transferir recursos aos atores sociopolíticos do colegiado territorial, que possam ser administrados pelo mesmo, para a execução da estratégia ou do programa territorial; fiscalizar o uso de todos os recursos públicos e; dar continuidade, avaliar e fazer a gestão, valorizando o conhecimento produzido nos territórios.

Outra possibilidade mencionada por Berdegué (2019) é bastante parecida com a primeira, no entanto, ao invés de uma agência nacional, seria a criação de agências no âmbito dos estados membros. Isso porque, imagina-se que os governos dos estados possuam a capacidade necessária para coordenar os processos descritos, algo que em muitos dos países da América Latina seria bastante difícil de fazer, exceto algumas exceções. Uma nova orientação elaborada por Berdegué (2019) é inspirada na gestão territorial da experiência colombiana, também um pouco complexa, os *Contratos Plan en Colombia* que eram vinculados ao *Departamento Nacional de Planeación*. A plataforma institucional que utilizam nesta experiência é um convênio jurídico vinculado entre uma ou mais entidades de nível nacional e um ou mais governos regionais. Cada um desses contratos vai estabelecer uma instância de

governança e uma executiva de gestão. Estes planos na Colômbia articulam somente entidades públicas, mas isso acarreta uma fragilidade por falta de protagonismo dos atores sociopolíticos da base territorial, justamente por falta de envolvimento dos setores privados e não governamentais. Deveria existir a possibilidade de ajuste, no qual permitisse iniciativas público-privadas. Esse modelo de convênio define a estratégia, o programa, as linhas de ações e as responsabilidades dos setores envolvidos, também inclui os compromissos orçamentários.

De forma complementar as possibilidades apresentadas, que poderiam ser incorporadas a qualquer das três anteriores, se referem ao estabelecimento de fundos que possibilitem co-financiar iniciativas de desenvolvimento territorial que surjam das iniciativas de governos sub-regionais, ou de associações destes, em parceria com atores privados e não governamentais. De acordo com Berdegú (2019), essa forma de organização tem a vantagem que reconhece que na América Latina o Estado e os governos nacionais já não possuem monopólio da ação pública em questão de desenvolvimento territorial. Ainda assim, o mais importante de tudo isso é garantir que os novos arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial não sejam setoriais, e que envolvam os atores sociopolíticos da base social do território em todo o processo de tomada de decisão e de gestão das iniciativas concretas, sobretudo, nas decisões referentes a destinação e uso dos orçamentos disponíveis.

Diante dessas questões, observa-se que a multidimensionalidade dos processos de desenvolvimento está intimamente atrelada ao objetivo do desenvolvimento territorial. Segundo Berdegú (2019), o processo do qual nasce o enfoque territorial na América Latina e no Caribe teve início em um momento que o problema central era a pobreza rural, a qual havia crescido significativamente em muitos países, como consequência de políticas neoliberais e dos processos de ajuste estrutural. Portanto, o objetivo de combater a pobreza rural dominava o desenho do enfoque territorial. Até os dias atuais, a pobreza ainda é um quadro agravante e merece atenção, mas, de acordo com a CEPAL (2017), desde os anos 2000 foi possível reduzir em 18% a pobreza rural e em 13% a pobreza extrema rural.

Nos dias atuais outros desafios têm se colocado como prioritários na agenda pública, como é o caso do combate às desigualdades sociais, econômicas e políticas. Atualmente as lutas principais tem levantado bandeiras que colocam atenção na remoção de barreiras estruturais, mobilidade social e redução das desigualdades. Mas, a sociedade latino-americana como um todo, e a sociedade brasileira em

particular, continuam social e economicamente excludentes. Por vezes, alguns atores sociais de escalas internacionais com interesses estritamente econômicos, se utilizam desta condição de pobreza para propor projetos de desenvolvimento, com a proposta de crescimento econômico, sem medir as consequências que estariam implícitas a outras dimensões do desenvolvimento, como ambiental, social, política, cultural e institucional. Foi o que ocorreu com o projeto do Novo Aeroporto Internacional da Cidade do México (NAICM), no qual a visão de desenvolvimento estava atrelada ao desenvolvimento urbano, com planos de urbanização, construção de condomínios e hotéis para estimular a especulação imobiliária. No entanto, sem questionar que modelo de desenvolvimento a base social do território gostaria, na realidade, a ideia estava se encaminhando para uma verdadeira desapropriação territorial, e novamente com uma visão setorial sobre o território.

De acordo com Brandão (2008, p. 16), por mais que essa visão setorial permeie os acontecimentos no território, as escalas que atuam sobre ele jamais serão estáticas, isso significa que as “escalas não são entidades fixas, não são meras representações cartográficas ou estáticas relações de proporcionalidade. Escalas são inerentemente dinâmicas”.

Essa compreensão com relação a abordagem territorial nos permitiu fazer uma interpretação mais coerente sobre estes acontecimentos expressos nas disputas de interesses entre as escalas que estão representadas pelas empresas transnacionais, pelo Estado, e pela base social do território. Houve um movimento de transformação sobre o território Atenco-Texcoco que provocou uma resistência da base social do território, em defesa da compreensão do que seria melhor para o desenvolvimento dos seus modos de vida, em conflito com o que as empresas e, o até então, governo entendiam como melhor forma de desenvolver a região rumo ao progresso.

Ao mesmo tempo que as formas globalizadas da técnica, da informação e da mais-valia buscam balizar o uso do território, as diferenças nos lugares, frutos de histórias diversas e das modernizações de velocidade desigual, provocam a fragmentação dos lugares e a multiplicação de formas locais de fazer (SILVEIRA, 2000, p. 125).

Essa dinâmica de acontecimentos multiescalares no território Vale do Rio Pardo também ocorreu, mesmo que de forma bastante distinta, por razões relacionadas a sua formação socioespacial. Mas, o fato do território ter um fórum de participação social dentro da política pública facilitou a realização de discussões sobre

o desenvolvimento territorial que permitiu a identificação destas dinâmicas. Dessa forma, a movimentação escalar acontecia e se manifestava em tensões relacionadas por exemplo, a diversificação produtiva, na qual alguns atores sociopolíticos do tecido social defendiam a diversificação para que as famílias de agricultores familiares pudessem ter diferentes fontes de renda e melhor equilíbrio ambiental na produção. Outros atores, normalmente ligados a empresas transnacionais, defendiam a produção de monoculturas e todo seu sistema de cultivo altamente dependente do uso intensivo de insumos químicos, principalmente agrotóxicos. Esses dados nos mostram cada vez mais a necessidade de um olhar multidimensional sobre todos os aspectos do desenvolvimento territorial, inclusive sobre os sistemas de produção. Harvey (2004), aponta que estes são movimentos da globalização, que podem ser entendidos como processos, de desenvolvimento temporal e geográfico desigual.

Todavia, essa dialética é uma constante no território, onde ocorrem essas disputas de dominação de algumas escalas e dimensões que são contraditórias, como é o caso dos sistemas produtivos do agronegócio e dos sistemas integrados, e a agricultura familiar. A própria orientação política do Estado, após a ruptura do processo democrático em 2016, demonstra essa questão, quando decide extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que era voltado a políticas públicas para a agricultura familiar e desenvolvimento territorial e passa a pasta ao Ministério da Agropecuária Pesca e Abastecimento, voltado ao agronegócio. A orientação do Estado, nesse sentido, é afirmar que existe somente um sistema de produção, uma única agricultura, a qual está vinculada ao agronegócio, voltado à globalização e que a agricultura familiar deveria se incorporar, se encaixar e se reconhecer neste modelo, visualizando suas unidades de produção familiares como microempresas rurais. Essa atitude significa ignorar toda a dinâmica e a lógica implícita à agricultura familiar, de famílias que trabalham de forma conjunta, que vivem neste espaço e que possuem uma relação com a natureza não pautada pelas relações essencialmente mercadológicas dos meios de produção, pelo contrário, que se aproxima das discussões da soberania alimentar.

Quando se propõe a discussão de desenvolvimento territorial estamos centrando a atenção nas pessoas, nos atores sociopolíticos que protagonizam estes processos. Por essa razão identificou-se que o conceito de multiatores também é determinante para construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, na promoção de transformações estruturais socialmente

inclusivas. Essa é uma agenda que deve articular prioritariamente as metas relacionadas à inclusão social, à redução das desigualdades e da pobreza, bem como da sustentabilidade ambiental. Esses processos demandam um envolvimento maior de atores sociopolíticos no desenvolvimento territorial, maior que nos anos anteriores. É necessário pensar projetos inclusivos planejados para o benefício do bem comum, que estabeleçam relações com as cidades, principalmente os municípios médios e pequenos, pois podem colocar um papel central no desenvolvimento em seus entornos rurais. A ideia é que o enfoque territorial seja relevante para a construção de sociedades rurais mais justas, mais prósperas e mais sustentáveis, com uma perspectiva multiescalar, multidimensional e multiatorial.

Essa tríade se apresenta como basilar às políticas públicas e a construção de arenas institucionalizadas. No entanto, há um desafio enfrentado pela maioria dos países da América Latina que é o nível de comprometimento dos governos em prover estes mecanismos, pois o Estado é o ator mediador e com poder determinante neste sentido. Outra questão que se apresenta de forma extremamente relevante e coerente com as propostas anteriores é a discussão territorial sobre soberania alimentar, sobretudo, por estar relacionada diretamente com a autonomia dos atores sociopolíticos. A inclusão desta pauta, de forma prioritária, junto as diretrizes da política pública de desenvolvimento territorial, certamente poderão estar articuladas com as demais dimensões do desenvolvimento. A inclusão da soberania alimentar como prioridade é uma ferramenta para contribuir na redução da dependência de pacotes tecnológicos e fomentar a produção de alimentos saudáveis, o que também fomenta a construção de outras relações mercadológicas, as quais possam ser mais justas e equitativas, ancoradas na dimensão da solidariedade. A articulação de uma rede latino-americana poderia viabilizar o fortalecimento de muitas iniciativas nesse sentido.

(...)a criação e o fortalecimento de redes sociais – sejam elas de políticas públicas, de interação com mercados e de parcerias com outras organizações da sociedade civil – que diminuam o isolamento do território, conectando-o com outros territórios, regiões e países, podem trazer ao mesmo tempo novas experiências, parcerias, financiamentos, alianças políticas etc. Essas novas dinâmicas talvez sejam capazes de contribuir para o aumento de sua autoestima e para a construção de algo tão difícil como a percepção de que o território e os atores que nele se encontram são sujeitos de seu próprio desenvolvimento (LEITE *et al*, 2010, p. 347).

Harvey (2004) se utiliza do exemplo do Movimento Zapatista, em sua luta por dignidade e melhores condições de vida, para salientar que não se trata de romantizar os movimentos sociais como alternativa contra-hegemônica. Mas, para mostrar que a sustentação das alternativas ao padrão de desenvolvimento desigual está justamente na diversidade sociocultural e ambiental, e que uma das chaves para essa compreensão está na interpretação das escalas espaciais, como podemos identificar durante a análise de algumas iniciativas nos territórios pesquisados. No território Vale do Rio Pardo há um fórum organizado pela sociedade civil voltada à agroecologia, que conseguiu a implementação de um curso de graduação em agroecologia junto à Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Campus de Santa Cruz do Sul, em parceria com a Escola Família Agrícola de Santa Cruz (EFASC), também de Santa Cruz do Sul, que forma Técnicos em Agropecuária provenientes de famílias agricultoras da região. Além disso, existe uma política pública de âmbito estadual que trabalha com Arranjos Produtivos Locais (APL). Esta última desenvolveu um aplicativo chamado Daqui Alimentos, que funciona online e off-line, para comercialização de alimentos em cadeias curtas, para facilitar a relação e proximidade entre agricultores e consumidores. Existe uma preocupação com o fortalecimento do mercado local e regional e a valorização da origem dos produtos consumidos por parte da população do território.

Isso não é diferente no território Atenco-Texcoco, onde a grande luta da população é defender a biodiversidade e as várias formas de vida existentes na região. Em virtude disto, construíram um projeto contra-hegemônico chamado "*Manos a la cuenca*", prevendo a preservação ambiental, social e econômica da bacia hidrográfica do território. A população da região tem a consciência sobre a relação de dependência que se estabelecerá caso a construção do projeto aeroportuário se efetivasse, pois, até mesmo a água seria limitada ou racionada, diminuindo o acesso para as famílias de agricultores familiares. No entanto, a relação de respeito com o meio ambiente está manifestada na defesa de seus territórios, onde estabelecem uma relação de pertencimento e identidade.

A identidade social de um território também é formada por seus hábitos alimentares. Ao observar os rumos da alimentação e a quantidade de variedades e espécies de alimentos que já não existem mais, verifica-se que essas escolhas políticas têm uma série de consequências. Ao escolher um modelo de produção que prioriza *commodities*, estamos contribuindo com o desaparecimento de vários

alimentos que fazem parte da tradição alimentar dos povos ao longo de milênios. Entretanto, se as políticas territoriais tiverem a premissa de focar na soberania alimentar dos territórios, provavelmente as condições alimentares serão elevadas a uma condição mais digna.

Qualidade na alimentação também significa mais saúde, mais qualidade de vida, e isso pode contribuir para o aumento da imunidade das pessoas. Contudo, para que isso ocorra é preciso políticas territoriais de desenvolvimento rural que priorizem o fortalecimento da agricultura familiar, garantindo assistência técnica e extensão rural, estruturação de mercados locais e regionais, para que tenham onde negociar seus produtos, com um controle territorial sobre diversidade de produtos que são ofertados. Isso significa gestão social, que pode ser construída coletivamente de acordo com a realidade de cada território.

Por exemplo, o território Vale do Rio Pardo possui uma questão de conflito de interesses neste quesito. Uma das forças políticas prioriza a produção de tabaco, outros atores sociais defendem a produção de soja, inclusive junto a agricultura familiar, e ainda outro grupo de atores sociais atuantes no território priorizam a produção de alimentos, soberania alimentar e a agroecologia. De acordo com o observado, muitos dos agricultores familiares que seguem com a produção de tabaco e de *commodities*, continuam neste modelo de produção porque recebem toda a assistência técnica necessária, garantia de compra logo após a colheita e ainda possuem maior facilidade em fazer investimentos em infraestrutura e tecnologias por meio de créditos e financiamento disponíveis por parte das empresas e governos. No entanto, se a prioridade estabelecida no território for a soberania alimentar, todas as ações e estratégias deverão ser organizadas de acordo com as diretrizes coerentes com essa escolha, sobretudo com o apoio do Estado com políticas públicas direcionadas a essa demanda.

Mesmo junto ao colegiado territorial, em algumas situações, entrevistados relatam que cooperativas ligadas ao agronegócio pediam apoio governamental para a atividade produtiva voltada à produção de grãos articulada no sistema produtivo do agronegócio. Essa dialética é constante, empresas transnacionais que atuam no território, seguem na tentativa de estabelecer domínio sobre os sistemas de produção e as relações de mercado na região, articuladas a várias escalas que se movimentam entre o local e o global, mas que enfrentam a resistência de atores sociais da base territorial que visualizam outras possibilidades de desenvolvimento como, por

exemplo, alternativas voltadas a soberania alimentar, a agroecologia, as feiras de comercialização e plataformas digitais que facilitem essa relação de agricultor e consumidor. Essas forças sociais que coexistem no território, certamente influenciam de forma significativa a dinâmica da vida nesta região.

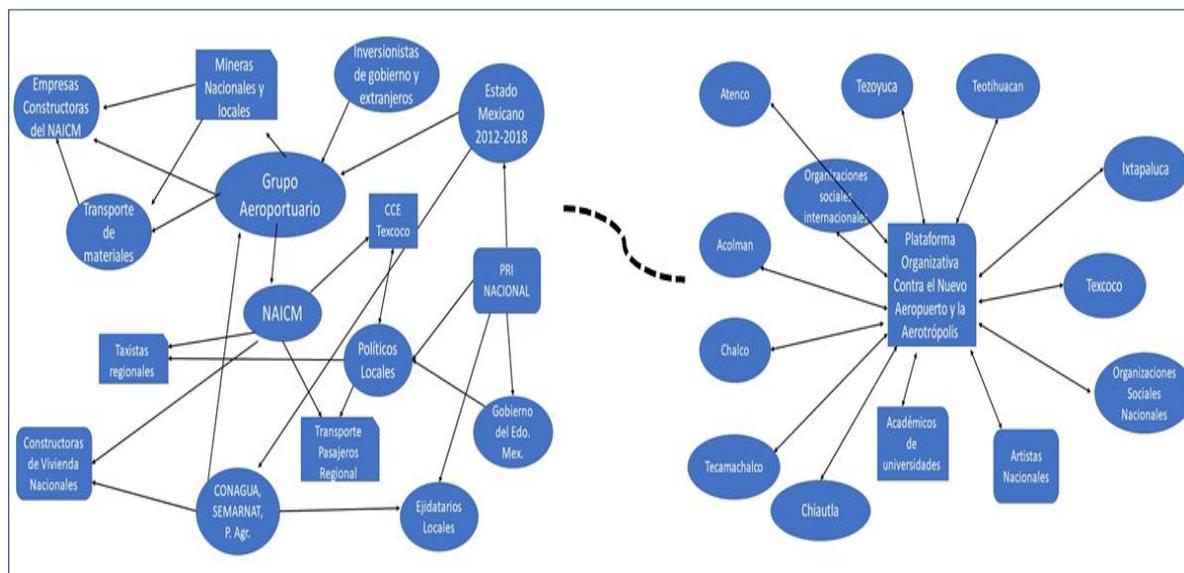
O apoio do Estado deveria ser direcionado a iniciativas da base social do território, dos atores historicamente excluídos. As forças sociais da [escala global garantem](#) subsídios para atuar e existir no território, mas a diversificação na produção de alimentos, a agroecologia e a produção voltada à soberania alimentar necessitam de política pública do Estado para ganhar amplitude no território. A diversidade produtiva, cultural, econômica, social e política também são riquezas que devem ser valorizadas na escala territorial, por essa razão as políticas públicas são importantes instrumentos que podem viabilizar a permanência das pessoas no campo, que possam fortalecer a agricultura familiar e oferecer educação de qualidade às crianças e à juventude do campo.

A disputa por modelos de desenvolvimento e priorização de uma ou outra dimensão do desenvolvimento, é um dos principais motivos de conflito. O território Atenco-Texcoco, possui sua legitimidade reconhecida, bem como suas pautas de reivindicações são legitimadas pela sociedade e pelo atual governo. No entanto, falta uma arquitetura institucional que permita um diálogo entre governo e sociedade civil, para que as pautas prioritárias possam ser definidas de forma coletiva. Além disso, é preciso superar históricos problemas administrativos e operacionais, para que se possa avançar na construção de planejamentos territoriais de longo prazo e com participação social.

Durante a pesquisa foi possível identificar multiatores, os quais podem ser agrupados para fins interpretativos em dois grandes grupos, que priorizam questões bem distintas. Um deles, o grupo aeroportuário, que articula uma rede de parcerias para tornar possível a construção do NAICM. Outro grupo é uma espécie de Plataforma Organizativa Contra o Novo Aeroporto e a Aerótrópolis, novo município que estava planejado para ser construído ao redor do aeroporto. Essa segunda organização também construiu suas alianças para se contrapor a essa proposta e formar uma rede de apoio territorial, nacional, e também, internacional, por meio de uma campanha denominada *Yo Prefiero el Lago*. Formaram-se duas redes de atores sociopolíticos que estavam em posições opostas no sentido de entender qual modelo

de desenvolvimento seria mais apropriado para o território Atenco-Texcoco, conformação essa que podemos visualizar por meio da Figura 26.

**Figura 26 - Sistema regional conformado em razão da construção do NAICM**



Fonte: Delgado (2019, p.14).

Essas redes de atores sociopolíticos, sinalizam para a necessidade do uso da abordagem de planejamento territorial multiescalar, tendo em vista que as relações se dão de forma hierarquizada, na qual a escala do Estado é determinante. O sistema regional conformado possuía representantes de diferentes estancias do Estado, até então dirigido por Enrique Peña Nieto, articulados para impor o megaprojeto. Em contrapartida estavam distintas organizações sociais e habitantes dos municípios e comunidades afetadas, articulados para impedir a construção do aeroporto e evitar maiores danos ao tecido social e ambiental. Dessa forma, segundo Brandão (2009) é possível ter como referências as escalas para perceber as diferentes formas com que os mais diversos atores se articulam na dinâmica territorial e modificam sua estrutura. Conforme Martson (2000, p.220), “a escala é um resultado contingente das tensões que existem entre as forças estruturais e as práticas dos agentes humanos”. De acordo com Harvey (2004), as escalas estão em constante movimento, assim como o poder exercido entre elas também se mantem em disputa, e a globalização define parte significativa destes aspectos hierárquicos.

A escala territorial mobilizada pela política pública do PRONAT, no território Vale do Rio Pardo, diferente do que aconteceu com o território Atenco-Texcoco, não

polarizou de forma visível os grupos de interesses distintos. Mas o PRONAT, apesar do descontentamento dos atores sociais da base social do território com relação a identidade territorial ser praticamente ignorada pelo Estado no momento da definição do recorte geográfico do território, foi possível construir e fortalecer parcerias que possibilitaram planejar as diretrizes do desenvolvimento regional de forma conjunta. De acordo com a fala de alguns entrevistados, o PRONAT possibilitou ao Estado estar mais próximo da dinâmica territorial, e essa proximidade facilitou o diálogo referente aos anseios e demandas do tecido social.

Esse fenômeno, segundo Rambo e Batella (2014), apresenta duas dimensões. A primeira delas se relaciona à adoção do tempo e espaço, no sentido de articular e delimitar a escala, para entender e analisar os fenômenos geográficos, seus processos e dinâmicas. A segunda está relacionada com a variedade de estruturas escalares e sua fragmentação territorial, em local, regional, nacional e global, assim como as relações entre elas, denotando graus e forças distintas. Esse dinamismo escalar foi identificado na configuração do PRONAT, ainda que com seus problemas de legitimação, a sua arquitetura institucional permitiu certo dinamismo. Já no território Atenco-Texcoco, a falta de uma arena territorial permanente reconhecida institucionalmente, demandou um esforço de resistência maior por parte da base social do território, que pressionou o Estado em promover as mesas de diálogo com as representações das forças sociais que mobilizavam e construía as escalas que disputavam um modelo de desenvolvimento, o qual era extremamente contraditório.

O que podemos observar, que ocorreu de forma comum aos dois territórios pesquisados, foi o apoio das universidades no processo de assessoria e apoio na mediação de conflitos. Contudo, esses dois fóruns ocorrerem de formas distintas. No caso brasileiro, o colegiado territorial do Vale do Rio Pardo, enquanto contou com a assessoria do NEDET, estava bastante ativo com representantes de várias organizações. Mas, segundo relatos da própria assessoria, esta arena ainda estava bastante masculinizada e com baixa participação de públicos prioritários da política pública, como comunidades tradicionais quilombolas e a juventude. Uma estratégia utilizada para melhorar essa situação foi a criação de comitês e câmaras temáticas, as quais tinham a função de promover o debate sobre empoderamento da juventude, das mulheres e dos povos e comunidades tradicionais, no entanto, ainda faltava criar condições para uma participação mais efetiva dessas temáticas se nas atividades do território. Todavia, foi possível a realização de duas grandes conferências no Vale do

Rio Pardo, uma sobre juventude e outra sobre ATER, mas a mudança na conjuntura política do país de fato interrompeu este processo, que estava começando a ganhar maior espaço e visibilidade nos debates sobre desenvolvimento territorial.

Outra questão que foi prejudicada pela conjuntura política brasileira foram os avanços sobre o reconhecimento da identidade territorial como política pública, pois esse fato comprometia também o trabalho da assessoria, que ao invés de um, atendia dois territórios distintos. Essa questão que diz respeito à identidade territorial é bastante complexa, mas certamente precisa ser revista na construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial a partir de um conhecimento prévio mais aprofundado da realidade regional. Sobretudo, que possam ter condições de ser planejadas a curto, médio e longo prazo para implementação, execução e avaliação dos programas e projetos territoriais.

No caso mexicano a lei se efetivou de forma setorial, dirigida ao meio rural. Podendo-se afirmar que no México não se construiu uma normativa dirigida ao desenvolvimento territorial como tal, apenas conta com um enfoque territorial, mas limitada a seu âmbito setorial. No entanto, o território Atenco-Texcoco é socialmente construído, com sua identidade marcante por parte dos atores sociais, mas ainda busca legitimidade perante a escala do Estado. Múltiplas escalas exercem poder e atuam sobre o território Atenco-Texcoco promovendo contradições sobre os anseios referentes ao desenvolvimento territorial, um deles se refere a compreensão do que é de fato a sustentabilidade. As escalas externas entendem que sustentabilidade é a construção de um aeroporto com um projeto arquitetônico sustentável, já as escalas territoriais entendem que sustentabilidade se refere a preservação ambiental e da vida sob todas as formas.

O fenômeno que ocorreu foi a ocupação de uma área lacustre para a construção de um grande projeto aeroportuário, o qual também previa a construção de uma área urbanizada com serviços voltados ao atendimento da dinâmica desta nova realidade, que se instalaria em virtude da logística rígida e sofisticada colocada pelo aeroporto. A promessa e justificativa para as famílias que viviam nesta área era a oferta de emprego e de renda, em troca as famílias venderiam suas terras e mudariam suas dinâmicas de vida, e essa área de campo se tornaria uma grande cidade. Contudo, um projeto desta magnitude também precisa ter um estudo de impacto ambiental, o qual foi realizado, mas conforme relatos de alguns entrevistados, esse estudo foi justificado com um projeto arquitetônico sustentável, construído em

sua maior parte com vidros para economizar energia elétrica, mas que em realidade não levaria em consideração a manutenção da limpeza de tudo isso, ocuparia muita água, a qual deveria ser canalizada dos *ejidos* da região serrana.

Entretanto, sustentabilidade para as famílias que vivem no território Atenco- Texcoco, significa a preservação integral de toda a bacia hidrográfica do território, preservar a água e utilizá-la de forma justa e consciente. Além disso, o impacto seria em outras dimensões do desenvolvimento, pois modificaria suas vivências, suas comunidades e sua relação com o ambiente, onde seus antepassados já haviam vivido. Todas estas dimensões estariam subordinadas à dimensão econômica do desenvolvimento. Porém, para que o desenvolvimento territorial ocorra de forma justa, igualitária e coerente, nenhuma dimensão do desenvolvimento pode ser subordinada a outra. O fenômeno em si, pode se manifestar em uma escala, mas as causas e consequências provavelmente estarão presentes em outras escalas também. “A complexidade dos processos socioespaciais demanda a análise de variadas escalas de maneira articulada, ou seja, considerando relações hierárquicas e horizontais, mas também transversais” (RAMBO; BATELLA, 2014, p. 4). De acordo com essa compreensão, o desenvolvimento territorial implica em diversos contextos de atuação política.

Assim, observamos o movimento contraditório, expresso na dinâmica de múltiplas escalas no território, em que escalas exógenas ao território estão sempre exercendo pressão para impor seus interesses, tentando dominar as relações na escala territorial. Isso é contraditório, pois não existe uma escala de poder que domine as demais, mas uma construção social constante de relações de poder e tensões que devem ser negociadas em prol da expansão das liberdades sociais e bem-estar social. Igualmente, com relação às multidimensões do desenvolvimento territorial, uma não tem maior importância que outra, o que ocorre nos territórios é a priorização de algumas dimensões, mas sem deixar de considerar a importância e relevância das demais na construção de planejamentos e execução dos projetos. De acordo com Leite *et al* (2010, p. 348):

(...) dificilmente a territorialização do desenvolvimento será um instrumento suficiente para o combate à pobreza rural no país se não vier acompanhado da preocupação, por parte dos atores sociais presentes no território e a ele relacionados, de construir uma hegemonia política que coloque no centro de qualquer projeto estratégico de desenvolvimento territorial rural ou de

dinamização econômica, social, política e cultural dos territórios a superação e a eliminação da pobreza rural.

Nesse intenso processo de globalização, a escala territorial passa a ser determinante, pois é onde acontecem as manifestações das tensões e conflitos de interesses. É necessário, todavia, fazer questionamentos para entender se existe a criação de espaços de participação social e democratização política das arenas territoriais. Segundo Kleba; Wendausen, (2009), o empoderamento territorial, explicitado pela maior participação social na elaboração e na discussão de planos, projetos e ações de desenvolvimento, algumas vezes supervaloriza o papel do próprio território e a sua capacidade de autogestão pelos atores sociopolíticos. No entanto, se analisarmos por outra perspectiva, na qual consideramos que as ideias e ações não apresentam suas origens na base social do território, e que sequer muitas vezes nem abrem espaço para reflexão sobre o modelo aplicado, percebemos que seria um processo de certa forma opressor. Por isso é preciso retomar o conceito de que território também é conflito e que garantir os espaços de participação social, por mais que existam disputas de interesses, ainda assim é um espaço extremamente válido para construir ações e projetos de desenvolvimento, atendendo as demandas regionais.

De acordo com Brandão (2007), a globalização destaca o território e a dimensão espacial do desenvolvimento, com uso das potencialidades locais. No entanto, realiza algumas observações importantes:

Se, por um lado, houve a revalorização do território... e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro lado, ocorreu a completa banalização das questões que malgrado a sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro 'pensamento único localista'. Quase toda a literatura aborda, e as políticas públicas implementam, ações em alguma medida orientadas por essa concepção teórica e analítica (BRANDÃO, 2007, p. 36).

Portanto, a superação do localismo, centrado na noção de crescimento local, que desconsidera aspectos externos, sejam eles econômicos, sociais ou políticos, relacionados a outras escalas, como a nacional ou a global, necessitam ser repensados. Isso significa que, tanto a análise quanto a ação necessariamente devem ser multiescalares, pois há limites na regulação local e de capacidade de arquitetar um processo exitoso de desenvolvimento social e econômico somente centrado em

elementos locais. Também existe a necessidade de fazer uma distinção entre a escala em que ocorrem as realizações de ações e a escala de seu comando (SANTOS, 1996). Isso porque o espaço pode ser entendido como um híbrido de processos materiais e culturais, como observamos nos territórios Atenco-Texcoco e Vale do Rio Pardo.

As questões analisadas nestes recortes analíticos, em uma perspectiva territorial são considerados lócus privilegiados onde foi possível observar a estrutura e a dinâmica do desenvolvimento do sistema capitalista no território. A escala territorial favorece a análise e facilitou a observação sob um âmbito privilegiado em que foi possível visualizar as articulações entre as escalas local, regional, nacional e global. Confirmando, assim, que as escalas nunca são fixas, estão o tempo todo em redefinição e reestruturação com relação às determinações de seu alcance, de seu conteúdo e de sua importância, que por sua vez, pode ser relativa (BRANDÃO, 2008). Em razão disso ocorrem variações consideráveis em função das posições relativas do poder social, implicando no poder que cada escala exercia, nas diferentes dimensões do desenvolvimento como, por exemplo, na dimensão econômica, social e cultural. Cada território sofreu esses movimentos de acordo com as suas particularidades, mas ambos passaram por essas dinâmicas escalares.

Conforme discutem Leite *et al* (2010, p. 348-349), essa compreensão se apresenta como fundamental para a área das políticas públicas, na qual

(...) figura um conjunto diferenciado de atores que podem ser distinguidos quanto à localização propriamente dita das suas atividades e práticas (rural e/ou urbana), ao caráter da propriedade dos ativos e do emprego de mão-de-obra (setor patronal, agricultura familiar), às áreas de atuação na atividade econômica (agropecuária, indústria, serviços etc.) e ao processo de organização e representação política (sindicatos patronais e de trabalhadores, movimentos sociais, associações empresariais, consumidores, Coletânea de Artigos 349 ambientalistas, organizações não governamentais – ONGs, entre outros) etc. Assim, mesmo quando se trata de pensar o desenvolvimento dos territórios rurais (o que não exclui os pequenos municípios), é preciso considerar a amplitude e o caráter do leque de atores envolvidos e pensar a dimensão conflitiva como um processo intrínseco à constituição desse novo espaço.

A principal contribuição da retomada recente sobre as abordagens históricas e estruturais sobre desenvolvimento do Brasil, é, principalmente, o pensamento de que um planejamento territorial é um condicionante para se ter um projeto nacional. Fato esse que coloca o planejamento e as questões territoriais como fator importante da

política, que se refere a necessidade de compreensão dos distintos projetos e interesses que estão em disputa nas diferentes escalas espaciais, como uma trajetória para a formação de atores sociopolíticos com capacidade de mudar a correlação de forças sociais, as quais historicamente organizam as distintas realidades regionais e colocam condicionamentos a suas possibilidades de avanço. Nesse sentido, essas percepções dão luz à necessidade de reconhecimento das potencialidades que existem nas heterogeneidades dos territórios da América Latina, o que implica em ter maior conhecimento sobre a organização de processos econômicos multiescalares e a trajetória histórica das distintas regiões (BRANDÃO, 2013).

De acordo com Brandão (2013), esse movimento analítico possibilitaria uma melhor compreensão das contradições que existem entre as tendências à homogeneização das estruturas territoriais, em acordo com a tentativa de tratamento positivo das heterogeneidades do território, as quais deveriam ser expressas na arquitetura das políticas públicas. Assim, auxiliaria na determinação de um contraponto para a racionalidade econômica globalizada que possui uma tendência em conceder privilégios aos núcleos centrais de acumulação capitalista em detrimento de organizações econômicas com grande potencial de dinamismo, mas que estão localizadas fora destes espaços centrais.

### **5.3 A espacialidade de processos sociopolíticos nas arenas políticas: transição de paradigmas**

A concepção defendida aqui não é a mera supervalorização de uma única dimensão do desenvolvimento, mas sim uma compreensão equitativa das múltiplas dimensões que envolvem o conceito de desenvolvimento territorial. Sobretudo, que seja coerente e respeitando as formas de vida dos povos originários, agricultores familiares e demais habitantes que vivem nos territórios rurais de nossos países. As características e particularidades desta base social definem em determinados recortes espaciais, as estruturas e ambientes que serão moldados com as suas respectivas ações e decisões, enquanto sujeitos sociopolíticos.

De acordo com Favareto (2020, p. 88) “as transformações do capitalismo contemporâneo têm trazido uma crise nos paradigmas para se pensar a questão territorial”. A América Latina ainda faz parte, de forma subordinada, de um sistema multiescalar sustentado na colonialidade do poder, com uma histórica dominação da

escala global do sistema capitalista. Essa colonialidade se reflete nos territórios, tencionando, pelo capital, constantemente as relações sociais para promover a hegemonização. Dessa forma, pode-se afirmar que cada vez mais as relações e articulações entre desenvolvimento e território merecem visibilidade, pois quando se aprofunda essa análise, observa-se algumas rupturas e persistências que ocorreram nos territórios.

Nesse sentido, podem ser mencionadas rupturas produtivas, no caso da articulação em agroecologia, rupturas sociais, quando observamos uma organização independente das comunidades *ejidatarios* e a relação homem-natureza que se estabelece dentro desta outra lógica de reprodução social. Assim como rupturas institucionais, quando organizações da própria sociedade civil visualizam as suas potencialidades para desenvolver projetos em uma perspectiva regional. Também, rupturas políticas ao ver a base social do território se organizar para resistir a um projeto engenhado por uma escala global e se colocar frente a um projeto de defesa do território, resistir e pleitear junto ao Estado o reconhecimento institucional para discutir de forma coletiva e participativa nas arenas sociopolíticas. Todos esses processos ocorreram na escala territorial, dentro de um sistema capitalista que busca a dominação por meio da dimensão econômica, mas que também está submetido ao poder de comando dos atores sociopolíticos que fazem parte dos processos sócio espaciais.

Nos dois territórios pesquisados há uma presença marcante de defesa da identidade territorial, com uma trajetória de participação social. Nesses dois espaços distintos, mas ao mesmo tempo com reivindicações semelhantes no que se refere à demanda por poder de decisão sobre seus espaços de vida, discutir estratégias territorializadas de desenvolvimento passa por compreender o movimento das múltiplas escalas e definir o campo de visão em que os problemas possam ser melhor visualizados, bem como as estratégias sobre como enfrentá-los, e em que escala, instância de governo e grau de poder poderão ser articuladas e quais ferramentas e medidas efetivas podem ser acionadas sob o enfoque particular de observação. Sendo assim, observa-se que é fundamental elaborar estratégias multiescalares, para encontrar o campo de observação ideal para a compreensão dos fenômenos sobre os quais se deseja influir. Dessa forma, os espaços de participação social, como as arenas do colegiado territorial, assembleias gerais e mesas de diálogos, se

apresentam como espaços importantes e legítimos para deliberar sobre essas estratégias de intervenção.

O fato de empoderar os atores sociopolíticos para deliberar sobre os processos de desenvolvimento territorial são essenciais pois, ao explicitar os conflitos que acontecem em cada escala, contribui a construir de forma coletiva alternativas políticas viáveis. Isso gera autonomia aos atores, para que possam agir na escala indicada onde consigam articular as forças necessárias para intervir na problemática específica. A arquitetura institucional da política pública precisa garantir a legitimidade destes espaços das arenas e da ação coletiva, também entendidos como espaços de formação, para a promoção da consciência social. Assim, os atores sociais poderão dialogar e tomar consciência da realidade coletiva, e inclusive propor mudanças estruturais, buscando habilitar os atores sociopolíticos em maior situação de vulnerabilidade e marginalizados do território, a promoverem a ativação de recursos materiais e simbólicos com o intuito de ampliar o campo da coletividade, criando condições de autonomia e expansão de liberdade de decisão (BRANDÃO, 2008).

As arenas políticas são condição chave para observar essas questões por meio dos processos sociais que ocorrem nos territórios. A produção social do espaço é determinada pelas particularidades das forças sociais do território. Sendo assim, nas experiências pesquisadas nos fóruns de políticas públicas dos territórios Vale do Rio Pardo e Atenco-Texcoco, foram identificadas diferentes arenas sociopolíticas, as quais estão sistematizadas na Figura 27. Cada uma das arenas possui espacialidades e articulações distintas e acompanham os processos sociopolíticos dos respectivos territórios.

Cada uma das experiências evidenciadas ao longo da tese, apontam que os arranjos territoriais definidos nas arenas políticas determinam a configuração do território. Além disso, se evidencia que o Estado é um ator fundamental na promoção de políticas públicas que possam estar coerentes com as necessidades da base social do território. Contudo, cabe destacar que as arenas institucionais não devem ser sobrepostas ou conflitantes, por isso é necessária uma arquitetura institucional melhor articulada e com a coordenação do Estado.

**Figura 27- Arenas políticas identificadas nos fóruns de política pública dos territórios Atenco-Texcoco e Vale do Rio Pardo**

Arenas	Fórum Atenco-Texcoco	Fórum Vale do Rio Pardo
1ª arena  aparato estatal; agenda decisão	Mesas de diálogo	CODETER
2ª arena  poder político e poder social	Grupo aeroportuário/ Governo federal - Movimentos sociais	MDA/ SDT - Organizações da sociedade civil organizada
Características gerais	Disputa de interesses entre os grupos de atores sociais. O poder econômico cooptou o Estado para a criação de um grupo institucional com uma agenda de decisões pré-estabelecidas. Devido ao poder econômico representado pelos grupos empresariais foi possível em um primeiro momento determinar um modelo de desenvolvimento com a construção do NAICM. Contudo, a tensão gerada pela forte presença dos movimentos sociais na arena política, conseguiu parar a construção do aeroporto.	Há uma demanda por reconhecimento de identidade territorial pautada pela sociedade civil organizada. Porém, a configuração de uma arena institucional parte do governo, do Estado como financiador do programa. As disputas de interesses no âmbito do fórum do CODETER, pois os atores sociais se manifestam na escala territorial. Existe uma sobreposição de programas com abordagem territorial, e isso se apresenta como um desafio a ser superado.

Fonte: Elaboração própria.

O território, de acordo com a literatura e pelo que se observa nos casos pesquisados, é uma potência poderosa de transformação, permeado de tensões e conflitos, de dinâmica das classes sociais e sujeitos que possuem o poder de decisão, capazes de provocarem transformações. Nesse sentido, ao analisar algumas categorias de atores sociais presentes nos territórios, observamos que a participação da juventude é algo desejável, de forma mais efetiva, nos dois territórios pesquisados. Os entrevistados relatam que os jovens não são muito participativos, mas que possuem potencial para tal. Essa questão merece destaque por alguns motivos. Um deles é questionar se existem condições para essa participação, outro é verificar se a

arquitetura institucional cria espaços para dar voz a essa juventude. Se sim, será que a juventude recebe o devido respaldo e legitimidade junto aos demais segmentos que constroem a arena da política de desenvolvimento territorial?

No território Vale do Rio Pardo havia os comitês setoriais e as câmaras temáticas que contemplavam essa categoria, no entanto, não houve tempo suficiente que permitisse afirmar que realmente estes espaços tiveram poder de atuação efetivo. Em Atenco-Texcoco, alguns entrevistados relatam que percebem pouco interesse da juventude em participar dos espaços de participação social, relatam que eles percebem as coisas de outra forma. Isso, leva a pensar que é necessário criar condições para que a juventude tenha espaço de voz e credibilidade dentro da política de desenvolvimento territorial. Essas condições também devem ser criadas para possibilitar maior participação das mulheres, tendo em vista que no relato de alguns entrevistados foi mencionado sobre a masculinização dos fóruns da política pública.

No México existe o conceito da *comunalidad*, o qual representa essa outra forma de organização social, política e de cumplicidade, muito próximo do que se conceitua como “*bien vivir*”. No entanto, ainda se faz necessário ter reconhecimento e legitimidade por parte das demais escalas que intervêm no território, inclusive, do próprio Estado, no momento de desenvolver ações e projetos que impliquem em desenvolvimento destes espaços sociais. Além disso, deveria contemplar de forma mais efetiva a juventude e as mulheres, como sujeitos importante nas relações sociais, a fim de construir políticas públicas voltadas ao bem-estar e ações emancipatórias de construção de cidadania.

De acordo com Brandão (2008), atualmente, observamos um ambiente sociopolítico fragmentador, vemos muitas vezes, uma predominância de interpretações uniescalares e monofórmicas, algo como uma via de mão única do capitalismo a ser seguida. No entanto, existem muitos avanços teóricos que demonstram a diversidade de trajetórias alternativas de desenvolvimento que são possíveis e em múltiplas escalas. Um bom exemplo disto é a logística dos *ejidos*, onde até mesmo a prestação de serviços externos ao *ejido* também são submetidas às decisões da assembleia *ejidal*, a qual é soberana. Todavia, podemos afirmar que as políticas públicas possuem um papel importante na melhoria das condições de vida das pessoas, como vemos no exemplo do pai de uma das entrevistadas, o qual era o coordenador do *ejido* junto à delegação, que mencionou que as políticas públicas ajudaram a melhorar as questões produtivas das famílias *ejidatarios*.

A reflexão crítica sobre as escalas espaciais, no campo das políticas públicas deve estar no centro destas discussões. O campo de participação social e de tomada de decisões podem promover a emancipação cidadã de muitas populações, pois os embates políticos promovem, mobilizam e rompem escalas em alguns processos que estruturam estratégias nas arenas políticas, repletas de sujeitos relações, sociais e redefinições. Desse modo, podemos afirmar que o poder está na aptidão de mobilizar escalas, interpretá-las e fazer intervenções de modo multiescalar, pois qualquer projeto que faça uma supervalorização do local, ou do nacional, ou global deve ser revista (BRANDÃO, 2008). A defesa do território também deve ser multiescalar, conseqüentemente, a ação pública também, pois devem ser emancipatórias e criar condições para que os atores sociopolíticos se organizem em vários âmbitos, para realizar ações que possam orientar a tomada de decisão a longo prazo.

Ainda que a compreensão do que é desenvolvimento seja muito distinta, mesmo em meio as famílias que vivem no território, esses debates são muito pertinentes nas arenas políticas de participação social. Inclusive, sobre o dilema da juventude, com relação a perspectiva de vida ao decidir sobre ficar ou sair do *ejido*, para estudar. A valorização do conhecimento prático também é uma forma de sabedoria que não deprecia o conhecimento científico formal e isso também pode ser trabalhado dentro de uma perspectiva de desenvolvimento territorial. Nos dois territórios pesquisados a relação que os agricultores familiares possuem com a natureza é bastante marcante. Sobretudo no caso mexicano, pois em uma das situações relatadas por uma entrevistada, em que uma empresa fez a proposta de utilizar a água natural que nasce dos serros, em um dos *ejidos*, em água mineral para comercializar e gerar renda aos *ejidatarios*, os mesmos rechaçaram a proposta ressaltando que a água do *ejido* não é mercadoria.

Entretanto, isso não significa que as comunidades são fechadas à construção de parcerias, pelo contrário, existem alguns projetos que são desenvolvidos na comunidade, muitos deles com recurso do próprio *ejido*, mas, outros só são possíveis com o apoio de alianças regionais. Um destes parceiros é a Universidad Autónoma Chapingo, com projetos de extensão. Isso também ocorreu no território Vale do Rio Pardo, inclusive com a atuação do NEDET, durante dois anos. O que chama atenção aqui é a grande contribuição regional que as universidades têm capacidade de oferecer em suas áreas de abrangência, a qual o Estado deveria estar mais atento,

no sentido de apoiar maior quantidade de projetos de extensão, e também para a assessoria no âmbito de políticas públicas.

De forma geral é possível afirmar que o PRONAT se constituiu em um importante espaço institucional para a discussão do desenvolvimento, aproximando os atores sociais do Estado. O que vai ao encontro do que Leite et al (2010, p. 354) observam:

(...) a criação dos territórios, em particular aqueles implantados no meio rural, colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante em torno do desenvolvimento entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não “se falavam”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores que constituem o território sejam melhor “trabalhados”, bem como estimulou esses atores a implementarem ações conjuntas, em diálogo ou não com o Estado, orientadas para o desenvolvimento.

A dimensão econômica do desenvolvimento é muito importante para o território, mas não é a única e, além disso é fundamental problematizar sobre que tipo de economia o território quer priorizar. No território Vale do Rio Pardo existem duas situações com relação a questão cultural e econômica: na região sul a produção de tabaco é bastante expressiva junto a agricultura familiar, mas a dimensão econômica é um ponto de conflito dentro das discussões territoriais, pois outro ponto que ganha centralidade é a diversificação da produção e essas decisões referentes às prioridades territoriais devem orientar as políticas públicas, sem imposições externas. Na região norte do mesmo território existe uma demanda por políticas públicas relacionadas ao turismo rural, mas também há um ponto de conflito com relação a base econômica da agricultura familiar, a qual também se soma as *commodities* do agronegócio. Todavia, isso não justifica que as tomadas de decisões com relação aos projetos territoriais sejam pautadas por demandas ou interesses exógenos.

Para exemplificar essa questão, utilizamos a situação enfrentada com a pandemia do COVID 19 no território do Vale do Rio Pardo, que impactou de forma direta todo o território fazendo com que mudasse a logística de abastecimento de alimentos. Essa mudança provocou complicações com relação a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar. Com o fechamento de restaurantes, órgãos públicos e demais entidades que eram abastecidos pela agricultura familiar foram fechados em razão de manter o distanciamento social. Todas as entregas a esses

estabelecimentos foram canceladas, bem como, o fornecimento de alimentos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No entanto, ao mesmo tempo em que se sofreu esse impacto no sistema agroalimentar, também começam a surgir muitas discussões sobre essa temática, o que promove em certa medida uma politização do tema alimentação. E esse debate sobre a mudança no consumo de alguma forma acabou estimulando, em algumas realidades, os mercados de comercialização de cadeias curtas. Essa logística foi criada pela necessidade, tanto por parte dos agricultores familiares que seguiam com a produção de alimentos, como também por parte dos consumidores, os quais logo que iniciaram as restrições para a segurança sanitária, temiam pela possível falta de alimentos. Mas, logo o debate com relação a politização da alimentação e a promoção de outros canais de comercialização facilitaram o processo de aproximação de agricultor e consumidor, uma relação que ainda não está consolidada, mas que pode ter bons resultados. Esse processo pode sinalizar para um pacto entre agricultura familiar e consumidores, com o fortalecimento das cadeias curtas de comercialização, pela tomada de consciência dos consumidores, ou, esse processo poderia ocorrer por definição em plenária territorial como uma prioridade de desenvolvimento econômico e social para o território, a partir de uma discussão mais ampla como o debate da soberania alimentar.

O conjunto das dimensões que envolve o desenvolvimento pode ser debatido ao mesmo tempo em que contribui para a organização política e institucional do território, articulando todas as dimensões. Da mesma forma no território tem várias escalas de interesses, desde as pessoas que vivem no território, que usam esse território e que se apropriam dele, como os que representam outras escalas que são externas a escala territorial, como a escala nacional, a escala global de empresas e interesses transnacionais. O caso do território Atenco-Tecoco evidencia esse confronto de escalas, onde o interesse expresso na dimensão econômica pela escala exógena, interferiu em todas as dimensões do desenvolvimento, o que desestabilizou a organização política da base social do território.

No entanto, se a prioridade for a dimensão econômica, o interesse, neste caso, dos atores sociais, seria um interesse coletivo de se desenvolver economicamente, mas sem se distanciar das outras dimensões do desenvolvimento que também são fundamentais. Com isso seria posto em debate e conseqüentemente teria a necessidade de mediação com todas as demais escalas que possuem algum tipo de

interesse nesse território. O que se observa, tanto neste sentido quanto nas outras dimensões priorizadas, é que o Estado é o ator que tem a maior capacidade de agência para fazer esta mediação entre as escalas, para conseguir organizar melhor os debates e defender os interesses de determinado território. Essa mediação é um enorme desafio, por isso a participação social e democrática dos atores se faz tão necessária, sobretudo, porque a perspectiva da política pública de desenvolvimento territorial deverá viabilizar mudanças nas relações de poder historicamente dominantes no território.

As relações entre atores sociais que vivem no território permitem a construção de laços de confiança e relações de empatia com as situações enfrentadas entre as comunidades que compõe a região. É complexo articular essas questões de identidade territorial com propostas multiescalares, mas a realização desta articulação abre possibilidades de diálogo e construção coletiva. Existe uma cultura de participação social nos dois territórios investigados, mas ainda há poucos espaços para isso. Sobretudo, faltam espaços institucionalizados junto ao Estado que legitimem essa participação na hora de construir, fazer a gestão social e monitorar políticas públicas. O fato de no México existir uma lei que normatiza essa participação, não foi o suficiente para que se concretizasse na prática. No entanto, no Brasil o fato de não existir uma lei que garantisse a continuidade da política pública, com as trocas de governo, houve ruptura da continuidade da experiência, que vinha se estruturando de forma promissora articulando os atores sociopolíticos da base social dos territórios, para construir o desenvolvimento territorial em todo o território nacional.

Os processos não são necessariamente de baixo para cima ou de cima para baixo, mas diversificados e específicos a cada território em questão. Eles demandam um misto de protagonismo dos atores locais com atores externos, nas mais variadas escalas. Por isso, em certos casos existem grupos de atores que não atuam apenas no território, mas se organizam em redes sociais ou de políticas públicas que extrapolam as fronteiras do território, permitindo que recorram diretamente, em suas reivindicações, a esferas supra-estaduais e/ou nacionais (SILVEIRA, 2000, p. 123).

Qualquer decisão dos atores sociopolíticos no território, articulados em múltiplas escalas necessita analisar os condicionantes dos processos multidimensionais. Para qualificar esse processo a realização de um diagnóstico e um plano territorial que permita a realização de estudos e que ajude a promover uma aproximação nas mais variadas escalas torna-se fundamental. A responsabilidade no

cumprimento das orientações do plano deve ser pactuada em assembleia, tendo claro que a existência de uma correlação de forças e respaldo político favorece o comprometimento com um projeto de justiça social e ambiental, pautado na promoção da equidade. Em suma, uma concepção multidimensional, multiescalar e multiatorial que articule desenvolvimento e território.

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo principal desta tese foi analisar as perspectivas multidimensional e multiescalar, no contexto de arenas políticas, na configuração das Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México. Nestes países, por diversas vezes, foram instituídas políticas públicas e planos na tentativa de minimizar as “desigualdades regionais”, o que resultava na imposição de um desenvolvimento regional centralizado, focado na urbanização e em planejamentos descontextualizados, impostos de cima para baixo. No entanto, nesta pesquisa orientamo-nos em uma perspectiva do desenvolvimento descolonizador, partindo da valorização das particularidades regionais e do reconhecimento dos processos de formação socioespaciais como uma potencialidade para o desenvolvimento territorial.

Aponta-se por meio dos resultados do presente trabalho que a diversidade regional deve ser analisada e identificada de acordo com seu contexto histórico e por meio do reconhecimento das dinâmicas multidimensionais resultantes do uso do território pelos sujeitos que ali vivem. A realização de uma reflexão mais aprofundada da origem das políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina evidenciou a pertinência da discussão desta temática a partir da análise multiescalar e multidimensional destes processos, pois por meio destas identificou-se as contradições recorrentes nas arenas políticas dos territórios investigados.

Da análise dos dados coletados, conclui-se que não existe uma receita pronta sobre como fazer desenvolvimento territorial. Entretanto, com base nas experiências analisadas e na literatura especializada na temática, pode-se afirmar que alguns elementos e diretrizes são fundamentais para avançar neste processo na América Latina e no Caribe. Um destes elementos é o reconhecimento de que quando tratamos de desenvolvimento, devemos ter presente que este é multidimensional, e não supervalorizar a dimensão econômica, ou seja, reconhecer as múltiplas dimensões (ambiental, social, cultural, econômica, política e institucional) de acordo com a realidade, com a identidade e as prioridades de cada território. Apresenta-se como determinante a redução das desigualdades sociais, e não desigualdades regionais, como prevê o “*patrón de poder*”, pelo contrário, entende-se que a diversidade regional deve ser vista como uma estratégia para um desenvolvimento equitativo.

A pesquisa aponta que é por meio da participação social, acompanhada de uma arquitetura institucional capaz de garantir o enfoque territorial, e coordenada por

uma agência de desenvolvimento sob a liderança do Estado nacional, com uma estratégia ampla de desenvolvimento que dialogue com as normativas existentes nos países, no caso do Brasil com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no México com a Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que será possível construir políticas territoriais mais efetivas. Nesse processo, a parceria estratégica com assessoria de universidades se apresenta como uma grande possibilidade de êxito, tomando como exemplo os núcleos de extensão que atuaram no PRONAT, no caso brasileiro. Além disso, o Estado necessita manter a coordenação e a articulação de todos os programas desenvolvidos sob a perspectiva territorial, de forma eficiente na superação da setorização, bem como, evitar a sobreposição de arenas políticas que discutem com a mesma base social, mas que são lideradas pelos estados ou municípios.

A multidimensionalidade está intimamente conectada com a multiescalaridade, são dois conceitos diferentes, mas que se articulados podem promover arenas políticas de fato representativas para construção e gestão do desenvolvimento territorial. Tudo isso se apresenta como um enorme desafio, mas se coloca como extremamente relevante no campo das políticas públicas. Diante disso, é possível afirmar que a perspectiva de enfoque territorial se apresenta como fator determinante para se pensar e construir iniciativas de desenvolvimento, as quais devem estar estrategicamente articuladas nas múltiplas escalas. Com isso, cabe reafirmar que as políticas públicas não rompem com a estrutura, mas contribuem para a redução das desigualdades sociais e para empoderar os atores sociopolíticos a tomarem consciência sobre suas condições e protagonizar os processos para melhorar sua qualidade de vida.

Outro resultado identificado foi que além de multiescalar e multidimensional, os processos de desenvolvimento territoriais também devem ser multiatorais, revelado a partir da observação das arenas políticas. Constatou-se também que o maior ponto de conflito é a disputa de modelo de desenvolvimento, e de acordo com os dois casos pesquisados, a base social do território possui um entendimento de desenvolvimento territorial, mas outros atores que também atuam ou pretendem atuar no território, têm uma perspectiva de desenvolvimento homogeneizante e articulados com planos e ações vinculados a interesses exógenos. Por essa razão, a escala do Estado é determinante, pois é constantemente disputado pelas forças sociais e pelo mercado,

ao mesmo tempo em que é o ator que realiza a mediação e é responsável pela articulação das políticas públicas.

Atualmente, o desenvolvimento regional no Brasil é planejado por grandes empresas transnacionais, com enormes investimentos estruturantes que atuam e impactam no território. Por isso, cada vez mais observa-se a necessidade do Estado estar na coordenação/mediação dos processos, construindo institucionalidades que garantam a participação social do tecido social dos territórios para discutir sobre o modelo de desenvolvimento a ser planejado para o território. A participação social na construção e nas tomadas de decisão possibilita oportunidade de fala para atores sociais que foram historicamente excluídos destes processos, e também, estão mais suscetíveis a serem explorados pelo capital em suas diversas formas. Entretanto, a criação de uma lei que garanta o enfoque territorial para implementação de políticas públicas não é o suficiente, como se pode observar no caso mexicano. Além da criação da lei, é necessário a criação de instrumentos normativos que possam garantir de fato a execução da política pública de forma que possa mobilizar e fortalecer a participação social.

Tanto no Brasil quanto no México uma das maiores riquezas é a grande diversidade ambiental e cultural, o que deveria ser um estímulo às forças políticas para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento que seja justo, equitativo e participativo. A valorização da diversidade é uma grande oportunidade para o desenvolvimento e dinamização do território para que os atores sejam protagonistas, promovendo oportunidades às populações nas diversas regiões em que vivem. Porém, é preciso resistir às forças hegemônicas do “*patrón de poder*” que busca se apropriar e privatizar os bens naturais, e também, da produção das pessoas que vivem no território.

No entanto, é necessária uma coordenação federativa para operar os planos territoriais, facilitando a interação entre as três escalas do Estado que possa facilitar o fluxo de informações entre as diferentes escalas e garantir autonomia dos atores sociais no planejamento e nas demandas territoriais. Que este processo possa ser planejado de maneira que permita a articulação territorial, com garantia de recursos, como um projeto de Estado Nação comprometido com o bem comum e com a soberania alimentar do seu povo. Porém, cabe salientar que estas políticas públicas necessitam de fundo financeiro com orçamento próprio, passível de ser utilizado conforme a realidade, as necessidades e prioridades de cada território, uma espécie

de fundo estruturante de desenvolvimento regional/territorial, como o fundo europeu, por exemplo, um SUS territorial, para articular escalas espaciais e pensar uma articulação latino-americana.

A grande proposta desse modelo de política pública também coloca como centralidade a importância de se ter consciência de estar mexendo com a vida das pessoas, dos multiatores. Como observou-se nos dois estudos de casos analisados, um dos maiores fatores de conflito está relacionado ao acesso dos bens naturais, no caso mexicano especificamente o principal é a água do qual, historicamente, o capital, por meio de diversas estratégias e planos de desenvolvimento, vem tentando se apropriar, por meio da privatização. O Brasil, historicamente também é visualizado como uma máquina de crescimento econômico, de produção e exportação de matérias primas a custo da exploração e apropriação privada dos bens naturais e da força de trabalho do seu povo que, ao mesmo tempo gera acumulação de capital, produz e reproduz as desigualdades sociais, o que também se observou no território Vale do Rio Pardo.

Dentre as limitações encontradas para a realização desta pesquisa destaca-se o caráter recente da implementação dessas políticas, tanto no México quanto no Brasil. Em consequência, as avaliações produzidas até o presente também são recentes e somam-se à escassa base de dados referentes a essas trajetórias, ainda que vários pesquisadores estejam se debruçando sobre a temática, cujas contribuições, com certeza, trarão novos elementos para o aprofundamento do debate sobre as dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Conclui-se, portanto, que é no território, por meio das arenas políticas, que as dinâmicas multiescalares e multidimensionais adquirem forma, legitimando as particularidades socioespaciais e multiatorais de cada região. Entretanto, se negligenciados estes processos, o padrão capitalista tende a hegemonizar e promover a segregação territorial, a qual se estabelece como uma estratégia de dominação, ou seja, quanto mais segregada estiver a população, mais força têm as iniciativas voltadas à acumulação de capital. Diante desses contextos territoriais, fica um questionamento: será essa uma utopia latino-americana, a formulação e implementação de políticas públicas verdadeiramente territoriais, baseadas no reconhecimento multiatorial, articuladas de forma multiescalar e com arenas políticas estruturadas para construção do desenvolvimento multidimensional?

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, n. 2, p. 379-397, abril/junho 1999.

AREND, S. C. et al. Observando o Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo: Notas sobre as dinâmicas econômicas recentes. **Revista Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 54, p. 234-257, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/11411/8546/>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BACELAR, Tania. Gestão Social e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios: os desafios da multidimensionalidade – uma visão a partir do Brasil. In: Bacelar, Tânia et al. **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009 p. 35 a 52. Disponível em <<http://www.iicabr.iica.org.br/wpcontent/uploads/2014/03/DRS-10.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de L. Rego & A. Pinheiro. 70 ed. Lisboa (Obra original publicada em 1977), 2006.

BASTOS, Valério. **Limites e avanços da gestão social em territórios rurais: uma análise do Território da Borborema - PB**. 2017. 204 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

BERDEGUÉ, Julio. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. In: FERNÁNDEZ, María Ignacia (Org.). **Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman**. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. p. 263-283.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 61- 88.

BRANDÃO, Carlos Antonio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. 2004. 200f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2004. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286011>>. Acesso em: 12 jun. 2019

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M.; MILANI, C. (orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: UFBA, 2008.

\_\_\_\_\_. O necessário diálogo entre a economia política do desenvolvimento e a geografia crítica em momento de crise estrutural do capitalismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC/SP, 2009, p. 1-23. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=1536>>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 163-174. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/mioloPactoNOVO21.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

\_\_\_\_\_. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. **Revista e-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 6-14, dez. 2015. Disponível em: <[http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/174/original/emetropolis\\_n23\\_art-capa.pdf?1450464207](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/174/original/emetropolis_n23_art-capa.pdf?1450464207)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). (2015). Perfil Territorial. Elaboração: CGMA.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Referências para um programa o desenvolvimento territorial sustentável. SDT/CONDRAF, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília: MDA/Departamento de Gestão Territorial, 2009. Disponível em: <[http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/herramientas/Archivos/352017\\_4DOCINSTSD Torientaci.pdf](http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/herramientas/Archivos/352017_4DOCINSTSD Torientaci.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2018.

CAVALCANTE, J. S. B. et al. O PTC à luz da história recente das Relações da sociedade brasileira com o seu mundo rural. In: \_\_\_\_\_. **Lá no território**: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania. Recife: Editora UFPE; [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

CEPAL. Nações Unidas. **Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe**: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Documentos de Proyecto. Santiago: Naciones Unidas, 2017. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2020

CEPAL. Nações Unidas. **Panorama Social da América Latina 2016**. Documento Informativo. Santiago de Chile: CEPAL, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41738-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

DELGADO, D. Impactos en el tejido social y el medio natural de la región Atenco- Texcoco: repercusiones del NAICM. **Revista Artículos y Ensayos de Sociología Rural**, Texcoco, v. 10, n. 19, p. 24-34, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://sociologia.chapingo.mx/articulos-y-ensayos-de-sociologia-rural-numero-19/>>. Acesso em: 20 jul. 2020

\_\_\_\_\_. **Lucha por la tierra y el agua ante la cancelación del proyecto aeroportuario en la región Atenco- Texcoco**. México: ALAS, 2019.

DELGADO, N.; LEITE, S. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: LEITE, S. et.al. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Série desenvolvimento rural sustentável. Brasília: IICA, 2011.

\_\_\_\_\_. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.

\_\_\_\_\_. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, p. 431-473, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2010

DINIZ, Eli. Governabilidade, "Governance" e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 5-21, mai./ago. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ECHEVERRI PERICO, R.; ECHEVERRI PINILLA, A. M. **El enfoque territorial redefine el desarrollo rural**. Santiago de Chile: FAO, 2009.

ECHEVERRI, R.; MOSCARDI, E. **Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México**. Ciudad de México: IICA, SAGARPA, 2005.

ECHEVERRI, Rafael. **Curso de actualización conceptual y Metodológicoengestión del desarrollo Territorial**. Argentina, 2013.

ENCINAS, Alejandro. Aeropuerto: negocios, ecocidio y poder. **Revista Artículos y Ensayos de Sociología Rural**, Texcoco, v. 10, n. 19, p. 7-10, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://sociologia.chapingo.mx/articulos-y-ensayos-de-sociologia-rural-numero-19/>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**: Construcción y deconstrucción del desarrollo. Traducción de Diana Ochoa. 1. ed. Caracas/Venezuela: Fundación Editorial El perro y la rana, 2007. Disponível em: <<https://bibliotecapromocion.msp.gov.ec/greenstone/collect/promocin/index/assoc/HASH018c.dir/doc.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

ETGES, V.; DEGRANDI, J. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 85-94, 2013. Disponível em: <[https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649/pdf\\_9](https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649/pdf_9)>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ETGES, Virginia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O. P.; SILVEIRA, R. L. L. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

ETGES, Virginia. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina**. FAO: 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-y4524s.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019.

FAVARETO, A. *et. al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro (2000-2010)**. Serie Documentos de Trabajo. São Paulo/Santiago do Chile: Rimisp/Cebrap/UFABC, 2014. Disponível em: <[http://rimisp.org/2015/wp-content/52files\\_mf/14024192532014\\_FavaretoEtAlrelatorio\\_RIMISP\\_Mapas\\_Versao19Fevereiro.pdf](http://rimisp.org/2015/wp-content/52files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf)>. Acesso em 14 mar. 2019.

FAVARETO, A. *et. al.* Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade** – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FAVARETO, A. *et.al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios** - Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, A. SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de Desenvolvimento rural no Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER “**Conhecimentos para Agricultura do Futuro**”. Londrina/PR, 2007.

FAVARETO, Arilson. Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas. In: SILVEIRA, R. L. L. da; DEPONTI, C. M. (Org.). **Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. p. 61-92.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/publico/Arilson.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp/Ed. Iglu. 2007.

FAVARETO, Arilson. Três Momentos na Evolução Recente da Gestão Social do Desenvolvimento Territorial – Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: Bacelar, T. et.al. **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009.

FOUILLEUX, Ève. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88125, 2011. Disponível em: <[https://agritropprod.cirad.fr/562389/1/document\\_562389.pdf](https://agritropprod.cirad.fr/562389/1/document_562389.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 212-259, jun. 2000. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

FURTADO, Celso. **El desarrollo económico: un mito**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1975.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1959.

GALVANESE, Carolina Simões. **Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente**. 2018. 235 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018. Disponível em: <[https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2019/02/tese-galvanese-2018\\_versaofinal.pdf](https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2019/02/tese-galvanese-2018_versaofinal.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2020.

GASCA, José. **Geografía Regional: la región, la regionalización y el desarrollo regional en México**. 1. ed. Ciudad do México: Instituto de Geografía, 2009. Disponível em: <<http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/46/46/141-1>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

GHESTI, J. P.; SILVA, S. P. A Abordagem Territorial do Programa Leader na Europa e sua Transferência Institucional ao Contexto Latino-americano: Uma análise crítica. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental** – IPEA, Brasília, n. 14, jun. 2016. p. 219-231. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/160630\\_bru\\_14.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/160630_bru_14.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2020.

GÓMEZ, L.; TACUBA, A. La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? **Revista Economía UNAM** – Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México, v. 14, n. 42, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v14n42/1665-952X-eunam-14-42-93.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR O. **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe**: balance, desafíos e perspectivas. Santiago: CEPAL, 2014. p. 75-101. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37193/1/S1420694\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37193/1/S1420694_es.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2019.

GUDYNAS, Eduardo. Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros. In: REYES RUIZ, J.; CASTRO ROSALES, E. **Contornos educativos de la sustentabilidad**. Guadalajara/México: Editorial Universitaria, 2011. p. 109-144. Disponível em: <<http://ecologiasocial.com/wp-content/uploads/2016/08/GudynasAmbienteDesarrolloEncuentrosMx11.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

HARVEY, David. **Espaços de esperanças**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Layola, 2004.

INEGI. Anuario Geografico México. Estado de México. 2018. Disponível em: <[https://www.inegi.org.mx/app/cuadroentidad/AnuarioGeografico/Mex/2018#mapa\\_m\\_oroografia](https://www.inegi.org.mx/app/cuadroentidad/AnuarioGeografico/Mex/2018#mapa_m_oroografia)>. Acesso em: 17 out. 2019.

KAY, Cristóbal. Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Medios del Siglo Veinte. In: GARCÍA PASCUAL, F. (Org.). **El mundo rural en la era de la globalización**: incertidumbres y potencialidades. Madrid: Universitat de Lleida: 2002. p. 337-429. Disponível em: <[https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537\\_all.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537_all.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2020.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n4/16.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2029.

LA JORNADA. Ei Naicm se *come* el tezontle de 100 cerros. **Periódico La Jornada**, ago. 2018, p. 13. Disponível em: <<https://www.jornada.com.mx/2018/08/15/politica/013n1pol>>. Acesso em: 23 out. 2019.

LA VIA CAMPESINA. **Movimiento Campesino Internacional**. Posicion Sobre Soberania Alimentaria De Los Pueblos. Soberanía Alimentaria, set. 2003. Disponível em: <<https://viacampesina.org/es/posicion-sobre-soberania-alimentaria-de-los-pueblos/>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

LEITE, S. P. et al. **Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial**: análise sobre três casos do meio rural brasileiro. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N. G. (Coord). Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate**:

coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 319-358. Disponível em: <[https://www.academia.edu/36245667/Brasil\\_Rural\\_em\\_Debate\\_Colet%C3%A2nea\\_de\\_Artigos](https://www.academia.edu/36245667/Brasil_Rural_em_Debate_Colet%C3%A2nea_de_Artigos)>. Acesso em: 22 jun. 2019.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. v. 14, p. 169-186. Disponível em: <[https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Volume-14\\_serie-DRS.pdf](https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Volume-14_serie-DRS.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2019.

MAGALHÃES, Clarissa. **Coesão e conflito – Análise das relações entre coalizões sociais e instituições para a governança territorial na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia**. 2017. 268 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017.

MANZONI NETO, A. **Competitividade e desenvolvimento territorial rural: ações e contradições do planejamento federal para territórios rurais no Brasil**. 2017. 256 f. Tese (Instituto de Geociências) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2017.

MARSTON, Sallie A. The social construction of scale. **Progress in Human Geography**, Londres, v. 24, n. 2, p. 219-242, 2000. Disponível em: <<http://www.u.arizona.edu/~compitel/marston.pdf>>. Acesso em: XXXX

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

MATTEI, Lauro. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília: MDA, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/md000013.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MAY, Tim. **Pesquisa social**. Questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, L. DIAS, M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: LEITE, S. et.al. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Série desenvolvimento rural sustentável. Brasília: IICA, 2011.

MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Ciudad de México: Senado Federal, 1917.

MÉXICO. **Gobierno de México**: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco. Abr. 2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Gobierno de los Estados Unidos mexicanos Presidencia de la República, 2001. Disponível em:

<<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>> . Acesso em: 31 jul. 19.

MÉXICO. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT. Ley General de Vida Silvestre. **Diario Oficial de la Federación de 01 de febrero de 2007**. México: Cámara de Diputados, 2007.

MILANI, Carlos R. S. Como articular o “capital” e o “social”? Teorias sobre o capital social e implicações para o desenvolvimento local. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 2, p. 31-54, mai./ago. 2004. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10991/pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, mai./jun. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/ Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT. **Relatório de Balanço Programa NEDET**. Brasília: [s.n.], 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/ Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT. **Sistema de Gestão Estratégica (SGE)**. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html#>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MIRANDA, Maria Irene. A produção do conhecimento científico, os paradigmas epistemológicos e a pesquisa social. **Educação e filosofia**, v. 18, n. 37, p. 239-251, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/576>>. Acesso em: 21 out. 2018.

MORENO-SÁNCHEZ, Enrique. Indicadores económicos para el análisis de la sustentabilidad urbana en el municipio de Texcoco, Estado de México, período 2005-2012. **Revista Paradigma Económico**, Texcoco, v. 7, n. 2, p. 69-97, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://paradigmaeconomico.uaemex.mx/article/view/4800/3205>>. Acesso em: 03 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Características Territoriales, Ambientales y Sociopolíticas del Municipio de Texcoco, Estado de México. **Revista Quivera**, Toluca, v. 9, n. 1, p. 177-206, 2007. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/401/40190110.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Atenco, a diez años del movimiento social por el proyecto del aeropuerto. Análisis sociourbano y político. **Revista Estudios Demográficos y Urbanos**, Ciudad de México, v. 29, n. 3, 2013.

Mozzato, A. Grzybovski, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC - Curitiba**, v. 15, n. 4, p. 731-747. 2011.

NIEDERLE, P.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade** - Florianópolis, v. 12, n. 23, jan/abr. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2013v12n23p97/24732>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma Discussão sobre o Conceito de Desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, mai./ago. 2002. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. Desarrollo Territorial Rural - Analisis de Experiencias en Brasil, Chile y Mexico. In: F. BAQUERO; L. BEDUSCHI; C. FALCONI. **Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe**. 1. ed. Santiago de Chile: FAO, 2007. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/es/desarrollo-territorial-rural-analisis-de-experiencias-en-brasil-chile-y-mexico>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

ORTEGA, Antonio C. **Territórios Deprimidos**. Campinas/SP: Alínea EDUFU, 2008.

ORTEGA, Berenice. San Salvador Atenco: La formación de una identidad de clase en la resistencia. In: **Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe**. Programa Regional de Becas: CLACSO, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/ortega.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

OTERO, M. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil In: LEITE, S. et.al. **Série desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IICA, 2011.

PALLOIX, Christian. **La internacionalización del capital**. Madrid: H. Blume, 1978.

PECQUEUR, Bernard. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociada. Revista de Sociologia Política** - PPSP UFSC, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewArticle/11615>> Acesso em: 23 abr. 2019.

PÉREZ-SÁNCHEZ, A.; RAMÍREZ-MIRANDA, C. Gestión Territorial y Soberanía Alimentaria en América Latina: un desafío mayúsculo. In: \_\_\_\_\_. **Gestión Territorial y Soberanía Alimentaria**. Experiencias Latinoamericanas. 1. ed. Texcoco: Universidad Autónoma Chapingo, 2018.

PINTO, Aníbal. Natureza e Implicações da “Heterogeniedade Estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinqüenta Anos do Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2. p. 567–588. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1627/S33098N962Av2\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1627/S33098N962Av2_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 07 jul. 2020.

POSGRADO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL – PCDR. **Desarrollo rural regional: Estado del arte y líneas de investigación.** Universidad Autónoma Chapingo, Dirección de Centros Regionales Universitarios, 2013.

PRADO JUNIOR, Caio. **Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista.** Edição eletrônica (Ebook): Ridendo Castigat Moraes, 2002.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 6, n. 2, p. 73-90, mai./ago. 2000. Disponível em: <<https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2013/04/quijano-anibal-el-fantasma-del-desarrollo-en-america-latina.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2020.

RADOMSKY, Guilherme F. W. Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento A crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 75, fev. De 2011. P. 149-162. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n75/09.pdf>>. Acesso em: 06. out. 2020.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. **Revista Ambiência**, Guarapuava, v. 8, n. 5, p. 699-719, nov. 2012. Edição Especial 1. Disponível em: <<https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/view/2021/1790>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. A análise escalar nos estudos das dinâmicas territoriais: considerações a partir de experiências de desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 269-287, 2014.

RAMBO, A. G.; BATELLA, W. Escalas geográficas de poder e gestão: uma análise acerca do território rural oeste catarinense e da região metropolitana de Chapecó. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 12. 2014, Vitória. **Anais...** Vitória: UFES, 2014. p. 1-12. Disponível em: <[http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404144521\\_ARQUIVO\\_2014\\_RAMBO-BATELLA\\_CBG\\_30-06\\_enviado.pdf](http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404144521_ARQUIVO_2014_RAMBO-BATELLA_CBG_30-06_enviado.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2019.

RAMÍREZ, B. Do debate sobre as escalas à apologia localista na América Latina. In: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L. **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina/ organização - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.**

RAMÍREZ-MIRANDA, César. **Elementos para un desarrollo alternativo en la región Atenco- Texcoco.** In: Palestra concedida a Facultad de Estudios Superiores Aragón – FES, UNAM, Ciudad de México: 2019.

RAMÍREZ-MIRANDA, César. Repensar el territorio, repensar el desarrollo rural. In: HERNÁNDEZ, M.; RAMÍREZ-MIRANDA, C.; MENÉNDEZ, C. **Territorio y gestión del**

**desarrollo epistemologías y experiencias.** Madrid/España: Plaza y Valdés, 2015. p. 23-46.

RAMÍREZ-MIRANDA, César. **Soberanía alimentaria y desarrollo rural.** Implicaciones teóricas y políticas. México: ALASRU, 2017.

\_\_\_\_\_. El enfoque territorial del desarrollo desde la perspectiva municipal. Algunos problemas metodológicos y prácticos. **Revista Textual** - Universidad Autónoma Chapingo. v. 57, p. 39-64, 2011.

\_\_\_\_\_. Crítica al establishment del desarrollo en el campo: nueva ruralidad y desarrollo territorial rural. **Revistas Unam/estudios latinoamericanos** - Ciudad do México, n. 27-28, p. 107-128, jan./dez. 2011. Disponível em: <<http://revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/49379/44420>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

REIS, José. **Uma Epistemologia do território.** Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2006. Disponível em: <[http://www.uesc.br/cpa/artigos/uma\\_epistemiologia\\_territorio.pdf](http://www.uesc.br/cpa/artigos/uma_epistemiologia_territorio.pdf)> Acesso em: 13 dez 2017.

RIBEIRO, Flávio D. Desenvolvimento como Evolução. **Revista de História** - n. 148, p. 157-204, 2003. <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18957/21020>> Acesso em: 16 mar 2020.

RODRIGUES, Leandro. **Territórios rurais e desenvolvimento no Rio Grande do Norte: política e planejamento.** Tese. 2016. 301 f. (Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, Centro de ciências humanas, letras e artes) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2016.

RODRÍGUEZ, Carlos. El desarrollo rural en tiempos de la Gran crisis: retos intelectuales y posibilidades de transformación. In: **III CONGRESO INTERNACIONAL PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO RURAL REGIONAL.** Los actores locales y las instituciones frente a la crisis, realizado del 23 al 25 de septiembre. Oaxaca/México: 2009.

ROSTOW, Walter W. **Las etapas del crecimiento económico.** México: Fondo Cultura Económica, 1961.

SABOURIN, E. MASSARDIER, G. SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública** – v.3 Nº 1. p. 75-98, Ecuador, 2016.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. **Democracia e governo local.** Dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN; FASE, 2001.

SANTOS, M. SOUZA, M. SILVEIRA, M. **Território globalização e fragmentação.** Ed. Humanismo: São Paulo, 1998.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: OSAL – **Observatorio Social de América Latina**, v. 6, n. 16, p. 255-261, jun. 2005. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999, p. 15-26. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/277/86>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia** - São Paulo AGB, n.54, p.81-99, jun.1977.

SANTOS, Milton. et al. O Papel Ativo da Geografia – Um Manifesto. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, jul./dez. 2000. Disponível em: <[http://www.laget.eco.br/pdf/09\\_7\\_santos.pdf](http://www.laget.eco.br/pdf/09_7_santos.pdf)>. Acesso em: 04 mai. 2019.

SAQUET, Marcos Aurelio. A identidade como Unidade Processual Relacional e Mediação no Desenvolvimento do e no Território. In: \_\_\_\_\_. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp, 2004.

SCHIAVINATTO, Monica. **Desenvolvimento Territorial: Inovação ou Imposição?** Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina. 2013. 204 f. Tese de Doutorado (Centro de Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/14035>>. Acesso em: 13 out. 2020.

SENRA, K. V. **Desenvolvimento e território**. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil. Santiago, Chile: CEPALILPES/ GTZ, Versão Preliminar, julho de 2007.

SILVA, Felipe Prado Macedo da. **Desenvolvimento territorial: a experiência do território do sisal na Bahia**. 2012. 251 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13551/1/DesenvolvimentoTerritorialExperiencia.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SILVA, Taciane. **“Brigas de beleza”**: a construção de consensos no fórum de comunidade de política pública do Território Rural Vale do Rio Pardo – RS.

Dissertação. 2017. 86 f. (Programa de Pós-graduação em Extensão Rural), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2017.

SILVEIRA, Maria Laura. O espaço da globalização: usos diversos, comando único. In: SOUZA, Álvaro José de; et al. (Org.). **Milton Santos – Cidadania e Globalização**. Bauru: Editora Saraiva, 2000. p. 121-127.

SKOUFIAS, E.; LOPEZ-ACEVEDO, G. **Desigualdades Regionales de Bienestar al Interior de los Países de América Latina**. México, 2009. Disponível em: <<http://rete.inf.br/index.php?50=observatorio&ubcFiltro=bib>> Acesso em: 05 de mar. 2019.

SMITH, Neil. **Contornos de uma política espacializada**: veículos dos sem-teto e a produção de escala geográfica. In: ARANTES, Antônio A. (Org.). O espaço da diferença. Campinas: Papirus, 2000. p. 132-159.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

\_\_\_\_\_. **Geografia, diferencia y políticas de escala**. Terra Livre, São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, Ano 18, n19, p.127-145, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias** - Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2019.

STEDILE, J.P; CARVALHO, H.M de. Soberania Alimentar. In: CALDARTE, R.S; PEREIRA, I.B; ALENTEJANO, P; FRIGOTO, G. (Org.). **Dicionário de Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 716-724. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2012/08/CALDART-Dicion%C3%A1rio-Campo-2012.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.

TECCHIO, Andréia. **Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. Tese. 2017. 289 f.(Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

THOMPSON, John. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa (2ª ed., Grupo de Estudos sobre Ideologia, Comunicação e Representações Sociais da Pós-Graduação do Instituto de Psicologia da PURCS, Trad.). Rio de Janeiro: Vozes. (Obra original publicada em 1990), 1995.

VAINER, C. B. A violência como fator migratório: Silêncios teóricos e evidências históricas. Travessia – **A Revista do Migrante**, v. 9, n. 25, p. 5-9, mai./ago. 1996.

VEIGA, José. **A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/13340/abordagens-metodologicas-em-politicas-publicas/i/pt-br>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

VIÑÁN, Patricio. La matriz colonial, los movimientos sociales y los silencios de la modernidad. In: WALSH, Catherine (Org.). **Pensamiento crítico y matriz (de)colonial: reflexiones latinoamericanas**. Quito/Equador: Abya-Yala, 2005. p. 71-109. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7426/1/Walsh%20C-Pensamiento%20cr%20y%20matriz%20de%20colonial.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/07.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

WANDERLEY, M. FAVARETO, A. **A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas**. Relatório Final - Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola – IICA. Brasília, 2013.

YO PREFIERO EL LAGO. **Proyecto manos a la cuenca**. 2019. Disponível em: <<http://yoprefieroelago.org/comparte/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ZICCARDI, Alicia. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. 1. ed. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004. p. 245-272. Disponível em: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.