

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL

Lucas Moretz-Sohn David Vieira

**INSERÇÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL  
NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E A INCLUSÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Santa Maria, RS  
2018



**Lucas Moretz-Sohn David Vieira**

**INSERÇÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL  
NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E A INCLUSÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural**.

Orientadora: Vivien Diesel

Santa Maria, RS  
2018

Vieira, Lucas Moretz-Sohn David  
INSERÇÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL NA POLÍTICA DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A INCLUSÃO PRODUTIVA DE  
COMUNIDADES QUILOMBOLAS / Lucas Moretz-Sohn David  
Vieira.- 2018.  
203 p.; 30 cm

Orientador: Vivien Diesel  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós  
Graduação em Extensão Rural, RS, 2018

1. Política Pública 2. Igualdade Racial 3. Territórios  
Rurais 4. Povos Tradicionais 5. Inclusão Produtiva I.  
Diesel, Vivien II. Título.

**Lucas Moretz-Sohn David Vieira**

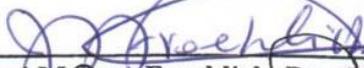
**INSERÇÃO DA AGENDA ETNICO- RACIAL  
NA POLITICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E A INCLUSÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural**.

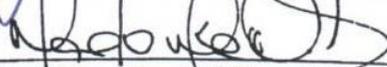
**Aprovado em 31 de agosto de 2018**



**Vivien Diesel, Dra. (UFSM)**  
(Presidenta/Orientadora)



**José Marcos Froehlich, Dr. (UFSM)**



**Marcelo Miná Dias, Dr. (UFV) - videoconferência**

Santa Maria, RS  
2018



## **DEDICATÓRIA**

A meus pais, José Carlos e Claudia Maria, meu irmão Felipe, minha cunhada Natália, e meu sobrinho Benício; pois são o elo mais importante da minha existência e motivação. Dedico também aos e às quilombolas da Linha Fão, por tudo o que significaram nessa trajetória. E a minha orientadora, Vivien Diesel, pela construção que me proporcionou academicamente/profissionalmente, mas principalmente humana.



## AGRADECIMENTOS

A concretização desse trabalho não foi possível sem o auxílio, compreensão e dedicação de várias pessoas. Agradeço a todos (as) que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste trabalho, de forma especial, agradeço:

- a minha orientadora Vivien Diesel, pela oportunidade concedida de ter sido seu orientado, pela confiança em mim depositada, e pela pessoa humana, incentivadora e dedicada, muito obrigado pela orientação;

- ao professor José Marcos Froehlich, pela oportunidade de trabalhar como pesquisador no projeto vinculado as comunidades quilombolas, mas principalmente, a contribuição para a minha formação acadêmica e humana.

- aos meus pais, por todo o amor que me criaram, e o incentivo que sempre me deram;

- ao meu irmão, pela amizade e companheirismo de toda uma vida;

- minha cunhada, pela amizade, incentivo e por ter gerado meu bem mais precioso;

- ao meu sobrinho Benício, que mesmo tendo poucos meses de vida, de algum modo, me incentivou;

- aos e as amigas que muito contribuíram para que aqui chegasse, em especial aos meus ex-professores, acadêmicos e da vida: Kleberon, Marcus Vinícius, Fábio Coelho, Paulo Marcelo, Luciano Machado e Manuel Vazquez, por todo o incentivo e atenção dada ainda durante a graduação (e até bem antes disso), e para que este momento pudesse acontecer;

- aos (as) amigos (as), professores (as) e funcionários (as) do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, em especial: a Laila (com quem compartilhei toda essa trajetória do mestrado, minha fiel companheira), Andrés, Iolanda, Fran Coghetto, Jana Betto e Diego Camelo, pela paciência e amizade no cotidiano da salinha;

- a toda equipe NEDET Centro Serra/UFSM, em especial ao Sílvio Calgaro Neto, Hector, Elis, Martin, Edu Perkovski e Andressa, que me proporcionaram dias de muito aprendizado e companheirismo;

- a Comunidade Quilombola Linha Fão, em especial a Dona Mida, Márcia e a amiga Fernanda Miranda, por toda a vivência, aprendizado e todo elo proporcionado.

- aos amigos que aqui compartilhei morada e bons momentos;

- ao amigo Beto e sua família, que me possibilitou rever conceitos, amadurecer mais como sujeito, pela amizade e os momentos propiciados;

- à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), cujo trabalho foi realizado sob o Código de Financiamento 001;

- ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me permitiu continuar desenvolvendo meu trabalho com as comunidades quilombolas;

Enfim, a todos (as) àqueles (as) que fazem parte da minha vida e que são essenciais para eu ser, a cada dia nessa longa jornada, uma pessoa melhor.

## **RESUMO**

### **INSERÇÃO DA AGENDA ÉTNICO- RACIAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A INCLUSÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

**AUTOR:** Lucas Moretz-Sohn David Vieira  
**ORIENTADORA:** Vivien Diesel

Partindo do reconhecimento da extrema desigualdade étnico-racial no Brasil, o estudo visou discutir a inserção da agenda étnico-racial na Política de Desenvolvimento Rural com enfoque territorial, implementada pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário. Usando como referencial teórico a Sociologia da Ação Pública, foi analisada a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) no Território Centro Serra (RS) no período 2009/2017 e suas repercussões para a comunidade quilombola Linha Fão (município de Arroio do Tigre). As categorias analíticas sugeridas no Pentágono das Políticas Públicas (atores, das representações, das instituições, dos processos e dos resultados) foram utilizadas para orientar a análise da implementação. As análises foram realizadas com base na revisão da literatura científica produzida sobre o tema (para contextualização da agenda étnico-racial, da política de desenvolvimento territorial e da trajetória histórica da configuração social do território Centro Serra), análise de documentos normativos do PRONAT, análise das atas do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) Centro Serra, observação participante e entrevistas semi-estruturadas a membros da comunidade quilombola. Como resultados, observou-se que a política pública de desenvolvimento territorial, por si só, não garante a inclusão produtiva de comunidades quilombolas e que, mesmo com o recurso sendo acessado, não gerou muita expectativa na comunidade quanto a sua execução. Considera-se que devido à política territorial brasileira ter sua origem em uma política voltada para agricultura familiar e dada a alta exigência burocrática para a submissão de propostas, há limitada possibilidade de participação da comunidade quilombola neste processo. O histórico de ocupação do território analisado, caracterizado por uma contínua expropriação de terras dos grupos mais vulneráveis, fez com que eles adotassem modos de vida distintos daqueles recomendados pela política territorial.

**Palavras-chave:** Política Pública. Igualdade Racial. Territórios Rurais. Povos Tradicionais e Inclusão Produtiva.



## **ABSTRACT**

### **INSERTING THE ETHNIC-RACIAL PROGRAM IN THE TERRITORIAL DEVELOPMENT POLICY AND THE PRODUCTIVE INCLUSION OF QUILOMBOLAS COMMUNITIES**

**AUTHOR: LUCAS MORETZ-SOHN DAVID VIEIRA  
ADVISOR: VIVIEN DIESEL**

From the recognition of the extreme ethnic and racial inequality in Brazil, the study aimed at discussing the integration of ethnic-racial “agenda” in the Rural Development Policy with a territorial approach. Using Sociology of Public Action as theoretical frame, the implementation of “Programa de Desenvolvimento Sustentavel de Territorios Rurais (PRONAT) in the “Centro Serra” territory and its impact to the “Comunidade Quilombola Linha Fão” (municipality of Arroio do Tigre) was analyzed for 2009/2017. Suggested analytical categories of the Public Policies Pentagon (actors, representations, institutions, processes and results) were used to guide the analysis of the policy implementation. The analyses were carried out based on a review of the scientific literature produced on the theme (for contextualization of ethnic-racial “agenda”, characterizes territorial development policy and the historical trajectory of “Centro Serra” social configuration), analysis of PRONAT normative documents, the minutes of CODETER meetings, participant observation and semi-structured interviews with “quilombola” community members. As research results, it was observed that the territorial development public policy, by itself, does not guarantee the productive inclusion of “Quilombola” communities and that, even with the resource being accessed, did not generate much expectation in the community regarding its execution. It is considered that due to Brazilian territorial policy origins (with a family farm orientation) and given the high bureaucratic requirement for the submission of proposals, there is limited opportunity to Quilombola community agency in this process. The territory history, characterized by a continuous expropriation of lands of the most vulnerable groups, made them search and adopt livelihoods other than those recommended by the territorial policy.

**Keywords: Public Policy. Racial equality. Rural Territories. Traditional People and Productive Inclusion.**



## LISTA DE SIGLAS

ABA	– Associação Brasileira de Antropologia
ACIS	– Associação Comercial, Industrial e de Serviços, Lagoão-RS
ACOLISA	– Associação Comunitária de Linha Salete/Ibarama-RS
AMAI	– Associação de Mulheres Agricultoras de Ibarama-RS
AMCSERRA	– Associação de Municípios do Centro Serra
AMJURPS	– Associação Municipal de Jovem Rural de Passa Sete
APL	– Arranjos Produtivos Locais
APPROLERI	– Associação de Pequenos Produtores de Leite do Assentamento Rincão do Ivaí
AREJUR	– Associação Regional da Juventude Rural
ATER Quilombola	– Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola
ATG	– Assessora Territorial de Gênero
ATGS	– Assessor Territorial de Gestão Social
ATIP	– Assessor de Inclusão Produtiva
BIRD	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BSMR	– Brasil Sem Miséria Rural
CAE	– Comitês de Articulação Estadual
CEDRS	– Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	– Caixa Econômica Federal
CGMA	– Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação
CGU	– Controladoria-Geral da União
CIAT	– Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CIJACUÍ	– Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí
CITE 122	– Clube de Integração e Troca de Experiência, Lagoão-RS
CMDR	– Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CNDRS	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER Centro Serra	– Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Centro Serra
COMACEL	– Cooperativa Agrícola Mista Linha Cereja Ltda
COMDER	– Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Passa Sete-RS
CONDRAF	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	– Consórcios Intermunicipais de segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
Cooperfumos	– Cooperativa Mista dos Fumicultores do Brasil Ltda.
COREDE	– Conselhos Regionais de Desenvolvimento
COREDE Vale do Rio Pardo	– Conselho de Desenvolvimento Regional Vale do Rio Pardo
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
DAP	– Declaração de Aptidão ao PRONAF
DFDA	– Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário
DPMR	– Diretoria de Políticas Públicas para Mulheres Rurais
EFASOL	– Escola Família Agrícola de Vale do Sol-RS
EES	– Empreendimentos Econômicos Solidários
EMATER	– Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMEF Vitalino Muniz	– Escola Municipal de Ensino Fundamental Vitalino Muniz

FACQ-RS	– Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do Estado Rio Grande do Sul
FAMURS	– Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul
FCP	– Fundação Cultural Palmares
FEAPER	– Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
FEICOOP	– Feira Internacional de Economia Solidária e Cooperativismo
IICA	– Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	– Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IS	– Incubadora Social
MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social
MNU	– Movimento Negro Unificado
MPA	– Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	– Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTb	– Ministério do Trabalho
NEDET Centro Serra	– Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Centro Serra
OGU	– Orçamento Geral da União
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
ONGs	– Organizações Não-Governamentais
ONU	– Organização das Nações Unidas
OSCIP Você Mulher	– Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Você Mulher, Sobradinho - RS
PAA	– Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	– Programa Bolsa-Família
PBQ	– Programa Brasil Quilombola
PBSM	– Plano Brasil Sem Miséria
PDBR	– Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PMDR	– Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDRS	– Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNPIR	– Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PRE	– Pró-Reitoria de Extensão
PROINF	– Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	– Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTC	– Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	– Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RA	– Relatório Antropológico
RTID	– Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SAN	– Segurança Alimentar e Nutricional (
SDR-RS	– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Rio Grande do Sul
SDT	– Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAD	– Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SENAES	– Secretaria Nacional de Economia Solidária
SEPIR	– Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SICONV	– Sistema de Convênios
SPM/PR	– Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres da Presidência da República
STR	– Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
UFSM	– Universidade Federal de Santa Maria



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Recurso disponível a projetos apresentados por ente federado municipal ou estadual.....	56
Quadro 2 -	Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares) em 2006, dos municípios que compõe o território Centro Serra.....	79
Quadro 3 -	Situação geral de vulnerabilidade dos municípios do Centro Serra.....	83
Quadro 4 -	Objetos financiáveis via Programa de Apoio à Infraestrutura e Serviços para Agricultura Familiar nos Territórios Rurais, PROINF 2015 (elaborado no antigo MDA) .....	102
Quadro 5 -	Itens financiáveis para o PROINF 2018 (feito pela SEAD).....	103
Quadro 6 -	Crítérios e subcrítérios para a seleção de projetos aprovados na Sessão Plenária do CODETER Centro Serra no dia 15 de março de 2016.....	105
Quadro 7 -	Atores coletivos públicos e privados que compõe a Plenária do CODETER Centro Serra em 2017.....	109
Quadro 8 -	Composição do Núcleo Técnico e do Núcleo Dirigente do CODETER Centro-Serra, 2015-2017.....	113
Quadro 9 -	Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais.....	114
Quadro 10 -	Situação dos projetos do PROINF 2010 cadastrados no SICONV via CI Vale do Jacuí, no ano de 2013.....	117
Quadro 11 -	Últimas reuniões do CODETER Centro Serra com participação da Comunidade Quilombola Linha Fão.....	140
Quadro 12 -	Discriminação dos objetos presentes no PROINF 2010 para diferentes públicos.....	142



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Mapa da localização aproximada das Reduções Jesuíticas de 1626 a 1638 municipal ou estadual.....	64
Figura 2 -	Mapa dos caminhos de penetração no Rio Grande do Sul no século XVIII.....	66
Figura 3 -	Mapa dos Biomas do Rio Grande do Sul e localização do atual território Centro Serra.....	72
Figura 4 –	Divisão Municipal do Rio Grande do Sul em 1900.....	75
Figura 5 -	Mapa do histórico de povoamento do Rio Grande do Sul e a localização do atual território Centro Serra.....	77
Figura 6 -	Mapa dos principais produtos do VAB da Agropecuária dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo (2012).....	82
Figura 7 –	Localização das Comunidades Quilombolas presentes no Território Centro Serra.....	85
Figura 8 –	Mapa do Território Centro Serra e sua localização no Rio Grande do Sul.....	98
Figura 9 -	Limites totais dos territórios propostos no processo de regularização fundiária da Comunidade Linha Fão, Arroio do Tigre, RS.....	132
Figura 10 -	Divisão da Linha Fão em 1980.....	133
Figura 11 -	Foto do caminhão carregado com o kit de equipamentos da horta comunitária, no pátio da APATI, em Arroio do Tigre-RS.....	146
Figura 12 -	Foto da chegada do caminhão na Comunidade Quilombola Linha Fão, localidade de Sítio Novo, em Arroio do Tigre-RS.....	147
Figura 13 -	Abertura dos buracos quando iriam ser colocar os postes de sustentação da estufa.....	148
Figura 14 -	Reunião realizada na Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre, com o vice-prefeito e seus secretários em 03 de maio de 2018.....	149
Figura 15 -	Entrevista com um dos integrantes da Comunidade Quilombola Linha Fão, em visita ao local.....	149



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO.....</b>	<b>27</b>
2.1	HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
2.2	HISTÓRICO DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
2.3	AS PERSPECTIVAS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
2.4	A SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA E O PENTÁGONO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
2.5	A OPORTUNIDADE DE APLICAR NOVAS ABORDAGENS NO ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO.....	39
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA PERMEABILIDADE À AGENDA ÉTNICO-RACIAL.....</b>	<b>41</b>
3.1	HISTÓRICO DA ABORDAGEM TERRITORIAL.....	42
3.1.1	A inserção da abordagem territorial na América Latina e as primeiras políticas públicas com este viés.....	42
3.1.2	A inserção da abordagem territorial no Brasil.....	43
3.2	DIFERENCIAÇÕES NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	46
3.2.1	O direcionamento para a agricultura familiar: do PRONAF Infraestrutura e Serviços ao PRONAT.....	46
3.2.2	O direcionamento à pobreza rural e o Programa Territórios da Cidadania..	50
3.2.3	A qualificação da gestão social do território e a atuação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs).....	53
3.3	OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SOB A ÓTICA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA.....	57
3.4	IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A NECESSIDADE DE DIFERENCIAÇÃO DAS AÇÕES PARA PÚBLICOS ESPECIAIS.....	59
<b>4</b>	<b>O CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A CONFIGURAÇÃO SOCIAL NO CENTRO SERRA (RS).....</b>	<b>61</b>
4.1	HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO INICIAL DO BRASIL MERIDIONAL.....	63
4.2	HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO DO ATUAL TERRITÓRIO CENTRO SERRA E SUAS IMEDIAÇÕES.....	71
4.3	A DIVERSIDADE SOCIAL E ECONÔMICA NO ESPAÇO DO ATUAL CENTRO SERRA.....	79
4.4	AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO CONTEXTO DOS GRUPOS EM CONDIÇÃO DE MAIOR VULNERABILIDADE SOCIAL E DA SOCIEDADE LOCAL.....	84
4.5	OS TERRITÓRIOS COMO ARTICULAÇÃO DE TERRITORIALIZAÇÕES DE GRUPOS DIVERSOS.....	89
<b>5</b>	<b>A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO PROGRAMA NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA.....</b>	<b>91</b>
5.1	A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA: CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	93

5.1.1	A delimitação das fronteiras do Território Centro Serra .....	95
5.1.2	A definição da ação pública do CODETER.....	99
5.2	A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO CENTRO-SERRA E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS COMO ATOR POLÍTICO.....	107
5.2.1	A composição do CODETER e a representação das comunidades tradicionais e quilombolas na Plenária.....	108
5.2.2	A composição do CODETER e a representação das comunidades tradicionais e quilombolas nas instancias dirigentes.....	111
5.3	A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS COMO BENEFICIÁRIAS.....	115
5.4	A BUSCA PELA INCLUSÃO NA TRAJETÓRIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO CENTRO SERRA.....	124
6	<b>A INCORPORAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DE LINHA FÃO.....</b>	<b>128</b>
6.1	A FORMAÇÃO DA COMUNIDADE NEGRA RURAL DE LINHA FÃO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	130
6.1.1	Histórico da formação da comunidade de Linha Fão.....	130
6.1.2	Histórico da relação da comunidade Linha Fão com as Políticas Públicas estaduais e federais.....	135
6.2	TRAJETÓRIA DE INCORPORAÇÃO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA LINHA FÃO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	138
6.2.1	A incorporação da comunidade quilombola Linha Fão enquanto ator político no âmbito do território.....	138
6.2.2	A incorporação da comunidade quilombola Linha Fão enquanto beneficiária dos recursos do PRONAT: o caso da “estufa”.....	142
6.3	A EXECUÇÃO DO “PROJETO DA ESTUFA” ENQUANTO AÇÃO COLETIVA VINCULADA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	145
6.3.1	Os desafios de mobilização dos atores coletivos para efetivação da disponibilização dos recursos à comunidade Linha Fão.....	145
6.3.2	A mobilização interna na Comunidade Quilombola Linha Fão para a execução do “Projeto da Estufa”.....	150
6.3.3	Novas configurações da ação coletiva na Comunidade Quilombola Linha Fão.....	152
6.4	A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL FRENTE AO DESAFIO DA INCLUSÃO NA COMUNIDADE QUILOMBOLA LINHA FÃO.....	153
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>156</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>160</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>172</b>





## 1 INTRODUÇÃO

Quando se aborda a questão da implementação de políticas sociais no Brasil, ressalta-se a urgência de políticas de igualdade étnico racial<sup>1</sup>. Mesmo tendo passado mais de um século da abolição da escravatura, a desigualdade racial constitui uma das mais impiedosas marcas da iniquidade social brasileira. A compreensão deste quadro requer considerar os reflexos da escravidão em termos de consolidação do preconceito e discriminação racial<sup>2</sup>, mas também que a ação pública em relação a esta questão tardou a ocorrer, e tem se mostrado pouco eficaz – especialmente em relação às comunidades negras rurais.

Durante a escravidão no Brasil, que se estendeu de 1500 - quando o país começou a receber o contingente populacional vindo da África - à 1888 - quando cessou legalmente a escravidão, contabilizou-se a vinda de aproximadamente 4,8 milhões de pessoas africanas ao país. Essas pessoas vieram como cativos (as) e foram destinadas a atuar nas mais diversas atividades econômicas (FRANÇA, 2016). Esses dados explicam a significativa presença de pessoas autodeclaradas pardas e negras no conjunto da população brasileira atualmente. No ano de 2016, o número de pessoas autodeclaradas como pardas somava de 95,9 milhões, enquanto 16,8 milhões de pessoas se autodeclararam como negras. Juntos, pardos e negros representavam mais da metade da população do país, que contava em 2016 – no total -com cerca de 205,5 milhões de habitantes (SARAIVA, 2017). Entretanto era bem inferior a participação relativa da população negra no mercado de trabalho, no cenário político, ou no estrato econômico correspondente às melhores condições de vida. Além disso, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), são essas pessoas as mais afetadas pela desigualdade e violência no Brasil (OLIVEIRA, 2017).

No que tange as iniciativas políticas para reverter o cenário de desigualdade, entre os anos de 1980 e 2000 se configuraram três gerações de iniciativas, que abriram diferentes frentes de intervenção nesse campo (JACCOUD, 2008b). Sobre a primeira geração de iniciativas, ela se configurou no momento que se encaminhava a redemocratização no Brasil,

---

<sup>1</sup> “[...] o emprego do termo étnico, na expressão étnico-racial, serve para marcar que essas relações tensas devidas a diferenças na cor da pele e traços fisionômicos o são também devido à raiz cultural plantada na ancestralidade africana, que difere em visão de mundo, valores e princípios das de origem indígena, europeia e asiática”. (BRASIL, 2004, p.13)

<sup>2</sup> O racismo no Brasil nasceu vinculado à escravidão, mas foi mais estruturado como discurso após a abolição, quando se formularam teses de inferioridade biológica dos negros, que se difundiram no país como matriz interpretativa na discussão de questões relativas ao desenvolvimento nacional (JACCOUD, 2008a). Ao longo da história houve renovação dos discursos racistas. Conforme Santos e Maio (2008) podem ser identificadas três correntes do pensamento racial no Brasil, sendo que a última se desdobra em outras duas, considerando o período entre as últimas décadas do século XIX e meados do século XX até os tempos atuais.

em um contexto de crescente mobilização social e política, foi caracterizada pela reorganização do movimento negro (em 1978 o movimento negro reorganizou-se e passou a ser reconhecido como Movimento Negro Unificado (MNU)) e acarretou uma melhor mobilização nacional do movimento negro, ampliando a repercussão política de suas severas críticas ao racismo e à exclusão social (MEDEIROS, 2009). Conforme Jaccoud (2008b), a partir do final da década de 1980, se inicia a segunda geração de iniciativas, que orientou-se à impulsionar o combate à discriminação e ao racismo pela via legal, tornando-os passíveis de enquadramento como crime<sup>3</sup>. Deste modo, a Constituição Federal de 1988, por meio de consideração feita pelo movimento negro, passou a classificar o racismo – que antes era encarado pelo ordenamento jurídico brasileiro apenas como ofensa – como crime inafiançável e irrevogável (SILVA, 2013 a). A terceira geração de iniciativas surgiu em meados de 1990, com a busca pelo combate à discriminação racial refletindo-se na criação de um conjunto de políticas públicas. Do exposto, se observa que a discussão sobre a condição do negro voltou à agenda pública no Brasil somente a partir da década de 1980 (cerca de cem anos após a abolição) (JACCOUD, 2008b).

Desde então, reflexo desta diversidade de frentes de intervenção, três tipos de ações vêm sendo utilizadas no combate às desigualdades raciais: ações afirmativas, ações repressivas e ações valorizativas (JACCOUD e BEGHIN, 2002). Enquanto as ações afirmativas têm como objetivo combater o resultado da discriminação (não o ato em si), as ações repressivas buscam combater justamente o ato discriminatório (discriminação direta). Nas ações repressivas faz-se uso da legislação criminal existente no combate à discriminação. No caso das ações afirmativas, recorre-se à políticas compensatórias, que visam garantir oportunidade aos grupos discriminados, ampliando a participação destes nas diferentes repartições da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Com relações as ações valorizativas, estas são entendidas como aquelas que têm a intenção de combater estereótipos negativos, que foram historicamente construídos e consolidados por meio do preconceito e do racismo. Neste sentido, buscam valorizar e reconhecer a pluralidade étnica característica da sociedade brasileira, e sobretudo buscam a valorização da comunidade afro-brasileira, destacando o histórico papel que tiveram (e ainda tem) para a construção nacional. Por isso,

---

<sup>3</sup> Visando distinguir racismo e preconceito racial de discriminação racial, Hélio Santos conceitua o racismo e o preconceito como maneiras de ver certas pessoas ou grupos raciais, ao passo que discriminação seria a expressão materializada de um ou de outro. O racismo tem como suposição a “superioridade de um grupo racial sobre outro” bem como a “crença de que determinado grupo possui defeitos de ordem moral e intelectual que lhe são próprios” (SANTOS, 2001, p. 85 *apud* JACCOUD e BEGHIN, 2002, p. 38). Hélio Santos ainda conceitua discriminação racial como sendo: uma ação, uma manifestação ou um comportamento que lesa uma pessoa ou grupo de pessoas em virtude de sua raça ou cor. (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

diferentemente das políticas de ações afirmativas, as políticas valorizativas possuem caráter permanente e não focalizado (com o intuito de abranger não somente a população racialmente discriminada, mas toda a população, para que possam viver em conformidade com sua diversidade étnica e cultural) (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

Conforme Jaccoud e Beghin (2002) o combate à desigualdade racial tem que ser realizado em diferentes “frentes”, no sentido de coibir a legitimação da discriminação (o racismo e o preconceito) e, ao mesmo tempo, enfrentar a discriminação racial em suas diversas manifestações (direta ou indireta). Por isso, o combate à desigualdade racial implica em diferentes ações, geralmente implementadas sob diferentes arranjos institucionais. No planejamento das ações há de considerar-se, inclusive, a necessidade de adequação à especificidade da condição do grupo negro em questão – como é o caso das comunidades negras rurais.

Os primeiros estudos reconhecendo as especificidades das comunidades negras rurais foram realizados por volta de 1980, quando antropólogos (as) começaram a interessar-se pela realidade de comunidades nos Estados do Maranhão e do Pará. Como as reivindicações destas comunidades estavam muito vinculadas à questão agrária, tais grupos foram tratados como campesinato negro (ARRUTI, 2008). Para Fiabani (2010) uma peculiaridade desse tipo de campesinato é a estreita relação das comunidades com a terra. Ao utilizarem-na coletivamente, essas comunidades constroem uma territorialidade étnica, sendo a conquista do território uma das pautas mais importantes para este público. Apesar da importância da reivindicação do território, a partir da década de 1990, houve uma mudança nas referências teórico-conceituais utilizadas no reconhecimento político dessas comunidades. Conforme assinalam Lima et al. (2015), ao final da década de 1980 a militância negra retomou efetivamente a luta pelo direito à terra e à preservação cultural destas comunidades. Essa luta acabou desencadeando uma disputa política e teórico-conceitual, ocasião em que se deixou de enfatizar a condição de camponesa das comunidades negras para reivindicar a especificidade étnica (MELLO, 2012). No processo de luta por direitos, estas comunidades vieram a ser tratadas como “remanescentes de comunidades de quilombos” (denominação presente na Constituição de 1988).<sup>4</sup> Com as críticas dirigidas ao uso do termo “remanescentes de comunidades de quilombos”, a Fundação Cultural Palmares (FCP) organizou um seminário em torno do tema “Conceito de Quilombo”. Tal seminário levou a FCP a passar a utilizar o

---

<sup>4</sup> A utilização deste termo consta no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que preceitua: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

termo de ‘quilombos contemporâneos’ (que estava se estabelecendo) (LIMA et al., 2015). Em resposta à FCP, o Grupo de Trabalho Comunidades Negras Rurais da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) se manifestou sobre o tema, em 1994:

O termo [quilombo] não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 1994, p. 82-83).

Conforme Fiabani (2010), passados nove anos do conceito estabelecido pela ABA, a pressão feita pelo movimento das comunidades negras rurais, assim como pelo movimento negro organizado e ainda por setores da sociedade civil, culminou na publicação do Decreto presidencial nº. 4887, de 20 de novembro de 2003. No referido decreto, em seu Art. 2, se conceituou o termo “remanescentes das comunidades de quilombos” considerando-os “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição<sup>5</sup>, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003). O Decreto de 2003, além de precisar a conceituação, estabeleceu os órgãos governamentais responsáveis por emitir a certidão de auto-reconhecimento (a FCP) e pela regularização fundiária (INCRA) e previu ações atendendo as reivindicações das comunidades negras rurais por melhoria em suas condições de vida. Pelo Art. 20 do mencionado decreto definiu-se que “Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura”. Ainda, determinou a formação de um Comitê Gestor para elaborar um Plano de Etnodesenvolvimento,<sup>6</sup> vindo este a constituir-se a base do Programa Brasil Quilombola

---

<sup>5</sup> Conforme Ferreira (2012), o Decreto incorporou o princípio da auto atribuição por influência da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais, avançando na compreensão da identidade étnica desses grupos, e reconhecendo a auto definição como elemento importante para identificação das comunidades.

<sup>6</sup> “Entendemos por etnodesenvolvimento a ampliação e consolidação das áreas de cultura própria, mediante o fortalecimento da capacidade de decisão autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada para guiar seu próprio desenvolvimento e o exercício da autodeterminação, qualquer que seja o nível que considere, e implicam uma organização equitativa e própria de poder. Isto significa que o grupo étnico é unidade político-administrativa com autoridade sobre seu próprio território e capacidade de decisão das áreas que constituem seu projeto de desenvolvimento dentro de um processo crescente de autonomia e autogestão” (Tradução nossa do original em espanhol) (DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE EL ETNOCÍDIO Y EL ETNODESARROLO, p. 24).

(PBQ) (BRASIL, 2003).<sup>7</sup> Atualmente, segundo Brito (2018), contabilizam-se 3,2 mil comunidades quilombolas reconhecidas (com certificado da Fundação Cultural Palmares) no Brasil, distribuídas nas diferentes regiões do país e, nas últimas décadas, foram realizados significativos esforços visando regularização fundiária e o etnodesenvolvimento nestas comunidades.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) veio a ser a principal referência de política para as comunidades remanescentes de quilombo, abrangendo um conjunto de ações inseridas nos mais variados órgãos governamentais (SEPPPIR, 2004).<sup>8</sup> Conforme SEPPPIR (2004), o referido Programa se orientou pelos princípios norteadores da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), instituída sob o Decreto n. 4886, de 20 de novembro de 2003, tais como: a transversalidade - que significa proporcionar o envolvimento dos vários órgãos encarregados da execução e gestão das ações orientadas para combater as desigualdades raciais e de gênero, assim como para preservação da diversidade cultural-; gestão descentralizada, que se refere à articulação dos entes federativos, como foi enunciado no artigo 23, inciso X, da Constituição Federal; e por fim, a gestão democrática, que pressupõe o estabelecimento de um diálogo com as associações que representam as comunidades quilombolas e outros parceiros não-governamentais, para que participem do processo de formulação e acompanhamento da política.

Com a repercussão do PBQ, foi então instituída a Agenda Social Quilombola, sendo regulamentada pelo Decreto nº 6261, de 20 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007). Neste sentido, a composição desta agenda abrangeu um conjunto variado de ações direcionadas para as comunidades, sendo apresentadas em quatro eixos de execução, quais sejam: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local e direito e cidadania. O eixo da inclusão produtiva e do desenvolvimento local almejou consolidar um

---

<sup>7</sup> A conclusão da elaboração deste plano aconteceu em 12 de março de 2004, no momento do lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ).

<sup>8</sup>Posteriormente, o Decreto 6.040 de fevereiro de 2007, ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais reforçou a intersetorialidade e governança democrática nas políticas para estes grupos ao prever, no Art. 1º, que: “As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios: I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais [...]; II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania; [...]

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais; [...] IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo; X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses [...]” (BRASIL, 2007)

modelo de desenvolvimento sustentável referendado nas características territoriais e na identidade coletiva, almejando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, política e econômica das comunidades remanescentes de quilombos (SEPPPIR, 2009). Tratou, basicamente, de promover a inclusão de membros das comunidades quilombolas enquanto beneficiários de diversas políticas públicas que já vinham sendo implementadas. Uma vez que se tratavam de comunidades rurais, foi encaminhado seu reconhecimento enquanto agricultor familiar para possibilitar acesso as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e também o reconhecimento da condição de vulnerabilidade social das famílias para acesso às políticas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo.<sup>9</sup>

Diante da diversidade de iniciativas que compõem o PBQ seria esperada uma repercussão muito positiva das políticas públicas sobre as condições de vida das comunidades quilombolas. Por outro lado, a constatação da permeabilidade das instituições públicas às práticas de discriminação racial, leva a questionar o real impacto das iniciativas previstas. Neste sentido, quando se pensa em analisar o impacto do Programa Brasil Quilombola, poucos são os estudos que o fazem de modo abrangente. As dificuldades para uma avaliação ampla devem-se tanto a diversidade e abrangência das ações constituintes do programa, à dinamicidade destas – pois foram se alterando no decorrer do tempo-, assim como relacionam-se a complexidade do arranjo institucional.<sup>10</sup> Apesar de seis limites, o estudo de Barbosa et. al (2016) trouxe uma importante contribuição ao analisar a implementação de dois eixos específicos do PBQ (infraestrutura e regulamentação fundiária), não deixando de considerar os demais. Os autores justificam sua ênfase com base nos resultados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012, que apontavam uma grande

---

<sup>9</sup>Como políticas incorporadas nesse eixo incluem-se: a elaboração da Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), documento obrigatório para que possam acessar as políticas de crédito disponíveis; o Programa Cisterna, sendo uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que preconizava propiciar acesso à água ao considera-la como elemento fundamental para a garantia da segurança alimentar e nutricional para as famílias de baixa renda; a Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola (ATER Quilombola), articulada ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que tinha como uma das metas de incentivo às famílias em condição de vulnerabilidade social a disponibilização de assistência técnica contínua e individualizada para as famílias. (SEPPPIR, 2013) Ainda no eixo três, conforme o mesmo autor havia projetos diretamente voltados para atender a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a ciência de que todos devem ter direito ao acesso regular e permanente a alimentos com qualidade e em quantidade suficiente, produzidos de forma economicamente viável, ambientalmente correta e socialmente justa, sendo ofertados respeitando a diversidade cultural; assim como estavam inseridos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que por meio do incentivo a agricultura familiar, propõe o fornecimento de produtos agropecuários às pessoas em condição de insegurança alimentar. Em 2009 surgiu a marca “Selo Quilombos do Brasil”, que passou a atribuir identidade aos produtos produzidos por quilombolas, com a FCP fornecendo a Certidão de Auto reconhecimento; e com o Programa Brasil Local tiveram mais subsídios para a venda de seus produtos, tendo mais trabalho e renda por meio de uma economia solidária.

<sup>10</sup> Além disso, a diversidade de ações pode dificultar a escolha de critérios de análise para avaliar esse processo de implementação.

disparidade entre estes dois eixos: enquanto o orçamento destinado para o eixo da regulamentação fundiária já estava em sua fase final de execução com 92,1 % do total, o eixo da infraestrutura estava ainda em fase inicial de execução orçamentaria. A partir das análises realizadas, Barbosa et. al (2016) afirmaram que as ideias e os valores que carregam os implementadores da política vem sendo determinantes para que ocorram resultados inferiores aos esperados. Além disto, na avaliação dos autores a transversalidade do programa vem dificultando a implementação, uma vez que, ao envolver vários órgãos do governo, o processo de implementação se torna complexo, exigindo um conhecimento prévio e consistente das diversas variáveis que influenciam nessa dinâmica. Para os autores, também devem ser consideradas as dificuldades relacionadas ao fato dos programas estarem sendo constantemente reformulados – atendendo a interesses políticos conjunturais.<sup>11</sup>

Tais observações levam à importância de estudos que visem compreender a dinâmica da implementação de políticas étnico-raciais, uma vez que há fortes indícios que apontam que as orientações previstas nas suas diretrizes não vêm conseguindo promover as mudanças almejadas.

Uma das abordagens que vem sendo utilizada no estudo do processo de implementação das políticas públicas é a Sociologia da Ação Pública. Autores que trabalham nessa perspectiva ressaltam o quanto os resultados das políticas podem se diferenciar em virtude da especificidade das interações estabelecidas no decurso do processo de implementação. Trata-se, portanto, de uma abordagem atenta aos atores, suas representações, às instituições e aos instrumentos.

Esta abordagem parece particularmente adequada para a interpretação da implementação da política pública de desenvolvimento rural com enfoque territorial – referida genericamente, neste trabalho, como “política de desenvolvimento territorial”<sup>12</sup> – especialmente quanto à sua permeabilidade à agenda étnico-racial. Esta política, implementada desde 2005 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem no PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais) a execução da agenda pública de

---

<sup>11</sup>Há um reconhecimento de que, por meio da influência em decisões políticas, grupos específicos vêm historicamente querendo interferir no direito territorial dos quilombolas, sendo este o eixo que foi mais contemplado e exigido dentro do próprio PBQ, uma vez que a regularização fundiária é considerada o pontapé inicial para que os outros eixos tenham êxito, no sentido dos (as) beneficiários (as) os acessarem. Mas enquanto algumas comunidades tiveram o acesso à terra já conquistado, outras comunidades reivindicam até hoje o seu território, como o caso da Comunidade Quilombola Linha Fão, em Arroio do Tigre-RS.

<sup>12</sup> Cabe ressaltar que não se dispõe, no Brasil, de leis ou decretos que instituem uma Política de Desenvolvimento Territorial, especificamente. Tramita no Congresso um Projeto de Lei que institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) que tem no território a unidade de planejamento e execução das ações.

desenvolvimento territorial. O PRONAT tem como objetivo: “Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2005b, p. 7). Além de orientar-se para incidir na dimensão da organização política no âmbito dos territórios da agricultura familiar, o PRONAT busca criar condições para o desenvolvimento socioeconômico dos territórios e o enfrentamento das desigualdades sociais.

Ao promover a formação e fortalecimento de institucionalidades representativas em centenas de territórios com predominância da agricultura familiar no Brasil, os gestores do Programa defrontam-se com a diversidade social do meio rural e, nesta, com a presença de comunidades tradicionais, entre as quais comunidades negras rurais. Nestas circunstâncias coloca-se o desafio da inserção da agenda étnico-racial no âmbito da implementação desta política. Neste sentido, o presente estudo visa analisar a inserção da agenda étnico-racial, a partir de um estudo da participação das comunidades quilombolas na implementação da política de desenvolvimento territorial no território Centro Serra, criado em 2009, localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul (RS).

A motivação para a realização do presente estudo surgiu da aproximação à realidade das comunidades negras rurais (comunidades quilombolas) presentes neste território e do acompanhamento, desde 2016, da implementação do PRONAT no território Centro Serra (Rio Grande do Sul), por meio da participação no Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Partiu-se, inicialmente, do suposto que haveriam limitações para a efetiva participação das comunidades quilombolas na gestão social do território, e que tais circunstâncias restringiriam as contribuições da política para inclusão sócio produtiva dessas comunidades. A aproximação ao referencial teórico da Sociologia da Ação Pública levou a perceber a complexidade desses processos de implementação de políticas públicas, apontando para a conveniência de adotar-se uma abordagem mais geral do processo de implementação da política de desenvolvimento territorial no território Centro Serra. Entretanto, para uma maior aproximação à questão da inclusão sócio-produtiva, foi realizado um estudo de caso sobre uma ação estruturante de inclusão produtiva derivada da política de desenvolvimento territorial (“Projeto da Estufa”) direcionado para uma comunidade quilombola deste território (Comunidade Quilombola Linha Fão, localizada no município de Arroio do Tigre).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> De modo geral, a metodologia adotada compreende-se inserida na perspectiva da análise qualitativa, considerando que é a que mais se adequa para o estudo, pelas estratégias que foram escolhidas para a sua organização e a forma de coletar os dados. Considerou-se a utilização do método de estudo de caso, que se

Na análise da implementação do PRONAT recorreu-se, principalmente, à consulta as atas do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território Centro Serra, considerando que estas abrangem o período em estudo (2009 – 2017) e que - ao registrar em suas pautas as questões que preocupavam os gestores e, em seus encaminhamentos as decisões tomadas - possibilitam uma reconstituição dos desafios implicados na implementação do PRONAT. Para o estudo da implementação do “Projeto da Estufa” na comunidade quilombola Linha Fão, foram realizadas entrevistas específicas aos comunitários. Cabe ressaltar a importância que assumiu a análise de documentos (legais), a revisão bibliográfica e, sobretudo, a observação participante na construção da interpretação do caso. Assim, Cabe reconhecer a importância que assumiu a estratégia de observação participante na presente pesquisa (GRAY, 2012). Sobre o uso da observação, utilizou-se a observação participante durante as idas a campo, considerando as participações (e observações) em reuniões: do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Centro Serra, com representantes de órgãos governamentais, com agentes extensionistas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER-RS) que atuam no território, e principalmente, nas visitas feitas a Comunidade Quilombola Linha Fão (localizada no interior do município em questão). Grande parte dessas visitas foi acompanhando a equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Centro Serra (NEDET Centro Serra), vinculado a UFSM.

Na sequência do texto (capítulo 2) deste trabalho, apresenta-se o capítulo que discute sobre políticas públicas, apresentando o histórico da criação desta ferramenta de ação pública, o histórico da análise das políticas públicas e a caracterização da abordagem da Sociologia da Ação Pública no estudo da implementação de políticas públicas segundo Lascoumes e Le Galès (2012a).

Na sequência (capítulo 3), disserta-se sobre a política de desenvolvimento territorial. Em um primeiro momento, apresenta-se a inserção da abordagem territorial na América Latina, e na sequência, a experiência brasileira. Em um segundo momento, discutimos as diferentes fases da agenda do desenvolvimento territorial com ênfase na trajetória do PRONAT. Por fim, discorre-se sobre a análise da implementação da política de desenvolvimento territorial, e da inserção da agenda étnico-racial nessa política.

---

justifica pela investigação de um fenômeno atual em um contexto real (YIN, 2015). Sabendo que essa abordagem remete a coleta de dados de várias fontes, foram realizadas observações, entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e revisão bibliográfica.

No capítulo seguinte (capítulo 4), apresenta-se o histórico da ocupação do território que veio a constituir-se como Território Centro Serra, RS no âmbito do PRONAT. Para isto, o capítulo apresenta inicialmente o processo de ocupação do atual Estado do Rio Grande do Sul, depois do espaço que corresponde ao Centro Serra e, por fim, aproxima à problemática dos grupos vulneráveis deste território.

No capítulo 5 se discute a implementação do PRONAT no território Centro Serra (RS). Inicialmente, procura-se entender como se deu a delimitação das fronteiras deste território, como se formou e atua o sistema local de ação pública na implementação desta política, problematizando a participação dos públicos especiais (povos e comunidades tradicionais).

No último capítulo (seis) se discute os desafios da inclusão sócio-produtiva mediante o estudo do caso do “Projeto da Estufa” para a Comunidade Quilombola Linha Fão.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

O tema das políticas públicas ganhou importância no Brasil no decorrer do século XX e início do século XXI. Enquanto alguns autores e lideranças políticas defendem que o intervencionismo do Estado – através das políticas públicas – é um requisito para que se alcancem sociedades mais inclusivas e ambientalmente equilibradas, outros referem à frequente limitação de seus resultados e impactos.

O reconhecimento do fracasso de muitas políticas públicas – tanto no Brasil quanto em outros países- tem renovado o interesse dos pesquisadores sobre o tema. A explicação dos fracassos das políticas públicas geralmente parte de três abordagens: inefetividade, ineficácia e ineficiência. A inefetividade, é entendida como referente às falhas que ocorrem na execução daquilo que foi planejado, como a ausência de decretos para regulamentar alguma lei existente, por exemplo. A ineficácia, está relacionada com a insatisfação nos resultados obtidos depois que a política pública foi implementada. E a ineficiência, é constatação de que a quantidade de investimento feito foi inadequada para que a política pública alcançasse o impacto esperado (SARMENTO, 2012).

Embora estas abordagens continuem sendo muito utilizadas, um conjunto de pesquisadores vem se dedicando a gerar uma compreensão mais profunda desta questão, enfatizando a complexidade da dinâmica da implementação das políticas públicas, gerando novas interpretações sobre suas potencialidades. Neste sentido, destacam-se as contribuições dos autores que trabalham no âmbito da Sociologia da Ação Pública, especialmente Lascoumes e Les Galès (2012a).

O presente capítulo visa apresentar as contribuições de Lascoumes e Le Galès e, para tanto, seguindo estes autores, apresenta um histórico da evolução das políticas públicas no contexto mundial, para posteriormente tratar de como as perspectivas de análise delas foram sendo construídas. Partindo da distinção de duas perspectivas - sustentadas por cientistas políticos e sociólogos – apresentam-se as contribuições dos autores na análise da implementação de políticas públicas.

## 2.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012 a), as políticas públicas não têm um marco histórico que registra seu início, observando-se que desde a Antiguidade já havia formas institucionalizadas de poder, as quais, certamente, não se assemelham aos modelos que atuais. Ao longo do tempo, os governantes instituíram medidas diversas como a cobrança de impostos - que serviriam para auxiliá-los na mobilização de recursos para financiar as guerras - o provisionamento de produtos de necessidade primária, a construção de cidades, assim como o controle da população (amenização de conflitos).

Já na Idade Média, portanto anteriormente à constituição do Estado - que estava em formação- houve o desenvolvimento das estatísticas, da burocracia e até de políticas de armamento e expansão urbana. Neste sentido, a política pública se apresenta como algo que se vincula fortemente à construção progressiva do Estado e que possibilitou seu próprio surgimento e evolução. Complementando essa constatação, verificou-se que as políticas públicas se consolidaram nas sociedades organizadas, no tempo e no espaço, por meio de fortes laços sociais identitários em torno de Estados Nação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

Na década de 1930, foram adotados modelos mais sofisticados de políticas públicas, sendo os Estados Unidos da América o precursor dessa inovação. Com a crise econômica posterior à Primeira Guerra Mundial, o governo norte-americano, com o *New Deal* do Presidente F. D. Roosevelt, adotou medidas intervencionistas para sair daquela situação. As medidas intervencionistas de Roosevelt eram, entretanto, menos drásticas que as dos governos fascistas e comunistas (LASSWELL, 2000). Esse período se encerra em 1960, quando os níveis de políticas públicas estadunidenses passaram a ser menores do que os da Europa, assumindo mais o formato de regulamentações para os atores do mercado, do que o de grandes programas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

A partir da Segunda Guerra Mundial, a Europa testemunhou um significativo crescimento econômico em função do desenvolvimento do Estado<sup>14</sup>. Se iniciou neste continente, o período considerado como a idade de ouro do Estado Keynesiano Modernizador

---

<sup>14</sup> “Esse modelo estatal reforça o deslocamento da assistência da zona religiosa e moral (beneficência, caridade, piedade) para a esfera do direito social, sendo necessário gerir a vida dos indivíduos de forma preventiva, visto que cada um é fator de risco para o outro na relação social, de forma que todos possam realizar suas potencialidades. A racionalidade do Estado-providência, na sua ilusão de conciliar as contradições, implementa a normalização dos comportamentos ameaçando a liberdade.” (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2016, p. 307).

que assumiu também importante papel no âmbito das políticas sociais.<sup>15</sup> A intervenção estatal se expandiu e se diferenciou, abrangendo os mais variados setores, com o compromisso keynesiano se apoiando na combinação de intervenções públicas (programas) e regras de mercado. Tal estratégia possibilitou um crescimento econômico superior ao dos Estados Unidos, reduzindo as desigualdades e estabelecendo uma estreita integração das sociedades nacionais<sup>16</sup> (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

Na América Latina, em virtude da instabilidade institucional (e política) que fora vivenciada, e que ainda persiste em alguns países, há uma maior dificuldade para identificar uma única trajetória das políticas públicas de orientação social. Destaca-se, apenas, a importância que passaram a assumir quando se iniciou o processo de redemocratização nos países sul-americanos, sobretudo no Brasil. (VALLE, 2016).

De uma maneira geral, o formato das políticas públicas passou a ser revisado a partir de 1970 e o peso do Estado nas sociedades democráticas ocidentais parou de aumentar. Neste momento a capacidade do Estado de conseguir governar a sociedade foi posta em xeque e os recursos financeiros destinados para as políticas públicas foram reduzidos, devido a três fatores interligados: o primeiro refere-se ao efeito tesoura - que reduziu os recursos financeiros em razão da crise econômica e do petróleo; o segundo refere-se ao fracasso das políticas sociais tradicionais (profissionalização, emprego e combate à pobreza) e o surgimento de problemas ecológicos que abalaram as posições políticas tradicionais de esquerda e de direita; e, por fim, a justaposição de críticas marxistas e neoliberais ao Estado Capitalista por sua desastrosa insuficiência (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

Posteriormente, segundo Lascoumes e Le Galès (2012a), ocorreu uma reconfiguração do sistema político onde o Estado Nação perdeu sua centralidade na formulação de políticas públicas. Partindo do reconhecimento das interdependências transnacionais associadas aos processos de globalização, os autores consideram que não é mais possível sustentar “o postulado de coerência das políticas públicas nacionais organizadas em torno das interações estáveis entre Estados, Ministérios e interesses coletivos organizados, principalmente em nível nacional” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.60-61).

---

<sup>15</sup> Refere-se a ampliação da intervenção no Estado na economia, por meio de políticas de apoio a industrialização integrada, em um sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos em setores básicos (VERIANO; MOURÃO, 2011).

<sup>16</sup> Para Valle (2016), a partir da segunda metade do Século XX, as políticas públicas passaram a ser desenvolvidas com o viés político-social, dado os influxos sofridos pela Administração Pública aos vários modelos que foram vivenciados pelo Estado.

Nesse sentido, em virtude da diversidade de formas de regulação social e política dos desafios sociais, cientistas vinculados (as) as mais diversas áreas do conhecimento vem se debruçando na análise das transformações que vem ocorrendo nas políticas públicas, gerando-se um campo com número abundante de pesquisas.

## 2.2 HISTÓRICO DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com respeito à análise das políticas públicas, considera-se Henry Laswell como um de seus precursores, uma vez que, já no ano de 1936, o autor disserta e elabora uma ciência da ação, a qual chama de *Policy Science* (Ciência Política). Laswell procurou compreender quais eram os problemas públicos que deveriam ser tratados pelas autoridades políticas e como deveriam ser enfrentados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a)<sup>17</sup>. Deste modo pode-se dizer que “A *Policy Science* tinha natureza normativa: buscava extrair bons modelos de regulação.” Segundo Lascoumes e Les Galés (2012a, p.41) as motivações da pesquisa em torno as políticas públicas, naquele momento, estavam de acordo com o “mito modernista da engenharia social, da racionalização para organizar a sociedade segundo o princípio da eficiência”. Iniciou assim, uma tradição de pesquisa sobre políticas públicas com um caráter eminentemente utilitarista, que era realizada em estreito contato com os governantes, visando melhorar as políticas públicas já existentes, “avaliando-as para modificá-las”.

O desenvolvimento dos métodos de análise e avaliação de políticas públicas nos Estados Unidos se acelerou ao final da 2ª Guerra Mundial, num contexto de crescimento da riqueza nacional. Na intenção de reconstruir o país e cumprir com os compromissos financeiros assumidos, neste momento histórico transita-se de uma postura de “dirigismo descontrolado” para uma preocupação com as condições de eficiência da ação pública e privada, destacando-se uma maior preocupação com critérios de racionalidade na implementação de políticas públicas. Considerou-se que tanto governo quanto empresas deviam definir objetivos, meios e controlar resultados – com atenção especial aos critérios econômicos (relação custos/eficácia visando a racionalização das escolhas orçamentárias). (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.74-5). O governo norte-americano passou a elaborar procedimentos de planificação e métodos de auxílio à tomada de decisões, ao mesmo tempo em que se desenvolveu a Administração Pública. Nesse sentido, foi implantado o *Planning Programming Budgeting*, em 1950, aplicado para aperfeiçoar os programas militares. Seu uso

---

<sup>17</sup> O referido cientista definiu que a ação pública (por meio de políticas públicas) se dá pela escolha das clientelas e, por conseguinte, das vítimas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.40)

foi ampliando-se gradativamente até meados da década seguinte, quando passou a ser utilizado para avaliar todos os programas sociais federais, estabelecendo-se uma verdadeira cultura de avaliação da ação pública, que era dividida entre os atores políticos e as agências governamentais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012a), no final dos anos de 1960, a análise da política pública passou a ser realizada de forma mais crítica nos Estados Unidos. Até este período a análise que vinha sendo feita era baseada na aplicação da racionalidade econômica nas decisões sobre as responsabilidades políticas e administrativas do Estado. A mudança se deu a partir de uma intensa mobilização organizada pelas ciências sociais, visando entender como os problemas econômicos e sociais ainda permaneciam no país, mesmo com os grandes investimentos públicos que havia. Na década de 1960, os defensores da ‘escolha racional’, por exemplo, multiplicaram seus estudos com críticas aos programas de intervenção estatal (especialmente às políticas sociais e militares), evidenciando as estratégias que os funcionários públicos utilizavam para potencializar os seus interesses, principalmente mediante o aumento de suas intervenções, bem como pelo aumento dos orçamentos destinados para as atividades que realizavam<sup>18</sup>. Também emergiram neste contexto novas perspectivas de análise que passaram a conferir ênfase à abordagem sociológica das questões relativas a implementação. Essas novas perspectivas encontraram terreno fértil na França influenciando as pesquisas sobre políticas públicas naquele país.

A investigação sobre políticas públicas na França teve como um de seus principais marcos a criação do Centro de Sociologia das Organizações em 1959. Com a criação deste centro, dois eixos de pesquisa passaram a ser desenvolvidos na França: a abordagem econômica sobre os custos da ação (caracterizada pela perspectiva da racionalidade econômica) e a abordagem da Sociologia Administrativa (BÉZES, 2003). O primeiro eixo preconizava a racionalização das escolhas orçamentárias à exemplo do que era feito nos EUA e, conforme assinalaram Lascoumes e Le Galès (2012a), seu impacto na França foi limitado. A segunda abordagem, da Sociologia Administrativa, que foi pensada por Michael Crozier e seus discípulos, propôs inovadoras reflexões a respeito da racionalidade e a eficácia da ação pública, assim como sobre as especificidades da burocracia francesa (MUSSELIN, 2005).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Esta é outra vertente, a do Racionalismo: gastos sociais só se justificam pelos ganhos que possam proporcionar (custos não podem exceder benefícios).

<sup>19</sup> Na França, o estudo de políticas públicas só passou a ganhar notoriedade no final da década de 1970, quando sociólogos, gestores e cientistas políticos regressaram de uma viagem aos Estados Unidos. Nesta viagem, eles descobriram e aprofundaram seu interesse pela análise de políticas públicas, levando para o seu país de origem e repassando à comunidade científica e profissionais da área, o aprendizado obtido referente às perspectivas de análise das políticas públicas. (MUSSELIN, 2005).

Com as novas abordagens, tanto na França quanto na Grã-Bretanha, durante as décadas de 1970 e 1980 passaram a ser realizadas pesquisas sobre a politização da ação pública. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Por conseguinte, na década de 1990, uma vez reconhecida a politização das políticas públicas, foi sendo gradativamente enfatizada a importância da participação dos atores que vivem no local onde a política é implementada. Passou-se a enfatizar a legitimidade do papel que estes podem exercer na própria definição desse lugar que habitam (como território, por exemplo), não cabendo ao Estado essa responsabilidade (SMITH; SORBETS, 2003).

### 2.3 AS PERSPECTIVAS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde sua emergência, a análise das políticas públicas vem se dando pelo tensionamento de duas perspectivas que a embasaram/embasam: a primeira, fundamentada pelos cientistas políticos, e a segunda, elaborada pelos sociólogos (MUSSELIN, 2005). A primeira perspectiva, embasada pelos cientistas políticos, é chamada de *top down* (de cima para baixo); já a segunda perspectiva, embasada pelos sociólogos, é chamada de *bottom up* (de baixo para cima). O surgimento dessa segunda perspectiva se deu justamente pelo tensionamento crítico e contraposição à primeira.

Quando se fala na perspectiva *top down*, destacam-se as contribuições do cientista político estadunidense Henry D. Laswell como um de seus precursores. Conforme afirmam Lascoumes e Le Galès (2012a), nesta perspectiva prevalece à visão normativa de buscar uma política pública que garanta a racionalidade na organização da sociedade a partir das contribuições da pesquisa científica, ansiando afastar-se de decisões políticas relativas valores e às finalidades almejadas. Trata-se de uma abordagem centrada no Estado, construída a partir da expectativa de que o Estado Nação, coeso, é capaz de implementar um programa diretivo naturalmente dotado de autoridade e legitimidade. Ou seja, “atribui um papel preponderante ao Estado e aos governantes na organização e condução da sociedade.” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.47). Nesta perspectiva, considera-se, recorrentemente, que são as pessoas que detém maior poder político na hierarquia estatal - os funcionários do mais alto escalão e os tecnocratas que detém os maiores prestígios - que decidem, a priori, sobre os problemas públicos (SARMENTO, 2012).<sup>20</sup> Trabalha-se com o pressuposto de que o

---

<sup>20</sup> Isso se chama a Teoria das Elites. A Teoria das Elites tem como conceito central a “minoridade politicamente ativa”: “a minoridade de homens que assume, em qualquer espécie de sociedade humana, o controle do processo de tomada das grandes decisões políticas.” (SAES, 1994, p. 8)

Estado tem uma capacidade de transformar o real quase instantaneamente para resolver problemas sociais. Essa perspectiva remete, portanto, ao mito da ação pública coerente, racional e desinteressada. A perspectiva analítica pode ser considerada “top down” a medida que parte da política pública para examinar seus efeitos. A reflexão sobre as interações entre atores e os processos de implementação é periférica.<sup>21</sup>

Com base nas contribuições de Lascoumes e Le Galès (2012a) identificam-se críticas severas a certos pressupostos da perspectiva *top down*, incluindo aspectos como: o voluntarismo político, a unicidade do Estado e o fetichismo da decisão. Para os autores, é considerado necessário o abandono do pressuposto do voluntarismo político, pois é considerável o risco de fascinação dos políticos e das elites burocráticas de fazerem escolhas assentadas e justificadas pelo bem comum e interesse geral, quando, na verdade, o voluntarismo político costuma ser uma fachada, por vezes uma encenação, que não elucida a concepção e reais motivações da ação pública. Em segundo lugar, os autores questionam o pressuposto da unicidade do Estado, argumentando que não há um Estado homogêneo e imparcial (como propõe a perspectiva *top down*), mas um conjunto de ações cada qual com um público específico em favor do qual os agentes públicos atuam e defendem interesses. Por fim, os autores defendem a ruptura com o fetichismo da decisão por considerar que os bastidores e os atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

A alternativa apresentada à perspectiva *top down* é a perspectiva *bottom up*. Em termos gerais, segundo Lascoumes e Le Galès (2012a, p.48-9), a perspectiva *bottom up* se distingue por seu interesse particular pela compreensão dos processos de transformação política, considerando os grupos de interesse e movimentos sociais como poderosos atores na transformação das políticas públicas e na contestação da ordem política. Trata-se de uma “sociologia da ação coletiva” que se interessa pelas interações entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo e os conflitos. Sua perspectiva analítica pode ser considerada *bottom up* na medida em que parte da consideração dos modos de interação e agregação entre atores individuais e coletivos na ação coletiva (um raciocínio de baixo para cima).

---

<sup>21</sup> Para Lascoumes e Le Galès (2012a), mesmo mantendo os princípios da racionalização da ação pública, os teóricos da escolha racional foram importantes para romper com a abordagem de neutralidade (orientação ao bem comum, própria do discurso jurídico) que era dominante, possibilitando um triplo deslocamento: primeiro, direcionando o interesse às atividades onde os atores conseguiam se apropriar das políticas públicas; segundo, alterando a relação centro-periferia, beneficiando a última; terceiro, acabou com a crença da ação pública racional e desinteressada, subsidiando a abordagem da segunda perspectiva de análise, que foi idealizada pelos sociólogos.

Na análise de políticas públicas, a perspectiva *bottom up*, tem na obra *Implementação* (publicada em 1973) de Pressman e Wildavsky, um importante referencial. Estes autores podem ser considerados os pioneiros de uma teoria que procurou entender outros fatores da política pública, que dizem respeito à participação dos atores, e por isso, adotam o termo ação pública (ao invés de política pública), pois preconizam atenção à ação dos (as) envolvidos (as).<sup>22</sup> Do mesmo modo destacam-se as contribuições de Crozier e seus seguidores que, a partir de pesquisas empíricas,

[...] destroem a imagem de uma administração baseada em organogramas hierárquicos e princípios racionais. Elas identificam espaços de autonomia dos atores, sua capacidade de desenvolver sistemas de ação fora dos modelos formais, bem como sua propensão a exercer seus poderes para afirmar a autoridade, preservando seus espaços de liberdade. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.78)

A partir destas reflexões os autores consideram que a análise a ser conduzida deveria ser considerada como “uma sociologia compreensiva da ação pública”, uma vez que não se dedica a mensurar resultados e falhas, mas a descrever os processos de apropriação da política pública que ocorrem ao longo de sua execução (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.81). A execução, neste caso, não é tratada como a simples aplicação de uma normatividade pré-definida, pois os pesquisadores a percebem como “um conjunto de atividades heterogêneas, cognitivas e normativas, que combinam dinâmicas internas das organizações e um conjunto de negociações externas.” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.82)<sup>23</sup> As pesquisas haveriam de enfatizar a capacidade de ação, estratégias e poder discricionário dos agentes envolvidos na execução das políticas públicas levando a uma releitura sobre o poder efetivo do Estado.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Para Sarmiento (2012), as interações que vem sendo promovidas estão contribuindo para a substituição do termo política pública por ação pública, onde o primeiro se refere à intervenção exclusiva do Estado, e o segundo não se limita à Administração Estatal, incluindo aos atores da sociedade civil que agem em parceria com o Estado para buscar objetivos comuns.

<sup>23</sup> Para Sarmiento (2012) nesta perspectiva defende-se que o modelo tradicional de políticas públicas conduzidas unicamente pelo Estado está totalmente obsoleto, por conta das progressivas interações entre os diversos atores e instituições - que possuem grande capacidade de influência na definição das estratégias, projetos e resultados. Sarmiento (2012) chama a atenção para as etapas de implementação das políticas públicas, em que um conjunto de atores públicos assumem a condução da execução dos projetos sociais.

<sup>24</sup> A questão sociológica de âmbito normativo, que é central para o estudo da implementação nesta perspectiva, se refere à elaboração de sistemas locais de ação pública, que estejam de alguma forma integrados entre si, e que possibilitem futuramente construir uma ação em nível nacional. Diferencia-se da primeira perspectiva por preconizar relações horizontais entre os atores, fazendo com que sejam interdependentes da ação do Estado, estabelecendo assim um ambiente ideal para a governança democrática. A governança é entendida como o mecanismo responsável por estabelecer a coordenação dos atores, grupos sociais e instituições, garantindo com que metas sejam estabelecidas, discutidas e deliberadas coletivamente (SARMENTO, 2012).

## 2.4 A SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA E O PENTÁGONO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As diferenças de perspectiva (*top down* e *bottom up*) fundamentam diferentes interpretações sobre a dinâmica das políticas públicas. Neste sentido, a partir de Lascoumes e Le Galès (2012a) é possível identificar maiores aproximações da perspectiva *top down* ao “velho institucionalismo”, com sua ênfase nas instituições formais, bem como uma aproximação da perspectiva *bottom up* à “concepção construtivista das instituições”. Entre estes extremos encontram-se uma série de posições intermediárias, como as perspectivas neoinstitucionalistas. Reconhecendo os limites das interpretações extremas, sejam aquelas inspiradas no velho institucionalismo (com suas dificuldades para trabalhar a historicidade, excessiva generalidade e normatividade) ou aquelas inspiradas na concepção construtivista das instituições (que, ao enfatizar a contingência, evitam explicar, comparar, hierarquizar os fatores e analisar as consequências da ação pública), Lascoumes e Le Galès (2012a) propõe adotar posições intermediárias. Assim, os autores se filiam ao construtivismo moderado, corrente teórica que entende a importância da interpretação aberta dos desafios sociais, protegendo os interesses reais ou simbólicos dos atores envolvidos, apreendendo as contradições e as técnicas de conciliação, ao mesmo tempo em que se respeita os espaços cognitivos e regulamentários já estabelecidos. (SARMENTO, 2012).

Em sua interpretação, Lascoumes e Le Galès (2012a) consideram as políticas públicas como uma modalidade particular de ação coletiva que requer adoção de formas que estabilizam o modo de cooperação entre atores – requer instituições. Para os autores (2012a, p.182): “a ação pública tem necessidade de regras do jogo e de representações de um desafio que vão permitir os atores posicionarem-se, coordenar-se, e agir de forma previsível.”<sup>25</sup> Ao mesmo tempo, reconhecem que:

Se existe um espaço social específico para a implementação, é porque os “projetos” e os “programas” governamentais são portadores de muitas ambiguidades: seus objetivos frequentemente são vaporosos, os interesses protegidos são contraditórios, os meios atribuídos são imprevisíveis, a repartição das competências é pouco ou mal fixada. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p.82)<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup>O conceito de governança também é amplamente utilizado pela referida disciplina, sendo a governança compreendida como um instrumento de coordenação dos atores dos grupos sociais e das instituições governamentais para se elaborar conjuntamente objetivos, metas e resultados, o que equivale ao consentimento das diferentes representações da sociedade. (SARMENTO, 2012).

<sup>26</sup> Em outro momento (p.93, grifo no original) os autores comentam: “Contrariamente ao que preconizam as concepções *dirigistas e racionalistas*, a implementação cria um vasto espaço para as interações.”

Considerando estas especificidades, os autores (2012b, p.92) propõe dissociar o esquema de uma ação pública (*Policy Design*) das atividades de apropriação no momento da implementação, como duas atividades distintas, mas fundamentalmente interdependentes. Ao mesmo tempo, propõe reconhecer a existência de arenas políticas territoriais onde são definidas regras secundárias que permitirão a ação coletiva em âmbito local. Para os autores (2012a, p.84):

[...] o poder discricionário é regulamentado por regras secundárias de aplicação, que são os princípios práticos desenvolvidos pelos agentes públicos para ordenar localmente a execução dos programas. Ao mesmo tempo, elas asseguram a mobilização e a adaptação das regras estáticas aos fatos sociais por elas disciplinados, organizando a coerência interna dos serviços públicos.”

Lascoumes e Le Galès (2012a, p.82) complementam: “[...] é sobre a base desta deficiente repartição de competências que os atores constroem sua interpretação e sua mobilização: Quais as ações a serem realizadas? E em que prioridade?” Assim, o estudo da implementação requer o estudo dos sistemas locais de ação pública.

Ao reconhecer a grande heterogeneidade de atores e formas de mobilização, os autores vão propor que a abordagem da execução de um dado programa requer uma caracterização contextualizada das configurações locais (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012a, p.88) Ao tratar da questão os autores (2012a, p.86) comentam: “É difícil compreender as performances dos atores locais, ou seja, a forma como eles dão significado e se apropriam desta ou daquela parte do programa público, sem conhecer a história de suas interações, os compromissos de trabalho em execução, bem como as novas alianças seladas.” A contextualização mostra-se uma estratégia adequada para ponderar a importância de variáveis intermediárias, evitando o risco de incorrer em explicações simplificadoras das dinâmicas locais – que geralmente atribuem os impasses da implementação às resistências ideológicas dos atores ou à captura direta da política por esse ou aquele grupo de interesse.<sup>27</sup>

Em termos metodológicos, se desenvolveu um instrumento de análise da implementação da política pública. Os pesquisadores propõem a utilização do Pentágono das Políticas Públicas, que é composto por cinco elementos articulados entre si (atores, representações, instituições, processos e resultados)<sup>28</sup>, e que compreendem a política pública.

Na referência teórico-metodológica do Pentágono das Políticas Públicas, pressupõe-se que os atores são providos de recursos e considerável autonomia, estratégicos e com

---

<sup>27</sup> A questão da importância da contextualização é retomada por Lascoumes e Le Gales na página 88.

<sup>28</sup> Os autores reconhecem a influência de Peter Hall e seu modelo dos “3 is”: interesses, instituições e ideias no desenho do pentágono das políticas públicas. (Lascoumes e Le Gales, 2012a, p.40)

capacidade de fazer escolhas, sendo relativamente guiados por interesses materiais e/ou emblemáticos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Os atores podem ser individuais ou coletivos. Os atores individuais atuam por meio de denúncias, laudos técnicos, representações a órgãos públicos, mobilização da opinião pública para assuntos que são passíveis de contestação, recorrem à mídia, avaliam as ações populares, realizam campanhas de rua, etc. Mas, há um reconhecimento de que mesmo que a apreciação de um renomado cientista mude alguma decisão que já tinha sido tomada pelo governo, são os atores coletivos que exercem mais influência em toda ação pública. Já os atores coletivos, distinguem-se em público e privado. Os atores coletivos públicos são caracterizados pelo poder de decisão, lidimidade institucional, compromisso com os interesses comuns, fiscalização dos órgãos administrativos, promoção de licenciamentos, etc. Tem-se o Ministério Público como destacada instituição estatal, que vem estabelecendo excepcional relação dialógica com a sociedade civil, no que se refere à promoção da tutoria dos interesses sociais, coletivos e difusos. Já os atores coletivos privados - que da mesma forma são indispensáveis na concepção e implementação de políticas públicas - tem como principais exemplos as associações, organizações não-governamentais, de estudantes, de consumidores, de instituições financeiras e grupos de interesse. Todos conseguem estabelecer nítidas estratégias, mobilizar recursos e pessoas para uma ação articulada e coletiva em prol de um objetivo comum (SARMENTO, 2012).

Com relação aos outros quatro elementos que compõem o Pentágono da Política Pública (representações, instituições, processos e resultados), Lascoumes e Le Galès (2012a) referem que as representações equivalem aos espaços cognitivos e regulamentários que dão sentido às ações, as adequando e repercutindo; as instituições se referem às normas, regras, rotinas e os métodos que regem as interações; os processos equivalem às maneiras como ocorrem a interação e sua reestruturação no tempo, justificando as diversas atividades de mobilização realizadas pelos atores individuais e coletivos; e por fim, os resultados são entendidos comumente pelas consequências, como efeitos da ação pública.

Recentemente vem sendo dada uma atenção especial a questão dos instrumentos no âmbito do estudo da implementação da política pública. Lascoumes e Le Galès (2012b) propõe maior atenção aos instrumentos partindo do reconhecimento de que o estudo dos instrumentos vinha sendo preterido em favor de outras variáveis (como atores, suas representações, por exemplo) e da insuficiência da abordagem até então utilizada no seu estudo. Explicam que a abordagem até então predominante no estudo dos instrumentos é funcionalista. Na abordagem funcionalista o objeto de estudo passa a ser a instrumentação da

ação pública, ou seja: “[...] conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 20). Os autores consideram que a abordagem funcionalista vislumbra quase que exclusivamente a resolução dos problemas de um procedimento político-técnico, tendo na eficácia do instrumento o problema central, não percebendo que os instrumentos produzem seus próprios efeitos. Lascoumes e Le Galès (2012b) consideram que o instrumento é uma instituição pelo fato de determinar a forma como os atores se comportam, conduzindo ao benefício de alguns atores e interesses e o afastamento de outros. Fligstein et al (2001) destacam que, dependendo dos instrumentos selecionados, os atores sociais e políticos irão agir de diferentes formas, considerando que esse sistema de regras pode restringir a capacidade de ação dos atores, sobretudo daqueles que tem menor capacidade de interferir nas decisões.

Com o objetivo de examinar mais criticamente o que proposta da ação pública abordada por seus instrumentos pode trazer de importante, é que Lascoumes e Le Galès (2012a) procuram se desvincular da abordagem funcionalista dos instrumentos.<sup>29</sup> Quando aplicados ao campo político e à ação pública, a definição de instrumento passa a ser: “[...] um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta de relação política/sociedade e sustentado por uma concepção de regulação” (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012b, p. 22).<sup>30</sup> Neste sentido, os autores sintetizam a instrumentação da ação pública como sendo o meio que orienta as relações entre a sociedade política (através do poder executivo) e a sociedade civil, através de intermediários, sendo este um dispositivo que mistura componentes técnicos (procedimentos) e sociais (representação). Por isso, questionam que a discussão dos instrumentos pode ser uma forma de estruturar um espaço de trocas no curto prazo, negociações e acordos, sem tratar das questões mais problemáticas. No que se refere aos níveis de análise que são propostos, são elencadas três designações: instrumento, técnica e ferramenta. Com relação ao instrumento, considera-se este como um tipo de instituição social (como a regulamentação); a técnica é literalmente o dispositivo operacionalizador do instrumento (como um tipo e lei ou decreto); e a ferramenta é um microdispositivo que está inserido dentro da técnica (como o tipo de obrigação previsto no texto).

---

<sup>29</sup> Para uma abordagem alternativa dos instrumentos, Lascoumes e Le Gales (2012a) encontram a fundamentação teórica mais convergente com a abordagem que fazem nas ciências da gestão, remetendo ainda aos estudos da ação pública e do Estado desenvolvidos por Weber (burocracia) e Foucault (ciências camerais).

<sup>30</sup> Os instrumentos são os componentes técnicos, os dispositivos, mecanismos e procedimentos que possibilitam o andamento e a efetivação dos projetos governamentais que se referem à garantia dos direitos sociais (SARMENTO, 2012).

## 2.5 A OPORTUNIDADE DE APLICAR NOVAS ABORDAGENS NO ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO

O presente capítulo buscou apresentar inicialmente um histórico das políticas públicas, demonstrando que nem sempre ela esteve configurada como nos tempos atuais. Posteriormente, fez-se importante trazer um histórico da análise das políticas públicas, para então apresentar as duas perspectivas abordadas pelo referencial teórico que foi utilizado para a realização deste estudo. Sendo assim, temos as perspectivas *top down* (de cima pra baixo), fundamentada pelos cientistas políticos, e *bottom up* (de baixo pra cima), fundamentada pelos sociólogos. A primeira perspectiva preconiza a ação exclusiva do Estado na intervenção pública, enquanto a segunda perspectiva coloca a importância dos atores no local onde essa política vai incidir, mas não se desvincula de uma abordagem estatal.

Com isto, tem-se a apresentação do referencial da Sociologia da Ação Pública, que embora tenha uma proximidade com a perspectiva *bottom up*, procura fazer uma leitura mais crítica da ação pública (termo já apresentado pela perspectiva mencionada) Propõe que o estudo da implementação seja desvinculado da abordagem Estatal, e realizado mediante a utilização de cinco categorias de análise (atores, instituição, representação, processo e resultado), chamando de Pentágono das Políticas Públicas. O interesse recente pela abordagem dos instrumentos é de completar as visões clássicas sobre a organização, o jogo de atores e de representações, que ainda são dominantes na atualidade, na análise da ação pública. E, mesmo sendo difícil perceber isso na atual conjuntura, os autores consideram que pela via dos instrumentos da ação pública se estabilizarão as representações comuns sobre as questões sociais.

Na sequência, será discutida a agenda da política pública brasileira de desenvolvimento rural com enfoque territorial, onde posteriormente será apresentada a sua implementação em um território específico, e o acesso que uma comunidade quilombola teve a um dos recursos dessa política.



### **3 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA PERMEABILIDADE À AGENDA ÉTNICO-RACIAL**

Dentre as políticas públicas, muitas estão orientadas – genericamente – ao desenvolvimento. A questão do “desenvolvimento” entrou na agenda dos estados nacionais, especialmente no pós-guerra e, desde então, este tem sido um termo de uso recorrente no âmbito das políticas públicas. Dentro do grupo de políticas públicas que faz referência ao desenvolvimento, encontra-se significativa diversidade, fruto de diferenças na escala de aplicação, na dimensão da vida social priorizada (econômica, social, cultural) ou de estratégias (entre outros fatores).

No caso brasileiro, a política de desenvolvimento territorial é uma política de desenvolvimento que foi julgada oportuna ao introduzir uma abordagem mais complexa da questão do desenvolvimento, superando a abordagem do desenvolvimento agrícola e renovando à de desenvolvimento rural. Como fruto do reconhecimento da oportunidade de adoção de políticas desenhadas segundo uma abordagem territorial, identifica-se a criação, em 2003, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de uma secretaria (Secretaria de Desenvolvimento Territorial) para formulação e gestão de planos e programas relacionados a promoção da abordagem territorial para o desenvolvimento. Desde então, houveram avanços significativos na definição dos marcos legais para estas iniciativas e na implementação de programas federais. Embora possa ser identificado um número significativo de estudos sobre a “política de desenvolvimento territorial” do governo federal, poucos abordam a questão da permeabilidade desta política às agendas transversais. Justifica-se, assim, uma pesquisa com o foco na inserção da agenda étnico-racial na implementação da política de desenvolvimento territorial, como propõe este estudo.

Retomando Lascoumes e Le Galès (2012b, p.92) a análise das políticas públicas requer que se reconheça a necessidade de dissociação do esquema de uma ação pública (*Policy Design*) das atividades de apropriação no momento da implementação. Neste sentido, o presente capítulo tem como objetivo apresentar uma contextualização e caracterização geral da evolução do “esquema da ação pública” (*Policy Design*) da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial, que passou por diversas diferenciações no período que transcorre de 2003 a 2017. Na primeira parte deste capítulo se apresenta o histórico da discussão sobre abordagem territorial na América Latina e no Brasil. Depois, se apresenta uma revisão sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e as suas diferenciações ao longo do tempo, quais sejam: o direcionamento para a agricultura familiar, a

ação mais incisiva do Estado frente à pobreza e o chamado as Universidades para participar na gestão social dos territórios constituídos. Uma vez realizada esta contextualização e caracterização, são tecidas algumas considerações sobre a permeabilidade destas políticas à agenda étnico-racial.

### 3.1 HISTÓRICO DA ABORDAGEM TERRITORIAL

#### **3.1.1 A inserção da abordagem territorial na América Latina e as primeiras políticas públicas com este viés**

Para entender a expectativa criada em torno à política de desenvolvimento territorial é necessário considerar que a continuidade da pobreza rural na América Latina, assim como o fracasso das políticas públicas de desenvolvimento rural implementadas constituíram fatores predisponentes à recorrente busca por novas abordagens.

A partir dos anos de 1990 abordagens de caráter territorial passaram a serem propostas por agências internacionais e por governos dos países da América Latina (SUMPSI, 2007). Neste contexto, a abordagem territorial foi percebida como inovadora, pois preconizava a superação de alguns limites evidentes nas políticas de desenvolvimento rural até então utilizadas. Sua singularidade residia na proposição de estratégias de desenvolvimento fundamentadas na conjugação de três perspectivas: econômica, geográfica e institucional. A primeira propõe superar a visão setorial do rural - que enfatiza seu vínculo com a produção agrícola. Ou seja, o enfoque territorial propõe não enxergar mais o rural somente como agrícola, reconhecer que a agricultura com viés mais economicista possui externalidades negativas superiores à de outras atividades e, por isso, propõe valorizar outras atividades, mais endógenas, para o enfrentamento da pobreza rural - como a diversificação dos empregos rurais e geração de ingressos não agrícolas.. A segunda, propõe desenhar estratégias de desenvolvimento a partir de um espaço ou território geográfico determinado, permitindo visualizar apropriadamente os múltiplos atores e o vínculo destes com este e outros territórios. A terceira, enfatiza mais a participação social e a descentralização das ações públicas, como forma de garantir a manutenção da população do/no local e a melhor implementação de planos e projetos (ECHEVERRI; SOTOMAYOR, 2010).

Sendo assim, Conforme Sabourin et al. (2016) identifica-se um modelo comum de políticas e programas de desenvolvimento territorial adotado na América Latina, que se originou pela hibridização de várias influências e que se desenvolveu em dois níveis: em

matéria de referência de concepção e de instrumentos. Em termos de referências de concepção, se mobilizam as noções de desenvolvimento endógeno e sustentável dos territórios, a descentralização estatal, a participação dos atores locais, a identidade local, a pluralidade da agricultura e dos espaços rurais. Em termos de instrumentos se encontram ferramentas tradicionais, tais como o planejamento nacional e regional, o zoneamento de territórios específicos e mecanismos participativos, como: conselhos territoriais (ou comissões similares), gestão social, transversalidade (combate à pobreza e inclusão produtiva, por exemplo) e concessão de recursos para projetos coletivos (financeiros ou não).<sup>31</sup>

Por compartilharem referências comuns de política com enfoque territorial, países como Argentina, Uruguai, Brasil e Chile operaram sua implementação (inicialmente) de forma muito semelhante: ela foi vinculada a um único órgão do governo e incorporou diversos objetivos e enfoques inovadores, que nem sempre deram certo. No caso brasileiro, em específico, a inovação se deu inicialmente pela territorialização de uma política setorial (agricultura familiar), como veremos adiante (SABOURIN et. al, 2016).

### **3.1.2 A inserção da abordagem territorial no Brasil**

A abordagem territorial no Brasil foi pensada a partir do reconhecimento de que o modelo desenvolvimentista de Estado estava se enfraquecendo no Brasil e foi incorporada no âmbito das políticas direcionadas à agricultura familiar – que estavam em fase de consolidação. Durante a década de 1980, em decorrência de diversos fatores - com destaque à crise financeira e fiscal estreitamente vinculadas à crise da dívida externa - o setor público nacional perdia sua capacidade de dar continuidade aos esforços dos programas setoriais e regionais de desenvolvimento que implementava até então (RODRIGUES, 2015). Em meados das décadas de 1980 e 1990, a discussão sobre descentralização das políticas públicas, resultou na proposta de que o Estado deveria dar condições e criar o ambiente para que os próprios agentes privados pudessem fazer a alocação dos recursos humanos e materiais para produzir o bem público, ao invés dessa medida ocorrer de forma setorializada e por uma autoridade central (FAVARETO, 2010).

Com o avanço do debate público e acadêmico sobre a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, se enfatizou a importância deste segmento e da identificação das

---

<sup>31</sup> Conforme Sabourin et. al (2016) a oportunidade deste enfoque justifica-se, também, considerando-se que o bem público não é distribuído uniformemente por sua autoridade central; que o enfoque territorial procura aproximar a tomada de decisão dos problemas dos beneficiários e porque não se define o território apenas por sua jurisdição local, mas considerando a especificidade da dinâmica do lugar.

dinâmicas territoriais como modelo de análise com valor significativo para a compreensão dos fenômenos associados ao desenvolvimento da agricultura familiar (FAVARETO, 2010). Segundo Delgado e Leite (2013), as discussões realizadas no período propiciaram, pela primeira vez na história brasileira, um tratamento diferenciado da agricultura familiar pelo Estado brasileiro, culminando com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O referido programa foi criado sob o Decreto Presidencial n. 1946, de 28 de junho de 1996, sendo considerado, também, como um divisor de águas no tratamento do governo federal com relação ao desenvolvimento rural no país (DELGADO; LEITE, 2015). A operacionalização do PRONAF visou impulsionar a agricultura familiar por meio de três linhas de concessão de recursos, quais sejam: a política de crédito rural (custeio e investimento); a política de capacitação dos agricultores familiares e de pesquisa; e a política de infraestrutura e serviços municipais – que começou a ser operacionalizada no ano de 1997, com a principal finalidade de melhorar a rede de infraestrutura básica dos municípios considerados mais carentes. (CAZELLA et. al, 2002).

A conjuntura do final da década de 1990 levou a mudanças nas políticas públicas para agricultura familiar. As dificuldades do governo em responder efetivamente à reivindicação dos movimentos sociais pelo acesso à terra, resultaram em conflitos e situações de grande instabilidade política em algumas regiões do país, o que fez com que ocorresse uma alteração do status político da agricultura familiar – com reforço de sua importância e especificidade. Diante disso, no final de 1999 foi criado um ministério (que no ano de 2003 passa ser denominado de Ministério do Desenvolvimento Agrário) integrando as áreas da reforma agrária e agricultura familiar em sua estrutura institucional, sinalizando o reconhecimento político aos movimentos sociais e trabalhadores da luta pela terra. Para Echeverri (2010) por meio do PRONAF, e seus fundos destinados à reforma agrária e agricultura familiar, foi possível garantir maior estabilidade a esse ministério.

Dada a importância do PRONAF no apoio às políticas de desenvolvimento rural, os gestores realizaram um esforço significativo com vistas ao seu aperfeiçoamento e esta dinâmica está na base da incorporação do enfoque territorial. Neste sentido, cabe salientar que, com o conhecimento dos resultados de pesquisas e estudos, ainda no final do governo Fernando Henrique Cardoso foram realizadas mudanças na linha do PRONAF relacionada a concessão de recursos para infra-estrutura e serviços.<sup>32</sup> A mudança mais significativa foi a

---

<sup>32</sup> Para Ortega (2016) entre as ações pioneiras do governo federal que podem ser consideradas políticas territoriais com corte intermunicipal, incluem-se os Consórcios Intermunicipais de segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) criados no âmbito do Programa Fome Zero, em 2003.

destinação de parte dos recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços para os projetos de caráter intermunicipal. Estas ações representaram os primeiros elementos da política de desenvolvimento territorial e contribuíram para a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial (vinculada ao MDA) no ano de 2003, a qual seria a repartição pública responsável pela formulação e implementação da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial (FAVARETO, 2015)<sup>33</sup>. Desde então observa-se a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque territorial pelo governo federal na forma de Programas. Dentre os Programas com estas características destacam-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), iniciado em 2005, e o Programa Territórios da Cidadania, iniciado em 2008 que – por caracterizar-se como iniciativa interministerial – teve participação da Casa Civil na sua gestão.

Por fim, o reconhecimento político da conveniência desta abordagem se deu em 2010, quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) formulou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR). Com a aprovação da PDBR pelo CONDRAF, foi apresentado para sociedade brasileira um conjunto de diretrizes de um novo projeto de desenvolvimento rural para o país, pautado no princípio da inclusão, de um “rural com gente” (DELGADO; LEITE, 2013). Sendo assim, de acordo com os mesmos autores, a Política instruiu as ações do Estado, buscando valorizar sua função como órgão que propicia o desenvolvimento nas áreas rurais, tendo na abordagem territorial seu enfoque central. De modo adicional, estabelece um novo marco sobre a definição do rural ao referi-lo por suas três características básicas e simultâneas: como espaço de produção, de interação com a natureza e de reprodução de diferentes modos de vida. Com esses compromissos presentes, a PDBR visou possibilitar as condições políticas fundamentais para efetuar uma mudança brusca no modelo de desenvolvimento rural brasileiro, viabilizando acréscimos no acesso às políticas públicas de significativos segmentos historicamente excluídos, redirecionando a prioridade das ações do Estado brasileiro por meio da perspectiva do desenvolvimento territorial. As orientações normativas da PDBR foram encaminhadas às instancias legislativas federais – e

---

<sup>33</sup> Para Ortega (2016) a criação da SDT responde, também, a uma orientação presente no I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (I PNDRS), idealizado em 2002 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que preconizou uma nova estratégia governamental para o desenvolvimento rural com abordagem territorial. Para o autor (2016, p.40): “[...] concordavam os idealizadores das propostas territoriais do governo Lula, recém-eleito, que a abordagem territorial permitiria uma maior capacidade de interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais mais organizados, compromissados e sintonizados em torno de projetos de desenvolvimento rural.”

tramitam atualmente (agosto 2018) na forma de projeto de lei - para que se institucionalizem os direitos das populações rurais relativos ao desenvolvimento sustentável.

Segundo Delgado e Leite (2015), com a consolidação da abordagem territorial como referencial do desenvolvimento almejado, estabeleceram-se novos desafios para ação estatal, assim como para as organizações sociais. Nesse sentido, serão apresentadas, na sequência, as diferenciações na política de desenvolvimento territorial no país.

### 3.2 DIFERENCIAÇÕES NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Para fins do presente estudo serão distinguidos três formatos na política de desenvolvimento territorial implementada pelo governo federal entre 2003 e 2017. Estes formatos distinguem-se entre si pela orientação (ênfase) da política, mas também por sua institucionalidade.

#### **3.2.1 O direcionamento para a agricultura familiar: do PRONAF Infraestrutura e Serviços ao PRONAT**

Com a criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), no ano de 2003, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o governo brasileiro passou a utilizar a abordagem territorial na implementação e articulação de algumas políticas públicas direcionadas para o meio rural, visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e a gestão do desenvolvimento de seus territórios, assim como potencializar os resultados e impactos da política pública (DELGADO; LEITE, 2013).

Diversos autores entendem que a implementação do PRONAF Infraestrutura e Serviços pelo Governo Federal, introduziu – de modo pioneiro- uma abordagem territorial no desenvolvimento rural, pois, mesmo que a unidade espacial de intervenção fosse, inicialmente, o município, implicou a definição de uma institucionalidade territorial para sua execução e controle social, visando estimular a articulação entre atores sociais e políticas setoriais. (DELGADO; LEITE, 2015). A institucionalidade do PRONAF Infraestrutura e Serviços compreendia o Conselho Nacional do PRONAF, Conselhos Estaduais e pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). A inovação institucional mais importante do referido programa foi a vinculação aos CMDRs, pela Resolução n. 15 do CNDRS, de maio de 2001, sendo esta exigência primordial para que o município conseguisse

acessar os recursos disponibilizados pelo programa. Outro aspecto a destacar refere-se ao condicionamento do acesso aos recursos à elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. A tríade formada pelos CMDRs, PMDRs (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural) e pelos atores sociais participantes (não se restringindo somente aos agentes governamentais), refletiu-se, posteriormente, na considerada ‘nova institucionalidade’ da política de desenvolvimento rural no Brasil (DELGADO; LEITE, 2011).

Dando prosseguimento, estudos sobre a implementação do PRONAF Infraestrutura e Serviços constataram vários problemas quanto à sua operacionalização inicial, sendo destacadas três limitações mais notáveis: a primeira refere-se às limitações do município na coordenação da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial, por possuir um viés extremamente administrativo e não conseguir propiciar o desenvolvimento rural ao longo prazo; a segunda refere-se aos CMDRs, pois eram dominados pelos poderes políticos locais, sem que representantes da agricultura familiar conseguissem influenciar nas decisões tomadas; e a terceira, referente aos PMDRs, sendo constatado que, majoritariamente, apresentaram um conceito muito limitado de desenvolvimento rural, tendendo a beneficiar atividades agrícolas e agropecuárias de forma praticamente exclusiva em sua formulação, assumindo ainda um formato mais de ‘lista de compras’ do que de um plano de desenvolvimento, propriamente (DELGADO; LEITE, 2015). Ou seja, constatou-se que havia necessidade de repensar a institucionalidade criada para a implementação do PRONAF Infraestrutura para potencializar suas contribuições ao desenvolvimento rural. Na visão da SDT, a opção pela abordagem territorial era justificada considerando-se que: o rural não podia mais ser restrito ao agrícola; a escala municipal não era reconhecida como a mais plausível para operar processos relevantes de desenvolvimento, por seu tamanho reduzido, além de poder estar contaminada por estratégias de manutenção de poder das oligarquias locais; e, relacionado aos outros aspectos, visualizou-se o território como unidade ideal (a escala estadual se considerou muito ampla), pois a solidariedade entre as famílias podia ser facilitada pela proximidade cultural e física, constituindo o principal recurso para empreender ações públicas neste local (BONNAL, 2013).

A partir de 2003, o PRONAF Infraestrutura e Serviços foi emancipado e realocado para uma nova jurisdição. A gestão do PRONAF Infraestrutura e Serviços ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e os investimentos passaram a ser destinados a um grupo de municípios relacionados com a participação social e decisões ocorrendo por meio de Colegiados Territoriais, configurando-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

Conforme Delgado e Leite (2013) com a criação do PRONAT, regulamentado pela Portaria nº 05, de 18 de julho de 2005, foram definidos critérios para a seleção, alteração e administração de territórios rurais. Sendo assim, para fins de reconhecimento da conformação de um território, a SDT adotou os seguintes critérios:

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, [...] 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, 2013, p. 129).

Para operar a política de desenvolvimento territorial a SDT propiciou a formação de uma rede de articuladores para desempenhar funções orientadas à promoção, informação, assessoramento e apoio na gestão dos recém-criados Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e de suas agendas. Essa rede se formou contando, desde o início, com apoio da cooperação técnica do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), para propiciar a criação de uma capacidade operacional em um tempo reduzido. Logo, o(s) CODETER (es) foram considerados como eixo central de implementação da política de desenvolvimento territorial, uma vez que a participação e representação dos atores sociais locais foram garantidas por seu meio, assim como as negociações e acordos em torno às decisões, os processos de planejamento e, por fim, suporte político para a manutenção da estratégia por longo prazo. Cada CODETER deveria apresentar estrutura interna composta por:

1) Plenária – instância máxima de deliberação; 2) Núcleo Dirigente – instância gerencial e diretiva; 3) Núcleo técnico – instância de apoio técnico ao colegiado territorial, e; 4) Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais – que discutem temas pertinentes a realidade territorial, como ATER, soberania alimentar, agroecologia, comercialização, entre outros, ou reúnem segmentos específicos – quilombolas, mulheres, jovens, indígenas, pescadores artesanais, extrativistas, populações ribeirinhas, populações e povos tradicionais – articulados nos territórios (BRASIL, MDA/SDT, 2011, p. 13)

Com a necessidade de definir as responsabilidades e competências em cada um dos níveis territoriais (federal, estadual, territorial e municipal), se reconheceu a conveniência do ajustamento dos processos de planejamento para firmar mecanismos de gestão nos territórios que possibilitassem a construção de um mapa geral de ação ou de ordenamento das atribuições territoriais de longo prazo. Tal iniciativa acabou desencadeando na proposição de formulação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) para cada

território. Estes planos haveriam de orientar a atuação do CODETERs. Uma das estratégias de apoio federal a este processo de gestão social foi por meio do repasse de recursos em apoio à realização de ações vinculadas ao PTDRS de cada território.<sup>34</sup>

Pode ser constatado que a dinâmica e agenda dos colegiados territoriais no período inicial foi pautada basicamente pela formulação e negociação do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), substituto do PRONAF Infraestrutura e Serviços (FAVARETO, 2015). O PROINF é visto como instrumento considerável para alavancar os processos de inclusão produtiva, na geração de trabalho e renda, podendo garantir a autonomia financeira de famílias e empreendimentos da agricultura familiar (MDA, 2016). Com relação a este programa (PROINF), para o MDA (2016) ele vem contribuindo para a melhoria dos processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos territórios rurais. Ainda, avalia que através de parcerias entre os estados, municípios e a participação da sociedade civil, o PROINF têm possibilitado a aquisição de equipamentos e o fornecimento de infraestrutura para a produção, beneficiamento e escoamento da produção dos beneficiários nesses locais.

A criação desta diversidade de mecanismos de apoio, propiciou que o PRONAT conseguisse avançar significativamente num conjunto de aspectos até o final de 2007, tendo um reconhecimento favorável dos atores sociais, das instâncias públicas estaduais e locais, assim como de instituições federais e até mesmo da opinião pública. Entretanto, para Ortega (2016), a política visaria à indução da constituição de arranjos socioprodutivos intermunicipais e no decurso de sua implementação ficaram evidentes suas limitações neste âmbito. Além disso, dada à observação do Governo Federal, que a política territorial que estava em vigência não era suficiente no combate direto à pobreza rural, houve necessidade de concepção de outras estratégias para políticas públicas orientadas à superação da pobreza, o

---

<sup>34</sup> Conforme explicam Leite e Wesz Junior (2012, p.647) “O PRONAT foi construído a partir da inclusão em seu portfólio de duas modalidades do PRONAF: “Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Capacitação dos Agricultores Familiares”. Essas duas linhas deixaram de fazer parte do Pronaf (que ficou restrito ao crédito rural) e passaram a compor o PRONAT por meio das funções: “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento”.” Os autores ainda esclarecem que, com o passar do tempo, outras linhas de financiamento foram instituídas, como a linha “Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)” e “Gestão Administrativa do Programa”. Em 2006, foi instaurado o “Apoio à Gestão de PTDRS”, buscando qualificar o processo de planejamento dos territórios rurais apoiados pela política. Em 2007, instituiu-se a ação “Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária”. Por fim, em 2008, foi criada uma linha que procura fortalecer iniciativas territoriais de conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade (“Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade”). (LEITE; WESZ JUNIOR, 2012, p.648). Tais aportes evidenciam a complexidade da gestão de recursos no âmbito deste programa de modo que entende-se que a caracterização da evolução das linhas ultrapassa aos objetivos do presente trabalho.

que deu origem a iniciativa “Territórios da Cidadania” e, posteriormente, ao Programa Brasil Sem Miséria, que representou um contraponto ao PRONAT.

### **3.2.2 O direcionamento à pobreza rural e o Programa Territórios da Cidadania**

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi instituído por meio de Decreto de 25 de fevereiro de 2008, visando promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, mantendo a adoção da estratégia vinculada ao desenvolvimento rural sustentável (MDA, 2016).

Conforme Bonnal (2013), o referido programa foi criado em um contexto específico do debate político, decorrendo da reeleição do Presidente Lula, onde se deliberou pela aceleração do processo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil, aproveitando que o momento era favorável economicamente. Sendo assim, o PTC emergiu de uma inclinação direcionada para o meio rural do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas posteriormente se despreendeu dessa estratégia. Com isto, se aproximou dos princípios do PRONAT, tornando-se um mecanismo institucional complementar deste programa, mas com um viés mais voltado para o combate da pobreza rural. O nome do programa, por exemplo, deve-se ao reconhecimento que o desenvolvimento social não significa somente a participação em uma economia dinâmica, através da garantia de renda, emprego e rendimento, mas inclui o desenvolvimento de cidadania (ECHEVERRI, 2010).

De acordo com Leite e Delgado (2015), assim como o PRONAT, o PTC também estabeleceu critérios para a seleção dos territórios, com uma prioridade maior no enfrentamento da pobreza e miséria rural, com pontos referentes a isto sendo destacados na seleção territorial:

- Os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial;
- As maiores concentrações de beneficiários do Programa Bolsa Família, agricultores familiares, assentados da Reforma Agrária, populações tradicionais, quilombolas e indígenas;
- O baixo dinamismo econômico e a convergência de programas de apoio ao desenvolvimento;
- A maior organização social. (MDA, 2016, p. 30)

Além das diferenças nos critérios de seleção dos territórios, identificam-se diferenças no âmbito da gestão: enquanto o PRONAT estava exclusivamente centrado pela SDT/MDA, conectando os diferentes Colegiados Territoriais ao Ministério, o processo de gestão do programa Territórios da Cidadania se estruturou em um tripé composto por Comitê Gestor

Nacional, Comitês de Articulação Estadual (CAE) e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional - que tinha como atribuição a aprovação de diretrizes, adoção de medidas de execução do programa, sua avaliação e definição de novos territórios - era composto por representantes dos diferentes ministérios, com sua Coordenação Geral sendo executada pelo MDA, mas toda a articulação do programa estava sob a égide da Casa Civil (DELGADO; LEITE, 2015).

Isto implicou em um desafio de gestão ainda maior do que o do PRONAT, uma vez que as ações tinham origens distintas (dos diferentes ministérios), e o exercício da coordenação haveria de ocorrer, efetivamente, na escala territorial. Esse formato implicou, também, a necessidade de pensar além da execução de ações e montantes orçamentários dos ministérios em um mesmo espaço social, considerando o sentido da territorialização e governança de políticas por meio de um encontro de ações “*bottom-up*”, propostas pelos atores locais (não necessariamente agrários), com ações “*top-down*”, propostas pelas organizações do governo federal não necessariamente setoriais (DELGADO e LEITE, 2011).

Neste sentido, houve também uma diferenciação na composição dos Colegiados Territoriais, que passaram a ter representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território. Comparando com a composição anterior (do PRONAT), a participação do governo se amplia no PTC (DELGADO e LEITE, 2015). Como apresenta Maluf (2013), em decorrência da composição paritária de governo-sociedade civil nos colegiados dos Territórios da Cidadania e da mobilização de significativo montante de recursos realizados pelo Programa, houve o maior interesse de participação do poder público local.

Outra medida que foi adotada nessa política foi a inserção dos povos e comunidades tradicionais do meio rural como públicos-alvo, considerando que a situação de vulnerabilidade social que vivem é ainda mais grave do que a da agricultura familiar. No que se refere às comunidades quilombolas, houve um conjunto de ações desenvolvidas pelo MDA, em que estava inserido o Projeto de Articulação e Acesso das Comunidades Quilombolas às Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural. O objetivo geral destas ações era o de contribuir com o etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas situadas nos Territórios da Cidadania, através da inserção social destas, assim como da promoção de sua autonomia e articulação com as políticas públicas de desenvolvimento rural (RODRIGUES, 2015).

Conforme o exposto, o Estado passou a ter uma presença maior nesses territórios, com a participação mais intensa de representantes das três esferas de governo: federal, estadual e municipal (DELGADO; LEITE, 2011). Ainda assim, considerou-se que a inovação na política

territorial foi parcial, pois manteve-se a concepção de território de investimentos da política anterior e assumiu-se uma dicotomia: para o Brasil dinâmico a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural a ampliação da cidadania aos mais pobres (FAVARETO, 2015). A constatação das insuficiências dessa “plataforma territorial”, como âncora de uma política pública de combate à pobreza rural, levou a proposição de políticas de novo formato como o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com abandono do enfoque territorial. A observação da justificção do PBSM permite entender os limites do enfoque territorial na abordagem de questões de pobreza e vulnerabilidade.

O lançamento do PBSM pelo Governo Dilma Roussef em 2011, reforçou o direcionamento da política pública para o enfrentamento da pobreza rural, secundarizando a abordagem territorial em favor de ações direcionadas à população que apresentava renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00, rendimento apontado como o limite superior da extrema pobreza (BONNAL, 2013). Neste sentido, foi verificado que 16,2 milhões de pessoas no Brasil estavam em situação de extrema pobreza e que a maior parte da população (59 %) que se encontrava nessa situação, estava localizada na região Nordeste do país (MDS, 2011). Utilizando-se de dados da PNAD de 2009, Delgado e Leite (2013) constataram que as pessoas negras correspondem a 77 % da população em extrema pobreza no meio rural, com a população branca representando 21 % e a indígena 2 %. Com isto, o objetivo geral do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM) foi “promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza” (MDS, 2011).

Com base no Decreto nº 7492, que regulamentou o PBSM, as ações desenvolvidas foram enquadradas em três eixos: i) garantia de renda, através de transferência de renda e ações direcionadas para a melhoria das condições de vida do público-alvo; ii) melhoria do acesso ao serviço público; e, iii) inclusão produtiva, no que se refere a ampliação da participação da agricultura familiar em processos e procedimentos para a produção (BONNAL, 2013). Conforme o mesmo autor, no eixo de garantia de renda, dois componentes foram considerados: a inclusão das famílias que não estão nas redes de proteção e de promoção social; e a ampliação do número de beneficiários do Programa Bolsa-Família (PBF) e elevação do limite de três para cinco filhos. No segundo eixo, que trata de viabilizar a ampliação da oferta de serviços, se considerou o acesso à assistência social, educação, habitação, luz, documentação, segurança alimentar, saúde, etc. Na inclusão produtiva, para aumentar a produção dos agricultores familiares, com o chamado Programa Fomento, se estabeleceu que cada família poderia receber uma quantia de R\$ 2400,00, em fundo perdido,

com sua liberação acontecendo de forma parcelada durante dois anos, visando a compra de insumos e de equipamentos para os beneficiários. Especificamente para o meio rural, por meio do PBSM foi instituído o Brasil Sem Miséria Rural (BSMR), que foi estruturado com os mesmos eixos de atuação já mencionados, mas enfatizando as ações voltadas para a inclusão produtiva, considerando como prioritário o aumento da produção dos agricultores familiares que estão em situação de extrema pobreza (DELGADO; LEITE, 2013).

Diante do exposto, o Programa Brasil Sem Miséria reduziu a visibilidade política dos programas territoriais, uma vez que a própria Casa Civil fazia críticas ao funcionamento do PTC, apontando, inclusive, que o envolvimento do MDS foi menor que o esperado. A partir de 2011, o governo retirou do seu discurso o PTC, ainda que o tenha mantido na agenda governamental. Em contrapartida, o MDA não defendeu com firmeza a abordagem territorial e a incorporação dos territórios da cidadania na formulação da estrutura do BSMR, uma vez que a expectativa do referido ministério parecia ser maior do que foi incluído no Plano BSM (DELGADO; LEITE, 2015). Neste sentido, conforme os mesmos autores parece que houve uma tentativa de pensar a incorporação do público-alvo do PBSM nas atividades-fim da política territorial ainda no ano de 2011, principalmente nos serviços já existentes nos territórios, mesmo cientes que estes não são específicos para população pobre, somente.

### **3.2.3 A qualificação da gestão social do território e a atuação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs)**

A gestão social foi um princípio estruturante do enfoque territorial, presente nos primeiros documentos que orientaram a formulação da política territorial, sendo entendida como:

[...] maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. (BRASIL, MDA/SDT, 2005b, p. 11).

Na gestão social, confere-se relevância à construção de pactos para estabelecer o consenso social:

[...] o detalhamento do pacto em um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente,

mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (BRASIL, MDA/SDT, 2005b, p. 11).<sup>35</sup>

Um conjunto de mudanças institucionais foi realizado a partir de 2009 com vistas ao aperfeiçoamento da gestão social do PRONAT. Nestas, destaca-se a crescente incorporação das Universidades no apoio à gestão dos territórios rurais.<sup>36</sup> Neste sentido, as Universidades foram convocadas a compor as Células Territoriais de Acompanhamento, prestando auxílio técnico e na gestão de conhecimento (ECHEVERRI, 2010).

No ano de 2013, propõe-se substituir as Células Territoriais pelos NEDETs, o que foi considerado viável, uma vez que em 213 territórios rurais formalizados pela SDT, haviam instituições de nível superior. A iniciativa foi realmente instituída no ano de 2014, com o lançamento da 1ª Chamada Pública da SDT/MDA, em conjunto com a Diretoria de Políticas Públicas para Mulheres Rurais (DPMR), em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) – Chamada CNPQ/MDA/SPM-PR N° 11/2014 (MDA, 2016).

A chamada institucionalizou a criação dos Núcleos vinculados às Universidades e também aos Institutos Federais presentes nos territórios rurais e definiu um conjunto de “atividades mínimas” que correspondem ao papel esperado dos NEDETs: efetuar o levantamento de informações, buscando o acompanhamento e avaliação do andamento das ações propostas e dos projetos apoiados pela SDT/MDA no território; catalogar e acompanhar, através de sistema específico, as informações sobre a constituição, funcionamento e os compromissos do Colegiado Territorial e sobre a execução de projetos apoiados pela SDT/MDA; assim como assessorar os Colegiados Territoriais (CNPq, SPM-PR, MDA, 2014).<sup>37</sup> O balanço do MDA sobre contribuições dos NEDETs reforça a definição do papel esperado das Universidades:

- Suporte técnico e metodológico para o funcionamento dos Colegiados Territoriais;

---

<sup>35</sup> Neste sentido, no âmbito da Política Territorial, os PTDRS são os principais instrumentos que subsidiam sua gestão social (GRISA, 2013). Apesar disso, como constatou Favareto (2015), a prioridade maior da maioria dos colegiados territoriais era voltada para a elaboração e negociação dos projetos do PROINF, não sendo a elaboração dos Planos Territoriais o principal item.

<sup>36</sup> Isto aconteceu, principalmente, em virtude da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que foi aberta para investigar o direcionamento de recursos públicos para Organizações Não-Governamentais (ONGs) (DURÃO, 2007). Devendo-se considerar ainda que a assessoria dos territórios rurais vinha sendo feita por entidades como essas.

<sup>37</sup> Segundo MDA (2016), as equipes técnicas dos 186 NEDETs criados, representaram mais de 800 profissionais e estudantes atuando no apoio aos Colegiados Territoriais, tendo papel importante para a consolidação da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

- A mobilização para a preparação e realização de Conferências Territoriais voltadas para públicos ou temas específicos;
- Apoio a reestruturação e apoio metodológico na organização de câmaras temáticas e comitês de juventude, mulheres e povos e comunidades tradicionais;
- Realização de oficinas e de trabalhos específicos voltados a públicos prioritários da política de desenvolvimento territorial: mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais;
- Suporte técnico e metodológico para a realização de ações de monitoramento de implementação de políticas públicas de inclusão produtiva e, em especial, apoio na elaboração dos Projetos de Infraestrutura para a Agricultura Familiar nos Territórios Rurais.
- Proinf – apoio para a elaboração técnica da maioria dos 159 projetos empenhados em 2015 (MDA, 2016).

Cabe ressaltar, neste conjunto de atribuições, a distinção de um “público prioritário” dentre os beneficiários da política de desenvolvimento territorial (agricultores familiares). Ou seja, a medida que o PRONAT foi implementado, observou-se que há uma grande diversidade presente no que se entende por agricultor familiar, havendo também divergências dos interesses entre os segmentos deste setor. Constatou-se, também, que os instrumentos da política pública alcançam de formas diferentes os diversos segmentos, sendo uns mais favorecidos que outros, e isto têm a ver com o nível organizacional dos segmentos sociais. Na mesma linha, Bonnal (2013) reforça que os mais pobres geralmente não participam das discussões dos instrumentos de intervenção pública. Para Favareto (2015), a agricultura familiar tem como componentes os representantes de sindicatos rurais, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) – e organizações afins, e em menor proporção, o movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, entretanto as organizações de jovens rurais quase não se fazem presente, e isto contraria a tarefa principal dessas instâncias, que é a visão de futuro projetada sobre os territórios rurais e os instrumentos capazes de propiciar isto. Do mesmo modo, observou-se que não se fez e faz presente a participação do setor patronal nesses espaços, sendo essa participação uma estratégia que – no entendimento de alguns pesquisadores – seria importante para diversificar o tecido econômico e social do território.

Neste sentido, observa-se que algumas estratégias – como de priorizações ou recompensas - foram sendo adotadas para garantir o acesso de públicos especiais aos recursos do PRONAT. Observa-se, por exemplo, que no mínimo 2 das 6 atividades mínimas anteriormente mencionadas dizem respeito a ações com públicos prioritários: “Apoio a reestruturação e apoio metodológico na organização de câmaras temáticas e comitês de juventude, mulheres e povos e comunidades tradicionais e Realização de oficinas e de trabalhos específicos voltados a públicos prioritários da política de desenvolvimento territorial: mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais” (MDA, 2016). Destaca-se a

criação de Câmaras Temáticas e Comitês específicos como estratégia tanto para qualificar o processo de identificação das demandas destes grupos quanto para dar maior visibilidade e poder a estes grupos nos processos decisórios locais. Além disso, há evidências de consideração desta agenda na elaboração dos instrumentos da política de desenvolvimento territorial como a menção de povos e comunidades tradicionais nas diretrizes que devem ser obedecidas para obtenção de financiamento e a concessão de recursos adicionais em caso da existência de Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais. No Quadro 1, a título de ilustração, apresentamos recursos adicionais que estavam previstos para o território que tivesse constituído os comitês de mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais, no momento que submetesse propostas para o edital do PROINF 2015 (BRASIL, MDA/SDT, 2015).

Quadro 1 - Recurso disponível a projetos apresentados por ente federado municipal ou estadual

Descrição	Recurso Inicial Disponível (R\$)	Comitês Existentes	Valor adicional por Comitê existente (R\$)	Valor Máximo até R\$
<b>Território Rural</b>	250.000,00	Recurso Adicional Comitê de Mulheres	50.000,00	400.000,00
		Recurso Adicional Comitê de Jovens	50.000,00	
		Recurso Adicional Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais	50.000,00	

Fonte: (BRASIL, MDA/SDT, 2015).

Mesmo com a atuação dos NEDETs nos diferentes territórios rurais, Programas Nacionais que foram implementados mostraram-se ainda insuficientes para o enfrentamento da pobreza rural, alcance de públicos especiais e inserção de agendas transversais – como a agenda étnico-racial, sobretudo por meio da inclusão produtiva. O que pode ser um problema na concepção da própria política ou no processo de sua implementação.

### 3.3 OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SOB A ÓTICA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

Lascoumes e Le Gales (2012b, p.93) comentam:

Raros são os programas monodirecionados ao esquema de aplicação simples, distribuindo competências claras e recursos adequados. Em geral, os objetivos enunciados nas exposições de motivos são heterogêneos, tomando forma de empilhamento de interesses a serem protegidos ou metas a serem atingidas. Eles não detalham as ações concretas ou os resultados esperados.

A partir da exposição apresentada nas seções anteriores, poderíamos dizer que a política de desenvolvimento territorial segue esta tendência geral, apontada por Lascoumes e Le Gales (2012b). A descrição apresentada na seção de contextualização no documento base do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário permite compreender os desafios implicados na definição das orientações da política de desenvolvimento territorial. Nesta, explica-se a permeabilidade e evolução da agenda política do MDA até a data de elaboração do Plano. Explicita-se que, inicialmente, houve preocupação com o fortalecimento do processo de construção da identidade da agricultura familiar – com a elaboração de políticas específicas e diferenciadas para este público – para, depois, vir a reconhecer a necessidade de abordagem específica para questões de gênero, das comunidades tradicionais e da juventude. Estas diferentes agendas vão se incorporando às políticas do MDA, complexificando a definição da orientação de seus programas, sobretudo porque muitas agendas haveriam de ser implementadas mediante ações transversais nos mais diversos programas. Ao mesmo tempo, aponta-se para a continuidade da agregação de temas à agenda:

A incorporação de alguns temas à agenda nacional de governo, nos últimos anos, representa uma oportunidade para a construção de novos avanços. A prioridade à superação das condições de pobreza, a visibilidade das questões que envolvem a Amazônia e o semiárido, os avanços no tema da segurança alimentar e nutricional, as preocupações com as questões ambientais e com a sustentabilidade do modelo de produção, por exemplo, convergem para a formulação de ações voltadas para o rural que aprimoram, complementam ou redirecionam os instrumentos já conquistados ao longo de mais de uma década. (PLANO..., p.10)<sup>38</sup>

Para entender as possíveis implicações das ambiguidades na definição da orientação da política é necessário considerar, ainda, as especificidades de sua institucionalidade. Para Ortega (2016), a política de desenvolvimento territorial tem sua especificidade institucional na conciliação de perspectiva *top down* com *bottom up* – entretanto, a ênfase em uma ou outra dessas perspectivas variou ao longo do tempo. Neste sentido, para o autor (2016), no período

<sup>38</sup> Inserir a perspectiva étnico-racial nos programas voltados aos territórios rurais. [PPA 2012-2015]

inicial de implementação do PRONAT apostou-se, basicamente, em uma estratégia *bottom up*. A identificação dos limites das estratégias *bottom up* é que teriam levado a que o Programa Territórios da Cidadania assumisse uma característica mais identificada com a perspectiva *top down*. A aprendizagem relacionada a implementação teria levado, então, o PRONAT a rever a sua estratégia inicial e reforçar a perspectiva *top down* em sua implementação. Assim, no formato mais atual do PRONAT a perspectiva *top down* assumiria certa relevância, levando a necessidade de conferir a devida importância à normatividade estabelecida no âmbito federal na análise dos processos de implementação. Ao se examinar a institucionalidade, observa-se que há uma grande complexidade nos mecanismos utilizados para a orientação da ação. Neste sentido, de uma referência ampla às orientações no documento político, passa-se à utilização de direcionamentos mais evidentes nos diferentes instrumentos utilizados no âmbito da implementação da política de desenvolvimento territorial como nos editais, por exemplo.

Na medida em que a política de desenvolvimento territorial procura certa conciliação de perspectiva *top down* e *bottom up* há de se considerar adequadamente o papel atribuído aos sistemas locais de ação pública. Neste caso fica evidente que a política previu a criação de instancias de decisão local (CODETER) esperando que operassem tanto na elaboração de normas secundárias (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b) nos processos com características *top down* quanto operassem a gestão social dos processos *bottom up*. Como ressaltado na revisão efetuada neste capítulo, além de prever a criação das instâncias de decisão local, estabeleceu-se um mecanismo de mediação entre instâncias (articuladores/assessores e depois NEDETs) e todo um conjunto de normas relativas ao funcionamento das instancias locais para assegurar certo controle sobre as decisões locais. Este controle seria necessário tendo em vista o aprendizado sobre as dinâmicas políticas locais. Sobre a análise da política pública de desenvolvimento territorial e sua relação com a pobreza, por exemplo, são indicadas três entradas analíticas para fazer isto:

(i) a questão das instituições e da dependência do caminho; (ii) a questão da articulação de políticas públicas e da governança territorial; e (iii) a questão da intermediação, da tradução e da análise dos instrumentos de políticas públicas (BONNAL, 2013, p. 50).

Conforme o mesmo autor, o primeiro item se refere sobre as capacidades das instituições - compreendidas como regras formais ou informais – de orientar e estabilizar o comportamento dos indivíduos no tempo. Neste sentido, North (1990 apud LASCOURMES e LE GALÈS, 2012b, p. 23) define instituições como: “conjunto mais ou menos ordenado de

regras e de procedimentos que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações”. Sendo assim, Lascoumes e Le Galès (2012b) definem os instrumentos como as próprias instituições, uma vez que determinam parcialmente a forma como os atores devem se portar, criando incertezas sobre os efeitos das relações de força, direcionando para o privilégio de certos atores e interesses e afastando de outros, ainda constringendo esses mesmos atores e lhes oferecendo recursos que transmitam uma reprodução do problema. Como as instituições podem ser entendidas como os próprios instrumentos, entendem-se que estes “não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação social e de concepções precisas do modo de regulação considerado” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 21). Conforme os mesmos autores, os instrumentos são entendidos como mecanismos que ao mesmo tempo são técnicos e sociais, e que organizam as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários, por meio das representações e significações que possui.

Embora tenham sido estabelecidos um conjunto de estratégias e instrumentos para assegurar coerência da política, há sempre espaço para o inusitado. Como advertem Lascoumes e Le Galès (2012b, p.91) “Analisar a execução é, finalmente, procurar explicitar de forma compreensiva as lógicas de uma dinâmica quase sempre imprevisível em suas formas, seus participantes e seus efeitos”.

#### 3.4 IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A NECESSIDADE DE DIFERENCIAÇÃO DAS AÇÕES PARA PÚBLICOS ESPECIAIS

O capítulo discutiu inicialmente sobre a adoção do enfoque territorial dentro da abordagem do desenvolvimento rural, como proposta alternativa aos outros modelos de desenvolvimento, que não eram suficientes para a resolução dos problemas rurais, sobretudo a pobreza. Diante desse contexto, é apresentada a discussão da inserção do desenvolvimento rural com enfoque territorial na agenda pública, tendo para o caso brasileiro seu início focalizado na agricultura familiar, com a formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996; tendo continuidade com o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), do ano de 2005, que apresentou estrutura institucional similar ao programa anterior, mas ampliando o lócus de atuação.

Posteriormente, a atuação do governo passou a ser mais incisiva, pois constatando que o problema da pobreza rural ainda se fazia muito presente, cria o Programa Territórios da Cidadania (PTC) no ano de 2008, visando atender aqueles territórios que apresentavam maiores índices de vulnerabilidade social; tendo este programa um entendimento inicial de que seria a “versão rural” do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir de 2011, com a criação do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), o próprio PTC perde força na agenda governamental no que se refere o combate a pobreza rural, e mesmo o PBSM sendo a política mais voltada para esta finalidade, ela não se insere na abordagem territorial.

Em um momento posterior, com as dificuldades apresentadas na gestão social dos territórios rurais, o governo convocou as Universidades Públicas para auxiliarem nesse processo, sendo uma primeira convocatória realizada já no ano de 2009, com a criação das Células Territoriais de Acompanhamento, e em 2014, através de uma Chamada Pública conjunta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Secretaria de Política para Mulheres e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foram criados os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), que passaram a assessorar os territórios rurais brasileiros.

Por fim, os NEDETs também tiveram como prerrogativa auxiliar aqueles públicos (como povos e comunidades tradicionais) com maiores dificuldades de organização nos territórios, e que, por conta disso, pouco se beneficiavam da política de desenvolvimento territorial com enfoque territorial. Além disso, outras estratégias foram adotadas após a criação desses Núcleos, como a destinação de mais recursos para os territórios que tivessem comunidades indígenas e quilombolas como beneficiárias.

A dificuldade desses grupos, de conseguirem se mobilizar para participar de qualquer atividade que lhes são de interesse, decorre do próprio contexto histórico de ocupação desses territórios, em que sempre estiveram (esses públicos) à margem dos processos ali desencadeados. Por isso, faz-se importante discutir sobre o contexto de ocupação do território para avaliar a implementação do PRONAT, para posteriormente elucidar sobre a trajetória de uma comunidade quilombola específica do referido território e como se deu o acesso desta aos recursos do PRONAT.

#### 4 O CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A CONFIGURAÇÃO SOCIAL NO CENTRO SERRA (RS)

Lascoumes e Le Galès (2012b) definem a ação pública como ação coletiva orientada a um bem comum. A ação pública implica, portanto, a mobilização de atores em prol da ação coletiva.

No caso da política pública em estudo, ao adotar um enfoque territorial, ela procura partir da identificação e valorização de configurações políticas locais previas, favoráveis à ação coletiva em prol do bem comum. De acordo com Bonnal et. al (2011), há duas formas convencionais de construção e uso de territórios no Brasil. A primeira está vinculada a ação coletiva dos atores locais, onde a partir de uma interpretação compartilhada sobre a realidade, atores socioeconômicos reconhecem os limites do território, normalmente pela agregação de unidades administrativas (municípios) ou sociais (sindicatos, assentamentos de agricultores, etc.), e estabelecem uma estratégia de ação; ou seja, trata-se de um processo de co-construção social direcionado, tendo como finalidade a construção de um projeto coletivo para os atores do território. A segunda modalidade está atrelada à territorialização das políticas públicas, onde o foco estratégico da ação é definido fora dos territórios, em esferas mais amplas (estadual ou nacional). Nesta o território é concebido por atores públicos que visam simplificar a resolução de problemas da sociedade, conforme a missão do Estado.

A política de territórios rurais de identidade, como formadora de um sistema de ação pública com abrangência intermunicipal, se enquadrou em um processo de hibridização do uso do território onde, apesar de ter sido planejado na esfera federal, se referêcia em elementos simbólicos da agricultura familiar e da ação coletiva local (BONNAL et. al, 2011). Neste sentido, o conceito de território adotado oficialmente foi:

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, **onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.** (BRASIL, MDA/SDT, 2005a, p. 28, grifo nosso).

Embora se destaque a referência à “identidade e coesão social, cultural e territorial” entendemos que os desafios implicados na implementação da política são múltiplos a medida em que há forte dependência da disposição dos atores à ação coletiva e da capacidade de

definir e justificar a orientação da ação coletiva (realizada em nome da produção de um “bem comum”). Conforme os autores (2012b, p. 95-6):

Diferentes obras revisitaram de forma empírica a clássica questão do ‘interesse geral’, demonstrando que, na ação pública, ele não é tanto uma categoria exterior – invocada como referência abstrata ou autoridade –, mas um atributo que compõem o conjunto de negociações entre interesses divergentes e o resultado de longas negociações entabuladas entre os interessados.

A partir do reconhecimento desta dinâmica, Lascoumes e Le Galès (2012b) ressaltam a importância da contextualização na análise da implementação de políticas públicas, que consiste na inserção da ação pública nos desafios públicos locais.

O presente capítulo visa propiciar uma aproximação ao contexto local onde se realiza a implementação da política de desenvolvimento territorial no caso estudado (território Centro Serra). Nesta aproximação procuramos caracterizar a diversidade social encontrada neste espaço bem como tecer considerações acerca da disposição para ações coletivas (com base na identificação de relações historicamente construídas entre atores e diversidade de interesses e relações econômicas atuais), problematizando-se – sobretudo – as perspectivas de inserção de comunidades quilombolas em ações coletivas em prol do bem público. Trata-se de uma aproximação de caráter geral e exploratório, realizada com base em revisão bibliográfica e orientada a qualificar a interpretação dos processos de implementação da política de desenvolvimento territorial (que serão expostos nos capítulos 5 e 6).

Neste sentido, o capítulo está dividido em quatro partes: na primeira parte é resgatado o histórico de ocupação inicial do Brasil Meridional, com a primeira ocupação sendo estabelecida por espanhóis e as reduções jesuíticas seguida pela chegada de portugueses e exploração das charqueadas. Na segunda parte é apresentada a história de ocupação do atual território Centro Serra e suas imediações, quando primeiramente faz-se uma contextualização da ocupação e exploração da área que originalmente pertencia ao município de Soledade (no Planalto e Centro-Norte gaúcho), aonde se circunscreveram os municípios que atualmente compõem o território estudado. Na terceira parte, aprofunda-se mais sobre a diversidade social e econômica no espaço do atual Centro Serra, apresentando-se a estrutura agrária do mesmo e a vinculação desta com o seu processo de ocupação e exploração. Por fim, se discute a situação da desigualdade, pobreza e a problemática da inclusão sócio produtiva, apresentando-se as trajetórias e perspectivas dos grupos afrodescendentes que estão presentes neste espaço.

#### 4.1 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO INICIAL DO BRASIL MERIDIONAL

A parte meridional do Brasil foi ocupada tardiamente pelos portugueses. Enquanto a ocupação e exploração do nordeste brasileiro se consolidavam no século XVI (vinculada à agricultura de exportação), o atual estado do Rio Grande do Sul (RS) passava praticamente despercebido, pois até então era visto como desprovido de algum atrativo rentável que justificasse qualquer atividade econômica (ZARTH, 1997). Conforme o mesmo autor, até o final do século XVI, a região manteve-se habitada por povos indígenas, que se organizavam social e economicamente de modo bastante tradicional.

A primeira imersão dos portugueses na região ocorreu no século XVII, entre os anos 1605 e 1640, sem caráter colonizador, uma vez que visava somente à captura de indígenas para o trabalho forçado nas plantações de cana de açúcar do Nordeste e centro da colônia portuguesa (RÜCKERT, 1997). Estas investidas, contaram com a participação de bandeirantes paulistas na busca e captura desses povos, que imprimiram um revés no aldeamento dos jesuítas espanhóis, que já se encontravam na região (ZARTH, 1997).

A dinâmica de ocupação dos jesuítas espanhóis tinha caráter de maior permanência, e segundo Thomas (1976), a partir de 1609, passaram a atuar com a intenção de estabelecer uma nova ordem econômica e social nos campos sulinos, aldeando indígenas e introduzindo o gado *vacum* nas pastagens nativas. De acordo com Pompeu (2016), os jesuítas espanhóis, entrando pelo noroeste do RS, promoveram aldeamentos ao longo dos rios Ijuí, Ibicuí e Jacuí, como apresentado na Figura 1 (na página seguinte).

Figura 1 – Mapa da localização aproximada das Reduções Jesuíticas de 1626 a 1638 municipal ou estadual.



Fonte: Jaeger (1936) apud Pompeu (2016, p.107)

Ressalta-se que, seguindo os rios, os jesuítas avançaram no interior do território que veio a constituir o Rio Grande do Sul. No extremo ocidental encontrava-se a redução de Jesus Maria – situada em área que pertence ao atual município de Candelária - e que, conforme relatos, era a mais destacada na parte ocidental. Devido às incursões de bandeirantes paulistas, estes povoados tiveram duração efêmera (1626/1638 aproximadamente) (FRANCO, 1975). Entretanto, o gado introduzido pelos jesuítas se dispersou e se reproduziu no espaço sulino, vindo a constituir, posteriormente, recurso valorizado – determinante de novas investidas colonizadoras. A concentração de bovinos no espaço das proximidades da bacia do rio Camaquã levou que essa área viesse a ser conhecida como “Vacaria del Mar” (THOMAS, 1976).

Conforme o mesmo autor, as frentes de ocupação se diversificaram na segunda metade do século XVII, identificando-se um movimento de colonização portuguesa com sentido norte-sul/ leste-oeste e um retorno das iniciativas de aldeamento de indígenas, por parte de

jesuítas espanhóis, com dinâmica de avanço espacial de oeste-leste. Marcos significativos destes dois movimentos são a criação da colônia de Sacramento pelos portugueses em 1680 no sul do Rio da Prata e a fundação dos Sete Povos das Missões em 1687, pelos jesuítas espanhóis.

Em relação à ocupação portuguesa, inicialmente, ela foi marcadamente ao sentido norte-sul. Neste sentido, Portugal funda a Colônia do Sacramento (1680), como marco de seu domínio. Visando estabelecer um ponto de comunicação e apoio com a nova colônia platina, fundaram Laguna (SC), que veio a se tornar no polo de expansão do povoamento português no Sul. A partir daí investidas foram feitas pela faixa litorânea até alcançar a Colônia do Sacramento, se estabelecendo o denominado “caminho da praia”, de modo que o “Rio Grande” era percebido fundamentalmente como um corredor de passagem dos lagunistas até a nova colônia (THOMAS, 1976).

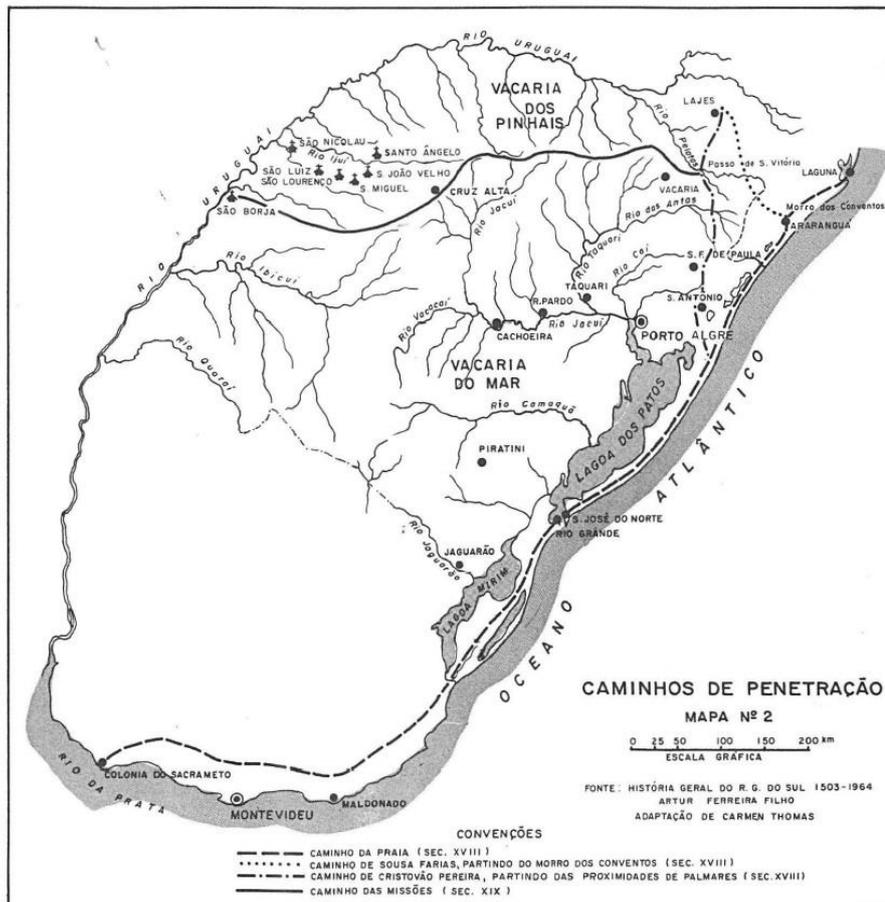
Conforme o mesmo autor, os jesuítas, por sua vez, em seu retorno ao final do século XVII, fundaram os “Sete Povos das Missões” (São Nicolau, São Luiz, São Miguel, Santo Ângelo, São Borja, São Lourenço e São João) e cuidaram para proteger – das investidas dos espanhóis que vinham do Sul- os rebanhos que estavam na “Vacaria del Mar”, decidindo, então, transferi-los para um espaço ao norte do Rio Grande do Sul (que veio a ser conhecido como “Vacaria dos Pinhais”) de forma que o gado se expandiu também nestes arredores.<sup>39</sup> Destaca-se então o movimento de ocupação promovido pelos jesuítas como uma dinâmica que se estende de oeste-leste. Uma das motivações para o avanço dos jesuítas também sobre áreas de imediação às florestas era o interesse pela exploração econômica da erva-mate, uma vez que esta planta dava sustentação econômica aos Setes Povos das Missões (pois era o principal produto comercializado em Buenos Aires, pelos padres jesuítas) (ZARTH, 1997).

Assim que o gado bovino passa a ser valorizado enquanto recurso econômico, os portugueses passaram a estabelecer internadas ao longo da faixa litorânea, desde São Jose do Norte até as adjacências de Torres, avançando também num processo de ocupação que toma o sentido leste-oeste (THOMAS, 1976). As diversas frentes de ocupação e caminhos de penetração formados nesta época são apresentadas na Figura 2 (na página seguinte).

---

<sup>39</sup> Para salvar o gado das ofensivas dos espanhóis e dos portugueses provenientes do sul, decidem remover a o rebanho da Vacaria do Mar para uma região mais protegida, que estava cercada de matas e localizada no que vem a ser hoje o nordeste do Rio Grande, sendo (re) conhecida como “Vacaria dos Pinhais” ou “Campos de Cima da Serra”.

Figura 2 - Mapa dos caminhos de penetração no Rio Grande do Sul no século XVIII.



Fonte: (THOMAS, 1976, p. 25).

Nas primeiras décadas do século XVIII, os portugueses e luso-brasileiros passaram a descer de São Paulo para fundarem as primeiras fazendas no atual território do Rio Grande do Sul. Desde então se consolidou, nos campos sulinos, uma ocupação baseada majoritariamente numa unidade produtiva constituída por grandes estabelecimentos orientados ao pastoreio extensivo (MAESTRI, 1988). Conforme o mesmo autor, como forma de estabelecer efetivamente uma ocupação no território do Brasil meridional, os primeiros títulos de sesmarias começaram a ser distribuído pelo Governo Português em 1732, preferencialmente ao longo do litoral. Entretanto, no início, estas propriedades não foram efetivamente habitadas de modo permanente por seus proprietários que procuravam apenas manter as invernadas, designando responsáveis para gestão das áreas e rebanhos, mesmo que estes não fossem familiares dos donos da terra.

Buscando proteger os novos habitantes dos atos violentos que os espanhóis platinos estavam cometendo, assim como facilitar a livre navegação das naus portuguesas, a Coroa Portuguesa fundou o primeiro estabelecimento militar oficial de posse lusitana em 1737: o forte Jesus-Maria-José (que deu origem a atual cidade de Rio Grande). Além disso, buscando solucionar o problema da falta de garantias na posse das fronteiras, Portugal começou a promover a colonização sistemática do Rio Grande, através da vinda de casais açorianos (THOMAS, 1976). Os primeiros que chegaram se estabeleceram na Capela Grande do Viamão (que se constitui hoje a cidade de Viamão), em 1742. Os portugueses planejaram, também, ocupar o território das Missões, visando expulsar as populações missioneiras do local, para que pudessem realizar atividades agrícolas e abastecer as tropas espalhadas pelo Rio Grande do Sul (PESAVENTO, 1982). Entretanto, a Guerra Guaranítica, que ocorreu entre os anos 1753 e 1756 e levou ao fim das missões jesuíticas (GIRON; HERÉDIA, 2007),<sup>40</sup> resultou na alteração dessa trajetória. Em virtude da Guerra Guaranítica, os açorianos acabaram se instalando ao longo do litoral da província, nas proximidades do que hoje é a cidade de Porto Alegre, aguardando o conflito finalizar, nas margens setentrionais do rio Jacuí (ORTIZ, 2006). Com a chegada dos açorianos, a agricultura foi impulsionada, propiciando o deslocamento da plantação de trigo para o entorno da cidade de Rio Grande, e posteriormente também para outras áreas. Mas, em virtude do ataque de pragas e sem o governo prestar o apoio necessário, os imigrantes decidiram por redirecionar o investimento às criações de gado (GIRON; HERÉDIA, 2007).

A composição social, neste período, já não era homogênea. Além dos portugueses e indígenas, destacava-se a presença dos escravos. Nas proximidades do município de Rio Grande, antes mesmo de ser fundada a primeira povoação lusitana, já eram abatidas reses que, depois, eram salgadas, sendo estas consideradas as primeiras charqueadas. E, com a grande concentração de gado que foi ali se estabelecendo, em 1780, já eram produzidos charques desses animais em estabelecimentos mais complexos, ainda que rudimentares. Cinquenta anos depois, em 1830, estas instalações já estavam modernizadas, com as principais charqueadas localizando-se nas margens do Arroio Pelotas (MAESTRI, 1988). Conforme o mesmo autor, esses estabelecimentos, até meses antes da abolição da escravatura, funcionavam praticamente com mão de obra escrava, que sofria nos duros trabalhos das charqueadas. Considerando a necessidade de expor as carnes ao sol, não havia maiores serviços durante o inverno, entretanto, para compensar, nos meses de maior produção (no verão), os escravos deviam

---

<sup>40</sup> Nesse conflito destacou-se o cacique Sepé Tiarajú, que liderou as reduções indígenas com a finalidade de defende-las.

preparar a maior quantidade possível de carne. Com isto, trabalhavam praticamente sem descanso, sendo comum que as jornadas de trabalho durassem de 17 a 18 horas. Levando em conta que as charqueadas ficavam ao lado das senzalas, presume-se que os cativos tinham poucas horas de repouso, não sendo concedidas folgas nos domingos e dias santos, favorecendo a formação de uma classe proprietária muito rica à custa do trabalho dos negros.

Apesar das charqueadas terem empregado um grande contingente de mão de obra escrava, esta não foi uma realidade marcante em outras regiões do Rio Grande do Sul. Com isto, a necessidade de garantir o abastecimento interno de produtos alimentícios no Brasil, e principalmente na região Sul, levou à promoção da imigração de europeus não-portugueses, que foram favorecidos em relação a população que aqui já se encontrava. Neste sentido, no início do século XIX, o governo imperial passou a incentivar a imigração de europeus não-portugueses para o Rio Grande do Sul (assim como para outras regiões do país). Estes foram orientados a ocupar as áreas sinuosas e de matas localizadas, principalmente, no Nordeste sul-rio-grandense, pois eram exatamente as áreas desprezadas pelos estancieiros, por não servirem para o pastoreio extensivo (ORTIZ, 2006).

As colônias criadas entre 1822 (ano da Independência do Brasil) até 1850 (quando é promulgada a Lei de Terras) estavam diretamente vinculadas às estratégias políticas do Império e à necessidade de manter o país independente da antiga metrópole. Por isto, os imigrantes não poderiam vir de Portugal, bem como de países como Espanha, Inglaterra e Holanda, pois estes países colonizaram territórios que faziam fronteira com o Brasil; muito menos de países asiáticos, como Japão e China, pois não eram bem vistos pelos dirigentes do Império. Neste sentido, deviam vir pessoas de países politicamente neutros em relação ao Brasil, assim como tinham que ser de raça branca (GIRON; HERÉDIA, 2007). Em 1824, chegaram os primeiros alemães, que se instalaram inicialmente nas proximidades de Porto Alegre, principalmente em São Leopoldo, e das vias navegáveis.<sup>41</sup> Os italianos chegaram em maior volume no ano de 1875, ocupando primeiro a encosta superior da serra (ORTIZ, 2006).

O interesse pela ocupação alemã estava relacionado com o povoamento e colonização de áreas virgens, assim como com a perspectiva de neutralizar o poder da oligarquia regional através da formação de núcleos de pequenos proprietários agrícolas e, inclusive, com o interesse de diversificar a estrutura produtiva - contribuindo para o abastecimento interno do país e também para a atenuação do déficit da balança comercial, ocasionado pelo grande peso das importações de alimentos. Com relação aos italianos, o interesse estava relacionado a dois

---

<sup>41</sup>Era recorrente a ocupação desses somente até as bordas do Planalto, não ultrapassando uma altitude média de 600 metros, pois eram reconhecidos por não gostarem de terra de pinheiro (THOMAS, 1976).

aspectos fundamentais: desenvolver o abastecimento do mercado interno brasileiro criado pelo complexo cafeeiro, e fomentar a contínua imigração estrangeira no país, por meio da formação de núcleos coloniais imigrantes bem-sucedidos no sul do país, que serviriam como foco de atração (PESAVENTO, 1982).

Aos colonos alemães eram oferecidas as seguintes vantagens: receberiam uma propriedade de 77 hectares (ha) por família, sendo parte em campo (para lavoura) e parte em mata virgem; além de cavalos, vacas, bois; assim como ajuda anual em dinheiro. (THOMAS, 1976) Os alemães e seus descendentes no Rio Grande do Sul, a partir de sua chegada, promoveram um grande processo de transformação econômico-social capitalista, mediante o desenvolvimento do grande comércio, da indústria, dos bancos e da renovação urbana. Foram também importantes na industrialização/modernização da própria cidade de Porto Alegre, e eram exímios comerciantes, fazendo chegar à capital da então província de São Pedro, a produção agrícola dos lotes do interior das sedes das microrregiões, que também iriam para outras partes do país. Neste sentido atuavam como intermediários na comercialização desses produtos, levando a produção do interior para a capital da província, e trazendo os produtos que chegavam a Porto Alegre para o interior (PESAVENTO, 1994).

Em razão da Guerra Farroupilha (1835-1845), a imigração foi interrompida e se iniciou um processo de apossamento das terras no Rio Grande do Sul. O surgimento do conflito se deu pela movimentação capitaneada por senhores de terra, de gado e de escravos, que requeriam a emancipação do estado rio-grandense das oligarquias centralizadoras do Império. Eram contrários aos exagerados impostos cobrados sobre o charque sulino e ao favorecimento da importação de charque uruguaio e argentino (COELHO, 2014). O problema de competitividade do charque sulino – que desencadeou o conflito - se agravou com o tempo, pois enquanto os proprietários dos ‘saladeros’ uruguaio e argentinos elegiam e contratavam os trabalhadores somente nos meses de atividade e conforme as necessidades da safra, as charqueadas brasileiras não contavam com um contingente de mão de obra livre, tendo que comprar e alimentar sua mão de obra escrava em todos os períodos do ano. Por isso, no período em que as charqueadas não funcionavam, tinham que trabalhar com equipes menores e costumeiramente subutilizadas (pelo trabalho ser mais intenso no período de produção do charque), com menor capacidade técnica e mais custosa (MAESTRI, 1988). Com o fim da Guerra de Farrapos, o governo provincial restabeleceu seu plano de colonização, buscando valorizar as terras apossadas que tinham sido compradas de grandes estancieiros (RÜCKERT, 1997).

Inicia-se, então, o período mais favorável para a colonização europeia, uma vez que os Governos Provinciais foram também autorizados a formar colônias de imigração, intensificando ainda mais a formação de colônias (THOMAS, 1976). Sendo assim, de acordo com Ortiz (2006), após a Revolução Farroupilha foram fundadas pelo governo provincial do Rio Grande do Sul as seguintes colônias: Santa Cruz do Sul (1849), Santo Ângelo (1857), Novo Petrópolis (1859) e Monte Alverne (1859). No mesmo período, também foram fundadas colônias particulares (de responsabilidade de empresas coloniais), tais como: Mundo Novo (1846), Caí (1848), Estrela (1853), Soledade (1857), Teutônia (1858) e Candelária (1863), todas essas de origem alemã (ORTIZ, 2006). Como resultado deste processo, a área de colônias povoada por alemães se estendia de Torres até as proximidades de Santa Maria (THOMAS, 1976).

Com a suspensão da colonização alemã por seu respectivo governo no ano de 1859, os alemães que continuaram a vir (posteriormente) para o Brasil, não passaram de uma centena de pessoas. Com isto, foi iniciada a imigração italiana - em substituição a imigração alemã - e esta se intensificou entre os anos 1870 e 1890 (BARETTA, 1976). Conforme o mesmo autor, ao decidir sobre a localização das novas colônias, o governo brasileiro adotou a estratégia de perseguir o não isolamento das colônias alemãs nos contrafortes meridionais da Serra. Assim, conduziu a colonização italiana para ocupação da encosta superior e vertente oposta. Os italianos tiveram mais dificuldades que os alemães para se estabelecerem nos espaços aos quais foram destinados, em virtude do difícil acesso aos lotes devido a sua localização em terrenos mais acidentados (BARETTA, 1976). Mas, segundo Thomas (1976), “passaram por todos os obstáculos”, e “o sucesso das primeiras colônias” foi tão grande [Caxias, Conde D’Eu (atual Garibaldi) e Dona Isabel (Bento Gonçalves), todas fundadas em 1874], que logo surgiram outras colônias: Silveira Martins (fundada em 1877), Alfredo Chaves (Veranópolis), Antônio Prado e Guaporé. Das colônias italianas, a colônia de Silveira Martins, que foi criada em 1877, era que estava mais distante das três primeiras colônias, separando-se delas pelos vales dos rios Taquari e Jacuí, e se distanciando aproximadamente 400 km da capital da província. (GIRON; HERÉDIA, 2007).<sup>42</sup>

Sendo assim, quando se fala da ocupação e exploração econômica do que hoje vem a constituir o atual estado do Rio Grande do Sul, podem ser distinguidos duas modalidades

---

<sup>42</sup>A produção em Silveira Martins era semelhante a das demais colônias, cultivando, ainda, tabaco e algodão de excelente qualidade. Importante mencionar que, no momento da chegada dos (as) italianos (as) nessa região, ela já tinha sido ocupada por pequenos grupos de colonos alemães, vindos do vale do Rio dos Sinos e que haviam fugido dos conflitos da Revolução Farroupilha, assim como de moradores que já ocupavam a região por mais de 50 anos (GIRON; HERÉDIA, 2007).

distintas: a ocupação dos campos e das florestas. A ocupação dos campos (que inicialmente se concentrou mais na metade sul) foi iniciada pelos indígenas que já habitavam a região antes da chegada de europeus e paulistas. Posteriormente, após a presença e retirada dos jesuítas, formaram-se os grandes rebanhos de gado bovino selvagem, ocupando extensas áreas de pastoreio onde a formação original da vegetação era campestre. A disponibilidade deste recurso propiciou o surgimento de grandes estâncias, fomentadas pela concessão de sesmarias, as quais propiciaram a formação de grandes estabelecimentos de produções de charque com mão de obra escrava. Esta modalidade definiu territórios no RS caracterizados por grandes latifúndios (MIGUEL, 2013). Conforme o mesmo autor, com relação à ocupação e exploração das áreas originalmente cobertas por florestas, ela também se deu inicialmente pela ocupação indígena e foi – em certa medida – susceptível às estratégias econômicas das reduções jesuíticas. Posteriormente foi ocupada por caboclos que praticavam agricultura com queimada, para o autoconsumo, além do extrativismo da erva mate. As iniciativas de colonização se dirigiram principalmente a estas áreas. Todas as colônias foram organizadas em linhas que, por sua vez, recebiam um nome, possuindo formas geométricas para demarcação dos pequenos lotes à serem ocupados pelas famílias de imigrantes, seguindo sempre uma mesma orientação: de Norte a Sul e de Leste a Oeste. Os imigrantes alemães e italianos passaram ocupar a área anteriormente ocupada pelas populações indígenas e caboclas, destinando-as ao policultivo (em um primeiro momento) visando o autoconsumo com utilização de mão de obra familiar (BARETTA, 1976). Posteriormente, a atividade foi se modernizando, passando a orientar-se ao mercado, privilegiando produtos comerciais. Em um período mais recente essas unidades, em virtude da modernização agrícola, se especializaram.

Neste sentido, no contexto do que hoje vem a se configurar no Território Centro do Serra do Rio Grande do Sul, pode-se verificar a presença destacada desses dois processos no histórico de sua ocupação, cabendo perguntar-se sobre a trajetória de inserção dos grupos mais vulneráveis que ocupavam originalmente o(s) território(s) apropriados pelos criadores de gado e imigrantes.

#### 4.2 HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO DO ATUAL TERRITÓRIO CENTRO SERRA E SUAS IMEDIAÇÕES

Seguindo a tendência geral verificada para o Rio Grande do Sul, a ocupação do espaço que atualmente corresponde ao território Centro Serra foi condicionada por suas características naturais e, também, por sua localização geográfica – constituindo-se como uma

área de interface entre diferentes frentes de ocupação. Por estas razões serão expostas, inicialmente, as características naturais, para depois examinar a influência de diferentes frentes de ocupação sobre este espaço.

A Figura 03 apresenta um mapa dos biomas do RS, com destaque a localização aproximada do espaço correspondente ao atual território Centro Serra, com suas imediações.

Figura 3 - Mapa dos Biomas do Rio Grande do Sul e localização do atual território Centro Serra



Fonte: IBGE, 2004

Verifica-se que o espaço em estudo engloba tanto áreas do Bioma Pampa (caracterizado pela vegetação campestre e portanto, susceptível aos processos de ocupação inicial orientados a exploração da bovinocultura extensiva) quanto áreas do Bioma da Mata Atlântica (cobertas originamente por florestas - destacando-se a formação de Florestas de Araucaria com ocorrência de pinheiro-brasileiro e erva-mate – susceptíveis de ocupação por indígenas e caboclos e, posteriormente, por imigrantes italianos e alemães).

Em termos de divisão político-administrativa, o espaço que se configurou no referido território tem basicamente, como origem, o município de Cruz Alta, de onde se emancipou Passo Fundo, em 1854, e, posteriormente, Soledade, em 1875. Desse, por sua vez, se

emancipou o antigo distrito Sobradinho, já em 1927, que deu origem a outros municípios no território.

No histórico da ocupação deste espaço destaca-se a presença de efêmero aldeamento indígena pelos jesuítas no século XVII, e seu retorno ao local no século XVIII. Nas pontas do Rio Pardo, em área que hoje pertence ao município de Barros Cassal, foi onde se estabeleceu a Missão de São Joaquim situada, então, mais ao norte das demais reduções que foram estabelecidas ao longo do Rio Jacuí. Esta missão jesuítica não prosperou por muito tempo, pois já no final de 1636, na ânsia de capturar indígenas para conduzi-los como escravos a São Paulo de Piratininga, o bandeirante paulista Antônio Raposo Tavares invadiu a região com o seu grupo, contribuindo para o término das reduções (FRANCO, 1975) Conforme o mesmo autor, amedrontados com o ataque à redução de Jesus-Maria (que estaria localizada entre as atuais cidades de Santa Cruz do Sul e Candelária - portanto mais ao sul), os padres espanhóis desfizeram o aldeamento de São Joaquim e migraram com os (as) indígenas para a margem ocidental do rio Uruguai (que hoje compreende a província de Misiones, na Argentina). A área da Missão de São Joaquim permaneceu até o início do século seguinte como rincão de indígenas selvagens. Essa situação começou a mudar quando a área voltou a interessar às missões jesuíticas, em virtude do conhecimento que tinham das extensas roças de erva-mate presentes nas imediações. Desta forma, em 1716, os indígenas missioneiros retomaram a ocupação da região para a produção de erva-mate, mas a abandonaram posteriormente, quando a coroa portuguesa conquistou os territórios referentes às Missões. Assim, as reduções e todo seu aparato administrativo e econômico foram desintegrados.

A ocupação portuguesa deste espaço se iniciou por volta de 1810 com a abertura da “Picada do Botucaraí”, visando uma comunicação direta entre Rio Pardo e o Planalto (FRANCO, 1975). A partir de 1816 teve início à concessão de sesmarias (quando foi outorgada a primeira) pela Junta Governativa da Província, e outras foram outorgadas até que se encerrou este instrumento em 1823. Ressalta-se que, inicialmente, foram sendo ocupadas de forma efetiva pelos fazendeiros somente as áreas cobertas com pastagens naturais, descartando-se as áreas cobertas de mato intercaladas com os campos. Este processo implicou que a área conhecida como distrito de Botucaraí (quando ainda pertencia ao município de Cruz Alta, e que depois deu origem a Soledade) tivesse as primeiras sesmarias concedidas mais tardiamente - pois era a região onde se encontrava justamente as áreas cobertas de mato. Ou seja, os títulos foram concedidos quando o governo imperial já havia extinguido esse instrumento, do que é de se supor que foram requeridas anteriormente à extinção dessa forma de distribuição de terras (FRANCO, 1975).

O processo de concessão de títulos de sesmarias caracteriza a primeira fase de expropriação massiva e de ocupação das terras devolutas, com a ocupação dos campos nativos e a formação das primeiras estâncias pastoris (ZARTH, 1997). Ou seja, as concessões não se deram sem a expropriação truculenta de indígenas - seus primeiros ocupantes e cujas terras foram consideradas como devolutas. Os indígenas foram sendo expulsos para as imediações das densas florestas nas margens do rio Uruguai, e mesmo que tenham sido resistentes à expropriação, não puderam fazer frente aos invasores, diante de sua superioridade, principalmente em armamento. A partir de 1848 os indígenas passaram a ser aldeados, como estratégia de efetiva expropriação de suas e terras e visando a diminuição de sua população (RÜCKERT, 1997).

A segunda fase de expropriação, não ocorreu de modo consecutivo a primeira, mas teve influência desta (ZARTH, 1997). Segundo o mesmo autor, a contribuição da primeira fase para a segunda, relaciona-se ao avanço de extrativistas sobre as áreas florestais, buscando as roças de erva mate. Esses (as) extrativistas, constituídos por homens e mulheres pobres, na maioria dos casos, não possuíam posse formal das terras que viriam utilizar. Pela atividade que exerciam, eram também conhecidos como ervateiros, apresentando origem social heterogênea, assim como uma diversidade étnica marcada pelo encontro entre o negro e o branco com o indígena, sendo por isso também chamados de caboclos. Eram agricultores e agregados, que constantemente se deslocavam em busca de novas possibilidades e devido à pressão fundiária, encontraram seu local de refúgio geralmente nas proximidades das vilas e de lavouras em parceria em fazendas locais (onde já estavam escravos fugidos e fugitivos da justiça). (CHRISTILLINO, 2015). Como os ervais eram considerados públicos, foram administrados e explorados, ao longo de praticamente todo início do século XIX, pelas municipalidades. Por volta de 1860, essa situação começou a mudar, pois como os latifundiários pecuaristas já não tinham mais como incorporar campos devolutos, começaram a avançar sobre as áreas de florestas, iniciando a terceira fase.

Para entender a terceira fase é necessário considerar que, nesse ínterim, em 1875, ocorre a emancipação do município de Soledade que se desmembra de Passo Fundo, conforme Figura 4 (na página seguinte).

Figura 4 – Divisão Municipal do Rio Grande do Sul em 1900



Fonte: SEPLAN, 2016

Com a emancipação de Soledade, um ato administrativo estadual de 1905 registrou a cobiça de empresas privadas em tomar posse das terras devolutas que haviam no município e, com o Decreto nº 834 de 26/10/1905, isto começou a se tornar possível (FRANCO, 1975). Conforme o mesmo autor, o referido Decreto estabeleceu a entrega a Kurt Vicente Daberkov e Guilherme Chaves Moutier, com o preço de dois mil e 20 réis por hectare, as terras devolutas localizadas em uma área que tinha 30 km de largura, de cada lado do eixo de uma estrada de rodagem que seriam obrigados a construir entre Santa Cruz do Sul e Santa Bárbara, passando por Soledade. Apesar de aparentemente vantajoso para os investidores privados, o projeto não foi executado, o que permitiu a permanência de numerosos ocupantes de terras públicas - que poderiam ficar desapossados. Mas, essa possibilidade de permanência durou pouco tempo, pois em 1908 foi constituída “Comissão de Terras de Soledade”.<sup>43</sup> Esse órgão tinha “uma grande responsabilidade na missão de desenvolver econômica e socialmente o

<sup>43</sup> Esta comissão ficou responsável pela demarcação e divisão de terras públicas nos municípios de Cachoeira, Lageado, Rio Pardo, Santa Cruz, Soledade e Venâncio Aires.

município de Soledade”, pois devia criar núcleos coloniais, abrir estradas, regularizar a situação jurídica de muitas posses e abrir novas frentes de ocupação da terra.<sup>44</sup> Tal iniciativa respondia, também, a uma demanda por novas terras de famílias de imigrantes já estabelecidas nas “Colônias Velhas”.

Já no final do Século XIX, início do Século XX, considerando o adensamento das colônias velhas, colonos descendentes de imigrantes alemães começaram a se interessar em estabelecer-se em novas áreas, sendo esta migração também solicitada em 1870 pela oligarquia fundiária local, visando povoar as terras de matas (que pertenciam aos caboclos e indígenas), e, principalmente, promover a valorização das terras e garantir o abastecimento de produtos alimentícios (RÜCKERT, 1997).

Neste sentido, foi averiguada a possibilidade de estabelecer uma colônia no distrito de Sobradinho (que pertencia a Soledade), aproveitando suas terras, o que caracterizou o começo do povoamento mais intenso de europeus não-portugueses neste espaço. Com isto, em 1901, foi realizado o trabalho de levantamento para medição dos lotes, embora em 1901, já tivesse um número considerável de lotes medidos, sendo que alguns já haviam sido até distribuídos. No ano seguinte, em 1902, foi construída uma edificação de madeira, na margem esquerda do rio Carijinho, onde funcionou o escritório da Companhia Predial e Agrícola, para venda dos lotes (BOTTARI, 1940). Com o passar do tempo, Soledade tinha em Sobradinho sua colônia mais próspera, sendo anteriormente uma sesmaria que recebia o mesmo nome (ORTIZ, 2006). É essa colônia (antiga sesmaria), que dá origem ao município do Centro Serra, do qual outros se emanciparam.

O avanço da criação de colônias, por sua vez, resulta em novo processo de expropriação. Esta, que vira a constituir a terceira fase da expropriação, foi caracterizada por um processo de apossamento das áreas de mato, desencadeando numa sucessão de conflitos entre esses usurpadores e os coletores (as) de erva-mate, que ainda não tinham a propriedade jurídica de seus cultivos e ervais (ZARTH, 1997).<sup>45</sup>

Na Figura 5 é possível visualizar a localização de diversas frentes de ocupação do Rio Grande do Sul, com destaque à área correspondente a do atual território Centro Serra.

---

<sup>44</sup> Exemplo disso foi a construção de uma estrada entre os recém-criados municípios de Santa Cruz e Soledade, em 1880, que cruzou os ervais da Serra Geral do município de Estrela, onde pode ser evidenciada a presença de homens livres e pobres nestas áreas serranas, uma vez que estes se direcionavam as pequenas posses situadas no interior dos ervais, atividade que não demandava do emprego de escravos (CHRISTILLINO, 2015).

<sup>45</sup> De acordo com Rückert (1997), nesse mesmo período há a emancipação do município de Passo Fundo, em 1857, que sempre teve posição política de destaque, mesmo quando pertencia ao município de Cruz Alta, participando das deliberações dos acordos municipais, diferente do atual município de Soledade, que tinha pouco apoio dos vereadores cruz-altenses. O que justifica a própria municipalidade cruz-altense ter sugerido ao governo da província em 1854, a criação do município de Passo Fundo (FRANCO, 1975).

Figura 5 - Mapa do histórico de povoamento do Rio Grande do Sul e a localização do atual território Centro Serra



Fonte: (THOMAS, 1976, p. 26)

No mapa evidencia-se que, por sua localização geográfica, a configuração social do espaço em estudo é, em parte, uma resultante de processos de ocupação sobrepostos, comuns ao estado do Rio Grande do Sul: a ocupação originária por parte de indígenas e caboclos – que deixa poucas marcas na paisagem devido aos processos de expropriação; a ocupação por parte de estancieiros cujo padrão de territorialização confere marcas na paisagem e na sociedade até os dias atuais, especialmente na área com cobertura original de campos e a ocupação por famílias de agricultores imigrantes – com padrão de territorialização que caracteriza até os dias atuais a paisagem e sociedade das áreas que eram, originalmente, cobertas com florestas. Por outro lado, ressaltam-se as implicações das especificidades da localização geográfica deste espaço: ao norte e sudeste encontram-se zonas colonizadas por alemães, ao sudoeste e nordeste encontram-se zonas colonizadas por italianos e, conforme Thomas (1976), encontram-se também áreas de povoamento misto (com presença “inclusive de nacionais”). Por constituir-se como espaço interface e de fronteira (com migração de grupos neste espaço reconfigurando a paisagem e sociedade) propicia interação de grupos

sociais com culturas originárias distintas: portuguesa (dos estancieiros); indígena; de matriz africana; alemã e italiana, propiciando a formação de zonas de “hibridização”. Ou seja, a consideração desta especificidade de localização é necessária para que se entenda a diversidade social do território que veio a se formar, pois ele resultou do encontro de diferentes movimentos de expansão oficiais e privados das colônias, tanto alemãs como italianas, bem como dos esforços autônomos de reinserção social de grupos sociais vulneráveis. Tendo em vista esta dinâmica, se desenvolveu uma situação atípica na colonização de Sobradinho (ainda 4º e 5º distritos de Soledade). O Secretário das Obras Públicas da época, informava ao Presidente Provincial Carlos Barbosa:

Informa o Engº Lindolfo Silva que os habitantes de “Sobradinho” são nacionais, italianos e alemães, que a situação desordenada da colônia a impede que ela prospere, apesar de produzirem as terras abundantemente toda sorte de cereais. Sua pequena exportação, consistindo em fumos e banha de porco, faz-se quase que exclusivamente para que a vila de Candelária, pagando de frete 33 mil-réis, a tonelada, porque não há estradas e os caminhos são maus (GODOY, 1908, p. 7 apud FRANCO, 1975, p. 106).

A diversidade destas dinâmicas de ocupação indica a conveniência de um estudo mais detalhado da ocupação deste espaço pelos grupos com origens distintas. Conforme Rückert (1997), em virtude da crise enfrentada pelos (as) filhos(as) dos(as) colonos(as) nas colônias velhas, foram fundados dois núcleos coloniais com grande importância para a formação do território em estudo: o núcleo de Nova Palma criado em 1884 (inicialmente denominado “Soturno”, como núcleo pertencente a Quarta Colônia de Imigração Italiana, em área do município de Júlio de Castilhos), e o núcleo colonial de Monte Alverne criado em 1860 (de imigração de origem alemã, situado município de Santa Cruz), (GIRON; HERÉDIA, 1997). Redin (2015) ressalta a importância desses dois núcleos coloniais, pois afirma que, genericamente, foram deles que saíram a maioria das famílias que vieram a constituir o que corresponde, atualmente, a agricultura familiar do território Centro Serra. De acordo com Redin (2015), as famílias que se estabeleceram na região de Santa Cruz subiram a serra movidas pelo entusiasmo da possibilidade de reprodução social como agricultores, com destino à área que corresponde ao atual município de Arroio do Tigre. No decorrer do percurso, promoveram a formação de novos núcleos familiares. Do mesmo modo o fizeram os colonos italianos, ao saírem da colônia de Dona Francisca<sup>46</sup>, indo se instalar na vila/colônia de São Paulo (vinculada a Companhia Predial e Agrícola) - que hoje vem a ser o município de Ibarama-, alcançando também Sobradinho (BOTTARI, 1940; FRANCO, 1975). Conforme

---

<sup>46</sup> Conforme Manfio (2012), tanto Nova Palma, quanto Dona Francisca, eram localidades que constituíam a Quarta Colônia de Imigração Italiana. Portanto, embora Redin (2015) e Bottari (1940) apresentaram nomes de localidades distintas, se referiram a mesma região.

Bottari (1940), os colonos italianos foram os que mais se disseminaram neste espaço e, no mesmo tempo que a colonização foi se estabelecendo, reservaram sete milhões de metros quadrados de área para sedes urbanas. Essas novas colônias foram, então, ocupadas pelos filhos dos colonos que já haviam se estabelecido nas colônias velhas. Cabe recordar que, segundo a regra de transmissão de herança, somente o filho mais velho ficava responsável por cuidar da propriedade do pai, incentivando e auxiliando seus irmãos a buscarem outras áreas para ocuparem (BARETTA, 1976).

#### 4.3 A DIVERSIDADE SOCIAL E ECONÔMICA NO ESPAÇO DO ATUAL CENTRO SERRA

Além de aspectos relacionados à origem, outros aspectos podem contribuir para a aproximação ou distanciamento entre atores sociais – propiciando, ou não, motivações e condições para a ação coletiva. Assim, inicialmente, mostra-se conveniente investigar – com base nas contribuições do PTDRS do Território Centro Serra, as estratégias de reprodução econômica dos agricultores presentes no território. A consideração do acesso aos meios de produção pode constituir bom ponto de partida. A diversidade das dinâmicas de ocupação se reflete, em parte, na estrutura agrária atual dos municípios que vieram a compor o atual território Centro Serra, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares) em 2006, dos municípios que compõe o território Centro Serra

(continua)

Município	Total	0 a 10	10 a 20	20 a 50	50 a 100	100 a 500	Mais de 500
Arroio do Tigre	26.587	4.759	7.759	10.571	2.339		
Cerro Branco	10.879	2.039	3.068	4.291	1.012		
Estrela Velha	24.366	1.450	3.500	5.631	3.298	7.888	2.600
Ibarama	13.851	1.761	4.193	6.320	1.578		
Jacuizinho	27.362	1.069	2.012	2.272	1.880	7.951	12.177
Lagoa Bonita do Sul	8.329	1.779	2.342	3.384	1.144		
Lagoão	27.940	2.777	4.022	7.767	4.036	7.329	2.019
Passa Sete	21.937	2.305	5.133	7.815	3.951	2.734	
Salto do Jacuí	43.702	1.015	2.699	3.922	1.690	16.804	14.772
Segredo	18.408	2.666	4.450	7.869	2.516		

Quadro 2 - Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares) em 2006, dos municípios que compõe o território Centro Serra

	(conclusão)						
<b>Sobradinho</b>	9.343	1.632	2.820	3.919	717		
<b>Tunas</b>	17.576	2.164	3.158	4.700	2.626	3.493	
<b>Total</b>	250.280	25.416	45.156	68.461	26.787	46.199	31.568

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006.

Observa-se a possibilidade de distinguir zonas com base nas diferenças nas características naturais que derivaram na diversidade de processos de ocupação e que atualmente se refletem na estrutura agrária.<sup>47</sup> Neste sentido, os municípios de Estrela Velha, Jacuizinho, Lagoão e Salto do Jacuí e, em certa medida, Tunas – todos situados na parte norte do território em estudo - apresentam características diferenciadas de estrutura agrária, com proporção significativa da área total ocupada por estabelecimentos maiores de 100 ha. Parte da área destes municípios esteve ocupada, originalmente, com vegetação campestre, o que propiciou a exploração pecuária e, recentemente, as partes que apresentam relevo suavemente ondulado são passíveis de mecanização e, portanto, susceptíveis à expansão da produção de grãos (como soja) a partir de seu avanço no planalto gaúcho. Atualmente, identifica-se presença de grandes propriedades com agricultura patronal na área mais plana, mecanizável e irrigável e as atividades que mais se destacam neles são o plantio de milho, soja, feijão e a bovinocultura leiteira.<sup>48</sup> Nos municípios onde o relevo apresenta maior variabilidade (variando de suave a fortemente ondulado, com decorrente presença dos solos rasos e pedregosos como em Lagoão, Tunas e Passa Sete) diversifica-se a estrutura agrária (as propriedades médias são predominantes, com presença de propriedades grandes e pequenas), e torna-se menos representativo o cultivo de grãos, ganhando maior representatividade a bovinocultura de corte e os cultivos de fumo (MDA, 2009).<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Neste sentido cabe salientar que neste trabalho – devido as finalidades específicas da revisão - não se adota a proposta de zoneamento constante no PTDRS que distingue um numero maior de zonas.

<sup>48</sup> Caracterização constante no PTDRS (MDA, 2009).

<sup>49</sup> Em MDA (2009) distingue-se uma zona específica que compreende parte dos municípios de Jacuizinho, Tunas, Lagoão e Passa Sete, que se caracteriza pela forte presença da agricultura familiar; apresenta relevo fortemente ondulado/encostas e solo pedregoso; onde as atividades principais são as lavouras de fumo e as culturas de subsistência e é a que mais apresenta problemas de infraestrutura e organização comunitária. (MDA, 2009)

Na parte mais central e ao sul do espaço estudado, encontram-se os municípios de Arroio do Tigre, Segredo, Ibarama, Sobradinho e Lagoa Bonita do Sul.<sup>50</sup> Nestes municípios não está registrada a ocorrência de estabelecimentos de mais de 100 ha, a agricultura familiar é predominante, os estabelecimentos tem menor porte e as características de relevo limitam a mecanização em muitas áreas<sup>51</sup>. Historicamente, o cultivo de fumo (tabaco) tem grande relevância nas estratégias de reprodução socioeconômica das famílias.

Assim, se os processos de ocupação promovem uma diferenciação básica entre agricultores patronais (inicialmente estancieiros), agricultores familiares e grupos sem acesso aos meios de produção, a diversidade da matriz cultural introduz um conjunto de diferenciações secundárias, especialmente dentro da agricultura familiar e dos grupos sem acesso aos meios de produção. A análise das estratégias econômicas, em si, introduz novas diferenciações dentro de cada grupo e a participação em diferentes cadeias produtivas explica com quais atores e os fundamentos das relações econômicas que são estabelecidas.

Pelo exposto, as diferenças originárias nos processos de ocupação tendem a se refletir na adoção de estratégias econômicas diferenciadas, levando os agricultores a integrar-se em diferentes cadeias produtivas. Tendo em vista que a importância da produção de grãos para a maioria dos municípios da parte norte, pode-se considerar que estes integram cadeias produtivas organizadas regionalmente no Planalto Gaúcho. Neste sentido, considera-se Salto do Jacuí o município de maior importância, pois nele se concentram os grandes estabelecimentos rurais, que tem na atividade pecuária, e principalmente, na lavoura da soja, seus maiores destaques. Importante mencionar, que Salto Jacuí tem influência direta sobre o município de Jacuizinho, e está sob influência do município de Cruz Alta - que não vem a compor este território, mas polariza parte da atividade econômica nele desenvolvida. (BERTÉ, et al., 2016a).

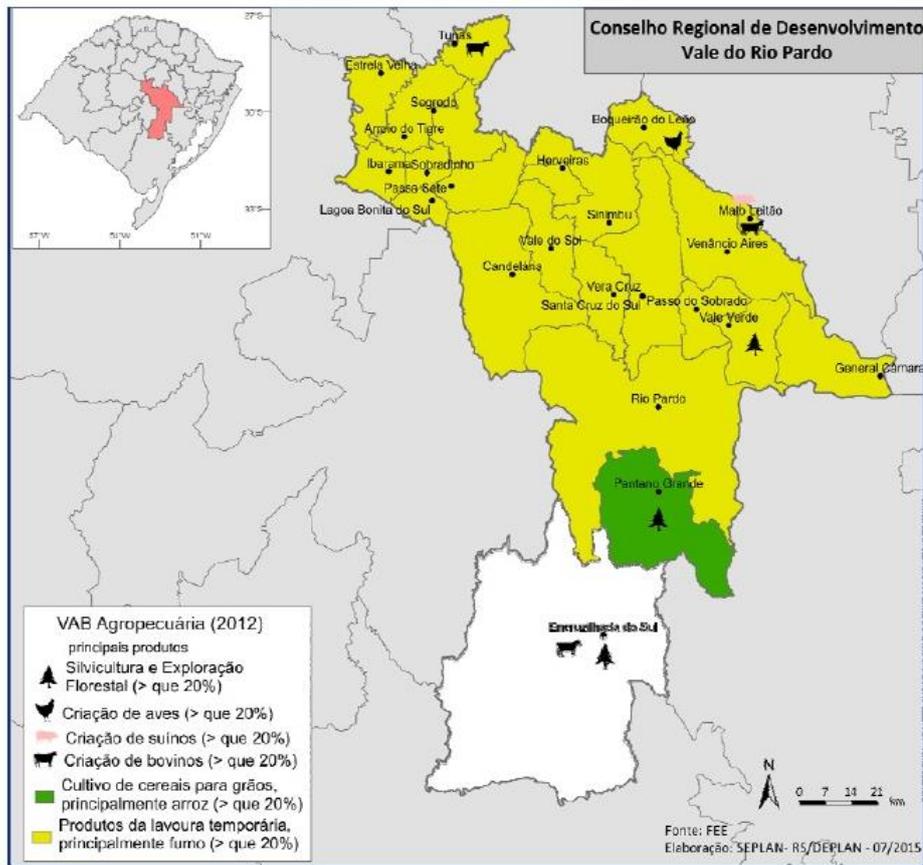
A fumicultura, por sua vez, passou a ser mais intensa na década de 1990, quando o município de Santa Cruz do Sul – RS (para onde se destina a produção para fins de beneficiamento), passou ‘abrigar’ as grandes indústrias fumageiras (REDIN; MENEZES, 2014). A Figura 6 (na página seguinte) apresenta os municípios da parte sul contextualizado no espaço geográfico em que se inserem, com ênfase na visualização da importância da cadeia do fumo em termos da composição do VAB (Valor Agropecuário Bruto) dos municípios.

---

<sup>50</sup> O município de Cerro Branco, situado mais ao sul, diferencia-se dos demais seja pelas condições agroecológicas (declividade plana (várzea) a levemente ondulada com solo arenoso) e pelas as principais atividades econômicas onde tem destaque o cultivo de arroz (favorecido pelo relevo), além do fumo e milho, criações de aves, suínos e gado (leite e corte). Possui ainda agroindústrias de cana de açúcar (produção de melado) e engenho de arroz.

<sup>51</sup> Isso explica alta demanda por crédito fundiário.

Figura 6 - Mapa dos principais produtos do VAB da Agropecuária dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo (2012)



Fonte: (BERTÉ et al., 2016b, p. 994)

Sendo assim, podemos considerar que em parte significativa deste espaço – especialmente a parte sul - os agricultores estão vinculados à indústria fumageira, sendo esta quem determina e influi em sua dinâmica. Segundo Berté et al. (2016a) é notória a importância que tem a indústria fumageira em seus domínios, tendo em Sobradinho o seu município mais importante, que tem grande influência sobre os outros municípios desta parte sul.<sup>52</sup> Entretanto, a partir da caracterização apresentada por MDA (2009), seria inadequado caracterizar essa parte do território como especializada na produção fumageira pois, além do cultivo de fumo encontra-se milho, soja, feijão, reflorestamento industrial, a fruticultura, e ainda criações de gado de corte e leite, piscicultura e suínos. Para o beneficiamento dos produtos, estão presentes as agroindústrias de embutidos, vinhos e cachaça, assim como de

<sup>52</sup> Já sobre Cerro Branco, onde a quase inexpressiva microrregião 4 se situa, é fortemente influenciado por Cachoeira do Sul, outro município que não compõe o território.

cooperativas. Assim, podemos supor que agricultores familiares podem distinguir-se quanto ao grau de diversificação econômica (em relação à dependência do cultivo de fumo).

Por fim, os agricultores podem ser diferenciados quanto à vulnerabilidade de suas condições econômicas. A situação geral dos municípios do Centro Serra, apontam para uma situação de vulnerabilidade relativa, como pode ser observado no Quadro 3

Quadro 3 - Situação geral de vulnerabilidade dos municípios do Centro Serra.

<b>Município</b>	<b>Renda per capita – 2010 (em R\$)</b>	<b>% de extrema pobreza</b>	<b>%vulneráveis a pobreza</b>
<b>Arroio do Tigre</b>	623,54	3,28	45,64
<b>Cerro Branco</b>	476,66	3,02	54,55
<b>Estrela Velha</b>	1.002,78	6,42	24,13
<b>Ibarama</b>	759,99	4,72	42,24
<b>Jacuizinho</b>	419,41	19,56	63,92
<b>Lagoa Bonita do Sul</b>	765,91	3,94	50,67
<b>Lagoão</b>	933,60	6,72	35,12
<b>Passa Sete</b>	625,40	7,95	28,72
<b>Salto do Jacuí</b>	823,55	4,64	23,61
<b>Segredo</b>	856,09	9,45	55,28
<b>Sobradinho</b>	610,76	2,61	49,46
<b>Tunas</b>	839,53	8,65	38,23

Fonte: (BRASIL, SDT/MDA, 2015), modificado pelo autor.

A revisão sobre a configuração social do espaço que veio a constituir o território Centro Serra evidencia que diversos fatores contribuem para a diferenciação dos atores presentes no território. Embora se possa presumir a identificação de grande parte dos agricultores em torno à categoria “agricultura familiar”, influências das matrizes culturais, dos interesses econômicos imediatos (diversos segundo a cadeia produtiva que o agricultor integra) e diferenças na condição de vulnerabilidade econômica podem dificultar identificações que constituem base para a ação coletiva. Por outro lado, o pertencimento à organizações políticas como organizações de representação sindical contribuem para amenizar esta tendência à fragmentação da ação coletiva. Destaca-se que o predomínio da agricultura familiar favorece a atuação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) em todos os municípios.

Apesar de ser considerada importante para o desenvolvimento da região, a colonização de italianos e alemães fez com que fosse deslegitimado o povoamento e a importância que tiveram as populações que já estavam estabelecidas ali, como os (as) descendentes de portugueses, africanos e indígenas (CHRISTILLINO, 2015). Inclusive, conforme o mesmo autor, a região também apresentava trabalhadores pobres e livres, que possuíam alguma porção de terra e se dedicavam a produção de erva-mate, portando até escravos. Mas, infelizmente, a história regional narra o pioneirismo das famílias italianas e alemãs no processo de ocupação, destituindo de visibilidade os antigos habitantes, e estabelecendo estruturas de poder até hoje vigentes. Neste sentido, cabe destacar a forte tendência ao estabelecimento de identificações dos municípios a partir da matriz cultural (origem predominante dos imigrantes) e sua utilização como critério de hierarquização social dos indivíduos. Tais dinâmicas se refletem, potencialmente, em procedimentos de estereotipação e discriminatórios em relação àqueles considerado(s) como outro(s) – categoria dentro da qual se incluem muitos grupos em condição de vulnerabilidade social.

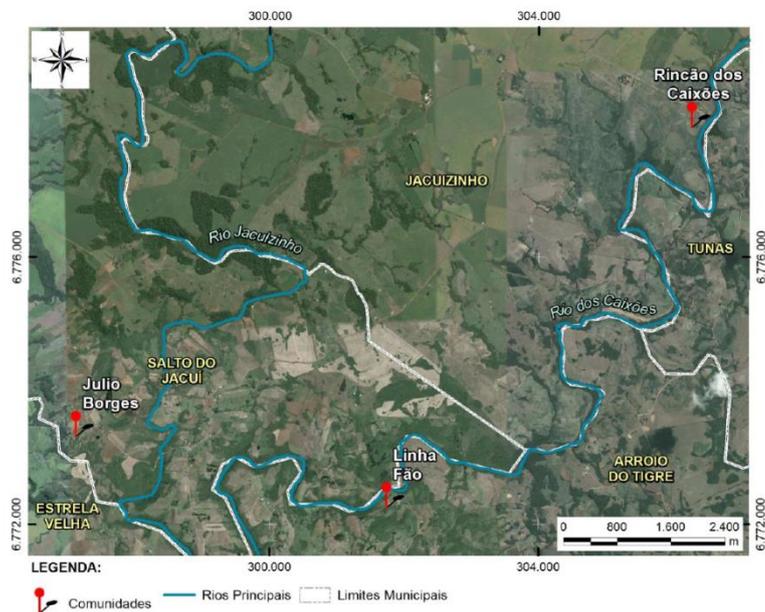
#### 4.4 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO CONTEXTO DOS GRUPOS EM CONDIÇÃO DE MAIOR VULNERABILIDADE SOCIAL E DA SOCIEDADE LOCAL

O reconhecimento da situação dos grupos em condição de maior vulnerabilidade social pode ser alcançado se for considerada a história de ocupação do Planalto gaúcho, que foi marcada por um processo constante de usurpação de terra das populações mais vulneráveis em favorecimento dos grandes ou mais influentes proprietários, desde tempos pretéritos, quando os ervais públicos passaram a ser o destino daquelas pessoas que buscavam alternativas para sua reprodução social em virtude do desapossamento nas áreas de campo (ZARTH, 1997). Do mesmo modo, é necessário considerar que a desarticulação de estâncias e conversão das “áreas devolutas” em áreas de colonização – com a expropriação dos recursos dos posseiros, negação de acesso aos recursos naturais e transformação da paisagem determinou a paulatina migração de grupos sociais neste espaço em busca de alternativas de subsistência – caracterizando processos autônomos de busca de inclusão econômica. Ao mesmo tempo, esse espaço foi objeto de intervenção estatal - especialmente no município de Salto do Jacuí – onde registram-se iniciativas do Estado de criação de assentamentos rurais, reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas. Ou seja, para compreender o contexto atual é necessário considerar dinâmicas recentes de territorialização de grupos vulneráveis, e neste sentido, identifica-se no território a presença de duas tribos indígenas (das etnias

guaranis e kaingangues, sendo que os kaingangues estão presentes somente no município de Salto do Jacuí, e os guaranis estão presentes em Estrela Velha e Salto do Jacuí), a formação de assentamentos rurais (sendo quatro assentamentos, todos presentes no município de Salto do Jacuí) e a presença de comunidades de afrodescendentes (negras/ quilombolas) (MDA, 2009).

A Figura 7 apresenta-se a localização das três comunidades quilombolas Encontradas no Território Centro-Serra.

Figura 7 – Localização das Comunidades Quilombolas presentes no Território Centro Serra.



Fonte: (BUTI, 2014, p. 46)

A formação dessas comunidades quilombolas está relacionada a uma dinâmica migratória muito comum: vários núcleos familiares, à medida que vão perdendo suas terras para os agricultores mais influentes, vão à busca de melhores condições de vida em locais próximos no território. Essa dinâmica explica a formação das Comunidades Quilombolas de Rincão dos Caixões, em Jacuizinho, e Júlio Borges, em Salto do Jacuí a partir da migração de núcleos familiares que viviam nas proximidades da área atualmente ocupada pela Comunidade Quilombola Linha Fão, em Arroio do Tigre.

Conforme Aguilar (2012), desde a década de 1930 identificam-se deslocamentos de núcleos familiares no interior do município de Arroio do Tigre, geralmente vinculados a

dinâmicas de expropriação (sofriam pressão para saída da área por interesses de especulação fundiária) Tais pressões eram realizadas pelos maiores proprietários da região que, estabelecendo um acordo entre si, ainda procuravam desestabilizar essas comunidades promovendo o conflito interno entre seus (suas) membros (as) (AGUILAR, 2012). A partir da década de 1960 as migrações dos grupos familiares se estendem aos municípios próximos. Conforme Aguilar (2012), em 1960 uma parte dos quilombolas se deslocou para Rincão dos Caixões, considerando que as terras do Fão ficaram muito restritas e que as dificuldades econômicas que passavam era eminente. No início, conseguiram trabalho nas fazendas da região, onde majoritariamente desenvolvia-se a pecuária e agricultura, sendo destacado o cultivo de trigo e as plantações de gêneros alimentícios voltados para a economia regional. Registra-se que os quilombolas, muitas vezes, conseguiam autorização de seus patrões para exercer algum cultivo em parte da propriedade, e que a partir de 1970 essa situação se modificou, pois a produção de soja passou a expandir-se na região, prejudicando a disposição dos fazendeiros a ceder área para cultivos de subsistência. Com isso, a situação dos quilombolas “se complica” e emergem novas disposições à itinerância. Segundo informações colhidas em campo em maio de 2016, em virtude do reconhecimento e da demarcação de terras pelo INCRA, as 33 famílias que compõem a comunidade de Rincão dos Caixões vivem em uma área de 70 hectares (sendo prevista a liberação de mais 136 hectares). Neste processo alterou-se a denominação formal da comunidade, que passou a ser conhecida como Comunidade Quilombola Novo Horizonte. A área onde vivem foi ‘doada’ por um antigo proprietário da região, para quem alguns membros comunitários trabalhavam, possibilitando que consigam, atualmente, exercer alguma atividade produtiva sobre domínios próprios. Os entrevistados declararam ainda que recebem Bolsa Família e foram contemplados pelo Programa Brasil Sem Miséria, sendo assessorados pelos técnicos da EMATER do município e pelo INCRA desde 2004, em questões relativas à regularização fundiária.

Situação semelhante ocorreu na formação da Comunidade Quilombola Júlio Borges, que se situa na localidade de mesmo nome, no município de Salto do Jacuí-RS. As pessoas que fundaram a comunidade saíram do Sítio Novo/Linha Fão entre os anos de 1960 e 1970, buscando melhores condições de vida e se instalando nos arredores de onde vivem atualmente. No início da formação da comunidade, os quilombolas tinham que trabalhar como agregados e peões nas terras de algum granjeiro, e obtinham autorização para plantar alguma coisa, mas grande parte da produção ficava com os patrões. Outra atividade que os atraiu para este local foi a possibilidade de trabalhar na extração da pedra ágata, sendo o município de Salto do Jacuí um grande exportador mundial desse minério (MACHADO, 2016). Conforme

a mesma autora, com o passar do tempo, alguns membros comunitários conseguiam adquirir um ‘pedaço de terra’, pela compra, doação ou mesmo posse (não ultrapassando 1 ou 2 hectares), e em alguns casos não buscaram a documentação legal correspondente. Com o reconhecimento da comunidade em 2006, teve início a abertura do processo para demarcação das terras da comunidade. A demarcação ocorreu no ano de 2015, sendo destinado 210 hectares de terra para aproximadamente 35 famílias. Segundo entrevistas colhidas em visita à comunidade em maio de 2016, a maioria das famílias que constituem a comunidade vive atualmente em uma área de 12 hectares, correspondente ao local onde as primeiras famílias chegaram quando foram pra Júlio Borges. Praticam agricultura de subsistência nessas áreas, onde geralmente cultivam mandioca, batata doce, milho e amendoim, cultivos considerados próprios da tradição quilombola. Nas áreas recém-regularizadas estão fazendo o plantio de soja, que constitui o principal cultivo agrícola na região. Adotam, assim, uma estratégia produtiva que, em longo prazo, pode por em risco os costumes e tradições quilombolas, mas que, momentaneamente, assegura a eles melhores condições comparativamente as de seus familiares, que permaneceram na Comunidade em Arroio do Tigre.

A Comunidade Quilombola Linha Fão, berço dos demais núcleos quilombolas do Centro Serra, é composta por famílias que chegaram à localidade durante a década de 1970, expulsos da terra de onde viviam, onde tinham maiores “pedaços de terra” e melhores condições para praticar atividade agropecuária. Embora o processo de demarcação das terras já tenha sido encaminhado, a comunidade não teve ainda acesso aos antigos domínios que possuíam. Vivem em uma área de 11 hectares, em um terreno íngreme e pedregoso, onde a distribuição da área entre as 15 famílias que ali residem foi estabelecida segundo critérios próprios de transmissão de herança e ordem de chegada à comunidade, diferindo as estratégias de meios de vida de seus (suas) membros (as) (BUTI, 2015). Historicamente, as mesmas pessoas da comunidade trabalham para as mesmas famílias há anos, assim como fizeram seus (as) respectivos (as) antepassados, passando a maior parte do tempo na casa dessas famílias que prestam serviço, sendo muitas vezes (re) conhecidos (as) como agregados (as) negros (as) (BUTI, 2014). Por conta disso, a maioria das pessoas que ali residem, acabam contando com a “benevolência” de seus patrões para que possam produzir maiores quantidades de alimentos nas áreas onde trabalham, já que as alternativas são restritas para uma parcela significativa da comunidade. O trabalho nas lavouras de fumo na região é recorrente. Dele extraem a maior parte da renda anual. Trabalham no fumo durante o período do verão (mais intenso) até o início do outono – que corresponde à época de maior exigência de trabalho (colheita e preparo para venda), mas também trabalham durante o final do inverno

e toda a primavera (período de confecção das mudas e plantio). Nas outras épocas do ano, trabalham nos mais diversos serviços, incluindo desde o trabalho doméstico nas casas de agricultores (as) vizinhos (as) (sendo esta tarefa executada mais pelas mulheres), até em serviços de carpintaria de modo geral (mais os homens).

Do exposto, identifica-se a presença de uma diversidade de grupos vulneráveis no Território Centro Serra: indígenas, quilombolas e assentados rurais. Ao se refletir sobre as relações entre os grupos vulneráveis (indígenas, quilombolas e assentados) cabe assinalar as marcantes diferenças quanto às suas origens e também a eventual ocorrência de conflitos devido a disputas para acesso a recursos – como a terra por exemplo. Nesse sentido, é ilustrativo o trabalho de Quadros (2015), que trata da complexidade das relações de “convivência” de quilombolas, assentados e indígenas em situação de disputa pelo reconhecimento legal de direitos fundiários sobre uma mesma área. Ao mesmo tempo cabe ressaltar os vínculos de parentesco que unem as três comunidades quilombolas presentes no território devido à sua ancestralidade comum.

As dificuldades de superação das condições de vulnerabilidade, por sua vez, referem-se a questões relativas ao restrito acesso a recursos (como exposto), mas também parecem vinculadas à vigência de práticas discriminatórias. A(s) comunidade(s) negras ainda deparam-se com o preconceito velado por parte das pessoas de origens étnicas distintas na região, como a alemã, onde são considerados (as) como “a raça que melhor trabalha” e que mais aguentam a exposição ao Sol (e acabam assim se reconhecendo), pelo fato de serem negros (as) e descendentes de escravos (as) (BUTI, 2015). Além do preconceito e o ‘reconhecimento’ de serem pessoas com altos rendimentos nas lidas cotidianas, o que facilita sempre conseguirem trabalho, acabam sendo reféns desses agricultores/produtores, uma vez que são eles os principais responsáveis (devido às expropriações que fizeram) por essa situação de vulnerabilidade (econômica e social) da comunidade, ao mesmo tempo em que são as pessoas que lhes empregam. Os empregos estão geralmente atrelados ao trabalho nas lavouras de fumo que possuem, sendo a principal atividade produtiva do município de Arroio do Tigre na atualidade (local que se situa a comunidade que foi pesquisada) – e que atingiu o posto de principal exportador de fumo de folha do Brasil-, mas também tem grande influência no Centro Serra; não estando muito presentes em municípios como Salto do Jacuí e Jacuizinho, pois como apresentam solos mais planos, acabam tendo outras atividades como principais (como a pecuária e a produção de milho, soja e trigo). Pela precariedade das relações de trabalho, reproduz-se a condição de pobreza que, por sua vez alimenta – como num círculo vicioso – o preconceito. Neste contexto, as condições de vulnerabilidade social em que se

encontram indígenas e quilombolas, contrasta com a vantajosa situação econômica dos descendentes colonos, cujo esforço e a benevolência são sempre reconhecidos.

A realidade do preconceito em relação às comunidades quilombolas se agrava com a crença da superioridade de italianos e alemães presentes nas antigas colônias de Silveira Martins e Santa Cruz em relação às pessoas afrodescendentes (SKOULADE, 2011; VENDRAME, 2014). A relação com essas antigas colônias justifica-se, pois foram delas que saíram os antepassados das pessoas de origem alemã e/ou italiana que habitam hoje o território em questão, e que determinam as relações de poder na atualidade.

#### 4.5 OS TERRITÓRIOS COMO ARTICULAÇÃO DE TERRITORIALIZAÇÕES DE GRUPOS DIVERSOS

O capítulo contextualiza o histórico de ocupação do que hoje é conhecido como Estado do Rio Grande do Sul (RS), até chegar no que se configura hoje como o Território Centro Serra do RS. Neste contexto, evidencia-se que a região foi colonizada tardiamente pela Coroa Portuguesa que, não enxergando ali um lugar que pudesse propiciar um retorno econômico imediato, mantém a região inabitada (pelo menos por membros da Coroa) até o século XVII, só indo ao local buscar indígenas para o trabalho escravo em outras regiões da colônia.

Com a ameaça eminente de domínio deste espaço pela Coroa Espanhola, que ampliava seus domínios nessa região historicamente conhecida como Brasil Meridional, é que os portugueses iniciam ali o seu “projeto” de colonização. Primeiro, com a vinda dos primeiros casais açorianos, depois, com imigrantes europeus de outras etnias. Neste interim, o trabalho escravo ganha força, quando em 1780, na região de Pelotas, as charqueadas utilizavam grande contingente de pessoas do continente africano que serviam de mão-de-obra escrava nas extensas e exaustivas jornadas de produção do charque.

Anos mais tarde, já no século XIX, visando ampliar ainda mais o domínio português na região, tem início a colonização do que hoje é conhecido como região do Planalto Gaúcho, onde se situa o território em estudo. De 1810 a 1870, ocorreram as três fases de ocupação dessa região, sendo finalizada com a chegada dos imigrantes alemães e italianos que, já tendo seus familiares ocupado colônias em outras localidades próximas, se dirigem às zonas de fronteira das colônias estabelecidas para dar continuidade a reprodução social da família.

Em contrapartida, caboclos, indígenas, e sobretudo, escravos, que até então habitavam as zonas de fronteira, ficaram praticamente a parte do projeto de desenvolvimento na região,

sem direito algum as terras que historicamente ocuparam. Por isso, dificilmente, conseguiam se reproduzir socialmente, se refletindo até nos dias atuais, nas dificuldades econômicas e de participação política.

Neste contexto, busca-se verificar se os projetos de desenvolvimento territorial possibilitam mudanças consideráveis para esse público marginalizado, principalmente as comunidades quilombolas ali presentes, especialmente no que se refere ao PRONAT.

## 5 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO PROGRAMA NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA

Como introdução a problemática a ser abordada neste capítulo, partiríamos da adaptação de uma concepção de políticas públicas, apresentada por Lascoumes e Le Galès (2012b, p.172): “As políticas públicas [nacionais] podem ser consideradas estruturas normativas que enquadram as ações [coletivas locais orientadas ao bem comum] dos atores individuais, coletivos e organizações”. Entendemos que esta concepção ressalta tanto a intencionalidade [de um governo] de direcionamento da ação de um coletivo local, do mesmo modo que traz implícito o reconhecimento da imprevisibilidade da ação coletiva local (razão pela qual precisa ser controlada). Na sequência os autores (2012b, p.174) referem que as políticas públicas [para alcançar tais fins] operam tanto no âmbito da ordem quanto produção de sentido. Lascoumes e Le Galès (2012b, p.182) introduzem aos desafios da análise da implementação ao explicitar:

As políticas públicas são uma forma particular de ação coletiva. Para desembocar em transformações, a ação pública tem necessidade de regras do jogo e de representações de um desafio que vão permitir aos atores posicionar-se, coordenar-se e agir de forma previsível. As formas que tornam possível a ação pública, que estabilizam os modos de cooperação entre os atores, são denominadas instituições.

O uso de instrumentos pode ser compreendido com referencia a esta mesma lógica:

A instrumentação da ação pública é, então, um meio de orientar as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via seus sujeitos administrados), por intermediários, dispositivos que misturam componentes técnicos (medidas, cálculos, regras jurídicas e procedimentos) e sociais (representações, símbolos). Essa instrumentação se exprime através de uma forma, mais ou menos estandardizada, que constitui uma passagem obrigatória para a ação pública e mistura obrigações, relatórios financeiros (ajudas econômicas) e meios de conhecimento das populações (observações e estatísticas). (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b, p.201)

Entretanto, conforme comentado em capítulos anteriores, dificilmente a política pública pretende ou alcança um controle absoluto sobre a ação coletiva local identificando-se, inclusive, que em muitos casos persegue apenas a indução e o balizamento amplo da ação coletiva local. Assim, os estudos sobre a execução de políticas públicas tendem a ressaltar a importância das arenas políticas locais, onde se estabelecem “normas secundárias” (regras de aplicação) que permitirão e estabilizarão a ação coletiva local - permitindo ordenar localmente a execução de programas. Estas normas secundárias seriam de três tipos: de interpretação (que

dão significado operatório a enunciados abstratos); de interação (que enquadram as interações entre parceiros dos programas públicos e seus destinatários) e de resolução de conflitos (que preveem as violações e estabelecem formas de resolução de litígios). (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p.84) Dada a importância que assumem as normas secundárias, muitos atores podem buscar influenciar seu conteúdo em favor de seus interesses (para extrair ganhos diretos ou evitar dificuldades) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p.86).

Do conjunto das contribuições referidas ressalta-se a importância de compreender a dinâmica da implementação da política pública considerando as interações entre normas de origem federal e aquelas emergentes na arena política local.

Na sequência buscaremos apresentar uma aproximação à implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no âmbito do território Centro Serra, no período de 2009 – 2017. Na definição das categorias de análise consideradas relevantes no estudo da implementação, partiu-se do Pentágono das Políticas Públicas (atores, representações, instituições, processos e resultados). Entretanto, não foi possível abordar a categoria das representações devido ao grande esforço de pesquisa que seria necessário para o tratamento adequado desta questão. Ressalta-se que a caracterização da normatividade do PRONAT não será objeto de estudo deste capítulo, sendo apresentadas referências às mesmas somente quando necessárias para explicar as dinâmicas locais.<sup>53</sup>

No contexto da caracterização geral do processo de implementação do PRONAT no território Centro Serra, procuramos direcionar à análise à questão que constitui o objeto de estudo desta dissertação, relativo à inserção da agenda étnico-racial no âmbito desta política pública. Assim, a análise apresenta dois momentos: um primeiro de caracterização geral da implementação do PRONAT no âmbito do território Centro Serra e um segundo de análise focalizada na participação das comunidades quilombolas no âmbito desta política – derivando-se considerações sobre as potencialidades do PRONAT enquanto estratégia de implementação da agenda étnico-racial.

O estudo está fundamentado, basicamente, na análise documental, sendo as atas das reuniões das instâncias gestoras do CODETER a principal fonte utilizada nesta pesquisa. A análise documental implicou a sistematização das 51 atas das reuniões de instâncias de gestão do CODETER Centro Serra (Núcleo Técnico, Núcleo Dirigente e Plenária), referentes ao período de 2009 a 2017. As atas foram sempre elaboradas por algum (a) membro (a) do Colegiado e, a partir de sua leitura, foi gerado um arquivo de apoio para a presente pesquisa

---

<sup>53</sup> Pela complexidade e dinamicidade das referências normativas do PRONAT entende-se que merecem estudo específico.

onde constam as pautas e encaminhamentos de cada reunião, bem como detalham-se aspectos relacionados as ações envolvendo grupos tradicionais, especialmente comunidades quilombolas (APÊNDICE). Na interpretação recorre-se, também, às observações obtidas pelo pesquisador a partir do acompanhamento das atividades realizadas pelo NEDET/UFSM desde 2016 – especialmente aquelas ações vinculadas às comunidades quilombolas. Com vistas a compreensão da dinâmica de implementação do PRONAT foram, ainda, realizadas algumas entrevistas com informantes qualificados que, devido ao caráter de informalidade das mesmas, não serão referidas diretamente nas análises.

O presente capítulo está estruturado em três partes. Na primeira parte apresenta-se uma caracterização geral da implementação do PRONAT no Território Centro Serra. Na segunda parte a análise se direciona à participação das comunidades quilombolas enquanto ator político nos processos de gestão pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) relacionados à implementação do PRONAT. Na terceira parte a análise se direciona a participação das comunidades quilombolas enquanto beneficiárias do PRONAT.

## 5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA: CARACTERIZAÇÃO GERAL

Embora sua orientação seja interpretada de várias formas, pode-se dizer - genericamente - que o PRONAT apresenta-se como uma política pública que visa apoiar a ação coletiva local de territórios selecionados - orientada à dinamização econômica dos territórios e enfrentamento das desigualdades sociais. No documento de referência da SDT para gestão social<sup>54</sup> dos territórios, de 2005, coloca-se o desafio de constituição de novas institucionalidades:

A ideia central presente na ênfase à gestão social como instrumento fundamental de promoção do desenvolvimento territorial é que, através dos processos com ela desencadeados, seja possível articular as redes sociais destes espaços – isto é, o conjunto de relações de que os agentes individuais e coletivos dispõem e que podem ser mobilizados numa determinada direção, e **colocá-los a serviço da dinamização da economia dos territórios e da melhoria dos indicadores sociais**. Além da articulação entre estes três conceitos – territórios, redes sociais e gestão social – um quarto elemento precisa ser agregado: as novas institucionalidades. Para que os processos

<sup>54</sup> Aqui adotamos o conceito de gestão social oriundo da própria SDT, considerando que a discussão se dá em torno da própria política pública que formulada pela referida Secretaria, e baseando-se também na observação de Maciel e Bordin (2015), que entendem o conceito como um processo dialético e que configura-se de modo plural, revelando disputas, contradições e mediações pela sua conformação contemporânea; portanto, não sendo o objetivo fazer uma discussão a respeito dos conceitos existentes, mas apontando aquele que melhor se adequa ao estudo.

desencadeados com as iniciativas territoriais possam ser mais formalizados e se sedimentarem, é preciso que eles deem origem a novas instituições, a novas regras de jogo, a novos espaços para a resolução dos conflitos surgidos das iniciativas postas em marcha (BRASIL, MDA/SDT, 2005c, p. 13 – 14, grifo nosso).

Conforme estabelecido na estratégia de apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territoriais Rurais, o PRONAT define que os territórios sejam identificados dentre as microrregiões geográficas que atenderem os seguintes critérios:

[...] densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50 mil habitantes. [...] Priorização a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não (BRASIL, MDA/SDT, 2005b, p. 16 e 17).

Para habilitar-se como beneficiários das linhas de apoio deste programa, os territórios devem ser reconhecidos pelo MDA, formar uma instância de gestão social com abrangência territorial (Colegiado de Desenvolvimento Territorial) e formular um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

A iniciativa para criação do Território Centro Serra no Rio Grande do Sul (RS) data de 2006, quando os gestores públicos (prefeitos) dos municípios que compõem a Associação dos Municípios do Centro Serra solicitaram ao MDA o seu reconhecimento (REDIN, 2013). De acordo com MDA (2009), o referido Ministério atendeu a solicitação dos administradores municipais, no ano de 2007, considerando a identidade produtiva na agricultura familiar, assim como a similaridade no índice de desenvolvimento dos municípios integrantes. Além disto, destaca-se a presença de comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas, além de assentamentos da reforma agrária e um número significativo de jovens e mulheres rurais. Em 2008 foi reconhecida formalmente a criação do Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Centro Serra. Em 2009 foi elaborado o PTDRS, o qual foi posteriormente aprovado pelo CODETER. A primeira ata de reunião do CODETER do Território Centro Serra, data de 22 de setembro de 2009<sup>55</sup>.

No âmbito da ação coletiva orientada ao atendimento destes requisitos merece destaque – enquanto ponto de negociação entre os atores locais - o esforço de definição das fronteiras do território e, por isso, essa questão será tratada na próxima seção.

---

<sup>55</sup> Na primeira etapa de formalização do território, como previsto por Brasil, MDA/SDT (2005b), o Centro Serra foi articulando seus atores, formalizando o Colegiado de Desenvolvimento Territorial e construindo o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

### 5.1.1 A delimitação das fronteiras do Território Centro Serra

Um dos pontos dignos de atenção na análise da política pública refere-se ao espaço social mobilizado para a sua implementação. Neste sentido, a política pública busca delimitar e controlar o espaço social de sua aplicação, entretanto estas delimitações podem confrontar-se com configurações locais já estabelecidas. Neste sentido, conforme Lascoumes e Le Galès (2012b, p.93): “De um território a outro, constatam-se configurações muito diferentes. Os observadores são confrontados com espaços de ação construídos pelas relações práticas dos atores, que não recortam os cortes político-administrativos.” Para os autores trata-se de “territórios ad hoc”, inventados pelos atores parceiros de determinada ação pública, para atender às especificidades das dinâmicas locais e escapar da compartimentação burocrática.

Em se tratando da situação brasileira, presume-se a tendência a configurações de ação coletiva de atores em âmbito municipal, tendo em vista que este constitui a base da estrutura político administrativa brasileira. Entretanto, cabe reconhecer a frequência com que se tem incentivado a formação de estruturas intermunicipais. Pode ser obtida uma aproximação à esta questão mediante análise do caso da construção do Território Centro Serra.<sup>56</sup>

No caso do território em estudo, é importante registrar a existência de uma diversidade de instâncias intermunicipais, criadas ao longo das últimas décadas: Associações de Municípios, Consórcios Intermunicipais e COREDEs.

Uma das iniciativas mais antigas esta relacionada a um movimento de defesa da descentralização política-administrativa com fortalecimento dos municípios, protagonizado, no RS, pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).<sup>57</sup> A FAMURS foi fundada em 24 de maio de 1976, na cidade de Porto Alegre, partindo da iniciativa de municipalistas e representantes de associações regionais, visando congregar as organizações supra municipais então existentes<sup>58</sup> em uma única representação estadual, com fins de defender os interesses de todas as comunidades gaúchas (FAMURS, 2018a). Em sua constituição, a referida federação é hoje composta por 27 Associações Regionais,

<sup>56</sup> Conforme já elucidado, a política federal de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, implementada a partir de 2003, implicou na formação de sistemas locais de ação pública não previstos na divisão político-administrativa do país, o que – segundo Echeverri (2010), Delgado e Grisa (2013) - contribuiu para essa estrutura que passou a ser estabelecida dos territórios rurais.

<sup>57</sup> Neste sentido, a FAMURS procura garantir a participação dos agentes locais, combatendo a centralização de poder e de recursos na União e no Estado, defendendo a reformulação do acordo federativo, as reformas tributárias e política, assim como variadas bandeiras de interesse das comunidades locais.

<sup>58</sup> Na época de sua fundação, a Federação era constituída por dezenove associações microrregionais dos municípios existentes, e a presença de universidades (sejam elas federais, confessionais ou comunitárias), determinou a divisão por distritos geoeeducacionais, contribuindo na organização e desenvolvimento nas respectivas regiões (COELHO, 2010).

representando todas as 497 cidades gaúchas, promovendo a reunião de prefeitos, vice-prefeitos, secretários, técnicos e órgãos da gestão pública municipal (FAMURS, 2018b). Uma dessas associações regionais é a Associação de Municípios do Centro Serra (AMCSERRA) que foi fundada em 08 de fevereiro de 2001, tem sua sede administrativa na Prefeitura Municipal de Sobradinho. A AMCSERRA é composta por 12 municípios (Arroio do Tigre, Cerro Branco, Estrela Velha, Ibarama, Jacuizinho, Lagoa Bonita do Sul, Lagoão, Novo Cabrais, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas). A AMCSERRA se apresenta como buscando a consolidação de um municipalismo forte e participativo. Não se considera apenas como uma entidade que congrega prefeitos, mas que presta assistência e busca resolver o problema de seus associados, seja na área jurídica ou em outros setores que necessitam de seu auxílio (AMCSERRA, 2018).

Outra forma de agregação intermunicipal refere-se aos consórcios intermunicipais. A criação de consórcios foi incentivada – especialmente pelo governo federal – como uma estratégia para romper com a desagregação dos municípios e reivindicar escalas produtivas e financeiras satisfatórias para resolução de determinados problemas comuns a um conjunto de municípios próximos. São destacados consórcios intermunicipais nas ações de saneamento, instalação de infraestrutura de energia elétrica, construção de estradas e atividades associadas a promoção de saúde pública (TEIXEIRA; MENEGUIN, 2012). Neste âmbito, destaca-se a constituição do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí (CIJACUÍ) no ano de 2004<sup>59</sup> visando atender as demandas comuns dos municípios consorciados na área da saúde. Participaram de sua formação os gestores municipais que integravam a 8ª Coordenadoria Regional da Saúde, mas, em 2007, buscando atender o que estava previsto na Lei Federal nº 11.107/05 e no Decreto nº. 6017/07, o Estatuto do CIJACUÍ foi modificado, extrapolando a esfera da saúde, e passando a ter Câmaras Setoriais para desenvolver as diversas políticas públicas que pudessem interessar aos sujeitos consorciados (CIJACUÍ, 2018a).

A terceira iniciativa merecedora de registro relaciona-se a descentralização política da promoção do desenvolvimento regional, constituindo uma iniciativa do governo do estado do Rio Grande do Sul. Esta iniciativa se constituiu em meados dos anos 1990, quando foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), sendo esta experiência considerada uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil e mais próxima ao

---

<sup>59</sup> Sua criação foi feita baseando-se na Lei nº 8080/90 e na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que modificou o artigo 241 da Constituição Federal.

formato do PRONAT que as demais iniciativas.<sup>60</sup> Os COREDEs foram concebidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que buscam o desenvolvimento regional, tendo como membros participantes pessoas jurídicas de direitos privados, que são organizadas em associações sem fins lucrativos (BÜTTENBENDER et. al, 2011)<sup>61</sup>. Os Conselhos tem sede jurídica no município no qual reside seu presidente, assim como sede em todos os municípios que o integram. O funcionamento acontece por meio de discussão e deliberação em reuniões plenárias, que acontecem costumeiramente ou extraordinariamente, envolvendo temas de interesse regional (COREDE, 2010). Com a formação dos COREDES, o Estado do Rio Grande do Sul foi dividido em 28 regiões, com os respectivos conselhos se articulando por meio de um Fórum Estadual (VIEIRA, 2016).<sup>62</sup> O espaço em estudo situa-se numa zona de transição entre COREDES e, por isso os municípios que vieram a integrar o território Centro Serra pertencem a 4 COREDES distintos.

Do exposto, presume-se que neste espaço social os atores – especialmente os atores coletivos públicos – adquiriram certa experiência com articulação de ação pública intermunicipal. A observação do espaço de abrangência e a composição das diferentes entidades intermunicipais formadas revela, também, certa flexibilidade dos atores locais no sentido de articular (ou operar) uma composição que atenda à iniciativa em questão (da FAMURS, dos Consórcios, dos COREDES).

Neste sentido, foi através da solicitação da AMCSERRA e atendendo a manifestação de atores que ali se fazem presentes, é que se encaminhou a formalização da criação do território para fins de vinculação ao PRONAT. Em 2008 foi reconhecida formalmente a criação do Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Centro Serra, com abrangência específica, próxima da iniciativa anterior (AMCSERRA). Sendo assim, de acordo a congregação territorial oficializada pelo MDA, os municípios que compõem o território Centro Serra são: Arroio do Tigre, Cerro Branco, Estrela Velha, Ibarama, Jacuizinho, Lagoa Bonita do Sul, Lagoão, Passa Sete, Salto do Jacuí, Segredo, Sobradinho e Tunas, conforme figura 8 (na página seguinte).

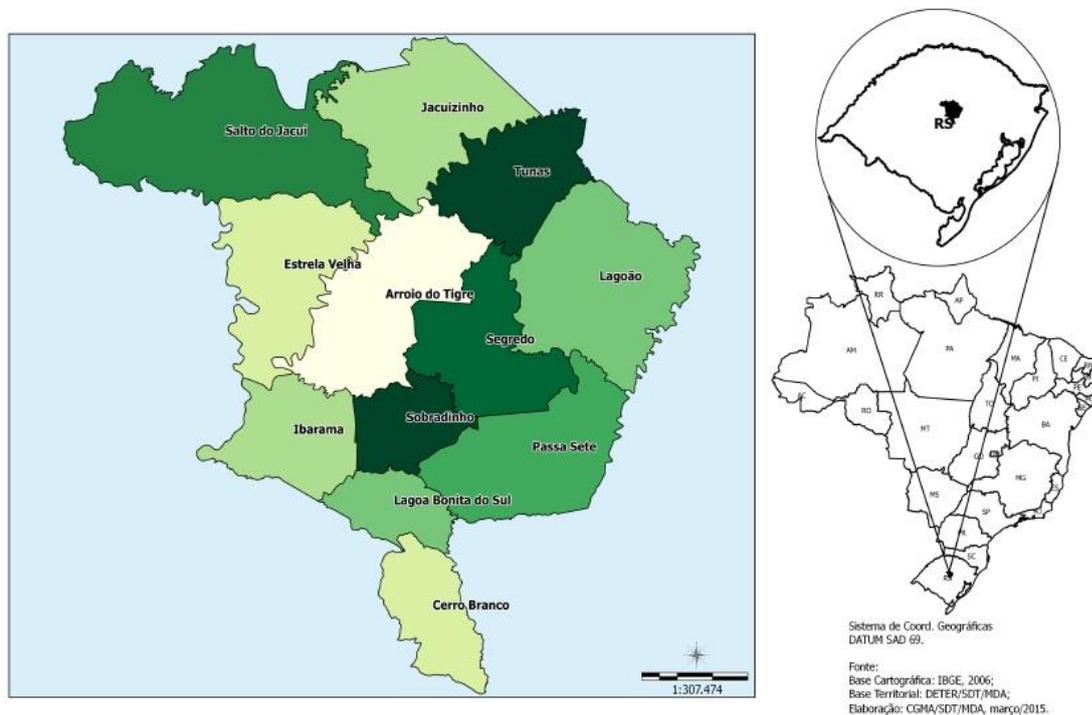
---

<sup>60</sup>Os COREDES foram criados a partir de 1991, sendo instituídos por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 (COREDE, 2010).

<sup>61</sup>Visando auxiliar os municípios, a lei de criação dos COREDES determina ainda sua incumbência de orientar e acompanhar sistematicamente a execução das ações dos Governos Estadual e Federal na região (VIEIRA, 2016).

<sup>62</sup>O Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – COREDE -RS foi formalmente instituído em 20 de agosto de 1998, quando assume caráter de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e sem previsão de duração, sendo regido por um Estatuto próprio. Assim também acontece para todos os COREDES, que aprovam o próprio Estatuto ou Regimento Interno (COREDE, 2010).

Figura 8 – Mapa do Território Centro Serra e sua localização no Rio Grande do Sul.



Fonte: (BRASIL, MDA/SDT, 2015)

Observa-se que, dos doze municípios que compõem o consórcio intermunicipal, nove compõem o Território Centro Serra (Arroio do Tigre, Cerro Branco, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Tunas, Segredo e Sobradinho), e dez dos municípios do Consórcio intermunicipal compõem a AMCSerra (todos que compõem o consórcio intermunicipal, mais o município de Novo Cabrais, apesar desse não fazer parte do território) (FAMURS, 2008c; CIJACUÍ, 2018b). Ou seja, a composição do Território Centro Serra aproxima-se à da AMCSERRA, mas difere desta ao incluir Salto do Jacuí e excluir Novo Cabrais, e diferencia-se muito da divisão vigente dos COREDEs. Um fator a constituir desafio para coesão social refere-se à heterogeneidade da base econômica, com destaque às situações de Salto do Jacuí e Jacuizinho (mais identificados com produção de soja e integrados nas cadeias produtivas que a dinamizam) e Cerro Branco (onde a produção de arroz tem maior representatividade). Estas realidades produtivas diferem das demais municípios que têm na produção de fumo sua principal identificação produtiva e por isso estão vinculados à cadeia produtiva do fumo, polarizada por Santa Cruz do Sul. Neste sentido a inclusão de Salto do Jacuí no âmbito do Território Centro Serra pode ter sido motivada,

também, pela necessidade de contemplar públicos prioritários – lembrando-se que em Salto do Jacuí destaca-se a presença de assentamentos rurais, terras indígenas e comunidades quilombolas.

A diversidade de iniciativas de gestão extramunicipal observada no caso do Território Centro Serra contribui para sua formação, mas talvez dificulte sua consolidação. Neste sentido, a existência de experiências anteriores de articulação política intermunicipal pode ter favorecido a formação do território, do mesmo modo que a manutenção de um mesmo grupo de atores (municípios) e entidades no protagonismo da iniciativa. Entretanto, revela-se que não contribuem em sua potencialidade para a consolidação de um sistema local em nível intermunicipal uma vez que cada iniciativa (ao usar critérios distintos) implicou agregação diferenciada de municípios. Se considerados os desafios da coesão social, eles se ampliam ao considerar-se o histórico de ocupação que revela a presença de diferentes etnias e orientações econômicas.

### **5.1.2 A definição da ação pública do CODETER**

Conforme revisão efetuada por ocasião da caracterização da Política de Desenvolvimento Rural com enfoque Territorial evidencia-se que esta – ao longo de sua trajetória – oscilou entre perspectivas *bottom up* e *top down* – com tendência a conferir maior peso à perspectiva *top down* no período recente. Tais mudanças de estratégia são capazes de criar grandes divergências entre os discursos de justificação e orientadores da política (muitas vezes elaborados por ocasião de sua concepção) e as práticas próprias de sua implementação através dos programas. Neste sentido, cabe reconhecer as permanentes tensões criadas pela adoção de um discurso próximo aquele do desenvolvimento endógeno (onde cabe ao Estado a animação e apoio pontual à ações coletivas locais, seguindo uma perspectiva do tipo *bottom up*) e a criação e adoção de uma institucionalidade mais relacionada ao esforço de direcionamento e controle de ações coletivas locais (seguindo uma perspectiva *top down*). Às dificuldades relacionadas à mudança de estratégia e incoerências entre discursos/institucionalidades, somam-se aquelas próprias ao “ajuste” da ação coletiva em âmbito local. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012b, p.99)

Observando o jogo de ação pública pela atividade de apropriação de programas governamentais por agentes públicos locais, demonstramos os limites de um modelo sequencial linear, bem como o interesse em refletir sobre o espaço social da ação pública. No interior deste espaço coexistem diversas formas de mobilização e ação coletiva que, de forma contínua,

discutem os desafios emergentes, avaliam as ações passadas, buscam apoio de especialistas e políticos, reconfiguram os problemas públicos, influenciam as instâncias de decisão, experimentam novos instrumentos, incluem ou excluem parceiros.

Para aproximação à dinâmica da ação coletiva gerada a partir da vinculação ao PRONAT, convém reconhecer a predisposição ao estabelecimento de uma relação do tipo: provedor (de recursos) x beneficiários entre governo federal (administrador do PRONAT) e instâncias locais. Este tipo de suposto permeia a caracterização da operacionalização do PRONAT pela CGU. Tendo em vista a forma de operacionalização do repasse dos recursos, estabeleceu-se uma processualidade específica para sua solicitação, gestão e utilização. Neste sentido, no documento “Orientações para o acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Agrário”, da Controladoria-Geral da União (CGU), sete passos são necessários para acessar os recursos do PRONAT, sendo eles:

- 1.º passo: articulação territorial e a construção de uma visão de futuro.
- 2.º passo: homologação pela instância territorial e envio do projeto às instâncias superiores.<sup>63</sup>
- 3.º passo: análise do projeto pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS e encaminhamentos posteriores.<sup>64</sup>
- 4.º passo: encaminhamento dos projetos à SDT.<sup>65</sup>
- 5.º passo: apresentação da documentação, análise e assinatura do contrato.<sup>66</sup>
- 6.º passo: execução do contrato.<sup>67</sup>
- 7.º passo: garantindo a gestão social na gestão do objeto financiado. (CGU, 2012, pp. 26 e 27).<sup>68</sup>

<sup>63</sup>“A Institucionalidade Territorial (Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT ou Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER ou outro órgão similar constituído no território) homologa os projetos elaborados e os remete para o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), encaminhando cópia da Ficha-resumo à Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário – DFDA/ MDA e à SDT/MDA.” (CGU, 2012, p. 26)

<sup>64</sup>“O Comitê Técnico do CEDRS (que deverá obrigatoriamente ter participação de representantes dos movimentos sociais, agricultores e agricultoras familiares, representante da Delegacia Federal do MDA e técnicos do estado) analisa o projeto e emite parecer com sugestões e recomendações ao CEDRS que, por sua vez, delibera pela aprovação ou não do projeto. Caso haja aprovação nesta instância, o CEDRS solicita à instituição que apresentou o projeto o detalhamento do plano de trabalho. As instituições que apresentaram o projeto detalham os planos de trabalho observando os limites orçamentários, os percentuais de contra partida necessários e demais disposições legais. Os planos de trabalho são enviados ao CEDRS”. (CGU, 2012, p. 26 e 27)

<sup>65</sup>“CEDRS analisa os Planos de Trabalho detalhados e, com a Ficha-resumo, coleta manifestação do Delegado do MDA e encaminha à SDT, diretamente ou por meio da Delegacia Federal do MDA no Estado. A SDT analisa a Ficha-resumo e os Planos de Trabalho e, caso seja homologado, encaminha ao Agente Financeiro Operador para empenho e contratação.” (CGU, 2012, p. 27).

<sup>66</sup>“A entidade proponente ou executora apresenta toda a documentação solicitada pelo Agente Operador (Caixa Econômica Federal). Após análise e aprovação da documentação, a entidade assina o contrato de repasse. Após a assinatura, o agente financeiro publica o extrato do contrato de repasse no Diário Oficial da União”. (CGU, 2012, p. 27)

<sup>67</sup>“Com o contrato assinado, publicado o extrato no Diário Oficial da União e o dinheiro disponibilizado em conta corrente, a executora está autorizada a iniciar as atividades e ações previstas. Após concluir a execução do contrato, pelo cumprimento das metas estabelecidas e dos produtos previstos, a executora deverá efetuar a prestação de contas com o agente financeiro.” (CGU, 2012, p. 27)

O primeiro aspecto digno de consideração refere-se a indicação de “construção de uma visão de futuro”. No texto detalha-se que:

As organizações do território se articulam por conta própria ou por meio de Oficinas Territoriais apoiadas pela SDT, e diagnosticam suas carências e suas potencialidades. Em seguida, constroem uma visão de futuro que deverá dar origem a um leque de eixos e ações concretas que irão permitir a materialização deste desejo em curto, médio e longo prazos. A partir daí elaboram-se projetos específicos, conforme a Orientação para Elaboração de Projetos Territoriais e a Ficha-resumo de Projetos [...]” (CGU, 2012, p. 26).

Compreendemos que essa “visão de futuro” estaria materializada no PTDRS.<sup>69</sup> Destaca-se, assim, a o Plano Territorial, pois esperava-se que este apresentasse “[...] estratégias, ações e instrumentos de importância de médio prazo, e a formação dos projetos territoriais específicos, relacionados à materialização do plano em iniciativas concretas” (BRASIL, MDA/SDT, 2009).<sup>70</sup>

A descrição dos “passos seguintes” indica uma trajetória “ascendente” dos projetos a partir do âmbito local (territorial), passando por instâncias estaduais e, por fim, federais. Entendemos que esta descrição cria uma expectativa de perspectiva “bottom up” da ação coletiva, onde o Estado vem em apoio àquelas ações definidas como prioritárias no âmbito local. Este tipo de dinâmica confere grande poder aos atores locais na definição do sentido da ação coletiva e reforça a importância de instrumentos como “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural” de longo prazo e, possivelmente, esse tipo de expectativa balizou a atuação dos atores na fase de constituição e início de operação do CODETER Centro Serra.

---

<sup>68</sup> “O órgão proponente do projeto, com o colegiado, deve elaborar uma proposta ou plano de gestão do objeto financiado, que deverá constar no plano de trabalho.” (CGU, 2012, p. 27).

<sup>69</sup> O colegiado territorial foi outro mecanismo (instrumento) de gestão social para possibilitar com que a diversidade de atores locais de determinado território pudessem participar das discussões referentes ao PRONAT, onde se previa convergir os interesses individuais e fazer deste instrumento um “espaço de projetos” (BRASIL, SDT/MDA, 2005b).

<sup>70</sup> Nos PROINFs, os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial estabelecidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), podiam receber dois tipos de apoio (transferência de recursos públicos para obras ou serviços de infraestrutura): viabilização de recursos para propostas técnicas de investimentos em obras, máquinas, equipamentos e outros itens; e viabilização de recursos de custeio, de modo a possibilitar o fortalecimento dos processos de organização e de capacitação dos grupos de beneficiários, assim como organizações e demais agentes de desenvolvimento territorial. Esses recursos eram viabilizados por meio do Orçamento Geral da União (OGU), no caso de investimentos em infraestrutura e serviços públicos, sob orientação dos planos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e com a operacionalização feita por meio de convênios com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Nordeste do Brasil, sendo viabilizado um montante anual de recursos para que cada território os direcionasse na execução de projetos com essa ênfase. Sobre as capacitações, elas estavam previstas nos primeiros cinco anos do Programa (sendo esta considerada sua primeira fase), com recursos para implementar essas ações, direcionadas para atores territoriais, gestores públicos, agentes de desenvolvimento e integrantes das entidades colegiadas de diversos níveis, conforme as demandas destacadas no plano territorial (BRASIL, SDT/MDA, 2005b).

Entretanto, conforme exposto nas considerações iniciais, observou-se uma tendência a que os administradores do PRONAT desenvolvessem estratégias para ter maior influência no direcionamento e controle da aplicação de recursos. Uma das estratégias utilizadas refere-se à liberação de recursos de suas principais linhas de financiamento mediante “editais” – que direcionam e restringem as condições para acesso ao recurso.<sup>71</sup> A observação desta tendência fica evidente nos documentos que especificam as condições para acesso aos recursos do PROINF (principal linha de financiamento do PRONAT) em 2015 e 2018. Enquanto o manual do PROINF 2015 se refere a objeto de financiamento (Quadro 4), o de 2018 especifica os itens financiáveis (Quadro 5).

Quadro 4 - Objetos financiáveis via Programa de Apoio à Infraestrutura e Serviços para Agricultura Familiar nos Territórios Rurais, PROINF 2015 (elaborado no antigo MDA)

Objeto	Descrição do objeto
<b>Comercialização, Armazenamento, Logística e Abastecimento de Produtos da Agricultura Familiar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação de feiras;</li> <li>• Implantação de entrepostos para distribuição de produtos, facilitando programas de compra institucional e abastecimento dos mercados;</li> <li>• Implantação de centrais de comercialização e pontos de vendas de produtos;</li> <li>• Implantação de centrais de compras;</li> <li>• Implantação de armazéns e silos para armazenagem;</li> <li>• Implantação de unidades de classificação, padronização e embalagens;</li> <li>• Implantação de unidades de apoio à comercialização (câmaras frias, de maturação, laboratórios de análises relativas à qualidade dos alimentos);</li> <li>• Aquisição de veículos e</li> <li>• Outros</li> </ul>
<b>Fomento Produtivo à Agricultura Familiar e agroecologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação de unidades de produção de sementes e mudas de espécies vegetais;</li> <li>• Aquisição de máquinas e implementos para suporte a produção agrícola e pecuária de uso comunitário (exemplos: máquinas ensiladeiras, forrageiras, implementos para resfriamento);</li> <li>• Implantação de núcleos territoriais de referência em agroecologia; Exemplo – unidades de demonstração;</li> <li>• Implantação de infraestrutura de apoio a produção como estufas agroecológicas e</li> <li>• Outros</li> </ul>
<b>Serviços de Inspeção Sanitária e Suasa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação de Unidades de Serviços Territoriais de Inspeção Sanitária em consórcios públicos</li> </ul>

Fonte: Manual do PROINF 2015 (BRASIL, MDA/SDT, 2015).

<sup>71</sup>Com base na definição de Lascoumes e Le Galès (2012b), isso é considerado a instrumentação da ação pública, onde se tem um meio orientador das relações entre a sociedade política (através do poder executivo) e a sociedade civil, através dos intermediários, onde os instrumentos são um dispositivo que mistura componentes técnicos (procedimentos) e sociais (representação).

No manual do PROINF 2018 consta o rol de itens financiáveis conforme Quadro 5 (página seguinte)

Quadro 5 - Itens financiáveis para o PROINF 2018 (feito pela SEAD).

Objeto	Finalidades	Sugestões de itens de despesa
<b>Apoio à estruturação de feiras fixas.</b>	Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freezer, refrigerador, balança, caixa térmica, caixa plástica retornável.</li> <li>• Caminhão.</li> <li>• Outros itens de investimento que sejam compatíveis com o objeto financiável.</li> </ul>
<b>Apoio à implantação de centrais de comercialização.</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veículos utilitários para transporte dos produtos.</li> <li>• Carrinhos de carga para transporte dos produtos.</li> <li>• Balcão para exposição dos produtos.</li> <li>• Freezer, refrigerador, balança.</li> <li>• Câmaras frias, de maturação, laboratórios de análises relativas à qualidade dos alimentos.</li> <li>• Outros itens de investimento que sejam compatíveis com o objeto financiável.</li> </ul>
<b>Implantação de entrepostos para guarda e distribuição de produtos facilitando programas de compra institucional e abastecimento dos mercados.</b>	Armazenamento e Abastecimento de Produtos da Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veículos utilitários para transporte dos produtos.*</li> <li>• Carrinhos de carga para transporte dos produtos.</li> <li>• Freezer, refrigerador, balança.</li> <li>• Estante de metal, balcões, mesas para armazenamento dos produtos.</li> <li>• Câmaras frias, de maturação, laboratórios de análises relativas à qualidade dos alimentos.</li> <li>• Outros itens de investimento que sejam compatíveis com o objeto financiável.</li> </ul>
<b>Aquisição de máquinas e implementos para suporte a produção agrícola e pecuária para o uso dos produtores da agricultura familiar.</b>	Fomento Produtivo à Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máquinas ensiladeiras, picador, tanque de resfriamento.</li> <li>• Caminhão, caminhão tanque.</li> <li>• Trator, arado, grade niveladora, plantadora adubadora, plantio direto, colhedora de forragens levante hidráulico, carreta agrícola.</li> <li>• Segadora de discos, ancinho enleirador, enfardadora.</li> <li>• Unidade de beneficiamento de sementes.</li> <li>• Outros itens de investimento que sejam compatíveis com o objeto financiável</li> </ul>
<p><b>(*) Tendo em vista a atividade a ser desenvolvida no âmbito da agricultura familiar, os veículos a serem adquiridos deverão encontrar-se dentro da categoria de utilitários, modelos pick-up, não sendo autorizados aquisição de veículos de passeio.</b></p>		

Fonte: (SEAD, 2018a)

Embora os editais variem no grau de especificação do que seria financiado, observa-se um deslocamento do “lócus” da construção da “visão de futuro”. Neste sentido, revela-se

utilização de um diagnóstico nacional sobre a agricultura familiar com definição de uma agenda para este público que prioriza a realização de investimentos que viabilizem autonomia para as organizações de agricultores familiares nos processos de comercialização - especialmente para viabilizar a participação em programas de compras institucionais. Para os fins desta pesquisa torna-se importante caracterizar o período estudado como de “transição”, com tendência a acentuação da perspectiva *top down*. Ou seja, transita-se para uma situação em que cabe ao CODETER Centro Serra posicionar-se quanto à sua adesão ou não em relação ao direcionamento dado a partir do governo federal. Outra forma de interpretar esta questão é considerar que o PRONAT apresenta um rol de alternativas de investimento e cabe ao CODETER selecionar aquelas mais significativas para o contexto local. De qualquer modo, o CODETER estaria envolvido numa dinâmica de formulação e priorização de projetos, sobretudo com perspectivas de financiamento via PROINF (tendo em vista que constitui a linha de apoio que gestiona maior volume de recursos). Neste contexto, a questão da definição de critérios para priorização de projetos foi um tema recorrente nas reuniões do CODETER Centro Serra, constituindo o primeiro ponto de pauta da primeira reunião da plenária (conforme consta na ata n.1/2009) sem que se tivesse posição consolidada em 2016, quando esse ponto volta a ser discutido (conforme consta na ata n.3/2016).

O exame das atas revela uma permanente tensão entre conveniência de abordagem e priorização de propostas de projeto segundo seu mérito ou segundo sua viabilidade (facilidade de enquadramento nos termos do edital e da liberação e aplicação do recurso nas condições burocráticas pré-estabelecidas). Ou seja, o exame das atas de reuniões - sobretudo do Núcleo Técnico e Dirigente - evidencia que houve um aprendizado dos gestores do CODETER quanto à importância de requisitos burocráticos enquanto pré-condições para liberação-aplicação do recurso. Neste sentido, muitos dos projetos inicialmente apresentados pelo CODETER Centro Serra não se mostraram viáveis - com destaque àqueles destinados às comunidades tradicionais (como será detalhado posteriormente). Ainda, os recursos são direcionados às associações e/ou cooperativas, não às pessoas físicas, devendo ter ainda como proponente a prefeitura municipal do município da entidade beneficiária ou os consórcios intermunicipais presentes nos territórios. Neste aspecto, cabe considerar que esta política pressupõe contrapartidas financeiras dos beneficiários. São considerados como beneficiários os municípios ou Estados, sendo de pequeno vulto a contrapartida que devem ser ofertadas por estes, uma vez que se referem de 0,1 a 4% do valor da proposta em municípios de até 50.000 habitantes (SEAD, 2018a). A partir do exposto, considera-se que a definição da ação pública pelo Colegiado Territorial passou a ser bastante condicionada pela normatividade

estabelecida e avaliação de viabilidade, que limita os itens financiáveis e predispõe o protagonismo dos técnicos na interpretação das alternativas de ações que seriam passíveis de apoio e teriam viabilidade em termos de atender os condicionantes para liberação e aplicação do recurso no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial.

A partir de 2016, em virtude do NEDET Centro Serra ter verificado que os projetos que vinham sendo executados estavam contemplando públicos restritos, propõe em reunião de Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER Centro Serra, para que houvesse revisão dos critérios para a seleção de projetos, como pode ser observado na Ata 01/2016. Nesta mesma ata constou que representantes da EMATER de Ibarama e do MPA (Arroio do Tigre) eram contrários a proposta do NEDET Centro Serra, quando disseram que a priorização deveria continuar sendo feita mediante votação direta na Plenária, método que historicamente vinha sendo utilizado. Contra argumentando, os assessores territoriais destacaram que o estabelecimento de critérios viabilizava a operacionalização das diretrizes, objetivos e eixos estratégicos apresentados no PTDRS. Deste modo, foi possível realizarem a indicação prévia de onze critérios nesta reunião. Ainda assim, na reunião seguinte dos Núcleos Técnicos e Dirigente, como consta na Ata 02/2016, o número de critérios foi reduzido para dez. Estes mesmos critérios foram aprovados na Sessão Plenária seguinte do CODETER Centra Serra, como consta na ata 03/2016, onde além da aprovação dos critérios, também estabeleceram subcritérios que passariam a ser utilizados para a seleção de projetos, conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Critérios e subcritérios para a seleção de projetos aprovados na Sessão Plenária do CODETER Centro Serra no dia 15 de março de 2016

(continua)

Proposta inicial de criterios	Critérios aceitos	Subcritérios
Projeto deve ter abrangência territorial comprovada	Projeto deve ter abrangência territorial comprovada	Maior pontuação conforme abrangência em maior número de municípios envolvidos no projeto
Projeto deve aproveitar os recursos do território (matéria prima, mão de obra, etc)	Projeto deve aproveitar os recursos do território (matéria prima, mão de obra, etc.)	
Projeto deve ter contrapartida financeira do proponente	Projeto deve ter contrapartida financeira <i>ou econômica</i> do proponente	Obrigatoriedade de contrapartida de até 5% (se esta for financeira) e de até 10 % (se esta for econômica). A garantia de contrapartida é de responsabilidade do proponente.
Projeto deve observar a historia do territorio	<i>Deve-se observar o histórico do projeto, do proponente e dos beneficiários</i>	Comprovar com os seguintes antecedentes: livro de atas com listas de presença; registro fotográfico; reportagens de jornal; representatividade na região.

Quadro 6 - Critérios e subcritérios para a seleção de projetos aprovados na Sessão Plenária do CODETER Centro Serra no dia 15 de março de 2016

(conclusão)

Projeto deverá passar pela análise técnica dos Núcleos Técnico e Dirigente	Projeto deverá passar pela análise técnica dos Núcleos Técnico e Dirigente	Avaliar abrangência social; viabilidade de matéria-prima; possibilidades de mercado; projetos de grupos produtivos ou coletivos com predominância de mão de obra familiar.
Preferencia para o público de menor renda	<i>Projeto deve estar em concordância com as diretrizes do PTDRS</i>	
Projeto deve estar em concordância e organizada para ser beneficiada	Deve-se analisar a consolidação e organização da entidade para que esta seja beneficiada	CNPJ ativo no momento do recebimento do projeto (não na candidatura); Livro Ata; Estatuto; Diretoria.
Preferencia dos públicos prioritários	Preferência dos públicos prioritários	Gestão do projeto pelos públicos prioritários (mulheres, jovens, povos e comunidades tradicionais)
Prioridade para projetos de base agroecológica	Prioridade para projeto de base agroecológica	Proposta de transição agroecológica nas propriedades confirmada por laudo do Núcleo Técnico e Dirigente ou órgão competente; Projeto com proposta de transição agroecológica nas dimensões ambiental, social e econômica.
Prioridade para projeto que favoreça juventude e sucessão rural	Projetos devem favorecer a sucessão familiar rural	Número maior de beneficiários na linha de sucessão familiar; no projeto deve constar o cadastro da família; comprovação dos dados junto ao Núcleo Técnico.

Fonte: Ata 03/2016, CODETER Centro Serra.

Cabe reconhecer que a revisão dos critérios – detalhada anteriormente - com priorização destes públicos, não se deu sem discussão. Quando foi proposto o estabelecimento de critérios para seleção de projetos, parte da plenária do CODETER Centro Serra defendeu que as entidades que historicamente tiveram seus projetos contemplados e executados, fossem mantidas como beneficiárias.<sup>72</sup>

Segundo o referencial adotado nesta pesquisa, esta iniciativa no âmbito local pode ser interpretada como um esforço de atores locais de construir um sentido próprio para a ação coletiva, evitando a dependência excessiva das orientações normativas de origem federal. Esta postura mostra-se coerente com um conjunto de outras iniciativas do mesmo ator. Neste sentido, cabe destacar a influência de mudanças na conjuntura política federal que incidem sobre o PRONAT - uma vez que este é um programa federal.

<sup>72</sup> Cabe perceber que, a princípio, isso não parece ter saído somente da cabeça de representantes de certos segmentos locais, já era um critério recomendado pela SDT.

A observação das atas do período 2015/2017 revela que, de modo geral, a nova conjuntura não foi favorável à consolidação do programa e, deste modo, muitas das ações discutidas nas atas são reflexo desta. No âmbito do território Centro Serra, a nova conjuntura se reflete na introdução de discussão no Plenário e Núcleo Técnico/Dirigente da conjuntura nacional e como ela incide nas perspectivas do Programa no âmbito do Território. Do mesmo modo, a conjuntura desfavorável se reflete sobre as perspectivas da assessoria (continuidade do trabalho do NEDET). Estas questões são tratadas nas instâncias da Plenária, Núcleo Técnico/Dirigente, visando definição de posições e, também, busca de estratégias e inclusive, fontes de financiamento alternativas, para continuidade do PRONAT e/ou da operação do NEDET. A recorrência à menção destas questões nas atas reflete sua importância no período analisado. Também relacionada a esta questão, é recorrente a menção à necessidade de desenvolver estratégias de mobilização dos participantes, com proposta de ações como reforço do contato com vistas à sensibilização para a mobilização, regimentos mais rígidos relativos à necessidade de presença nas plenárias, realização de plenárias itinerantes, criação de grupos de interesse, entre outros. Para além destas iniciativas, que visam à superação das dificuldades referidas, destacam-se esforços de definição de estratégias para qualificação dos processos com vistas a incrementar sua legitimidade (com estabelecimento de comitês temáticos, critérios consensuados para priorização de projetos e cuidado com opções metodológicas na condução dos eventos coletivos para propiciar participação igualitária dos membros do colegiado).

## 5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS COMO ATOR POLÍTICO<sup>73</sup>

A questão colocada nesta seção refere-se a situação de um ator específico (as comunidades tradicionais e, nestas, as comunidades quilombolas) no contexto do sistema local de ação pública. Trata-se, portanto, de investigar – sobretudo- a dinâmica política interna do sistema local. Essa questão será desenvolvida a partir de duas abordagens complementares: a abordagem em termos de representação e abordagem em termos de poder de deliberação.

---

<sup>73</sup> O estudo procura observar em que medida é incorporada a agenda da igualdade étnica, que seria materializada pela promoção da inclusão sócio produtiva de comunidades quilombolas. Neste sentido, buscar-se-á verificar, de acordo com Brasil, SDT/MDA (2005b), de que forma esse público participou do fortalecimento da gestão social do território analisado, das redes sociais de cooperação, da dinamização econômica do território e na articulação de políticas públicas e se constituiu beneficiário desta política com repercussão em termos de sua inclusão produtiva, sendo estes os resultados esperados da própria política territorial.

### 5.2.1 A composição do CODETER e a representação das comunidades tradicionais e quilombolas na Plenária

A formação de um sistema local de gestão social para acesso aos recursos do PRONAT deve obedecer a normativas estabelecidas por este órgão, isso porque um dos principais objetivos perseguidos por este programa é a construção de institucionalidades capazes de promover a gestão do território:<sup>74</sup>

Se for levada a efeito desta forma, democrática e participativa, a gestão social pode ser não apenas um instrumento de controle público sobre as políticas e os recursos que elas permitem investir, mas também um instrumento que leva ao empoderamento da sociedade. Isto acontece pelos processos de aprendizado que as articulações a serem estabelecidas devem gerar, pelo acesso a informações e a ações de capacitação relacionadas, pela delegação aos agentes do território de atribuições e de competências relativas à gestão dessas políticas (BRASIL, MDA/SDT, 2005c, p. 13).

Conforme o artigo 4º da Resolução nº 52, de 16 de fevereiro de 2005, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), a institucionalidade territorial deveria ser formada em conformidade com os atores presentes no território, tendo ainda que:

- I - contemplar as questões de gênero, raça, etnia e geração na sua composição;
- II - estar aberta para a inclusão de novos atores;
- III - levar em conta os princípios da representatividade, diversidade e pluralidade dos atores, constantes no art. 1º da Resolução nº 48 do CONDRAF. Parágrafo único. As indicações de representantes das organizações e entidades, presentes no território ou com abrangência regional, devem ser responsabilidade das próprias organizações e entidades, respeitando sua autonomia (BRASIL, 2005).

De acordo com Brasil, MDA/SDT (2009b)<sup>75</sup>, o colegiado foi constituído por 48 membros titulares e seus respectivos suplentes e, posteriormente foi ampliado, buscando que as diversas instituições públicas e da sociedade civil, dos doze municípios que o integram, estivessem representadas. Nota-se uma diversidade de atores e entidades que constituem a

---

<sup>74</sup> Conforme a referência para gestão social dos territórios (BRASIL, MDA/SDT, 2005c), o debate sobre o desenvolvimento rural e o incentivo à agricultura familiar se coloca na atualidade perante novos desafios, tais como: “A presença de institucionalidades capazes de promover o processo de gestão social do desenvolvimento local de forma legítima para os cidadãos e cidadãs” (BRASIL, MDA/SDT, 2006, p. 39).

<sup>75</sup> No presente estudo, analisamos o caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Centro Serra (CODETER Centro Serra), que foi formado em janeiro 2009. Tendo em vista que a alteração realizada em 2015, na composição do CODETER Centro Serra, foi feita de modo a aperfeiçoar a estrutura até então vigente, a análise neste trabalho foi efetuada sobre a estrutura mais atual. Para fins de compreensão da natureza das mudanças introduzidas, será descrita genericamente a estrutura inicial e sua operação.

Plenária do Território Centro Serra, e que compõem seu Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) (Quadro 7).

Quadro 7 – Atores coletivos públicos e privados que compõe a Plenária do CODETER Centro Serra em 2017

<u>Município</u>	<u>Ator coletivo publico</u>	<u>Ator coletivo privado</u>	<u>Numero total atores/município</u>
<u>Arroio do Tigre</u>	<u>Sec. Agricultura</u>	<u>COMACEL, MPA, STR, AREJUR, Trabalhadoras Rurais</u>	<u>6</u>
<u>Cerro Branco</u>	<u>Prefeitura Municipal, EMATER</u>	<u>STR</u>	<u>3</u>
<u>Estrela Velha</u>	<u>Prefeitura Municipal, Secretaria da Agricultura</u>	<u>STR, Trabalhadoras Rurais, TI Tekoá Kaaguy Poty</u>	<u>5</u>
<u>Ibarama</u>	<u>Sec. Administração, Secretaria da Agricultura, Prefeitura Municipal, EMATER</u>	<u>ACOLISA, Trabalhadoras Rurais (AMAI)</u>	<u>6</u>
<u>Jacuzinho</u>	<u>Prefeitura Municipal, CMDR, CRAS</u>	<u>Quilombo Novo Horizonte, Trabalhadoras Rurais</u>	<u>5</u>
<u>Lagoa B. do Sul</u>	<u>Secretaria de Agricultura, Prefeitura Municipal</u>	<u>STR, Associação de Apicultores</u>	<u>4</u>
<u>Lagoão</u>	<u>Sec. Agricultura, Prefeitura Municipal</u>	<u>Produtores de Leite, CITE 122, ACIS</u>	<u>5</u>
<u>Passa Sete</u>	<u>EMATER, Prefeitura Municipal</u>	<u>AREJUR, CETE, Cooperfumos</u>	<u>5</u>
<u>Salto do Jacuí</u>	<u>Câmara de Vereadores, EMATER</u>	<u>APPROLERI, Grupo de Mulheres, CRQ Julio Borges, TI Tekoá Porã, Assentamento Rincão do Evai, Assentamento Oriental, TI Kaingang Julio Borges e Mulheres Kaingang Júlio Borges</u>	<u>10</u>
<u>Segredo</u>	<u>Sec. Agricultura</u>	<u>Duas representantes de Trabalhadoras Rurais, Hospital S.J. Evangelista, STR</u>	<u>5</u>
<u>Sobradinho</u>	<u>EMATER, Secretaria da Agricultura, CONDER, EMATER Reg. Soledade</u>	<u>Trabalhadoras rurais, STR, ASCIP Voce Mulher, Associação de Piscicultores</u>	<u>8</u>
<u>Tunas</u>		<u>AREJUR</u>	<u>1</u>
<u>Território</u>		<u>EAFSOL, APL</u>	<u>2</u>
<u>Total</u>	<u>25</u>	<u>40</u>	<u>65</u>

Fonte: Ata nº 02/2017

Na constituição do Território Centro Serra, os (as) representantes das Prefeituras Municipais, das Secretarias de Agricultura, dos escritórios municipais da EMATER (que

embora seja entidade juridicamente privada, atua como ator público), assim como o Consórcio Intermunicipal, são exemplos de atores coletivos públicos. Já com relação aos atores coletivos privados, temos presença significativa do Sindicato de Trabalhadores Rurais, das Associações de Trabalhadoras Rurais e de assentamentos rurais.<sup>76</sup> Com relação à proporcionalidade de representações nas plenárias, foi definido por meio das Resoluções 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que 50 % das vagas deveriam ser compostas por representantes da sociedade civil organizada ligada à agricultura familiar; e outros 50 %, ou menos, deveria ser dirigidas às representações do setor público (DELGADO E LEITE, 2011). Em relação à representação das comunidades tradicionais observa-se há representação em quatro delas, no CODETER, sendo elas: duas tribos indígenas presentes no território, e das três comunidades quilombolas, duas tem representação.

A formação, consolidação e ampliação da constituição do Colegiado parece ter sido questão recorrente e controversa. Na ata 07/11 – portanto, cerca de 2 anos após a criação do CODETER - registra-se que havia entidades que ainda não tinham designado representantes e também se registra a necessidade de tratar da questão da inclusão de novas entidades. Dentre as entidades com interesse de participação no Colegiado inclui-se a COOPSERRA e a Associação Centro Serra Você Mulher, as quais foram integradas na reunião correspondente a ata 02/2012. Posteriormente, seguiram sendo integradas outras entidades com representações de assentados, dentre outros. A política de incorporação de novos componentes constituiu, inclusive, objeto de discordância de certos membros do CODETER. Na ata 01/2016, registra-se que representante da EMATER Ibarama e MPA de Arroio do Tigre se opuseram à política de ingresso então vigente, que levava a excessiva abertura do Colegiado com integração de entidades que “não tinham condições” de participar.

---

<sup>76</sup> Quando se fala de atores e política pública, a partir da abordagem da Sociologia da Ação Pública, tem-se a distinção da perspectiva dos atores públicos e privados, individuais e coletivos. Cada qual tem sua importância e relevância, e contribuem de alguma forma no processo de implementação da política pública (também chamada de ação pública) em determinado local. Conforme já abordado, por atores individuais, entende-se que são pessoas que agem por meio de denúncias, fazendo laudos técnicos e sensibilizam a opinião pública para questões que devem ser contestadas. Com relação aos atores coletivos, eles podem ser públicos ou privados. Os atores coletivos públicos, são os que detêm características como o poder de decisão, legitimidade institucional, compromisso com os interesses comuns, responsáveis por fiscalizar os órgãos administrativos e promover licenciamentos. Os atores coletivos privados possuem grande capacidade de construir estratégias objetivas, mobilizar recursos e pessoas que possam agir de forma articulada e coletiva, em torno de um objetivo comum. São também substanciais para a concepção e a implementação da política pública (SARMENTO, 2012).

### **5.2.2 A composição do CODETER e a representação das comunidades tradicionais e quilombolas nas instancias dirigentes**

A normatização da participação social vai além da emissão de princípios, tratando da previsão de diferenciação da estrutura interna das instancias de gestão e sua composição.<sup>77</sup> Em termos específicos, o Colegiado Territorial deve apresentar a seguinte composição: Sessão Plenária (que é a instância máxima do Colegiado, sendo a própria composição do mesmo, que tem a função de deliberar, tomar decisões estratégicas vinculadas ao processo de desenvolvimento territorial); o Núcleo Dirigente (com a responsabilidade de coordenar as ações estabelecidas pelo Plenário do Colegiado Territorial, devendo articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a formulação e implantação do desenvolvimento territorial); o Núcleo Técnico (considerada a instância de amparo do colegiado territorial; com a responsabilidade de elaborar e acompanhar estudos, diagnósticos, planos e projetos territoriais) e as Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais, que são espaços criados pela Sessão Plenária para auxiliar em suas decisões, possuindo estreita relação com o Núcleo Dirigente, e tendo a incumbência de propor, debater e desenvolver temas específicos vinculados ao desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, MDA/SDT, 2009a).<sup>78</sup> É neste contexto que se pode situar, também, a atuação dos articuladores/assessores territoriais e, posteriormente, do(s) NEDET(s), como este que atua no Centro Serra através da UFSM. O NEDET Centro Serra, vinculado a UFSM, foi constituído através da Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014, sendo formado inicialmente por um Coordenador, um Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS), um Assessor Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP) e uma Assessora Territorial de Gênero (ATGE), atendendo uma demanda para melhorar a apropriação dos processos e requisitos exigidos pelo PRONAT. Com a constituição do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Centro

---

<sup>77</sup> O reconhecimento da importância das instâncias técnico-burocráticas leva ao reconhecimento da necessidade de criação de instâncias específicas de assessoramento técnico e executivo no âmbito dos territórios. Na Resolução nº 52 do CONDRAF de 2005, em seu Art. 2º, recomendava-se como formato para as institucionalidades territoriais: I – Nível Deliberativo Máximo – instância máxima de decisão, com características de fórum e ampla participação dos segmentos sociais, governamentais e econômicos atuantes no território, responsável pela orientação geral e pela condução dos programas e dos planos, com base em diretrizes e objetivos gerais estabelecidos pelas políticas e programas federais e estaduais; II – Nível Decisório Gerencial ou Comissão Executiva - instância gerencial dos programas e planos, com características de comissão, comitê ou similar, incumbido da implementação de ações e articulação de parcerias; III – Nível Operacional ou Secretaria Executiva - instância de caráter operacional, encarregado do apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte permanente ao funcionamento da institucionalidade (BRASIL, 2005).

<sup>78</sup> Além do Colegiado, o território teve, desde o início, a constituição do Núcleo Dirigente e do Núcleo Técnico, sendo da responsabilidade maior dos atores que compunham estas instâncias, garantir com que se alavancasse o desenvolvimento sustentável do território, por meio da construção participativa do diagnóstico, do planejamento territorial – PTDRS e gestão de sua execução (BRASIL, MDA/SDT, 2009b).

Serra (NEDET Centro Serra), este passou a assessorar e secretariar as Sessões Plenárias do CODETER, assim como as Reuniões do seu Núcleo Técnico e Dirigente.<sup>79</sup>

No período referente 2009/2014 distingue-se a ação no âmbito do Núcleo Técnico/Dirigente (que atuavam conjuntamente)<sup>80</sup> e da Plenária. A observação das atas evidencia certa interação/ complementariedade entre a atuação do Núcleo Técnico/Dirigente e a Plenária estabelecida sobre os princípios de que o Núcleo prepara os conteúdos de forma a os adequar (o que pode levar que atue como propositor) para que possam ser avaliados (deliberativamente) pela Plenária, cabendo novamente ao Núcleo os encaminhamentos implicados para a consecução das ações vinculadas às decisões da Plenária. Deste modo, pode-se dizer que o Núcleo atua na sua própria organização (encaminhamento da definição de sua composição e plano de trabalho), da representação do território em instâncias diversas (de formação e, inclusive, de articulação), na interlocução com MDA, na apropriação da normatividade estabelecida para operação do programa, orientação da Plenária sobre partes relevantes desta normatividade na tomada de decisões, adequação das propostas retiradas em Plenária às normas seu encaminhamento, gestão das propostas, gestão das ações das propostas aprovadas e monitoramento e avaliação. Neste conjunto, merece destaque o envolvimento com adequação de propostas às normas, com ações como: avaliar mecanismos para empenho e aquisição de equipamentos, resolver contradições em relação ao cadastramento, viabilizar documentos solicitados pela Caixa, esclarecimento do andamento e contrato de projeto. Ou seja, a densidade normativa referida anteriormente se revela também nas atas, sobretudo no esforço desenvolvido pelo Núcleo Técnico/Diretivo de busca de informações e decisão sobre estratégias e encaminhamentos para adequação formal e execução das propostas. Assim, presumem-se diferenças significativas na natureza da participação dos núcleos técnico-diretivo e, por consequência, no poder de influência quanto ao direcionamento dos processos da ação coletiva.

Buscando compreender o grau e a dinâmica de envolvimento dos atores do CODETER, em estudos realizados na época, o NEDET aplicou 23 questionários às representações (embora fossem 29 representações) que compunham o Colegiado do referido território, e estavam presentes no momento daquela reunião (CALGARO NETO et. al, 2016).

---

<sup>79</sup> Além da interpretação das alternativas de ação pública passíveis de apoio federal, os agentes extensionistas no território têm posição destacada na formulação da proposta, uma vez que a análise técnica do projeto apresentado é um importante critério na avaliação da concessão, ou não, de financiamento por parte do governo federal (SEAD, 2018a).

<sup>80</sup> No caso do CODETER Centro Serra, pela análise das atas, pode-se dizer que houve uma tendência à agregação do Núcleo Técnico/Dirigente pela realização de reuniões conjuntas, favorecendo concentração da tomada de decisões.

Os resultados, sobre a interferência e influência de cada ator que respondeu ao questionário, apresentaram os seguintes dados: cinco atores atuavam de forma isolada no colegiado, tendo pouca intensidade e condições periféricas de participação; outros 11 atores atuavam de forma periférica, tendo baixa intensidade e condições periféricas para participar; mais cinco atores tinham intensidade de participação média (sendo considerados atuantes) e condições dinâmicas de participação, e por fim, os últimos três atores, sendo estes considerados referências, tinham alta intensidade e plenas condições de participação.

Com base neste diagnóstico, o NEDET propôs mudanças na estrutura do CODETER. As mudanças propostas e implementadas pelo NEDET em 2015 se referiram à criação de comitês temáticos (que até então inexistiam no CODETER Centro Serra) e mudança na composição dos Núcleos Técnico e Dirigente, incorporando a representação destes comitês. Refere-se aos Comitês de Juventude e de Mulheres e também ao Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais. Assim, além da Sessão Plenária, destacam-se a composição do Núcleo Técnico e Núcleo Dirigente (Quadro 8) do Território Centro Serra vigente em 2015.

Quadro 8 - Composição do Núcleo Técnico e do Núcleo Dirigente do CODETER Centro-Serra, 2015-2017

<b>Município</b>	<b>Nucleo Tecnico (representação)</b>	<b>Nucleo Dirigente</b>
<b>Arroio do Tigre</b>	MPA (Plenária) COMACEL (Plenária)	MPA (Plenária) AREJUR (Comitê de Jovens)
<b>Estrela Velha</b>		Grupo de Mulheres (Comitê de Mulheres) STR
<b>Ibarama</b>		Prefeitura Municipal
<b>Lagoa Bonita do Sul</b>	STR (Comitê de Monitoramento & Avaliação)	
<b>Salto do Jacuí</b>	(Comitê de Mulheres) (Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais)	Julio Borges- Kaaguy Poty (Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais) APROLERI
<b>Segredo</b>		Associação Trabalhadoras Rurais (Plenária)
<b>Sobradinho</b>	EMATER (Plenária)	EMATER (Plenária)
<b>Tunas e Arroio do Tigre</b>	(Comitê de Jovens)	
<b>Territorial</b>	APL/ Sec. Da Agricultura (Plenária)	

Fonte: Ata nº 06/2015

Conforme pode ser observado, a Plenária está composta por mais da metade de atores representantes da sociedade civil e essa configuração se apresenta também na constituição dos Núcleos Técnico e Dirigente do respectivo território.<sup>81</sup> Para exemplificar a composição dos Comitês, toma-se por base o caso do Comitê dos Povos e Comunidades Tradicionais. No quadro 9, apresentamos as entidades que constituíram inicialmente o Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais.

Quadro 9 – Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais

<b>Município</b>	<b>Entidade</b>
<b>Arroio do Tigre</b>	Quilombolas
<b>Estrela Velha</b>	Tekoa Kaaguy Poty
<b>Jacuizinho</b>	Quilombolas
<b>Salto do Jacuí</b>	Quilombolas
<b>Salto do Jacuí</b>	Tekoa Poty
<b>Salto do Jacuí</b>	Kaingang
<b>Salto do Jacuí</b>	Indígena

Fonte: Ata CODETER 07/2015

A formação dos Comitês Temáticos, por sua vez, cria um novo cenário na medida em que possibilita que públicos especiais passem a participar mais ativamente e propositivamente nas Sessões Plenárias do CODETER, inclusive passando a compor o Núcleo Dirigente do mesmo. Cabe fazer a ressalva, entretanto, que fica evidente a importância da dimensão técnico-burocrática na operação deste programa. Neste sentido, os Planos e Projetos são “peças técnicas” e seu encaminhamento requer atendimento a um conjunto de requisitos formais (burocráticos). Assim o cumprimento de requisitos técnico-burocráticos é condicionante do efetivo acesso a recursos e a liberação e efetiva aplicação destes passa a ser considerado um indicador da vitalidade do sistema local de ação pública.<sup>82</sup> Deste modo, a

<sup>81</sup> Já na coordenação executiva, prevaleceu ainda mais a participação de representantes da sociedade civil, de modo geral, que deveria corresponder a dois terços dos componentes (DELGADO E LEITE, 2015).

<sup>82</sup> Paul Little denomina isto de projetismo, que representa: “uma modalidade específica de desenvolvimento na qual atividades tais como a defesa de território, a produção econômica e a organização política precisam ser ‘traduzidas’ num ‘projeto’ para seu possível financiamento por um programa governamental ou por uma organização não-governamental. No plano sociocultural, a elaboração, reformulação, aprovação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de um projeto apresenta uma modalidade ocidental, burocrática, modernizante e “curtoprazista” de confrontar os problemas cotidianos de um grupo étnico determinado. [...]consiste num novo

avaliação de conformidade técnico-burocrática pode constituir forte fator de persuasão de modo a conferir poder especial àquele que aquele for habilitado a pronuncia-lo. Esta dinâmica não favorece o empoderamento das comunidades quilombolas.

### 5.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO CENTRO SERRA E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS COMO BENEFICIÁRIAS

A partir da análise realizada nas seções anteriores, observa-se que a representação da agricultura familiar constitui a maioria da composição colegiada.<sup>83</sup> Tais circunstâncias remetem às origens da política de desenvolvimento territorial (que se apresenta – em certa medida- como derivação do PRONAF Infraestrutura e Serviços). Também à vinculação institucional, uma vez que a política de desenvolvimento territorial é implementada pela SDT, faz parte de um conjunto de ações do MDA, sendo este órgão do governo federal reconhecido pela responsabilidade de fortalecer a agricultura familiar. Então, quando considerada a vinculação dos atores observa-se a quase hegemonia da presença de entidades vinculadas à agricultura familiar. Tais composições levam a crer que esta política possa ser percebida como política setorial (relacionada à “agricultura”/ desenvolvimento rural – em prejuízo à proposta de abrangência territorial e orientação estratégica aos grupos em condição de maior vulnerabilidade social). Ou seja, faz com que seja compreendida mais como uma política setorial complementar, do que uma política articuladora da diversidade de setores e atividades econômicas presentes no território, considerando os projetos que foram contemplados e os públicos mais beneficiados no Território Centro Serra (como foi também verificado por Favareto (2015)).<sup>84</sup>

Uma das dificuldades inerentes à questão em estudo refere-se à abrangência da categoria agricultura familiar, uma vez que a própria política territorial reconhece esses grupos como agricultores (as) familiares, o que pode velar o acesso desses públicos diferenciados aos recursos que deveriam lhes ser destinados (BRASIL, SDT/MDA, 2011). Ao

---

tipo de paternalismo, no qual uma entidade ou organização externa exerce um monopólio sobre os contatos de um grupo local com entidades que funcionam em outros níveis de integração social” (LITTLE, 2002, p. 46-7).

<sup>83</sup> Conforme já apresentamos, um destes marcos de orientação instrui que os territórios selecionados deveriam conter expressiva concentração de agricultores familiares, famílias assentadas por programas de reforma agrária e famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mobilizadas ou não (BRASIL, MDA/SDT, 2005b).

<sup>84</sup> Favareto (2015) observou que a composição desses colegiados, normalmente, se dava pela forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente por meio de seus sindicatos, mas também pelos movimentos de trabalhadores rurais e, em menor proporção, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. O autor ressalta que, dos segmentos que compõe o público prioritário do MDA, alguns não atingem a mesma visibilidade de agricultores (as) familiares e trabalhadores (as) rurais sem-terra, situação esta específica de indígenas e quilombolas.

nível do território Centro Serra, buscou-se superar estes limites pela sua particularização, criação de instâncias específicas de representação bem como realizou esforço para viabilizar investimentos em conformidade com sua especificidade.

Do mesmo modo, toma-se por base na definição da ação pública planejada aquela que é definida em âmbito local – expressa na proposta 002856/2010, elaborada pelo CODETER, presente em SEAD (2018b).

Por fim, cabe destacar as dificuldades metodológicas na realização desta aproximação, uma vez que os processos de alocação de recursos mostraram-se dinâmicos, com diversas ocorrências de cancelamento/exclusão de metas, com redirecionamento (ou não) destes recursos para outros fins, objetos ou para outros públicos. Tais dinâmicas correspondem a reavaliações sobre oportunidade ou viabilidade de projetos de mudança previamente estabelecidos no âmbito desta política. A consequência metodológica desta dinâmica é que a proposta inicial apresentada para financiamento, dificilmente pode servir de base para avaliar a natureza das mudanças efetivadas por ocasião da conclusão do processo.

Outra dificuldade refere-se à utilização de diferentes formas de agregação dos dados nos processos de acompanhamento das ações. Pela observação das atas, encontram-se casos de referência e avaliação da situação por proponente (Consorcio ou Prefeitura); por proposta (ano do PROINF ou nome do edital); por meta; por número de convenio (Caixa) ou por projeto (objeto de aplicação do recurso). Frente a estas dificuldades, optou-se por restringir a apresentação de dados gerais relativos à aplicação dos recursos do Programa.

Pela análise das atas, compreende-se que o detalhamento da situação das ações em novembro de 2013, presente no quadro 10 (na página seguinte), permite uma boa aproximação da dinâmica relativa ao acesso à recursos observada no território Centro Serra.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> A análise dos resultados refere-se à consideração das consequências, dos efeitos da ação pública. Tendo em vista os objetivos deste estudo, interessa acompanhar o processo de realização da ação pública (sua completude em relação à mudança planejada), mais do que analisar seus impactos ou a coerência com os objetivos maiores da política. O segundo aspecto refere-se ao universo das propostas de mudanças que se pretende acompanhar. Tendo em vista que a pesquisa se refere a uma questão específica (a transversalização da agenda étnico-racial) há um interesse pelas ações destinadas aos públicos específicos (nomeados como comunidades tradicionais) e, dentre estes, pelas comunidades quilombolas. Este recorte tem implicações muito significativas para a visão que se gera a respeito desta política, pois este não é o foco principal da política, portanto, os resultados destacados neste trabalho não possibilitam e não pretendem fornecer uma visão sobre a abrangência dos resultados da política em si.

Quadro 10 -

Situação dos projetos do PROINF 2010 cadastrados no SICONV via CI Vale do Jacuí, no ano de 2013.

(continua)

<b>Instrumento de convenio</b>	<b>Objeto</b>	<b>Situação</b>	<b>Publico beneficiário</b>
Contrato de Repasse nº 333.33685/2010/MDA/CAIXA/ Custeio Programa PRONAT	Meta 01 – Apoio para realização do 19º Encontro Intermunicipal de Mulheres do Território Centro Serra	Realizada e paga	Mulheres/ território
Contrato de Repasse nº 333.33685/2010/MDA/CAIXA/ Custeio Programa PRONAT	Meta 03 – Viagens para troca de experiências de dois dias em Economia Popular e Solidária	Realizada e paga	Agricultura familiar/ território
Contrato de Repasse nº 333.33685/2010/MDA/CAIXA/ Custeio Programa PRONAT	Meta 04 – Realização de uma Feira de Economia Popular e Solidária.	Realizada e paga	Agricultura familiar/ território
Contrato de Repasse nº 333.33685/2010/MDA/CAIXA/ Custeio Programa PRONAT	Meta 02 – Oficinas de capacitação para Indígenas e Quilombolas.	Cancelada/ Excluída	Indígenas/ Quilombolas
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA Custeio do Programa PRONAT	Meta 08 – Fortalecimento da Organização Territorial de Jovens Rurais, 8.1 – Seminário Territorial de Jovens Rurais, realizado dia 15/06/2013, em Sobradinho-RS;  8.2. Encontros Municipais de Jovens Rurais (12 encontros)	Projetos com meta realizada, com recurso executado, mas aguardava pagamento dos itens	Juventude rural/ território
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA Custeio do Programa PRONAT	Meta 01 – Implantação de Sistema de Inspeção Sanitária nos municípios do Território Centro Serra	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Agricultura familiar / Território
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA Custeio do Programa PRONAT	Meta 02 – Encontro de Capacitação para Indígenas e Quilombolas,	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Indígenas e Quilombolas
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA Custeio do Programa PRONAT	Meta -03. Encontro de Capacitação em Cooperativismo	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Agricultura familiar/ Território
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA Custeio do Programa PRONAT	Meta 04 – Qualificação de agricultores familiares para comercialização no Mercado Institucional	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Agricultura Familiar/ Território
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA Custeio do Programa PRONAT	Meta 05 – Custeio do CODETER	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Território

Quadro 10 - Situação dos projetos do PROINF 2010 cadastrados no SICONV via CI Vale do Jacuí, no ano de 2013.

(continuação)

Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA – Custeio do Programa PRONAT	Meta 06 – Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Mulheres
Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA – Custeio do Programa PRONAT	Meta 09 – Fortalecimento do Turismo Rural nos municípios do Território Centro Serra.	Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013	Território
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 01- Construção de um pavilhão de 300 m² para sede da base de serviços e comercialização e Central de Comercialização	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Agricultura familiar
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 02 – Kit para processamento de embalagem e acondicionamento de Sementes Crioulas	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Agricultura familiar/ Ibarama
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 03 – Aquisição de veículos 1.0 biocombustível, duas portas, destinado ao trabalho do CODETER	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Território
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 04 – Aquisição de 01 utilitário leve de 02 veículos	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 05 – Construção de Centro Cultural Guarani	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Indígenas
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 06 – Aquisição de 01 Kit de Equipamentos para Horta Comunitária para os públicos especiais, para indígenas Kaingangs de Júlio Borges (R\$ 30.000,00),	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Indígenas
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 07 – Aquisição de dois datas show destinados a Associação Regional de Jovens Rurais, Mulheres, Agricultoras e CODETER	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Juventude rural/ Mulheres
Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 08 – Kit de acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (R\$ 30.000,00),	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	

## Quadro 10 -

## Situação dos projetos do PROINF 2010 cadastrados no SICONV via CI Vale do Jacuí, no ano de 2013.

(continuação)

Contrato de Repasse n°322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 09 – Kit para construção de uma rede de água potável para Comunidade Quilombola da Júlio Borges (R\$ 27.250,00).	Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012	Comunidades Quilombolas
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 01 – Aquisição de equipamentos máquinas de costura destinadas a Comunidade Quilombola (R\$ 4.000,00),	Processo em fase de levantamento de preços e elaboração de minutas:	Comunidades Quilombolas
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 02 – Aquisição de 01 caminhão carroceria de madeira, capacidade de carga de 4 ton.	Processo em fase de levantamento de preços e elaboração de minutas:	
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 03 – Kit de acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos	Processo em fase de levantamento de preços e elaboração de minutas:	
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 04 – Aquisição de Kit de Equipamentos diversos para instrumentalizar a base de serviços e comercialização	Processo em fase de levantamento de preços e elaboração de minutas:	
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 09 – Aquisição de 01 utilitário furgão	Processo em fase de levantamento de preços e elaboração de minutas:	
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 05 – Aquisição de uma câmara fria	Metas que o pregão estavam previstos para ocorrer	
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 08 – Aquisição de Kits de Informática/15 microcomputadores	Metas que o pregão estavam previstos para ocorrer	Juventude rural
Contrato de Repasse n° 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT	Meta 07 – Construção de Centro Cultural Quilombola, Comunidade Novo Horizonte (R\$ 50.000,00)	Extinto por problemas de titularidade da área	Comunidade Quilombola
Não especificado	Aquisição de um caminhão, cadastrado no SICONV pela Prefeitura de Salto do Jacuí em 2012, já tinha sido licitado, prefeitura aguardava entrega pela empresa vencedora de licitação, para colocação do tanque isotérmico, o caminhão será utilizado no transporte de leite do assentamento de agricultores no município de Salto Jacuí.	Em andamento	Assentamento Rural

Quadro 10 - Situação dos projetos do PROINF 2010 cadastrados no SICONV via CI Vale do Jacuí, no ano de 2013.

(conclusão)

Não especificado	Projeto cadastrado em 2011 pelo município de Passa Sete (valor R\$ 336.000,00) para a construção de pavilhão de 490 m <sup>2</sup> , e duas câmaras frias. Construção já havia sido licitada e estava em construção, com previsão do término da obra para dezembro de 2013.	Em andamento	Agricultura familiar
------------------	---	--------------	----------------------

Fonte: Quadro construído com base na ata 06 de 2013.

Dos 31 objetos de contratação referidos neste relatório, 18 foram cancelados ou extintos. Se considerado o caso do Decreto Presidencial como uma exceção, são 22 objetos de contratação com 9 cancelados ou extintos. Assim, cerca de 60% dos objetos inicialmente contratados teriam perspectivas de materialização. Embora não se pretende pressupor que o quadro é representativo, ele remete à instabilidade da política (como no caso do Decreto Presidencial que resultou na extinção do Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT) e também ao aprendizado sobre funcionamento burocrático do programa (supondo, então que posteriormente índices de cancelamento/extinção seriam inferiores). Cabe ressaltar que, dentre os cancelamentos, nem todos são devidos a problemas burocráticos, pois em alguns casos a avaliação de oportunidade justifica cancelamento. No contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA – Custeio do Programa PRONAT, 6 das metas canceladas tiveram como justificativa a possibilidade de contempla-las por outras vias ou perda de relevância por decurso de prazo.

Destaca-se a diferenciação dos objetos destinados a comunidades étnicas (quilombolas e indígenas): centro cultural, infraestrutura de abastecimento de água, máquina de costura e kit para horta comunitária – objetos diferenciados daqueles direcionados a agricultura familiar que estão centrados na diversificação produtiva, agregação de valor por meio de agroindústrias e qualificação da inserção no mercado (gestão, processos pós-colheita e distribuição). Dos 31 objetos, 7 podem ser considerados como relacionados a agenda étnica (envolvendo indígenas e quilombolas). Pode-se dizer, portanto, que uma porção significativa dos projetos formulados inicialmente destinava-se a este público. Entretanto, apenas 1 (14%) apresentava perspectivas de materialização na época de apresentação do relatório. Uma análise mais detalhada mostra que 3, dos 7 objetos cancelados, integravam o contrato de

repassado eliminado por decreto. Um dos objetos cancelados refere-se à construção de um centro cultural no território quilombola de Jacuizinho, cujo apoio federal foi cancelado pela insuficiente documentação de propriedade da área.

O caso do cancelamento das capacitações, por sua vez, é emblemático com relação às dificuldades enfrentadas. Anuncia-se a liberação de recurso de custeio em 2009, no valor de 450.000 para trabalhar com mulheres, indígenas e quilombolas. Em fevereiro de 2012, em reunião do Núcleo Técnico e Dirigente, aprova-se licitação, pelo consórcio, de duas metas: capacitação de indígenas (e quilombolas) e viagem para troca de experiências em economia solidária. Em março, a capacitação é aprovada pela assembleia (valor de R\$ 2.700,00) e posteriormente as lideranças do público beneficiário foram consultadas sobre temas de interesse. Em maio de 2012, foi decidida a realização de ajustes para escolha dos monitores e entidades para realizar a capacitação e, em julho de 2013, em nova reunião do núcleo técnico/dirigente, se decide pela exclusão da meta. As justificativas apresentadas para exclusão, que constam em ata, referem ao longo prazo que passou desde a proposição da meta e a inexistência de uma entidade qualificada para a execução deste item, sendo reforçado que os escritórios da EMATER de Salto do Jacuí, Arroio do Tigre e Estrela Velha desenvolveram atividades rotineiras junto as reservas indígenas e comunidades tradicionais (quilombolas).

É importante reconhecer que estes não são os únicos casos de objetos destinados para estes públicos que são cancelados ou excluídos e, em alguns casos, estes recursos são redirecionados para propostas de investimentos na agricultura familiar, como pode ser observado na análise das atas.

O exame das atas revela a ausência de propostas orientadas às comunidades tradicionais em 2013 - como se houvesse se criado um ambiente de descrença sobre a efetividade desses mecanismos em promover mudanças nessas realidades ou se vislumbrasse maior facilidade de aplicação de recursos nos moldes propostos em outras realidades do território.<sup>86</sup> Posteriormente, com reversão mais significativa desta tendência, somente em 2015 voltaram a ter propostas que pudessem os beneficiar. No que se refere ao reconhecimento das comunidades tradicionais, destaca-se a admissão da necessidade de diferenciação deste público. Quando assumiu a assessoria ao território, a partir de dezembro de 2014, o NEDET pode constatar a seletividade dos projetos executados, de acordo com a

---

<sup>86</sup> Essa situação pode ter influenciado diretamente os projetos que foram aprovados pelo Território Centro Serra entre os anos de 2009 a 2014, que foram mais direcionados ao público da agricultura familiar, como pode ser observado no quadro 05, onde oito, dos doze projetos aprovados nesse período, foram direcionados para quatro municípios, somente (Arroio do Tigre, Ibarama, Sobradinho e Passa Sete). E com esse diagnóstico realizado, a equipe do NEDET Centro Serra deu outras perspectivas para a ação pública no respectivo território, mas não deixando de seguir os processos estabelecidos pelo PRONAT.

influência que exerciam cada ator do Colegiado, conforme Facco et. al (2017). Isto estava beneficiando prioritariamente os públicos da agricultura familiar, como já havia constatado Favareto (2015) em outras situações e excluindo, de certa forma, os públicos especiais da política territorial presentes no território, tais como: assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas. (FACCO et. al, 2017). Este reconhecimento repercutiu, no caso em análise, na criação dos comitês temáticos, nas regras de priorização de projetos, na tentativa de executar ações pendentes relativas a estes grupos e na apresentação de novas propostas que tem esse público como beneficiário.

Nesse sentido, passaremos as ações relativas a projetos pendentes referentes a comunidades quilombolas: Na ata n. 03/ 2015, em seus encaminhamentos, os membros do CI Vale do Jacuí ficaram de providenciar os orçamentos que estavam faltando para execução da Meta 01 do Contrato de Repasse nº 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT, referente à Aquisição de 04 máquinas de costura no valor de R\$ 2.500,00, que seriam destinadas para a Comunidade Quilombola de Júlio Borges, Salto de Jacuí-RS.

<sup>87</sup>Assim como o caso da Meta 06 desse mesmo projeto, que se referia a aquisição de um kit de equipamentos para horta comunitária para os públicos especiais (comunidades quilombolas), na Ata nº 05/2016, tivemos o seguinte encaminhamento: aprovou-se, de forma unânime, a alteração de local de implantação de parte dos objetos adquiridos pelo projeto<sup>88</sup>, onde parte seria implantado diretamente na Comunidade Quilombola Linha Fão, fortalecendo a viabilidade técnica do projeto, assim como a sustentabilidade econômica e a soberania alimentar das famílias envolvidas.

Além disso, duas novas propostas foram feitas nos PROINFs de 2015 e 2016, que contemplavam outra Comunidade Quilombola do Território: Júlio Borges.

A primeira proposta é referente ao Edital para Seleção de Projetos para o PROINF 2015 (Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais). Conforme ata nº 05/2015, as propostas que foram aprovadas para serem cadastradas no Portal de Convênios (SICONV), seriam: A) Construção de Infraestrutura para Comercialização da Produção Agropecuária, no município de Ibarama. B) Melhoria da Infraestrutura Produtiva da Associação Comunitária de Remanescentes de Quilombo Júlio Borges com foco na Segurança Alimentar e na Inclusão Produtiva, no Município de Salto do Jacuí.

---

<sup>87</sup> Vale complementar que os projetos (ou propostas) eram compostos (as) por metas, que por sua vez, eram os próprios recursos (itens) financiados pelo PRONAT (sendo que havia financiamento para custeio ou investimento em infraestrutura).

<sup>88</sup> E a outra parte seria direcionada para a Escola Vitalino Muniz, na localidade de Sítio Escola, pois no acordo estabelecido, a escola havia cedido a escritura do terreno para o recebimento dos materiais (e onde estudam as crianças da Comunidade Quilombola Linha Fão).

Já no ano de 2016, como consta na ata 04/ 2016, foi escolhida a proposta do Projeto “Melhoria da infraestrutura de produção, de logística e comercialização de produtos e da inclusão sócio produtiva a partir de ações de treinamento e capacitações, aquisição de equipamentos e de veículos utilitário destinados a grupos organizados de mulheres agricultoras familiares e quilombolas do Território Centro Serra, RS”. Esta proposta teve como proponente a Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí-RS, e foi registrada no Sistema de Gestão de Convênios – SICONV sob o nº 4900020160123, referente ao Edital para Seleção de Projetos do “PROINF Mulher 2016: Ação de apoio a Infraestrutura e Serviços nos Territórios – Chamada Especial para Grupos Produtivos de Mulheres Rurais” (BRASIL, 2018).

Apesar dessa importante iniciativa ter procurado contemplar a Comunidade Remanescentes de Quilombos Júlio Borges, os projetos acabaram não sendo executados, por problemas de inadimplência da Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí, que não tinha autorização para abrir a licitação para compra dos materiais, em virtude da dívida que tinha com a União. Com isto, as ações que foram possíveis de ser realizadas com as Comunidades Quilombolas do Território Centro Serra, quando o NEDET passou a atuar no território, foi à execução das metas pendentes de projetos anteriores à participação do Núcleo na assessoria de seu Colegiado<sup>89</sup>.

A nova dinâmica configurada no território parece estar relacionada a uma ação pública que – crescentemente – se desvincula da dependência do PRONAT. Coincidentemente, em pouco mais de um ano, dois editais puderam garantir à equipe do núcleo vinculado à UFSM, uma forma de fortalecer o processo iniciado na comunidade (com o projeto da horta comunitária). O primeiro edital, já mencionado, se refere ao projeto aprovado junto a Incubadora Social da UFSM, em meados de 2017, com um prazo de vigência de três anos, onde foram previstas ações de capacitação em assuntos de interesse (economia solidária, cooperativismo, cultivo protegido, agroecologia) e de estimular a produção olerícola (agroecológica) propriamente dita, sendo estimada a compra de materiais de consumo (como sementes, adubos orgânicos, ferramentas de trabalho manual) e materiais permanentes (que apesar de terem sido orçados, não foram comprados, em virtude da dificuldade de conseguir comprar esses equipamentos pela Universidade).

---

<sup>89</sup> Mas também houve a criação do Banco de Projetos pelo NEDET Centro Serra no respectivo território, buscando outras entidades para financiar aquelas metas que não foram prontamente aprovadas pela Plenária do respectivo CODETER. Assim como ampliou significativamente o número de reuniões no território, onde só no ano de 2016, houveram 10 reuniões do CODETER Centro Serra (entre Sessão Plenária e reunião do Núcleo Técnico e Dirigente).

Outro projeto aprovado, no final de 2017, e com vigência para o ano de 2018, foi o da Chamada Pública do CNPq (Chamada CNPq/MTb-SENAES Nº 27/2017), que tem como propósito fomentar Empreendimentos Econômicos Solidários(EES). Neste sentido, a equipe do NEDET Centro Serra/UFSM teve sua proposta contemplada, onde além da Comunidade Quilombola Linha Fão, em Arroio do Tigre, também teve como público beneficiário a Comunidade Quilombola Júlio Borges, em Salto do Jacuí, ambas com fortes laços de parentesco e localizadas no mesmo território. Sendo assim, o projeto é complementar ao que fora aprovado junto a IS-UFSM, mas avança no sentido de procurar estabelecer uma identidade visual dessas duas Comunidades, assim como possibilitar com que vendam seus produtos regulamentados com o Selo Quilombos do Brasil.

#### 5.4 A BUSCA PELA INCLUSÃO NA TRAJETÓRIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAT NO CENTRO SERRA

Tendo em vista a questão orientadora da análise desta seção, procura-se resgatar os principais elementos das análises anteriores feitas neste capítulo – relativas ao processo de implementação do PRONAT no território Centro Serra – para avaliar aspectos generalizáveis e específicos que possibilitam compreensão dos potenciais da transversalização da agenda étnico-racial.

Em primeiro lugar, podemos observar que as iniciativas locais de gestão social do território analisadas fazem parte de um programa estruturado em âmbito federal, o que leva a necessidade de articulação de deliberações em âmbito macro federal, estadual e local. Neste sentido, observou-se que órgãos colegiados não tem muita autonomia para readequação e manejo dos recursos do PRONAT, sendo as normas já pré-estabelecidas pela entidade de fomento.

A análise do processo de gestão social no território Centro Serra, evidencia que as normas favorecem seletivamente alguns grupos sociais do território cujas demandas correspondem às orientações da política, com destaque aos agricultores familiares com orientação ao mercado. Esta dinâmica se vê reforçada em situações em que as configurações dos sistemas locais de ação pública refletem a hegemonia política destes grupos. No resgate histórico de ocupação do território em questão, observou-se que os grupos que estão mais bem organizados e que detém maior poder de intervenção, foram se constituindo e legitimados politicamente a partir de um ideário de pioneirismo. Com base neste ideário, foram trazidas para o território as famílias de origem étnica alemã e italiana, quando se considerava a

população que ali já estava (caboclos, indígenas e as comunidades negras rurais) como símbolos do atraso, mas verificou-se que até hoje sofrem algum preconceito deste tipo.

Essas dinâmicas levariam a que grupos mais vulneráveis (como as comunidades quilombolas) não fossem contemplados pelo PRONAT, entretanto, verificou-se que foram apresentadas à SDT/MDA propostas orientadas a estes grupos desde as primeiras solicitações do CODETER Centro Serra. Possivelmente esta particularidade pode ser explicada com referência à intencionalidade e estratégias de transversalização da agenda étnica-racial. Assim, provavelmente, os gestores locais reconheceram o comprometimento desta política com grupos vulneráveis do meio rural.

O estudo dos processos indica, também, a relevância de investigar com mais atenção a dinâmica da construção de propostas para grupos vulneráveis. Observou-se que um conjunto de fatores contribui para restringir a participação dos grupos vulneráveis na definição da natureza do investimento a ser realizado. Neste sentido, ressalta-se a importância das normas (pré-definições) anteriormente comentadas, a dependência do conhecimento técnico-burocrático na definição e formalização das propostas e as dificuldades do grupo vulnerável em assumir protagonismo político. Deve-se considerar que a forma como foram elaborados os editais para a seleção de projetos do PRONAT, impossibilitou que grupos sem conhecimento técnico-burocrático específico tivessem protagonismo na definição das propostas submetidas. O resultado desta dinâmica se reflete em projetos que, muitas vezes, não tem correspondência com demandas efetivas dos grupos. Em contrapartida, representantes das entidades que sabiam como operá-los conseguiram até redefinir o direcionamento do recurso que estava previsto para os públicos especiais presentes no Território Centro Serra (como indígenas e quilombolas).

No caso do território Centro Serra observou-se, ainda, dificuldades na efetivação da liberação do recurso destinado aos grupos mais vulneráveis. Tais circunstâncias estão, muitas vezes, relacionadas a incompatibilidade entre condições previstas nas normas e condições reais destes grupos (como comprovação da propriedade da terra ou disponibilidade de infraestrutura, por exemplo). O grau de incompatibilidade entre condições pressupostas na política e condições reais das comunidades pode ser diferenciado de caso a caso, em favor de comunidades que, tendo direitos de acesso à terra reconhecidos, tem maior semelhança à condição de agricultores familiares, como o caso da comunidade quilombola Júlio Borges nesse mesmo território.

Por fim, cabe considerar que o programa declara a proposta como concluída quando o recurso é colocado ao acesso do público beneficiário. Vale reconhecer que o recurso somente

gera mudança nas condições quando efetivamente empregado e, por isso, supõe-se a necessidade de mobilização social para efetivo emprego do recurso. Esta questão se mostra relevante ao se analisar o caso da Comunidade Quilombola de Linha Fão.



## **6 A INCORPORAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DE LINHA FÃO**

A abordagem da inserção da agenda étnico-racial no âmbito da política de desenvolvimento territorial realizada no capítulo anterior tratou da dinâmica e condicionantes da distribuição dos recursos no âmbito do PRONAT em favor das comunidades quilombolas. Nestes termos a destinação e liberação do recurso às comunidades quilombolas poderia ser tratada como o término do processo de implementação. Entretanto, o acompanhamento do caso da Comunidade Quilombola Linha Fão – situada no município de Arroio do Tigre – indicou a necessidade de considerar – como parte do estudo da implementação – os processos que sucedem à liberação dos recursos. Ou seja, é possível perceber que a política traz implícito um certo direcionamento do comportamento dos mediadores e “dos beneficiários”, ao mesmo tempo que estes podem definir suas próprias estratégias – razão pela qual se considera que se constituem novos ciclos de deliberação local. Registra-se, assim, a oportunidade de retomar considerações de Lascoumes e Le Galès (2012b, p.91) sobre a implementação:

Enfim, o tempo e o lugar da execução também devem ser considerados como espaços de ajustamento – períodos de negociação de interesses. Várias pesquisas demonstraram que as controvérsias são, muitas vezes, momentos de confrontação, mas também espaços de aprendizagem para os atores envolvidos. Por mais problemática que seja, a atividade de implementação pode ser ainda um período de transformação: na definição do problema enfrentado (novas dimensões se revelam); nas posições e reivindicações dos atores envolvidos (descoberta da complexidade das posições, dos ajustes); nas formas de operar (procedimentos e critérios são modificados).

Neste capítulo pretendemos abordar a relação da comunidade com a política de desenvolvimento territorial, com ênfase nas dinâmicas recentes, desencadeadas desde que ela foi constituída como “beneficiária” de uma estufa. Apresentamos, inicialmente, uma caracterização do histórico desta comunidade e de sua relação com as políticas públicas para, então, examinar especificamente as relações que vieram a ser estabelecidas no âmbito da política de desenvolvimento territorial. Por fim, discute-se o papel dos mediadores na articulação da ação coletiva.

As análises apresentadas neste capítulo se fundamentam em revisão bibliográfica, entrevistas e observações de campo. Com relação à revisão bibliográfica, a consulta à trabalhos acadêmicos (dissertação e tese) versando sobre esta comunidade mostraram-se de especial importância para a recomposição do histórico de ocupação da área, bem como para a

introduzir às relações com políticas públicas. Para a contextualização da realidade socioeconômica atual da comunidade (com foco nas estratégias econômicas de sobrevivência das famílias) e detalhamento das relações com políticas públicas foi realizada entrevista semiestruturada. A entrevista semiestruturada foi aplicada durante participação na Semana da Consciência Negra organizada na comunidade. Neste período, de 18 a 21/11/2017, fiquei hospedado na casa de uma das matriarcas, visitei as famílias e apliquei entrevista com representantes de cada um dos quinze núcleos familiares que compõem a comunidade. A utilização desse tipo de entrevista é justificada por Minayo et. al (2010), quando considera que a pessoa entrevistada não se prende a pergunta que lhe será feita, mesmo com um roteiro estruturado. Na abordagem da questão das relações da comunidade com políticas públicas, houve especial cuidado de “não induzir” a abordagem à política territorial pelo entrevistado. Optou-se por investigar as políticas que os entrevistados citavam, espontaneamente, como relevantes, para então buscar explorar seus vínculos com a proposta da “estufa”. Questões sobre a política de desenvolvimento territorial, especificamente, foram tratadas com lideranças.

As observações, por sua vez, foram importantes para analisar as relações dos membros da comunidade entre si e destes com atores externos. As observações foram facilitadas pela participação no NEDET Centro Serra – anteriormente mencionada – que estava desenvolvendo ações junto à comunidade para viabilização da implantação de uma “estufa” (conforme sera detalhado neste capítulo). A primeira visita à Comunidade Quilombola Linha Fão foi realizada nos dias 16 e 17 de novembro de 2016, quando foi solicitada autorização às lideranças locais para realização deste estudo. A partir deste momento iniciou-se mais efetivamente um processo de observação sistemática, com registro de informações consideradas relevantes em um caderno de campo.

Por fim, recorreu-se a entrevistas à informantes qualificados para esclarecimento de aspectos pontuais relativos à dinâmica de implantação da política de desenvolvimento territorial envolvendo esta comunidade.

## 6.1 A FORMAÇÃO DA COMUNIDADE NEGRA RURAL DE LINHA FÃO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 6.1.1 Histórico da formação da comunidade de Linha Fão

Conforme Honnef (2012), a região onde atualmente está situada a comunidade, começou a ser povoada por famílias germânicas a partir de 1875, quando ocorreu a fundação da Vila de Arroio do Tigre. A formação da Vila Arroio do Tigre esta relacionada ao avanço da fronteira agrícola (para desenvolver as culturas do trigo e do fumo) protagonizado por famílias alemãs que partindo da região central, subiram a Serra (REIS, 1992 apud BUTI, 2014).<sup>90</sup> A comunidade Quilombola Linha Fão localiza-se no Distrito de Sítio, V Distrito do município de Arroio do Tigre, mais especificamente, a comunidade situa-se a aproximadamente 30 km da sede municipal e próxima à divisa com o município de Salto do Jacuí e é banhada pelo rio dos Caixões. Trata-se de um núcleo composto por cerca de 15 famílias.

Sobre a ida dos ancestrais das famílias quilombolas para o local onde vivem atualmente, isto não ocorreu de forma legal, pois eles foram forçados a se deslocarem para lá no início da década 1970, o que estabeleceu uma contínua situação de vulnerabilidade social e com grandes dificuldades de conseguirem produzir o próprio alimento.

Até a década de 1970, a família Miranda Xavier vivia em uma área de terra de aproximadamente 25 hectares localizada no município de Arroio do Tigre, no distrito conhecido como Sítio. Esta terra fora cedida à Aparício por Pedro Simão (os relatos apontam que este era seu patrão). Como Pedro Simão não tinha filhos, deixou essa parte de suas terras para Aparício, e o restante das terras que possuía repassou para seu sobrinho, que aqui chamaremos de COL1 (HONNEF, 2012). Foram nessas terras que boa parte das (os) filha (os) de Aparício e Belmira nasceram, cresceram, casaram, tiveram filhos (as) e viveram, até pouco depois da morte do primeiro (BUTI, 2014). Ou seja, até a década de 1970, viviam em 25 hectares de terra, em uma área majoritariamente plana, com boas condições para realizar atividades agropecuárias. (RUBERT, 2005). De acordo com Buti (2015), quando Belmira ficou viúva, COL1, aproveitando-se dessa situação, disse a ela que deveria se retirar das terras

---

<sup>90</sup> A origem do nome do município, segundo a história local, está relacionada a um desconhecido animal que estava abatendo a criação de animais dos produtores da região, e por conta disso, resolveram caça-lo; mas quando conseguiram o matar, na beira de um estreito rio, verificaram que era uma onça. Desde então, a localidade passou a ser conhecida por Arroio Tigre, primeiramente, para depois passar a se chamar Arroio do Tigre.

que ocupava com seus familiares e, sendo esta analfabeta e sem um documento que pudesse comprovar o direito à posse ou propriedade, mesmo com a resistência de suas (seus) filhas (os), acatou a ordem que recebera do mesmo. Como COL1 estava acompanhado de um amigo (que chamaremos de COL2), que era também um influente colono alemão (para quem tinha vendido parte de suas terras) - e para quem trabalhava Belmira e suas filhas (seus filhos) - não tiveram muita alternativa. No fim das contas, pelas inúmeras brigas que tiveram esses dois colonos (COL 2 advogava que eram dele – e não de COL 1-, as terras onde viveram por 40 anos os núcleos familiares de Aparício e Belmira), as terras acabaram sendo vendidas para o COL 3 (BUTI, 2014)

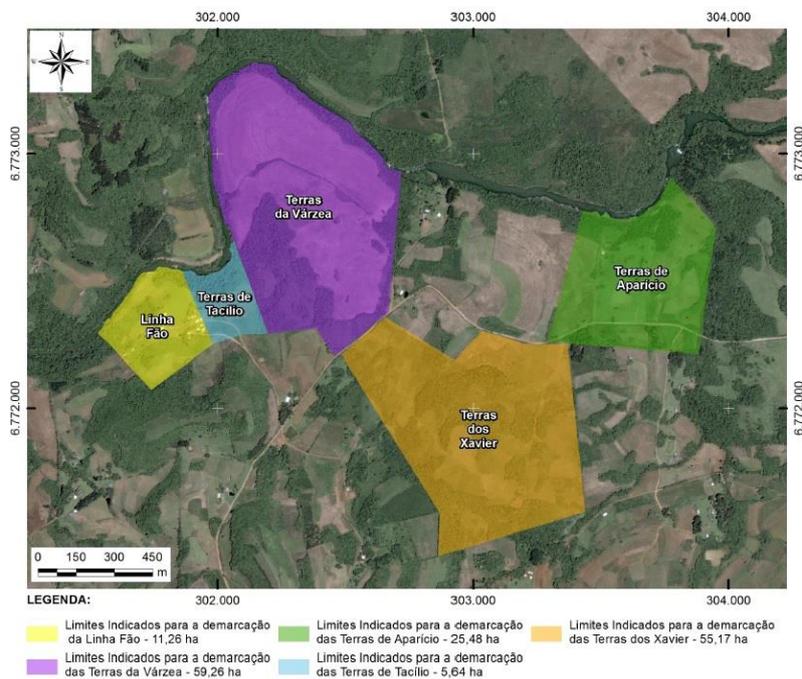
COL2 deslocou os núcleos familiares dos filhos de Aparício (falecido na época) e Belmira (que estava ainda viva), assim como dos filhos de Germano (que já tinha falecido)<sup>91</sup> e Orgencina, para a área na localidade de Sítio Novo, onde vivem atualmente, mantendo ainda este colono posse parcial dessa área (HONNEF, 2012). A partir da instalação das primeiras famílias, foram se instalando novos núcleos familiares provindos de outras áreas próximas.

Na Figura 9 (na página seguinte), apresentamos a área que viveram a maioria das pessoas que constituem hoje a comunidade, até a década de 1970 (conhecida como “terras de Aparício”), e as terras pra onde começaram a se deslocar (o que hoje se conhece por Linha Fão), assim como as demais porções territoriais que pertenceram a outros núcleos familiares quilombolas (possuindo vínculos consanguíneos, ou não, com os quilombolas do Fão), sendo todas estas áreas reivindicadas atualmente pela comunidade de Sítio Novo, em Arroio do Tigre.

---

<sup>91</sup> Germano e Aparício tinham uma estreita relação de amizade, e viveram muito próximos, o que permitiu o matrimônio entre os (as) filhos(as) de ambos. Quando o Germano foi morto, segundo Buti (2014), o próprio Aparício matou o assassino.

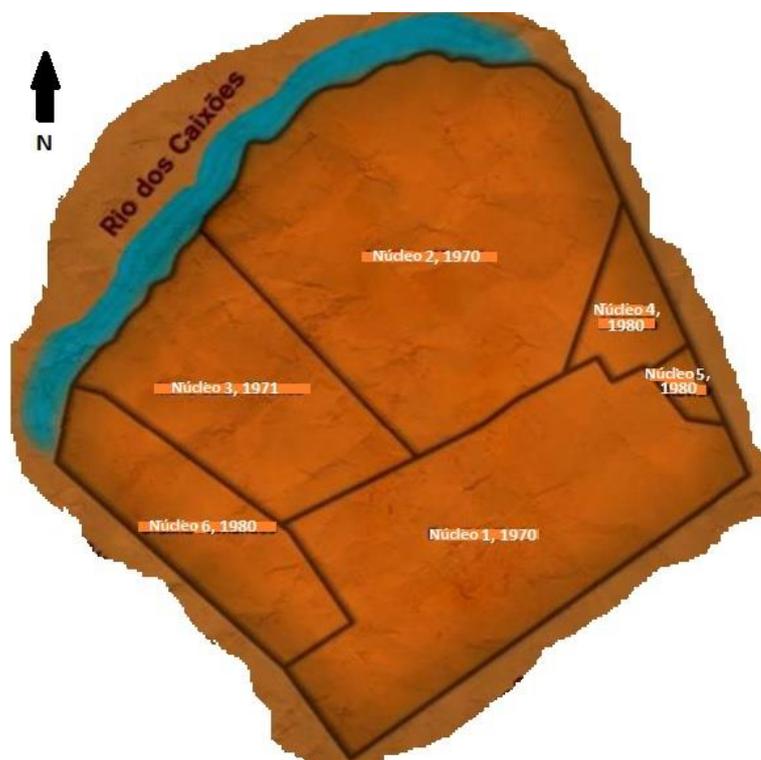
Figura 9 - Limites totais dos territórios propostos no processo de regularização fundiária da Comunidade Linha Fão, Arroio do Tigre, RS.



Fonte: (BUTI, 2014, p. 235).

Novos núcleos familiares foram convergindo para Linha Fão, observando-se que lhes foram destinadas áreas mais restritas em relação ao tamanho das famílias pioneiras. Em 1980, depois de todos os núcleos familiares que viviam “nas Terras de Aparício” se estabelecerem na localidade onde hoje se situa a comunidade, a área estava dividida em 6 partes, sendo os critérios adotados para esta conformação: a ordem de chegada no local, assim como o reconhecimento dos direitos da filha que ficou responsável por cuidar da matriarca Belmira. Na Figura 10 (na página seguinte) apresentamos esta divisão, indicando-se a ordem de chegada de cada núcleo familiar, caracterizando a situação vigente por volta de 1980.

Figura 10 - Divisão da Linha Fão em 1980.



Fonte: (BUTI, 2014, p. 51), adaptado pelo autor.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, parte da área (que pertencia aos núcleos 2 e 3) foi vendida para um agricultor da região (COL4), que tinha adquirido as terras da família de um casal de irmãos (filhos de Belmira), em troca de recursos não muito significativos: um guarda louças azul e uma vaca, no caso da irmã, e a promessa da posse de uma área agrícola em uma outra região do município (que nunca ocorreu), para o irmão (BUTI, 2015). Posteriormente esta área voltou a ser adquirida por descendentes de famílias quilombolas, já que um dos netos de Germano e Aparício, “depois de tanto trabalhar com sua esposa (também sua prima, e bisneta de Aparício) em terras de outrem”, consegue comprar as antigas posses de um tio e uma tia (sendo esta avó de sua esposa). Esta área, segundo Buti (2015), totaliza atualmente 5 hectares.<sup>92</sup>

Rubert (2005) destaca que a área apresenta relevo muito íngreme e de solo pedregoso, com pouca aptidão para desenvolver atividades agrícolas e difícil acesso (sendo que metade desta área pertence apenas a um casal de membros comunitários). Apesar das dificuldades

<sup>92</sup> Ou seja, readquiriram as terras que estavam sobre a posse de outro conhecido colono alemão da região, COL4, que havia se aproveitado da confiança depositada pelo casal de irmãos do Fão (BUTI, 2015)

decorrentes para o cultivo e manutenção das criações, as 15 famílias que compõem a comunidade deveriam assegurar dali sua subsistência. Assim, a maior parte das famílias depende de assalariamento temporário: tanto no fumo, como em serviços domésticos no âmbito local, ou ainda se deslocam para trabalhar em regiões com oportunidades de trabalho (ex.: trabalho com hortaliças na Serra Gaúcha, ou mesmo na cozinha de uma granja na cidade de Espumoso). Além disto, também estabelecem parcerias para o cultivo no fumo, ou mesmo arrendam a terra para plantar. Considerando que a média do tamanho das áreas no município é de 20 hectares/família, e que no Fão essa média é de 0,7 ha/família (sendo a divisão feita pelo número de famílias, não considerando a divisão que estabeleceram), que a renda mensal de cerca de R\$ 600/família - e que grande parte deste montante é obtido sazonalmente - na época que trabalham na cultura do fumo - , vemos a preocupante situação de vulnerabilidade social em que se encontram essas pessoas (BUTI, 2014).

Quando considerados os regramentos internos em relação ao acesso aos recursos, observa-se que as condições de algumas famílias são particularmente precárias. Nesse sentido, dos 11,26 ha que vivem os quilombolas do Fão atualmente, deve-se lembrar, de acordo com Buti (2015), que 5 ha estão sob a posse do casal de primos quilombolas (onde também vivem a família da mãe e do irmão do marido), que ficaram com duas das partes que foram estabelecidas em 1980 (referentes aos núcleos 2 e 3). Até hoje, as outras divisões ainda se mantêm: 3,42 ha para as famílias que constituem o núcleo 1 (onde residem duas pessoas); 0,40 ha para as famílias que constituem o núcleo 4 (onde residem 27 pessoas, aproximadamente); 0,12 ha para as famílias que constituem o núcleo 5 (onde residem 7 pessoas); e 2,32 ha para a única pessoa que hoje constitui o núcleo 6 (onde reside hoje apenas uma pessoa) (BUTI, 2014).

As diferenças no acesso a recursos (terra) ajuda a explicar uma divisão interna no âmbito da comunidade entre “os de cima” e “os de baixo”. Segundo Honneth (2012), um conflito interno foi responsável por uma divisão entre “os de cima” (que possuem a maior quantidade de núcleos familiares e menor quantidade de terra, e que constituem os núcleos 4 e 5) e “os de baixo” (que possui a menor quantidade de núcleos familiares, mas a maior quantidade de terra - e que constituem os demais núcleos).

### **6.1.2 Histórico da relação da comunidade Linha Fão com as Políticas Públicas estaduais e federais<sup>93</sup>**

A história da relação da comunidade com políticas públicas (estaduais e federais) tem como marco temporal o início dos anos 2000. Conforme relatado por entrevistados, foi a partir deste momento que a comunidade passou a ser percebida como público diferenciado e merecedor de priorização nas políticas públicas e na atuação dos serviços de extensão rural. A implementação do Programa RS Rural teria contribuído para a construção da visibilidade da comunidade. O Programa RS Rural resultou do Acordo de Empréstimo nº 4148-BR, firmado em 11 de julho de 1997, entre o Governo do Estado e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e disponibilizou recursos para desenvolver ações voltadas para comunidades rurais situadas em locais com maior concentração de pobreza e problemas ambientais mais graves (SEIDEL, 2005). Foi então que a comunidade de afrodescendentes do Sítio Novo pode ser contemplada com algum recurso destinado a públicos especiais.

Técnicos relacionados aos serviços de extensão teriam certo protagonismo na canalização de recursos e produção da visibilização política desta comunidade como comunidade quilombola. No caso em específico, trata-se de uma extensionista da EMATER de Arroio do Tigre - responsável pela parte de bem estar social do escritório municipal da respectiva instituição até o ano de 2012 –, que elaborou um projeto junto à comunidade, para que esta pudesse ser contemplada pelo Programa RS Rural. Entrevista a uma liderança comunitária, que denomina-se de LC 2, confirma a participação da agente extensionista da EMATER para que a comunidade recebesse esses materiais: “É, pra construir casa. Essa eu tive, que foi as tábuas que veio pras casas, galpão. [...] isso foi na época da AExt também, por isso que acredito que essa mesma estufa tenha sido no pedido dela, né”. Conforme Honnef (2012), os recursos inicialmente recebidos foram aplicados na construção de novas casas, que antes eram feitas de capim, vassoura e pau-a-pique, e depois do reconhecimento, conseguiram construir casas de madeira.

Foram encaminhadas, então, as ações necessárias para que a comunidade viesse a ser reconhecida como quilombola, vindo a receber a certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares em 2004.

---

<sup>93</sup> As considerações tecidas nesta seção estão fundamentadas, basicamente, em dados colhidos nas entrevistas realizadas em 18 a 21 de novembro de 2017, com representantes de todos os 15 núcleos familiares que ali residem. Além das entrevistas, nesses dias foi possível vivenciar um pouco o cotidiano dessas famílias e acompanhar as atividades da Semana da Consciência Negra na Comunidade – que então se desenvolviam.

Essa mesma extensionista, ainda mais interessada pelo grupo de pessoas mulatas e negras que residiam na Linha Fão, na localidade de Sítio Novo, relatou ao governo estadual sobre a existência de uma comunidade quilombola no município (HONNEF, 2012). Com isto, no ano de 2004, uma equipe de consultoria especializada foi contratada para visitar as possíveis comunidades quilombolas que haviam no Estado e sobre as quais se dispunha de informação prévia, visando iniciar o processo de reconhecimento destas (RUBERT, 2005). A partir da visita que receberam da equipe estadual, a comunidade foi reconhecida como quilombola, vindo a receber a certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares, em 2004.

Passado esse momento, no ano de 2006, sob a articulação do líder comunitário da Linha Fão naquele período (falecido no ano de 2010), foi realizada consulta quanto ao interesse pela regularização fundiária aos familiares das comunidades quilombolas de Júlio Borges e Rincão dos Caixões (localizadas nos municípios de Salto do Jacuí e Jacuizinho, respectivamente), que ficam próximas. A partir da consulta, formalizou-se o pedido junto ao INCRA para iniciar o processo de reconhecimento e direito ao território que reivindicavam. Essa mobilização foi feita conjuntamente entre as três comunidades, com apoio e assessoria dos escritórios municipais da EMATER dos respectivos municípios onde estão situadas. O processo se iniciou em 2009 pelo quilombo de Rincão dos Caixões (BUTI, 2015).

Comunitários da Linha Fão entrevistados narram que as relações iniciais com atores externos para fins de acesso a políticas diferenciadas (como quilombolas) eram realizadas por uma liderança local (Sr. Euclides). Em relação à abertura da solicitação do processo de regularização fundiária que desencadeou a elaboração do relatório antropológico, a informação passada por um dos integrantes da Comunidade, era que Seu Euclides (liderança mais engajada na comunidade) tinha ido a Porto Alegre duas ou três vezes, quando estava vivo, para ver sobre isso. A elaboração do Relatório Antropológico (RA), por sua vez, teve início somente em 2012, quando o antropólogo responsável pela elaboração do documento começou a visitar as famílias da Linha Fão (BUTI, 2014). Para a elaboração do Relatório, foram realizadas três incursões à Linha Fão, assim como visitas às Comunidades Quilombolas Júlio Borges (em Salto do Jacuí) e Rincão dos Caixões (em Jacuizinho). Ressalta-se que o antropólogo responsável pela Linha Fão, esteve na equipe que realizou o RA em Júlio Borges, pois todas estas comunidades tiveram origem na comunidade de Linha Fão (COELHO, 2014). O processo de regularização fundiária avançou até o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) – etapa em que se encontra atualmente segundo relatório INCRA/RS. Portanto, a área reivindicada (168,24 ha) não se encontra disponível às famílias (BUTI, 2014).

Em relação às demais políticas públicas, ao se fazer levantamento sobre o recebimento de benefícios sociais, ficou evidente que das quinze famílias que ali residem, recebem aposentadoria as pessoas que atingiram o tempo de serviço para aposentar (dependendo a maioria delas de ter recorrido ao detentor da posse da área que residem, para solicitar o registro do documento no cartório do município, para poder dar entrada no processo), ou em decorrência de problemas de saúde que os(as) deixaram impossibilitados(as) de trabalhar. Além da aposentadoria, as demais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, e ainda tem uma integrante da comunidade que recebe pensão em razão do seu marido ser falecido (além de ser beneficiária do Bolsa Família).

As famílias se reconhecem como beneficiárias de outras duas iniciativas governamentais (uma federal -PBSM - e uma estadual - FEAPER) , e o acesso aos mesmos também remete à atuação dos agentes extensionistas da EMATER do município de Arroio do Tigre.

A primeira iniciativa é o Programa Fomento Rural que, segundo Pereira e Vargas (2012), está inserido em um dos eixos do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). O Programa Fomento Rural esta inserido no eixo que diz respeito à inclusão produtiva como estratégia de superação da pobreza rural. Este programa viabiliza recursos que não precisam ser devolvidos, caso não sejam utilizados. Neste sentido, seis famílias da comunidade foram beneficiárias do Programa Fomento Rural, e puderam ser contempladas com os R\$ 2.400,00 disponibilizados para as atividades orientadas a propiciar a inclusão produtiva, sendo que tiveram que optar por um dos itens que estavam previstos para acessar.

Outra iniciativa que propiciou acesso a recursos pela comunidade, remete a operação do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), que tem na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Rio Grande do Sul (SDR-RS), assim como o próprio Conselho Administrativo do referido Fundo, as entidades responsáveis pela disponibilização desses recursos. Como a EMATER-RS é uma entidade parceira, os agentes extensionistas municipais da referida instituição propiciaram as condições para que a comunidade recebesse um montante de R\$ 30.000,00, utilizado para a reforma do salão comunitário. Neste caso, a Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre disponibilizou recursos adicionais de R\$ 10.000,00 para este fim.

O fato das famílias, quando entrevistadas, não incluírem espontaneamente referências à política de desenvolvimento territorial indica – em nosso entender – que esta ainda não

incidiu efetivamente nas suas vidas e também que não se criaram muitas expectativas com relação ao estufa comunitária.

## 6.2 TRAJETÓRIA DE INCORPORAÇÃO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA LINHA FÃO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Na análise da incorporação da comunidade quilombola Linha Fão no âmbito da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial, vamos abordar inicialmente a constituição da comunidade enquanto ator político no território, para depois considerar sua inserção como “beneficiária”.

### 6.2.1 A incorporação da comunidade quilombola Linha Fão enquanto ator político no âmbito do território

A demanda pela participação em um órgão Colegiado coloca em foco a questão da “representação” política e leva a refletir sobre a constituição de um coletivo (comunidade) com posições próprias. Neste sentido, observou-se que a formação do ator vem sendo construída lentamente.

O histórico da comunidade de Linha Fão remete a histórico de núcleos familiares em mobilidade, em busca de condições de reprodução social, com novas famílias sendo formadas e se agregando às famílias instaladas há mais tempo em determinado local. Ao mesmo tempo, ressaltam-se as relações de parentesco entre os núcleos familiares. Segundo relatos da comunidade, Germano e Aparício eram amigos muito próximos, o que permitiu que quatro dos (as) filhos (as) de cada um, casassem entre si. Para compreender o alcance da consanguinidade deve ser considerado, também, que viviam muito próximos e que estavam, de certo modo, “isolados” de outras comunidades circundantes (de origem étnica diferente) devido ao grau de preconceito racial existente na região. Isso fez com que na constituição atual da comunidade, a maior parte de seus (suas) membros (as), sejam filhos (as) e netos (as) dos casais constituídos pelos (as) filhos (as) de Aparício e Germano, e que, por conseguinte, os casamentos consanguíneos sejam ainda muito presentes (BUTI, 2014)

A relação de parentesco, por sua vez, tende a uma hierarquização social baseada no reconhecimento à ascendência. Descendentes de Aparício Miranda e Belmira Xavier, hoje tem nas figuras de duas filhas do casal, além de uma filha de Germano e Orgencina, as anciãs da comunidade. Não pode ser considerada, nessas circunstâncias, que a estrutura da

Comunidade é historicamente matriarcal, mas cabe às mulheres hoje em dia, o papel de participar das reuniões, e ficarem à frente da Associação.

Para além das questões relativas à estrutura das famílias, em entrevista foi destacada a influência política no âmbito da comunidade de Euclides Rodrigues da Silva (falecido em 2010). É considerado, pelos comunitários, como a principal liderança que houve na comunidade, pois no seu tempo “as pessoas costumavam se envolver mais”. Esse senhor é reconhecido por todos como responsável pelos benefícios que receberam até o momento, iniciando-se com a certidão de reconhecimento da Fundação Cultural Palmares (inclusive foi essa mesma pessoa que articulou isso). Destaca-se, também, sua atuação no esforço pela regularização fundiária. Essas reivindicações, por sua vez, eram feitas em nome de uma “identidade quilombola” cujos alicerces estavam, então, sendo construídos.

Atualmente a representação da comunidade fica sob a responsabilidade de uma única pessoa, seja para participar em eventos, ou mesmo tratar de qualquer assunto que diz respeito ao ser quilombola e conflitos internos (já referidos anteriormente) explicam eventuais divergências entre grupos.

No que se refere à participação política na gestão pública (social), apesar de ter sido informado pelo representante Regional Soledade da EMATER de que representantes das comunidades estiveram presentes nas oficinas que deram início à consolidação do Território Centro Serra, a análise das atas, assim como as próprias entrevistas realizadas com os quilombolas, evidenciam a participação esporádica da comunidade nesse processo.

A análise das atas evidencia que a participação da Comunidade Quilombola Linha Fão no Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Centro Serra (CODETER Centro Serra) se deu já em suas primeiras reuniões. Uma liderança local entrevistada explica as condições que motivaram e viabilizaram esta participação. Segundo entrevista, criou-se uma relação de proximidade com um assessor territorial (que era membro do sindicato dos trabalhadores rurais de seu município de origem)<sup>94</sup>. De acordo com a liderança local (LC1):

[...] tinha uns que eram bem conhecidos meu, quando tinha reunião eles me ligavam...ou, quando não conseguiam falar pelo telefone, eles vinham aqui. [...] ele saiu, porque entrou na política, ele foi ser deputado, vereador, alguma coisa assim. Daí ele saiu, mas botou outros guris. Mas ele dava sempre um jeito de me avisar, ou por telefone, ou eles vinham pessoalmente aqui.

Na época em que esta pessoa atuava como assessor, ele se preocupava em comunicar a comunidade sobre as reuniões, mesmo que não fosse discutida diretamente uma pauta de seu

---

<sup>94</sup> Esse assessor foi o segundo a ocupar esse cargo no território (e o que mais tempo esteve com essa responsabilidade, antes da atuação do NEDET).

interesse. Por isso, o período de sua atuação na assessoria territorial corresponde àquele de maior participação da comunidade nas reuniões, como na segunda reunião do CODETER Centro Serra, no ano de 2009 (Ata n. 02/2009), e na segunda reunião do ano de 2011 (Ata n. 02/2011), cuja pauta tinha um ponto que envolvia diretamente a comunidade.

Novas participações ocorreram em 2012 e, depois, somente em 2016 – com um intervalo de cerca de 4 anos sem participação. No Quadro 11, apresenta-se as pautas da plenária com participação das lideranças da Linha Fão em 2012 e anos seguintes, com destaque ao intervalo de tempo decorrido entre a última participação na “primeira fase” e participação na “segunda fase” no CODETER Centro Serra.

Quadro 11 - Últimas reuniões do CODETER Centro Serra com participação da Comunidade Quilombola Linha Fão

Ata e data	Tipo e local da reunião	Pauta
Ata nº 02/2012  12/03/2012	Plenária CODETER  Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho –RS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Síntese das atividades desenvolvidas pelo assessor territorial, e avaliação do trabalho realizado nos últimos 18 meses</li> <li>2) Detalhamento final para execução das metas nº 02 e 03 do projeto de custeio 2010.</li> <li>3) Oficinas de capacitação para indígenas e quilombolas</li> <li>4) Viagens para troca de experiências em Economia Solidária e dias de campo em propriedades de agricultores com produção para o mercado institucional</li> <li>5) Apresentação, sugestão, discussão e aprovação de alterações no regimento interno</li> <li>6) Definição de data para inclusão de novas entidades no CODETER.</li> <li>7) Assuntos Gerais e Encaminhamentos</li> </ol>
Ata nº 05/2016  13 de maio de 2016	Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER  Local: Secretaria Municipal de Agricultura de Arroio do Tigre-RS, em Arroio do Tigre-RS.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Alteração do plano de trabalho do projeto selecionado por este CODETER no que tange ao processo desencadeado pelo Edital do PROINF 2013 (Convênio 79634/2013).</li> <li>2) Alteração de local de implantação dos objetos aprovados pelo Edital PROINF 2009 (implantação de horta comunitária da Comunidade Quilombola Linha Fão)</li> <li>3) Encaminhamentos para o Edital PROINF 2016 – Chamada Especial para Juventude Rural</li> <li>4) Estratégias de trabalho do CODETER a partir da conjuntura política brasileira atual.</li> </ol>
Ata nº 06/2016  10/06/2016	Plenária CODETER Centro Serra  Local: Clube 25 de julho, em Arroio do Tigre-RS.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Processos de organização e manutenção do CODETER Centro Serra, visando qualificar a experiência de gestão social participativa.</li> <li>2) Encaminhamentos para a realização da próxima Plenária Territorial.</li> </ol>

Fonte: Atas do CODETER

A primeira participação registrada em ata foi na segunda reunião da Plenária do CODETER Centro Serra de 2009, mas só voltaram a participar na segunda reunião da Plenária do Colegiado, realizada no ano de 2011 - quando tratou-se, justamente, do recurso do PRONAT que seria destinado para a comunidade. Posteriormente, tem-se registro da

participação em reunião nas atas nº 03/2011, nº 05/2011, nº 07/2011, nº 02/2012 e nº 06/2016. Esta última, posteriormente à reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER Centro Serra (ata 05/2016), em que voltou a ser assunto de pauta; o que totalizou a participação em sete reuniões, durante o período analisado (2009 a 2017).

Com as mudanças introduzidas na estrutura e funcionamento do Colegiado do território Centro Serra sob assessoria do NEDET, buscou-se criar condições para maior participação da comunidade. Ressalta-se que a comunidade não consta na lista que identifica os atores coletivos privados que compõem a plenária em 2017 (quadro 7) e, por isso não tem direito a voto quando participa de reuniões (uma vez que não são membros efetivos do Colegiado), entretanto a comunidade compõe o Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais do CODETER Centro Serra.

Do conjunto das análises, ressalta-se que o poder de influência da representante desta comunidade quilombola específica na gestão do território é bastante limitado, que sua participação vem dependendo da facilitação do assessor territorial e que vem sendo realizados esforços para o empoderamento dos públicos prioritários – incluindo-se as comunidades quilombolas específicas.

Mesmo nos processos em que constitui potencial beneficiária, a capacidade de influência dos representantes da comunidade parece limitada. Neste sentido convém retomar as análises realizadas anteriormente sobre o PRONAT que elucidam o elevado grau de normatização do programa - que implicam elevado grau de burocratização e tecnocracia na sua implementação. Estes fatores determinam poder de influência desigual dos técnicos gestores em relação aos demais participantes (como é o caso da comunidade). Mesmo em situações não tão normatizadas, verificou-se protagonismo limitado da comunidade em suas relações com agentes externos. Durante a realização da Semana da Consciência Negra, que aconteceu entre os dias 20 e 23 de novembro de 2017 na Comunidade Quilombola Linha Fão, foi possível observar que, apesar de ter sido realizado na comunidade, alguns fatos demonstraram que os quilombolas não participaram da construção do evento, sendo isto evidenciado em algumas falas, como o convite feito pela extensionista da EMATER aos membros comunitários, para participarem da visita que discentes das escolas municipais de localidades vizinhas iriam fazer à comunidade.

## 6.2.2 A incorporação da comunidade quilombola Linha Fão enquanto beneficiária dos recursos do PRONAT: o caso da “estufa”

A análise dos documentos referentes à gestão do PRONAT no território Centro Serra evidenciou que as comunidades quilombolas foram consideradas por ocasião da elaboração das primeiras propostas encaminhadas pelo Colegiado à SDT com vistas a obtenção de recursos.

Neste contexto, foi dado encaminhamento formal para obtenção de recursos de investimento junto ao PRONAT/PROINF. No Quadro 12, apresentamos o conjunto de metas referentes a essa proposta, que foi denominado por “Apoio a comunidades quilombolas, aquisição de equipamentos e veículos para Bases de Serviços e implantação de horta comunitária”, em que uma meta contemplava a Comunidade Quilombola da Linha Fão.

Quadro 12 – Discriminação dos objetos presentes no PROINF 2010 para diferentes públicos<sup>95</sup>

(continua)

Meta	Proponente	Município	Objeto	Valor (R\$)	Sit. da obra em 2018
01	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de equipamentos máquinas de costura destinadas a comunidade quilombola	3.780,00	Executado
02	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de 01 caminhão carroceria de madeira, capacidade de carga de 4.000KG	120.000,00	Executado
03	CI/Jacuí	Sobradinho	Kit de acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (balanças, paleteiras, máquina de costurar sacos e caixas plásticas)	42.015,00	Executado
04	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de kit equipamentos diversos para instrumentalizar a base de serviços e comercialização	88.550,00	Executado
05	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de uma câmara fria	24.800,00	Executado

<sup>95</sup> Esse projeto (proposta) é referente ao Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), do ano de 2010, sendo este o principal fomento do PRONAT.

Quadro 12 – Discriminação dos objetos presentes no PROINF 2010 para diferentes públicos

(conclusão)

06	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de 01 kit de equipamentos para horta comunitária para os públicos especiais; comunidades quilombolas.	29.827,00	Executado
07	CI/Jacuí	Sobradinho	Construção de Centro Cultural Quilombolas	72.588,00	Cancelado e devolvido o dinheiro
08	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de kits de informática: 15 microcomputadores (12 destinados à associação regional dos jovens rurais; 03 destinados as cooperativas e CODETER)	26.790,00	Executado
09	CI/Jacuí	Sobradinho	Aquisição de 01 utilitário furgão	51.650,00	Executado

Fonte: SEAD, 2018b

Como pode ser observada, as metas 01 e 06 eram destinadas para comunidades quilombolas, sendo que a meta 06, que teve como montante total a quantia de R\$ 29.827,00, referia-se especificamente para os(as) quilombolas da Linha Fão.

Entrevistas à lideranças da comunidade, análise das atas e consulta eventual à informantes qualificados permitem reconstituir a história da implementação do projeto de instalação de uma estufa na comunidade Linha Fão.

Segundo uma liderança da comunidade (LC2), foi verificado que a iniciativa de se fazer uma horta comunitária na área que lhes pertencia, partiu da agente extensionista da EMATER (AExt) em acordo com lideranças da comunidade:

[...] na época era a AExt que acompanhava a comunidade. É, ela devia... acho que duas ou três vezes no mês... ela sempre tava aqui. E daí, naquela época, essa estufa deve ter sido partido dela ou da LC1, né, pra vim aqui. Uma das duas deve ter participação, mas veio através das duas, acredito eu, né.

Pelas entrevistas, é possível aproximar-se ao sentido dado à proposta. Conforme entrevista, a ideia inicial era ter uma estufa para o cultivo de plantas medicinais, visando utilizar a produção para fazer chás e remédios “caseiros”, como denominam na comunidade. Nas palavras da liderança entrevistada:

Porque na época era pra fazer, não sei se tem algum papel registrado, mas na reunião que nós tivemos aqui, eu sem ser a liderança, nada, apenas uma sócia,

né. Nós tivemos a última reunião aqui com a AExt, se pensava em fazer estufa pra chá e essas pomadas... como é que eu posso te dizer? Caseira! [...] É, mas na época pensaram assim: fazer uma estufa pra fazer remédio caseiro, planta medicinal. (LC2)

Esta proposta foi feita com base na observação de que praticamente todas as famílias na comunidade possuíam (e ainda mantêm) algum cultivo de planta medicinal em seu terreno, sendo este um costume antigo das matriarcas, que medicavam seus filhos (e suas ancestrais as medicavam) com essas plantas.

Uma vez incluída a proposta de construção da estufa no âmbito do PRONAT, solicitados recursos para financiamento e aprovada a requisição, haveria de se encaminhar os documentos necessários para efetivar o repasse bancário via Caixa Econômica Federal. Esta questão foi tratada em reunião da Plenário do CODETER em 2012. Conforme informado na ata nº 02/2012, havia uma pendência referente ao Projeto “Aquisição de um kit de equipamentos para horta comunitária para comunidade quilombola”, que tinha a Comunidade Quilombola Linha Fão, em Arroio do Tigre, RS, como beneficiária. Na ocasião, a comunidade não tinha (como ainda não tem) a titularidade de suas terras, e como esta era uma das exigências para acessar o recurso, conforme Brasil, MDA/SDT (2011), a própria representante da comunidade na reunião sugeriu que o kit fosse repassado à outra Comunidade Quilombola do Território.

A destinação dos recursos (kit de equipamentos para horta comunitária para comunidade quilombola) voltou a ser discutida no âmbito do Colegiado em 2016, uma vez que, até então, não havia evidências de pleno emprego destes recursos. Isso se deu por um questionamento do NEDET Centro Serra, quando procurou averiguar a situação dos projetos que ainda estavam para ser executados, e cujo prazo já estava quase finalizado.<sup>96</sup>

A reunião em que a questão foi abordada era específica do Núcleo Técnico e Dirigente do Colegiado, não tendo a participação de um (a) representante desta comunidade nesta reunião, pois nunca fizeram parte desta instância.<sup>97</sup> Nesta reunião (ata n.05/2016) ficou definido que parte da estufa que seria destinada aos quilombolas da Linha Fão fosse para a comunidade (atendendo o previsto na proposta originalmente formulada), e a outra parte fosse destinada à Escola Municipal de Ensino Fundamental Vitalino Muniz (EMEF Vitalino

---

<sup>96</sup> Foi constatado que maior parte dos equipamentos ficou obsoleta por um longo período, ao relento, sendo relatado por pessoas da própria comunidade, que a enxada rotativa que compunha o kit de equipamentos da horta comunitária, foi utilizada durante o período que o material não foi repassado para o público beneficiário, e quando foi entregue, tinha passado por alguns reparos.

<sup>97</sup> Assim, o direcionamento deste recurso à comunidade aparentemente foi por decisão dos membros do CODETER Centro Serra e dos gestores do município de Arroio do Tigre, não necessariamente implicando previa, nem posteriormente, mobilização da comunidade para reivindicá-lo/ se apropriar dele.

Muniz), localizada em Sítio Novo (mesma localidade onde fica a comunidade), considerando que esta ‘cedeu’ os documentos exigidos pelo PRONAT para recebimento dos materiais<sup>98</sup>, e que as crianças quilombolas estudam nela. Entretanto esta decisão foi tomada sem participação da comunidade, uma vez que esta não participa do Núcleo Técnico/ Dirigente, como comentado.

Tais decisões implicaram mobilização adicional dos atores envolvidos na implementação da política de desenvolvimento territorial de forma que a implementação de projetos pode ser considerada uma ação coletiva específica vinculada ao processo geral de implementação da política de desenvolvimento territorial.

### 6.3 A EXECUÇÃO DO “PROJETO DA ESTUFA” ENQUANTO AÇÃO COLETIVA VINCULADA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Para fins de análise serão distinguidos três momentos na execução do “projeto da estufa” no âmbito da comunidade Quilombola Linha Fão. O primeiro momento se refere à ação coletiva protagonizada pelo NEDET e que envolveu um conjunto de atores coletivos para disponibilização dos recursos referentes ao “Kit de equipamentos para horta comunitária” para comunidade quilombola Linha Fão. O segundo momento refere a mobilização interna no âmbito da comunidade para responder às demandas colocadas pelos agentes externos relativas ao “Projeto da Estufa”. O terceiro momento, em curso, trata das iniciativas visando aproveitamento das potencialidades do recurso disponibilizado pela Política de Desenvolvimento Territorial.

#### **6.3.1 Os desafios de mobilização dos atores coletivos para efetivação da disponibilização dos recursos à comunidade Linha Fão.**

No caso em estudo, tendo em vista que a Comunidade Quilombola Linha Fão não pode receber diretamente os recursos, parte destes ficou armazenada em instalações da Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre à espera da definição do local de destinação definitiva.

---

<sup>98</sup> Para recebimento dos recursos do PRONAT, um dos documentos exigido é o título da posse das terras, documento este que a Comunidade Quilombola Linha Fão não possui até hoje.

Posteriormente à decisão do Núcleo Técnico/Dirigente, tomada em maio de 2016, de destinar parte dos recursos à comunidade quilombola, o NEDET encaminhou solicitação à Prefeitura de Arroio do Tigre de apoio para o transporte dos materiais que estavam no pátio da Secretaria de Agricultura do município. O efetivo transporte deste material para a comunidade veio a ocorrer cerca de seis meses depois, em novembro de 2016. . Nas figuras 11 e 12, estão registrados os momentos que o caminhão está carregado para se deslocar a Comunidade, ainda na sede do município de Arroio de Tigre-RS, e quando chega à Linha Fão para ser descarregado.<sup>99</sup>

Figura 11 - Foto do caminhão carregado com o kit de equipamentos da horta comunitária, no pátio da APATI, em Arroio do Tigre-RS



Fonte: Arquivo do autor, 16 de novembro de 2016

---

<sup>99</sup> Esses resultados podem ser avaliados pelos diferentes processos que vivenciaram essa comunidade quilombola, e que se não forem destacados e discutidos, deixarão uma impressão similar a de um integrante do CODETER Centro Serra, que querendo justificar o fato dos equipamentos da horta comunitária não terem sido repassados até o ano de 2016 para os (as) beneficiários(as), disse que iriam usar os materiais para consumir bebida alcoólica.

Figura 12 - Foto da chegada do caminhão na Comunidade Quilombola Linha Fão, localidade de Sítio Novo, em Arroio do Tigre-RS



Fonte: Arquivo do autor, 17 de novembro de 2016.

A chegada do material na comunidade Linha Fão não determinou a imediata montagem da estufa. Num dos esforços coletivos para montagem da estufa realizado em 16 de abril de 2018, constatou-se que parte dos materiais que compõem o Kit tinha se deteriorado e assim havia necessidade de nova mobilização da prefeitura para que se viabilizasse a execução do projeto. Esta ação foi realizada pelo NEDET/UFSM em articulação com a EMATER de Arroio do Tigre e a Secretaria de Agricultura do município, quando se deslocaram à comunidade para participar da montagem da estufa. Mas como já mencionado, na ocasião, constatou-se que os postes de madeira que dariam sustentação a mesma já estavam inutilizáveis, devido ao longo período que ficaram expostos ao relento. Na figura 13 (na página seguinte), está registrado o momento de abertura dos buracos pra dar início a montagem da estufa.

Figura 13 - Abertura dos buracos quando iriam ser colocar os postes de sustentação da estufa.



Fonte: Arquivo do NEDET, 16 de abril de 2018.

Constatadas estas dificuldades, o NEDET tomou a iniciativa de contatar a Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre. Na ocasião, as lideranças municipais atenderam prontamente a solicitação, e foi marcada reunião com o vice-prefeito (o prefeito estava viajando) e alguns secretários municipais (Figura 14). Nesta reunião, buscou-se explicar a importância da administração municipal arcar com a compra de novos postes de madeira que sustentariam a estufa, considerando que no PRONAT o município é um dos proponentes para aquisição de recursos - assim como o Consórcio Intermunicipal, quando está presente (e este foi o caso) – e que este deveria dar uma contrapartida para a execução dos projetos. Ficou decidido que a prefeitura de Arroio do Tigre se responsabilizaria pela compra desses materiais, o que de fato aconteceu (a compra foi feita junto a uma madeireira do município).

Figura 14 - Reunião realizada na Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre, com o vice-prefeito e seus secretários em 03 de maio de 2018.



Fonte: Arquivo NEDET, 03 de maio de 2018.

Posteriormente, ainda no mesmo dia, houve visita à comunidade para informar os encaminhamentos relativos aos projetos em andamento, visando também realizar um levantamento mais preciso do que é cultivado na Linha Fão. (Figura 15)

Figura 15 - Entrevista com um dos integrantes da Comunidade Quilombola Linha Fão, em visita ao local



Fonte: Arquivo do autor, 03 de maio de 2018.

### **6.3.2 A mobilização interna na Comunidade Quilombola Linha Fão para a execução do “Projeto da Estufa”**

Uma vez que houve decisão do Núcleo Técnico/Dirigente do Colegiado de viabilizar a destinação do kit da estufa comunitária para a Comunidade Quilombola Linha Fão, a comunidade haveria de pronunciar-se sobre essa decisão e, sobretudo, sobre as condições de execução da obra na comunidade. As questões relativas a “localização” da estufa, o cronograma de execução da obra e destinação da estufa foram os principais pontos de geração de controvérsias.

Reconhecendo a tendência à divisão entre os “de cima” e os “de baixo”, agentes extensionistas da EMATER municipal argumentaram da necessidade de que as duas estufas fossem para a comunidade, indicando que haveriam dificuldades de mobilização interna se somente uma estufa fosse destinada à comunidade.<sup>100</sup>

Em reunião em 08 de fevereiro de 2017 (realizada no âmbito da comunidade, com a presença da EMATER e do Secretário de Agricultura de Arroio do Tigre), tinha ficado acertado que a estufa seria montada na área que pertence a uma das matriarcas da comunidade. Atualmente, um dos seus filhos fica responsável pelos cultivos ali estabelecidos, ocupando uma das maiores áreas da divisão estabelecida: 3,42 ha. Pela decisão da comunidade, a estufa seria montada por um membro dos “de baixo” da comunidade (que cuida das terras de sua mãe, na verdade). Nestas condições, possivelmente não assumiria o caráter de estufa comunitária, destinada ao cultivo de ervas medicinais, como foi previsto na proposta inicial. Este membro da comunidade não demorou muito para mudar de ideia, alegando que estavam demorando demais para decidir quando realmente iriam fazer, e resolveu plantar no terreno que havia inicialmente cedido.

Ainda em fevereiro de 2017, novas articulações entre atores envolvidos com o “Projeto da Estufa” resultaram em novas potencialidades e condicionantes da ação coletiva. Nesse tempo, a equipe do NEDET Centro Serra tomou conhecimento que um edital da Incubadora Social (IS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) estava aberto para selecionar projetos sociais, visando custear estas experiências durante três anos, até que pudessem se estabelecer de forma autônoma.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Para agentes do NEDET, essa questão não teria a relevância que lhe atribuía a EMATER.

<sup>101</sup> Em um primeiro momento, no dia 22 de fevereiro de 2017, no município de Arroio do Tigre, foi feita uma consulta ao escritório municipal da EMATER, sobre a possibilidade de formularem um projeto junto a Comunidade Quilombola Linha Fão, para submeter ao edital da IS-UFSM. Como não puderam se comprometer, alegando a falta de tempo hábil (o edital encerraria as inscrições no dia 28 de fevereiro do mesmo ano), pois

O projeto desenvolvido junto à Comunidade Quilombola Linha Fão de execução da estufa foi percebido pela equipe do NEDET como um projeto social que se beneficiaria caso contasse com apoio adicional. Com a adesão da comunidade à proposta e o projeto aprovado, a expectativa da equipe vinculada a UFSM e que continuava atuando pelo NEDET Centro Serra<sup>102</sup>, era que isto pudesse motivar a comunidade a se organizar para montar a horta comunitária<sup>103</sup>, e estabelecer novas oportunidades de inclusão produtiva na pequena área em que ela seria estruturada.

. Algumas reuniões foram então realizadas, com participação de membros do Comitê Gestor da Incubadora Social, inclusive, uma vez que a construção da estufa seria um requisito para o desenvolvimento das demais ações previstas. O agendamento da construção da estufa, entretanto, não se consolidava, pois dependia de resolução de questões controversas quanto à localização da mesma na comunidade, requisitos técnicos (a construção da estufa deve ser realizada em período com incidência solar favorável e de disponibilidade dos comunitários. Neste sentido cabe ponderar que o inverno constitui época difícil para conseguir montar a estufa<sup>104</sup>, e que depois do inverno os (as) quilombolas da Linha Fão já começam a trabalhar no preparo das lavouras de fumo. Assim, diversas dificuldades concorrem para dificultar a articulação da ação coletiva.

Em reunião realizada na Comunidade no dia 30 de outubro de 2017, , onde estiveram presentes agentes extensionistas da EMATER de Arroio do Tigre, integrantes do NEDET Centro Serra, assim como do Comitê Gestor da Incubadora Social da UFSM (IS-UFSM), ficou estabelecido que a estufa seria montada em parte do terreno da matriarca que compunha o núcleo 4 da comunidade (o segundo menor, em termos de área, mas o que possui a maior quantidade de membros comunitários). Ficou definido também que, no dia 30 de novembro de 2017, a montagem da estufa seria realizada; mesmo cientes de que este seria um período “difícil”, uma vez que parte considerável da comunidade estaria envolvida com o plantio da cultura do fumo. Na semana seguinte, no dia 07 de novembro, em outra reunião na

---

ainda tinha outras obrigações a serem cumpridas. Em um segundo momento, no dia 23 de fevereiro de 2017, com a presença do assessor de gestão social do NEDET Centro Serra, foi realizada uma reunião com o representante da Pró-Reitoria de Extensão (PRE) da UFSM (onde se situa a Incubadora Social) e, com a informação que o edital não teria o prazo prorrogado, foi verificada as condições para que uma proposta dos quilombolas pudesse ser submetida. Como restavam apenas mais dois dias para elaborar um projeto que pudesse concorrer ao edital, neste mesmo dia foi realizada reunião na Comunidade Quilombola Linha Fão, junto ao Secretário de Agricultura do município de Arroio do Tigre, quando foi encaminhada a proposta da comunidade para concorrer ao referido edital.

<sup>102</sup> Embora oficialmente a equipe do NEDET Centro Serra já não atuava com recurso do edital que fez surgir o Núcleo, outras formas de fomento foram possíveis pela própria UFSM, para deslocar ao referido território.

<sup>103</sup> Considerando que não foi uma iniciativa que partiu da comunidade, propriamente.

<sup>104</sup> As lonas que cobrirão a estufa precisam ser esticadas, e para isso, demanda que seja feito em dias com maior incidência de raios solares e calor, o que é raro nessa época do ano, em todo o Estado do Rio Grande do Sul.

comunidade, dessa vez somente com a participação de agentes extensionistas da EMATER de Arroio do Tigre, deliberou-se que a estufa só seria montada no final de março de 2018, considerando que durante a safra do fumo (cujo ciclo produtivo dura toda a estação do verão, de dezembro a março) poucas pessoas ficavam na comunidade (algumas delas, inclusive, dormiam durante esse período nos estabelecimentos rurais que trabalhavam) e que no mês de fevereiro, estariam envolvidos com a reforma do salão comunitário.

Somente em abril de 2018 houve esforço efetivo para construir a estufa – ocasião em que se constatou a degradação do material – conforme já comentado. A estufa terminou de ser montada no dia 13/11/2018, mais de dois meses depois deste trabalho ter sido defendido, enquanto se fazia a revisão da versão final do mesmo. Ainda não se tem uma previsão de quando as famílias quilombolas começarão a utilizá-la, tendo em vista que logo iniciam os trabalhos nas lavouras de fumo da região.

### **6.3.3 Novas configurações da ação coletiva na Comunidade Quilombola Linha Fão**

A existência da oportunidade de apoio adicional à iniciativa da estufa comunitária mediante a participação na Chamada lançada pela incubadora da UFSM motivou nova reunião junto à comunidade, para que se discutisse uma proposta de projeto para ser encaminhado ao já mencionado edital, ficando decidido na reunião a elaboração de um projeto de cultivo orgânico em estufa (considerando que o edital previa o apoio a projetos que tivesse essa ênfase, no quesito da produção). Nas mudanças de percepções de oportunidades, a participação de representantes da comunidade (fruto do próprio projeto vinculado a IS-UFSM) durante a 25ª Feira Internacional de Economia Solidária e Cooperativismo (25ª FEICOOP), organizada entre os dias 12 e 15 de julho de 2018, em Santa Maria-RS, possibilita algumas reflexões nesse sentido. Foi a primeira vez que duas representantes da Linha Fão, venderam gêneros alimentícios e artesanatos que produzem na comunidade, em uma feira (participando de todos os dias). Também participaram de um Seminário Sobre Inclusão Produtiva em Comunidades quilombolas, que foi organizado justamente pra abordar sobre a experiência desse grupo para o público presente (assim como da experiência de seus familiares da comunidade quilombola de Júlio Borges), quando também esteve presente um representante da Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do Estado Rio Grande do Sul (FACQ-RS), e que contou com a participação de mais representantes da Linha Fão (inclusive uma das matriarcas da comunidade também viajou para participar do evento, o que dificilmente acontece). Nas percepções da liderança que esteve vendendo os produtos

durante a Feira, assim como fazendo fala representando seus pares no Seminário, foi um momento único na vida deles (as), só de ter tido a oportunidade de levar seus produtos pra expor (não necessariamente vende-los), instigando-os (as) a querer participar de outros eventos do gênero.

#### 6.4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL FRENTE AO DESAFIO DA INCLUSÃO NA COMUNIDADE QUILOMBOLA LINHA FÃO

Neste sentido, cabe fazer algumas considerações quanto ao processo vivenciado e analisado, em que pese averiguar o potencial da inserção da questão étnica nas Políticas de Desenvolvimento Territorial, partindo da realidade da Linha Fão.

A política de desenvolvimento territorial, apesar de ter buscado inserir a agenda étnico-racial em seu contexto e poder beneficiar estes grupos, mostra-se pouco operante para o caso analisado, uma vez que foi costumeiramente enxergada como uma política para a agricultura familiar (inclusive tendo origem no próprio PRONAF), setorializada, apesar das orientações governamentais apontarem o contrário, dela ter sido um arcabouço que iria fomentar outras políticas públicas. Com isto, tem-se o desafio contínuo de procurar garantir o protagonismo desses grupos, por meio de diferentes estratégias e políticas públicas, considerando que o próprio autorreconhecimento vem aos poucos se consolidando, devendo ser encorajados a reivindicar os direitos que lhes foram historicamente negados, fazendo com que muitas vezes se mantenham desacreditados de buscar novas oportunidades.

No caso, a forma hierárquica com que se estabeleceram as famílias ao irem para o local que hoje se conhece como Comunidade Quilombola Linha Fão, com os primeiros núcleos familiares que ali chegaram ficando nas maiores áreas, abriu precedentes para que já tivessem ali, desde o início, diferentes estratégias de meios de vida. Como essa estrutura até hoje se mantém, acaba que a maior parte das pessoas que se envolvem com a ação quilombola na comunidade, compõem os núcleos familiares que detêm a menor área, dificultando a unicidade na mobilização desse grupo para que continuem avançando na conquista de direitos. Esses fatores, somados com o contexto social que se constituiu no território, com a constante expropriação e itinerância que foram submetidos, restringem as oportunidades para esses grupos, fazendo com que o trabalho nas lavouras de fumo da região, seja a principal atividade econômica que exercem. Os membros da comunidade, em virtude de até hoje não terem obtido a titulação das terras que reivindicam junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), acabam dependendo muito de servir de mão de obra em terras

de outrem, e mediante as relações que criam, por vezes, conseguem a cedência (em parceria ou outra forma) de uma pequena área para realizarem seus cultivos. Portanto, não se pode subestimar a importância do trabalho assalariado temporário nas estratégias de reprodução social das famílias.

Neste contexto das estratégias relacionadas aos meios de vida destas famílias é que se pode analisar sua participação no “Projeto da Estufa”. Como a proposta da estufa não representa uma alternativa imediata a essas fontes de renda usuais é preterida em relação a elas.

Em relação às mudanças efetivas no âmbito dos meios de vida, como a estufa foi montada somente em 13/11/2018 (data que este trabalho já havia sido defendido), não dá pra dizer ainda que o recurso do PRONAT proporcionou transformações diretas em termos de inclusão produtiva na vida dessas pessoas (mesmo que a obra já tenha sido dada como executada).

Uma questão a ser observada no processo refere-se às dificuldades enfrentadas para a utilização sócio produtiva do recurso obtido por meio do programa. Tais dificuldades referem-se tanto à compreensão do alcance da política (que pode ser considerada concluída quando ocorre à entrega do recurso) quanto com dificuldades locais de ressignificar a proposta inicial e concretizá-la. Cabe lembrar que a própria iniciativa de elaborar um projeto de horta comunitária não partiu exclusivamente da comunidade, fazendo com que não estabeleçam um comprometimento maior para sua montagem. Estabeleceu-se, então, um desafio de “ressignificar” a estufa para a realidade e contexto atual das famílias na comunidade, que parece ainda não ser adequadamente contemplado.

Neste contexto, tem sido importante a atuação de agentes externos não subordinados à dinâmica política local, para possibilitar que a comunidade possa cada vez mais ter seus direitos reconhecidos. As dificuldades vivenciadas podem ser ilustradas com o caso observado em 2017, quando autoridade local em abertura de evento na comunidade, mencionou que o público mais vulnerável (social e economicamente) do município eram os quilombolas da Linha Fão, mas que infelizmente a administração municipal, naquele momento, não tinha condições para reverter essa situação na comunidade. Mesmo com as dificuldades contextuais enfrentadas, nos últimos 15 anos, desde quando passaram a ser reconhecidos (as) como quilombolas, muita coisa melhorou. O trabalho dos agentes municipais de extensão vem sendo importantes para esse (auto) reconhecimento (como sujeito quilombola), assim como para que pudessem acessar os recursos do Programa RS Rural, e posteriormente, elaboraram a proposta do PRONAT, e continuam os auxiliando no acesso a

programas que são direcionados para pessoas com vulnerabilidade social, para que possam ser beneficiados, tais como: o Programa Fomento Rural (vinculado ao eixo de Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria), Bolsa Família, os recursos do FEAPER. Mas, mesmo assim, a equipe atual pouco fez com relação ao recurso do PRONAT, que tinha sido aprovado para que a comunidade pudesse utilizá-lo. Neste contexto, se inclui a atuação da equipe do NEDET Centro Serra, que teve uma atuação decisiva na articulação dos atores para superar os limitantes que dificultavam que o recurso pudesse chegar à comunidade. Ao assumirem a assessoria do Território Centro Serra no ano de 2015, buscaram resolver as pendências dos projetos que não haviam sido executados, e que os recursos já haviam sido liberados, assim como procuraram estabelecer a maior participação de indígenas e quilombolas na gestão social do CODETER.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finaliza-se este trabalho, fazendo algumas considerações importantes para cada um dos cinco capítulos textuais apresentados, sendo desconsiderada a introdução (o primeiro capítulo). Neste sentido, seguem as principais conclusões do segundo ao sexto capítulo.

No segundo capítulo, onde apresentamos inicialmente o histórico das políticas públicas, assim como o histórico da análise das políticas públicas, constatou-se que os estudos de políticas públicas são feitos por duas perspectivas diferentes, uma abordada pelos cientistas políticos (top down) e a outra, por sociólogos (bottom up). Mesmo assim, os autores da Sociologia da Ação Pública, avaliaram que mesmo que estas duas perspectivas analisassem de formas diferentes o mesmo objeto, não estavam se desvinculando de uma perspectiva estatal, e por isso, propõe o Pentágono das Políticas Públicas como método de análise mais adequado. Por fim, apresentamos a discussão dos instrumentos da ação pública, uma vez que para o estudo em questão, da política pública analisada, foi importante entender este componente mais detalhadamente, uma vez que a política se baseou mais enfaticamente no repasse de recursos por meio de instrumentos.

No terceiro capítulo, apresentamos a agenda da política de desenvolvimento territorial brasileira, sendo primeiro discutido sobre a adoção do enfoque territorial às políticas de desenvolvimento rural na América Latina, e como essa discussão se desencadeou no Brasil. Posteriormente, os antecedentes da implementação do Programa Nacional de Territórios Rurais Sustentáveis (PRONAT), onde pode ser observado a estreita vinculação com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Na sequência, discutimos as diferentes fases que tiveram a política de desenvolvimento territorial no Brasil, quando foram se estabelecendo novas estratégias, na medida em que se verificada que determinados públicos não vinham sendo contemplados e alguns territórios necessitariam de uma atenção especial. Uma destas estratégias foi a criação do próprio Núcleos de Extensão de Desenvolvimento Territorial (NEDET), como forma de fortalecer a gestão social do(s) território(s). Assim como criar mecanismos para poder direcionar recursos específicos para os públicos considerados prioritários (indígenas e quilombolas), e ainda assim, os resultados não se apresentaram muito satisfatórios, uma vez que as próprias articulações já estabelecidas nos territórios não são recentes.

No quarto, reconstruímos a ocupação do atual Estado do Rio Grande do Sul, para posteriormente contextualizarmos esse processo histórico no que se configurou como o território analisado. Neste sentido, observou-se que a expropriação de terras dos povos

indígenas e caboclos, e posteriormente de comunidades negras rurais (quando foram libertos da escravidão), com o estabelecimento de colônias alemãs e italianas nessas antigas terras, era enfatizado pelo argumento de que isto proporcionaria o desenvolvimento da região, e que os povos que ali já ocupavam, eram vistos como símbolo do atraso. Esta situação se agrava ainda mais nas comunidades negras rurais, que não dispunham de nenhum mecanismo legal, naquele momento, para que pudessem recorrer às situações que estavam sendo submetidos, acabando ficando reféns das relações de poder estabelecidas com as famílias de origem étnica alemã e italiana, principalmente a primeira, no caso específico.

No quinto capítulo, discutimos a adoção da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial para o território analisado, e sua transversalização com a agenda étnica racial para a inclusão produtiva de comunidades quilombolas. Observou-se que, durante a vigência da política territorial no Centro Serra, a alta normatização do PRONAT favorecia os grupos que tinham conhecimento técnico para operar o recurso, e limitava a ação daqueles grupos que não tinham esse conhecimento, como povos e comunidades tradicionais. Apesar disso, mesmo supondo que esses grupos com maior conhecimento e mais bem organizados pudessem levar vantagem sob os grupos mais vulneráveis (em virtude do próprio processo de ocupação e o ideário de desenvolvimento que favoreceu esse primeiro grupo no território), fazendo com que estes grupos (vulneráveis) não fossem proponentes de nenhum recurso do PRONAT, apresentaram propostas no decorrer do período analisado. Mesmo assim, as propostas muitas vezes partiam dos (as) agentes extensionistas que acompanhavam essas comunidades, não sendo o protagonismo estabelecido pelos próprios grupos de interesse. Além disso, as próprias exigências do PRONAT fizeram com que, na prática, o recurso fosse ressignificado, uma vez que não atendia diretamente as demandas de povos e comunidades tradicionais, considerando o viés mais direcionado para a agricultura familiar do programa (uma vez que sua origem remonta a uma política pública de agricultura familiar). Por isso, os grupos que apresentaram esse perfil mais próximo da agricultura familiar, como a comunidade quilombola que já detém a titularidade de suas terras, conseguiram mais facilmente operacionalizar o recurso da política brasileira de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Por fim, o recurso era considerado como executado, quando entregue ao público que foi destinado, não sendo necessário apresentar maiores resultados, e este é o caso da comunidade quilombola estudada neste trabalho.

No sexto e último capítulo desta dissertação, apresentamos toda a trajetória da Comunidade Quilombola Linha Fão, até se constituir como ator político no Colegiado Territorial e conseguir acessar o recurso do PRONAT. Em um primeiro momento, foi

apresentada a forma como se estabeleceram no local atualmente conhecido como Linha Fão (onde alguns núcleos familiares ficaram com maior quantidade de área que outros) e as diferentes políticas públicas que tiveram e têm acesso, e que na visão da comunidade, são de maior relevância. Na sequência, é reconstituída a formação do ator político quilombola, que vai a busca da regularização fundiária de suas terras, para então discutir a incorporação da comunidade quilombola Linha Fão enquanto beneficiária dos recursos do PRONAT, quando fica evidente a limitada participação da Linha Fão nas atividades do CODETER Centro Serra. Sendo assim, é apresentada a execução do “projeto da estufa”, quando manifestado que, desde o início, não foi uma iniciativa que partiu da comunidade quilombola, mas sim, dos agentes externos, fazendo com que esta não tenha sido uma demanda prioritária desse grupo; sendo necessário o esforço de mobilização de outros agentes externos, para que a comunidade pudesse operacionalizar o recurso que lhe foi destinado, e que lhe era de direito. Ainda nesta seção, é discutido sobre a necessidade de mobilização interna da comunidade, para que o projeto da estufa fosse executado, sendo dificultado pela própria dinâmica do grupo e a divisão interna que foi se estabelecendo historicamente entre os membros comunitários. Por fim, são apresentadas as novas configurações da ação coletiva na Linha Fão, aonde a participação do NEDET Centro Serra/UFSM junto à comunidade vem propiciando que não somente o “projeto da estufa” possa ser executado, mas que a formação do ator político quilombola possa cada vez mais se fortalecer, principalmente em um cenário onde a garantia de direitos para esse público está em retrocesso.



## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, M. C. M. **Famílias negras no Planalto Médio do Rio Grande do Sul (1940-1960): terra, migração e relações familiares.** 2012. 202 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.
- ARRUTI, J. M. Quilombos. In: **Raça: novas perspectivas antropológicas.** PINHO, O.; SANSONE, L. (Orgs.). 2 ed. Salvador: ABA, Edufba, 2008. p. 315-350.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Documento do Grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais.** Rio de Janeiro, 1994.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CENTRO SERRA. Associação dos Municípios do Centro Serra. Disponível em: <[http://amcserra.com.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=6](http://amcserra.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6)>. Acesso em: 10 maio 2018.
- BARBOSA, M. P.; BRAGA, L. A. M.; RODRIGUES, C. T. **Programa Brasil Quilombola: análise do processo de implementação.** In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 17., 2016, Diamantina/MG. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2016 Disponível em: <[http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2016/125-197-1-RV\\_2016\\_10\\_09\\_00\\_54\\_58\\_626.pdf](http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2016/125-197-1-RV_2016_10_09_00_54_58_626.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- BARETTA, P. L. Contribuição para uma bibliografia geográfica do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano 19, n. 21, p. 28-50, jan./dez., 1976.
- BERTÊ, A. M. A.; LEMOS, B. O.; TESTA, G.; ZANELLA, M. A. R.; OLIVEIRA, S. B. Perfil Socioeconômico - COREDE Alto Jacuí. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, p. 40-74, fev. 2016a.
- \_\_\_\_\_. Perfil Socioeconômico - COREDE Vale do Rio Pardo. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, p. 984-1024, fev. 2016b.
- BÉZES, P. Aux origines des politiques de reforme administrative sous la V<sup>o</sup> République: la construction du souci de soi de l'État. **Revue française d'administration publique**, n. 102, p. 307-325, 2003.
- BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza no Brasil.** Brasília: IICA, 2013. p. 33 – 56. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 19).
- BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. p. 35-60. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).
- BOTTARI, P. L. **Sobradinho.** Santa Maria: Patronato, 1940.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Seção 1, p. 4.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.261, de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. de 2007. Seção 1, p. 21.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília: MEC, out. 2004. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/10/DCN-s-Educacao-das-Relacoes-Etnico-Raciais.pdf>>. Acesso: em 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 maio 2003. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Resolução nº 52, de 16 de fevereiro de 2005. Aprova Recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev. de 2005. Seção 1, p. 44-45.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Manual Operacional do PROINF 2015: Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais**. MDA/SDT: Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Perfil Territorial**. Brasília: CGMA, 2015

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual de Operacionalização do PROINF 2011**. MDA/SDT: Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientações para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília: MDA/SDT, 2009a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referências para a gestão social dos territórios rurais-guia para a Organização Social**. Brasília: SDT/MDA, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: MDA/SDT, 2005a (Série Documentos Institucionais n. 1).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília:MDA/SDT, 2005b. (Série Documentos Institucionais n. 2).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referências para a Gestão Social de territórios rurais**. Brasília: MDA/SDT, 2005c. (Série Documentos Institucionais n. 3).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Centro Serra**. Sobradinho, 2009b. Disponível em: <[https://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio148.pdf](https://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio148.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **PROINF 2016 - Chamada Especial para Grupos Produtivos de Mulheres**. Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Brasília, DF: MDA/SDT, 2016. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_873/Manual%20PROINF%202016%20Grupos%20Produtivos%20de%20Mulheres\\_2.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_873/Manual%20PROINF%202016%20Grupos%20Produtivos%20de%20Mulheres_2.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. **Manual Operacional de Seleção de Projetos de Infraestrutura aos Territórios Rurais: PROINF 2018**. Brasília: SEAD, 2018a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual Operacional de Seleção de Projetos de Infraestrutura aos Territórios Rurais: PROINF 2018**. Brasília, DF: SEAD, 2018a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portal dos Convênios. Sistema de Gestão de Convênios. **Proposta 002856/2010**. Disponível em:<<https://transfere.convenios.gov.br/habilitacao/consulta-entidade.html?Usr=guest&Pwd=guest>>. Acesso em: 27 jul. 2018b

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola: Relatório de Gestão**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRITO, D. Pesquisa americana indica que o Rio recebeu 2 milhões de escravos africanos. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>>. Acesso em: 13 maio 2018.

BUTI, R. P. **A Antropologia em Contextos da Política e Ação Quilombola no Brasil Meridional: dois casos para estudo**. 2015. 338 f. Tese (Doutorado Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório Antropológico de caracterização histórica, econômica e sociocultural da comunidade remanescente de quilombo Linha Fão (Arroio do Tigre/RS)**. (Não publicado no DOU). Porto Alegre: INCRA/RS, 2014.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, R. S.; ALLENBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em debate**: revista eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Contestado, Canoinhas, ano 1, n. 1, p. 81-106, dez., 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/66>>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

CALGARO NETO, S.; SILVA, E. L.; FROEHLICH, J.M. Representação entre representantes: as redes sociais e as dinâmicas de participação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Centro Serra, RS. In: ENCONTRO DA REDES DE ESTUDOS RURAIS, 7., 2016, Natal. **Anais...** Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em: <<http://www.redesrurais.org.br/wp-content/uploads/2016/10/26.pdf>>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. G. A gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: evidências sobre o estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40, Passo Fundo, jul. 2002. **Anais...** Passo Fundo: SOBER, 2002. CD-Room (UPF/CEPEAC).

CHRISTILLINO, C. L. O homem livre e pobre no Brasil oitocentista. In: OLIVEIRA, T. B. (Org.). **Trabalho e trabalhadores no Nordeste**: análises e perspectivas de pesquisas históricas em Alagoas, Pernambuco e Paraíba. Campina Grande: EDUEPB, 2015, p. 57-84. Disponível em: <<http://www.uepb.edu.br/download/ebooks/Trabalho-e-trabalhadores-no-Nordeste.pdf>>. Acesso em: 01 de abril de 2018.

COELHO, J. G. L. COREDEs, regionalização e participação popular. In: COREDES-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **PRÓ-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento dos COREDEs (2011-2014)**. Passo Fundo: Passografic, 2010, p. 20-34. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ZLSG7-e8ceE%3D&tabid=5363&mid=7972>>. Acesso em: 01 de março de 2018.

COELHO, L. M. B. **Relatório Antropológico de caracterização histórica, econômica e sociocultural da comunidade quilombola Júlio Borges (Salto do Jacuí/RS)**. (Não publicado no DOU). Porto Alegre: INCRA/RS, 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL VALE DO JACUÍ. **Cidades**. Sobradinho, 2018 a. Disponível em: <<http://consorciojacui.com.br/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **O que fazemos?** Sobradinho, 2018 b. Disponível: <<http://consorciojacui.com.br/about.html>>. Acesso em: 10 maio 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Desenvolvimento Agrário**: Orientações para o acompanhamento

dos Programas de Desenvolvimento Agrário. Coleção Olho Vivo. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/desenvolvimentoagrario2012.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2018.

COREDE-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. PRÓ-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Passo Fundo: Passografic, 2010. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ZLSG7-e8ceE%3D&tabid=5363&mid=7972>>. Acesso em: 01 de março de 2018.

DECLARACIÓN DE SAN JOSE SOBRE EL ETNOCÍDIO Y EL ETNODESARROLLO, p. 24. Item 3. In: AMÉRICA LATINA, **Etnodesarrollo y etnocídio**. Guillermo Bonfil (y otros). Ediciones FLACSO a cargo de Francisco Rojas Aravena. San José, C.R.: EUNED, 1982.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 239-288. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 19).

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 125 – 148. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 19).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 239 – 258.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 431 – 472, 2011.

DURÃO, J. E. S. CPI das ONGs: iniciativa com defeito de nascença. **Estado e Sociedade Civil**. Le Monde Diplomatique Brasil, dez. 2007. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/cpi-das-ongs-iniciativa-com-defeito-de-nascenca/>>. Acesso em: 13 maio 2018.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 81 – 114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

\_\_\_\_\_. SOTOMAYOR, E. O. **Estrategias de gestión territorial rural em las políticas públicas en Iberoamérica**. Serie Documentos de Proyectos, n. 376. Brasília: CEPAL, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3847>>. Acesso em: 10 de junho de 2017.

FACCO, H. S.; VIEIRA, L. M.S. D.; CALGARO NETO, S.; FROEHLICH, J. M. Critérios e sua influência na seleção de projetos para os públicos prioritários da política territorial: O

caso do Território Centro Serra– RS. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 8., 2017, Santa Cruz do Sul/RS. **Anais...** Santa Cruz do Sul/RS: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16820>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. et al (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 15-46. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

\_\_\_\_\_. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 261 – 278.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Apresentação**. Porto Alegre, 2018 a. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/apresentacao/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **História**. Porto Alegre, 2018 b. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/historia/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

FERREIRA, S. R. B. Quilombolas. In: CALDART, R. et al. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. 2. Ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 645-650.

FIABANI, A. As comunidades negras rurais brasileiras e a luta pela terra. **ESTUDIOS**: Universidad Nacional de Cordoba, Cordoba, n. especial, p. 49-59, jun., 2010. Disponível em: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/download/9426/10164>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

FLIGSTEIN, N.; STONE, A.; SANDHOLZ, W. **The institutionalization of Europe**. Oxford: Oxforde University Press, 2001.

FRANÇA, R. Pesquisa americana indica que o Rio recebeu 2 milhões de escravos africanos. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/pesquisa-americana-indica-que-rio-recebeu-2-milhoes-de-escravos-africanos-15784551>>. Acesso em: 13 maio 2018.

FRANCO, S. da C. **Soledade na História**. Porto Alegre, 1975.

GIRON, L. S.; HERÉDIA, V. **História da Imigração Italiana no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Est, 2007.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, S. P. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 149 – 211. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 19).

HONNEF, C. **A extensão rural e o processo de inclusão educacional escolar de remanescentes quilombolas: pontos de interlocução.** 2012, 151 f. Dissertação (Mestrado Extensão Rural)–Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapas de Biomas do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <[http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/1162475017biomas\\_rs.jpg](http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/1162475017biomas_rs.jpg)>. Acesso em: 10 maio 2018.

JACCOUD, L de B. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção de igualdade racial. In: THEODORO, M. et al. (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a Abolição.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2008 a. p. 135-170.

\_\_\_\_\_. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. et al. (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a Abolição.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2008 b. p. 45 – 64.

\_\_\_\_\_. BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental.** Brasília: IPEA, 2002.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **R. Pós Ci. Soc.** v. 9, n. 18, jul/dez 2012b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sociologia da ação pública.** Tradução e estudo introdutório George Sarmiento. Maceió: EDUFAL, 2012a.

LASSWELL, H. D. La orientación hacia las políticas. In: VILLANUEVA , L. F. A. (Estudio introductorio y edición). El estudio de las políticas públicas. México, DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 2000. p. 78 – 103.

LEITE, S.P.; WESZ JUNIOR, V.J. Um estudo sobre o financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no meio rural brasileiro. **RESR**, Piracicaba, v.50, n.4, p. 645 - 666, out./dez. 2012.

LITTLE, P. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. **Tellus**, Campo Grande, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002.

MACHADO, C. F. D. **Estratégias sócio-econômicas da Comunidade Quilombola Júlio Borges frente ao cenário do desenvolvimento agrário da região do Alto Jacuí/RS.** 2016. 86 f. Dissertação (Mestrado em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social) – Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta, RS, 2016.

MAESTRI FILHO, M. **A servidão negra.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

MALUF, R. S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In:

MIRANDA, C.; TIBURCIO, M. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 57 – 88. (Série desenvolvimento rural sustentável, 19).

MANFIO, V. A Quarta Colônia de imigração italiana: uma paisagem cultural na região central do Rio Grande do Sul. **Geografia Ensino & Pesquisa**, vol. 16, n. 2, p. 31 – 46, maio/ago. 2012.

MEDEIROS, M. As políticas de igualdade racial no Brasil. **Série Análises e Propostas**, nº 35. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

MELLO, M. M. **Reminiscências dos quilombos – Territórios da memória em uma comunidade negra rural**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

MIGUEL, L. A. Entre Campos e Florestas: origem e evolução da agricultura do Rio Grande do Sul/Brasil. **Anais...Séminaire franco-brésilien « Dialogues contemporains sur la question agraire et l’agriculture familiale au Brésil et en France**. 2013.

MINAYO, M.C.S.; DELANDERS, S.F.; GOMES,R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Balanco de Gestão: Resultados das Ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT - 2015-2016**. Brasília: MDA, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <[http://www.brasilsemiserialia.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf](http://www.brasilsemiserialia.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_miseria.pdf)>. Acesso: 10 de jan. de 2018.

MUSSELIN, C. Sociologie de l’action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet. **Revue française de science politique**, vol. 55, n. 1, 2005.

OLIVEIRA, R.; SAMPAIO, S. S. Estado-providência: chega de odes e críticas neoliberais. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 126, p. 302-317, maio/ago., 2016.

OLIVEIRA, T. **Seis estatísticas que mostram o abismo racial no Brasil**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/seis-estatisticas-que-mostram-o-abismo-racial-no-brasil>>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

ORTEGA, A.C. Políticas Territoriais Rurais no Brasil: As ações do governo federal. In: ORTEGA, A.C.; SOUZA PIRES, M.J. de (Orgs.) **As Políticas Territoriais Rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016. p.31-54.

ORTIZ, H. S. **O banquete dos ausentes: A Lei de Terras e a formação do latifúndio no norte do Rio Grande do Sul (Soledade –1850-1889)**. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em História)–Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2006.

PESAVENTO, S. J. De como os alemães tornaram-se gaúchos pelos caminhos da modernização. In: MAUCH, C. (Org.). **Os alemães no sul do Brasil**. Canoas: Ulbra, 1994, p. 199-208.

\_\_\_\_\_. **História do Rio Grande do Sul**. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: CONDRAF, 2012. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/pndrss/principal.pdf>>. Acesso em 20 de nov. 2018.

POMPEU, F. Atualizando o mapeamento das Reduções Jesuíticas do Tape (1622-1636). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DA UFSM, 1. , 2016, Santa Maria/RS. **Anais...** Santa Maria/RS: Universidade Federal de Santa Maria, 2016. p. 104 – 120.

QUADROS, M.S. O Próximo do Território Quilombola: A cosmopolítica dos moradores de Julio Borges. Tese (Doutorado em Sociologia). UFRGS/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre, 2015.

REDIN, E. A dinâmica do tabaco no Território Centro Serra do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, v. 13, p. 21-27, 2013.

\_\_\_\_\_. **Família rural e produção de tabaco**: estratégias de reprodução social em Arroio do Tigre/RS. 2015. 305 f. Tese (Doutorado Extensão Rural)-Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. MENEZES, D. J. Análise da produção de tabaco no Território Centro Serra – Rio Grande do Sul (1991 – 2010). **Revista Biologia e Ciências da Terra**, v. 14, n. 01, p. 34 – 49, 2014.

RODRIGUES, J. M. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial para a população quilombola: algumas considerações. **Cadernos Ceru**, v. 25, n. 2, 2015, p. 83–106.

RUBERT, R. A. **Comunidades Negras Rurais do RS**: um levantamento sócio-antropológico preliminar. Porto Alegre: RS-Rural/ IICA, 2005.

RÜCKERT, A. A. **A trajetória da terra**: ocupação e colonização do centro –norte do Rio Grande do Sul, 1827/1931. Passo Fundo: EDIUPF, 1997.

SABOURIN, E. P.; MASSADIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, Ecuador, v. 3, n. 1, p. 75-98. 2016.

SAES, D. Contribuição à crítica da Teoria das Elites. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 3, p. 7-19, 1994.

SANTOS, R. V.; MAIO, M.C. Qual “retrato do Brasil”? Raça, biologia, identidades e política na era da genômica. In: PINHO, O.; SANSONE, L. (Orgs.). **Raça**: novas perspectivas antropológicas. 2 ed. Salvador: ABA, Edufba, 2008. p. 83-120.

SARAIVA, A. **População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-pnad-c-moradores.html>>. Acesso em: 13 maio 2018.

SARMENTO, G. Estudo introdutório. In: LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 9-30.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Evolução Administrativa - 1809 a 2013. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/evolucao-administrativa-1809-a-2013>>. Acesso: 10 maio 2018.

SIEDEL, J. Apresentação. In: RUBERT, R. A. **Comunidades Negras Rurais do RS: um levantamento sócio-antropológico preliminar**. Porto Alegre: RS-Rural/ IICA, 2005. p. 11-12.

SILVA, T. **Políticas de igualdade racial no Brasil: avanços e limites**. In: Subsídios para o debate – III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2013 a. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1212/11%2520-%2520Politica%2520igualdade%2520racial%2520-%2520tatiana%2520dias%2520silva.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SKOLAUDE, M. S. História, identidade e representação social: o caso da comunidade afro-descendente de Santa Cruz do Sul. In: ENCONTRO ESCRAVIDÃO E LIBERDADE NO BRASIL MERIDIONAL, 5., 2011, Porto Alegre/RS. **Anais...** Porto Alegre/RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.escravidaoeliberdade.com.br/site/images/Textos5/skolaude%20mateus%20silva.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

SMITH, A.; SORBETS, C. **Leadership politique et territoire**. Rennes: PUR, 2003.

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

TEIXEIRA, L. S.; MENEGUIN, F. B. Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência no setor público? In: **Finanças públicas e gestão pública**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/10/29/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

THOMAS, C. Conquista e povoamento do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano 19, n. 21, p. 17-27, jan./dez., 1976.

VALLE, V. R. L. do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VENDRAME, M. I. “Porque o negro aqui não fala”: conflitos entre italianos e brasileiros nos núcleos coloniais do Sul do Brasil. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA ANPUH/RS, 12., 2014, São Leopoldo/RS. **Anais...** São Leopoldo/RS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2014. Disponível em: <[http://www.eeh2014.anpuh-rs.org.br/resources/anais/30/1405346919\\_ARQUIVO\\_MairaVendrame.pdf](http://www.eeh2014.anpuh-rs.org.br/resources/anais/30/1405346919_ARQUIVO_MairaVendrame.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2018.

VERIANO, C. E.; MOURÃO, R. P. O pensamento de Celso Furtado e a construção de um projeto nacional. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v.12, n. 16, p. 86-109, 1º sem. 2011.

VIEIRA, C. M. A captação de recursos pelos Coredes do Rio Grande do Sul e seu reflexo no desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2016, Natal/RN. **Anais...** Natal/RN: Natal Convention Bureau, 2016. Disponível em: <[www.admpg.com.br/2016/down.php%3Fid%3D2028%26q%3D1+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.admpg.com.br/2016/down.php%3Fid%3D2028%26q%3D1+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

YIN, R. K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZARTH, P. A. **História agrária do Planalto Gaúcho**. 1. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 1997.



**APÊNDICE – SÍNTESE DAS ATAS ANALISADAS DO CODETER CENTRO SERRA, DE 01/2009 A 03/2017**

Atas, datas, tipo de reunião e local	Pauta	Encaminhamento
Nº 01/2009 22/09/2009 Plenária CODETER Local: Clube 25 de julho, Arroio do Tigre-RS	1) Revisão dos critérios para priorização dos projetos 2) Apresentação e priorização dos projetos 3) Encaminhamentos	Propostas aprovadas: Projetos da COOPSERRA e da CPC Proponente aprovado: CIS Vale do Jacuí
Nº 02/2009 26/11/2009 Plenária CODETER Local: Secretaria de Agricultura de Arroio do Tigre-RS	1) Apresentação do Diagnóstico 2) Avaliação dos trabalhos do colegiado referente a 2009 3) Proposta dos projetos de investimento e custeio para 2010.	Aprovado todos os pontos do diagnóstico, assim como os projetos previstos para 2010.
Nº 01/2010 08/03//2010 Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER + COOPSERRA + CPC Local: Parque Pinhão, Passa Sete-RS	1) Avaliar os mecanismos para empenho e aquisição dos equipamentos do projeto 2009 2) Contradições em relação ao cadastramento da proposta 2010	Manutenção do cadastramento da proposta 2010 através do CIS Vale do Jacuí e definir uma comissão para negociar com o Ministério o impedimento
Nº 02/2010 08/06/2010 Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho-RS	1) Apreciação dos projetos de investimento de 2009 e 2010 2) Documentos exigidos pela Caixa para concessão do Convênio com o CIS Vale do Jacuí	Todas as metas foram recusadas, com algumas alterações e a seguir aprovadas para encaminhamento
Nº 03/2010 07/10/2010	1) Apresentação do novo assessor territorial, 2) Repasse da reunião em	Ficou marcada uma reunião para o dia 11 de

<p>Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER]</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho-RS</p>	<p>Erechim com todos os territórios e orientações do MDA</p> <p>3) Relato dos Projetos</p> <p>4) Assuntos Gerais</p>	<p>outubro de 2010, no Escritório da EMATER de Segredo, para definir o cronograma do território para os meses de outubro e dezembro de 2010</p>
<p>Nº 04/2010</p> <p>30/11/2010</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho-RS</p>	<p>1) Apresentação do novo assessor territorial e do responsável pela dinamização econômica do território;</p> <p>2) Esclarecimento do andamento e contratação dos projetos</p> <p>3) Situação dos projetos vinculados ao CI Vale do Jacuí e conveniados a Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>4) Participação de um membro do Núcleo Técnico no evento de Brasília, em 07 e 08 de dezembro.</p> <p>5) Despedida do antigo assessor da Assessoria Territorial e repasse do curso de capacitação que participou em Brasília</p>	<p>O assessor territorial apresentou relatório de suas primeiras atividades no território. Retomada de todas as entidades que participam do colegiado, e serão oficializadas na reunião seguinte.</p>
<p>Nº 01/2011</p> <p>08/04/2011</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Salão Paroquial Católico de Sobradinho-RS</p>	<p>1) Relato da participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no processo de organização territorial</p> <p>2) Liberação do recurso de custeio no valor de R\$ 450.000,00, para trabalhar com mulheres, indígenas e quilombolas.</p> <p>3) Falta de liberação de recurso para 2011,</p> <p>4) Previsão de recepção de novos projetos pelo MDA em 2012.</p> <p>5) Situação dos projetos encaminhados ao MDA pelo CIS Vale do Jacuí para o território.</p> <p>6) Reformulação do CODETER Centro Serra</p>	<p>1) Avaliou que o trabalho é positivo, apesar das falhas</p> <p>2) Na semana seguinte, o representante do MDA estaria em Brasília, pra tratar dessa liberação do recurso. Sugeriu o estudo de estratégias de ação para os problemas regionais, para indicar uma nítida direção de ação.</p> <p>3) Só serão liberados os recursos já encaminhados em anos anteriores</p> <p>4) A partir do primeiro trimestre de 2012</p> <p>5) Necessário alguns ajustes dos projetos, que tiveram todos os contratos assinados, mas não há recursos. Haverá reunião no Consórcio para esses ajustes</p> <p>6) Visita do assessor territorial as entidades do Território, para saber do interesse delas em continuar participando do mesmo.</p> <p>Sugestão de discussão na próxima reunião, das ações possíveis de serem feitas, de acordo com o diagnóstico apresentado.</p>

<p>Ata nº 02/2011 01/07/2011</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho - RS</p>	<p>1) Pendência no Projeto Centro Cultural Guarani, em Salto do Jacuí</p> <p>2) Pendência no Projeto “Aquisição de um kit de equipamentos para horta comunitária para comunidade quilombola”, para Arroio do Tigre</p> <p>3) Encaminhamentos</p>	<p>1) Projeto está faltando rede elétrica e documentação da área entre orçamentos e declarações. Se não cumprir com os critérios, deverá repassar o recurso para outro município ou outra comunidade dentro do município. Os indígenas pediram 30 dias para viabilizar a documentação pendente.</p> <p>2) A comunidade não tem a titularidade das terras e sugeriu que a ação fosse realizada em outra comunidade, sendo ainda lembrado que o projeto tem prazo pra ser executado.</p> <p>3) Agendada uma reunião para 01/08 para tratar desses projetos que não cumpriram com as normas acertadas.</p>
<p>Ata nº 03/2011 01/08/2011</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho - RS</p>	<p>1) Leitura da ata anterior para nivelar o conhecimento sobre os projetos 2010.</p> <p>2) Esclarecimento sobre os projetos pendentes</p> <p>3) Projeto “Casa Digital”, recurso de 2011</p> <p>4) Recurso de 2011, no valor de R\$ 300 mil, destinado ao território</p>	<p>1) Sobre o projeto dos indígenas, no valor de R\$ 100 mil e que contemplaria 3 metas no território indígena, considerando que não foi concluída a documentação, a plenária decidir por repassar o recurso para a BRASPEIXE, em Sobradinho-RS, para a compra de uma despoldadeira de peixe.</p> <p>2) Kit composto por dez computadores para ser instalado em comunidades rurais. Os municípios de Segredo e Tunas candidataram-se a receber o kit, ficando a cargo do núcleo técnico decidir, com base no IDESE, IDH e nº de crianças a ser atingidas.</p> <p>3) Sobre o recurso destinado ao território, que deveria ser aplicado para investimento, foi consenso que seria destinado a construção de prédio e infraestrutura para Associação de Fruticultores de Passa Sete, além da compra de uma câmara fria para a mesma.</p> <p>4) Serão feitos estudos para a cadeia produtiva do mel e industrialização de frutas, para pensar projetos para os recursos do próximo ano.</p>
<p>Ata nº 04/2011 30/09/2011</p> <p>Reunião Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER Centro Serra</p> <p>Local: Sala de reuniões Igreja São Marcos, Segredo-RS</p>	<p>1) Procedimentos que serão adotados para a liberação de recursos para os três projetos do território</p> <p>2) Projetos de Investimentos de 2010 que estão com problemas.</p>	<p>1) Definição para a data mais apropriada para realização das metas 3 e 5, que tratam do “Seminário Territorial de Jovens Rurais” e “Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais”, devendo ser definido com as entidades competente, sendo este um projeto de custeio.</p> <p>2) Referente ao Projeto de Investimento, ficou decidida a exclusão das três metas que estavam com problemas, para a execução do projeto, que irá beneficiar prioritariamente a COOPSERRA. Decidiram por aguardar uma resposta até a primeira semana do mês de outubro, e caso não houvesse, ficaram de encaminhar um ofício ao assessor estadual do MDA, pedindo providências</p>

	<p>3) Escolha do Núcleo Técnico e Dirigente, Comissão Executiva e os três membros do colegiado que irão representar o território no Encontro da Rede Estadual de Colegiados.</p>	<p>urgentes.</p> <p><b>3)</b> Ficou decidido a escolha dos representantes do encontro para a próxima reunião.</p>
<p>Ata nº 05/2011</p> <p>21/10/11</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho</p>	<p>1) Indicação de três representantes para o Encontro das Redes</p> <p>2) Escolha dos novos núcleos técnico e dirigente</p> <p>3) Escolha do Coordenador do Colegiado</p> <p>4) Síntese do trabalho realizado pelo técnico das bases de serviço e comercialização</p> <p>5) Projetos de Investimento Projetos de Custeio</p>	<p><b>1)</b> Supervisor da EMATER Soledade, Representante MPA/APATI e representante do STR de Lagoa Bonita do Sul participarão do encontro dias 17 e 18 de novembro, em Santa Maria. Assim como irão ao encontro Nacional, no mês de dezembro, em Salvador.</p> <p><b>2)</b> O núcleo técnico será composto por: Representante MPA/APATI, Representante EMATER Soledade e Representante COMACEL e mais dois representantes de outras duas entidades (não identificadas). Núcleo Dirigente será nomeado na próxima reunião.</p> <p><b>3)</b> Nenhuma deliberação</p> <p><b>4)</b> O referido assessor executou seu trabalho junto a COOPSERRA, que após ser legalizada, passou a vender seus produtos para o PNAE e está com projeto pronto para a CONAB. O território se manifestou favorável a manutenção do assessor.</p> <p><b>5)</b> Representante do CIS Vale do Jacuí falou sobre a liberação dos recursos para os projetos de custeio (capacitações) e sobre as pendências de documentos dos beneficiários dos projetos de investimentos, e o encaminhamento que estavam dando.</p>
<p>Ata nº 06/2011</p> <p>30/11/11</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho-RS</p>	<p>1) Sugestão de remanejamento da Meta 04 do projeto de Qualificação de agricultores para comercialização no mercado institucional.</p> <p>2) Exclusão da Meta 06, para o Encontro de Mulheres em Santa Maria.</p>	<p><b>1)</b> Sugestão de colocar um consultor para auxiliar os agricultores na legalização das agroindústrias do Centro Serra.</p> <p><b>2)</b> Metas 04, 05 e 06 (evento não foi realizado, meta havia sido excluída) serão remanejadas para o incentivo de implantação de agroindústrias de panificados, embutidos, chimias e sucos.</p> <p><b>3)</b> Foi solicitado a prefeitura de Arroio do Tigre a adequação do prédio para por a câmara fria, assim como faça a transferência do terreno para o Consórcio.</p> <p><b>4)</b> O caso do Centro Cultural dos Quilombolas de Jacuzinho será levado ao MDA, pois os quilombolas não tem a titularidade da área, assim como tem que aumentar o orçamento da obra. O consultor do MDA sugeriu buscar recursos</p>

		<p>junto ao Ministério para esse público especial, casa não consiga resolver a situação.</p> <p>5) Colegiado vai solicitar ao MDA a transferência dos recursos das metas 05, 06 e 09 (investimento 2010) para a meta 01, e incluir uma nova meta para compra de despoldadeira e uma centrífuga para a BRASPEIXE, em Sobradinho-RS.</p>
<p>Ata nº 07/2011</p> <p>08/12/2011</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho - RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Apresentação da atual composição do colegiado territorial</li> <li>2) Avaliação para adição de novos integrantes no Colegiado</li> <li>3) Complementação das indicações do núcleo técnico</li> <li>4) Indicação dos representantes do Núcleo Dirigente</li> <li>5) Escolha da Coordenação do Colegiado (Comissão Executiva)</li> <li>6) Apresentação das propostas</li> <li>7) Assuntos Gerais e Encaminhamentos</li> </ol>	<p>1) Quanto as entidades que ainda não indicaram representantes, ficou acordado dar mais tempo, para que no ano seguinte o quadro estivesse completo.</p> <p>2) A plenária decidiu que a composição ficasse do mesmo jeito, e que em reunião específica, uma vez ao ano, decidisse a inserção de novas entidades (sobre o caso da COOPSERRA). Assim como em março do ano seguinte, haveria uma plenária para reavaliar e discutir alterações no Regimento Interno do Território.</p> <p>3/4) Após a nominata completa do núcleo dirigente será inserido no sistema do MDA-SGE.</p> <p>5) Não consta proposta</p> <p>6/7) A plenária decidiu o remanejamento do recurso das metas 04, 05 e 06 do projeto de custeio de 2009, para a meta "Manutenção das bases de serviços de comercialização", que contemplaria a legislação de agroindústria e estudo da cadeia do mel. A meta 6 do projeto de custeio de 2010 (referente a despesas administrativas) foi devolvido, pois não utilizariam o recurso. No projeto de investimento de 2009, onde se prevê a construção de prédios, os terrenos deverão ser ao CIS Vale do Jacuí para ser aprovado pela CEF. Meta 07 foi cancelada (referente ao projeto de 2010), pois não foi apresentada a titularidade da área, pois o só havia um documento referente ao decreto no Diário Oficial da União.</p>
<p>Ata nº 01/2012</p> <p>29/02/2012</p> <p>Reunião NT e ND CODETER</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho - RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Definição da Coordenação do Colegiado Territorial</li> <li>2) Projetos de custeio e investimento</li> </ol>	<p>1) Representante EMATER Arroio do Tigre e representante STR Lagoa Bonita do Sul foram escolhidas como coordenadoras do colegiado</p> <p>2) Um dos projetos de custeio era pra ser utilizado para o Encontro de Mulheres, que ocorreu no dia 08/03/12 em Estrela Velha. Iam cobrar do MDA uma rápida autorização para essa alteração. Ainda foi aprovado a licitação, pelo consórcio, de mais duas metas: capacitação de indígenas e a viagem para a troca de experiência em economia solidária. Iriam resolver sobre essas questões na próxima plenária.</p>

<p>Ata nº 02/2012</p> <p>12/03/2012</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho –RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Síntese das atividades desenvolvidas pelo assessor territorial, e avaliação do trabalho realizado nos últimos 18 meses</li> <li>2) Detalhamento final para execução das metas nº 02 e 03 do projeto de custeio 2010.</li> <li>3) Oficinas de capacitação para indígenas e quilombolas</li> <li>4) Viagens para troca de experiências em Economia Solidária e dias de campo em propriedades de agricultores com produção para o mercado institucional</li> <li>5) Apresentação, sugestão, discussão e aprovação de alterações no regimento interno</li> <li>6) Definição de data para inclusão de novas entidades no CODETER.</li> <li>7) Assuntos Gerais e Encaminhamentos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Teve uma satisfação grande do Colegiado com relação ao trabalho do assessor territorial no período estimado, e se demonstraram insatisfeitos por este não ter recebido o salário nos últimos 6 meses.</li> <li>2) Foi discutido sobre os projetos e a alteração de metas</li> <li>3) As oficinas para indígenas e quilombolas, sobre capacitação em alimentação, artesanato e gestão, serão detalhadas em reuniões com os públicos afins, no CIS Vale do Jacuí, em data que os interessados definirem.</li> <li>4) Ficou decidido que o Núcleo Técnico e Dirigente e o CIS Vale do Jacuí (proponente do projeto) iriam definir o roteiro de visitar com base nas sugestões elencadas na plenária.</li> <li>5) As sugestões de alteração no Regimento Interno foram aprovadas.</li> <li>6) Foi lido ofício recebido da Associação Centro Serra Você Mulher (OSCIP), que solicitava a participação da entidade no território. Data não foi definida para inclusão de novas entidades.</li> </ol>
<p>Ata nº 03/2012</p> <p>27/04/2012</p> <p>Reunião Núcleo Técnico e Dirigente CODETER</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Viagens para trocas de experiências e dias de campo em propriedades com produção para o mercado.</li> <li>2) Socialização das metas em andamento e avaliação da situação atual, dos projetos de custeio e investimento do ano de 2010</li> <li>3) Avaliação da Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais do Brasil</li> <li>4) Definição de data para a realização da próxima plenária territorial</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Excursão para Cachoeira do Sul, no dia 15/10/12, para visitar pomares de oliveiras, nogueiras e agroindústria. Excursão para Harmonia, dia 15/05, para visitar agroindústria de cachaça, morango e agroflorestal. Visita a Feira de Economia Popular e Solidária, em Santa Maria, ainda não foi definida data. O município de Segredo reservou vagas para três excursões, para um grupo de produtores interessados em instalar uma feira do produtor no município. Os demais municípios deveriam encaminhar demanda de participação dez dias antes de cada excursão. As reservas serão feitas de acordo com a ordem de chegada no CIS Vale do Jacuí (proponente)</li> <li>2) Realização da Feira de Economia Popular e Solidária, prevista na meta 04 do projeto de custeio, junto com o Seminário de Agrobiodiversidade Crioula e o dia de Troca de Sementes Crioulas, que serão realizados no dia 10/08/12, em Ibarama. Com relação a meta 02, sobre as oficinas de capacitação para indígenas e quilombolas, previstas no mesmo projeto de custeio, Representante EMATER Salto do Jacuí</li> </ol>

		<p>apresentou uma proposta ao CIS Vale do Jacuí, com os temas sugeridos pelas próprias lideranças. Em breve esta meta ficou para ser executada.</p> <p><b>3) Avaliação da PRONAT</b> ficou para a próxima Plenária, não havia mais tempo.</p> <p><b>4) Próxima Plenária Territorial</b> ficou marcada para o dia 10/05/2012.</p>
<p>Ata nº 04/2012</p> <p>10/05/12</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho-RS</p>	<p>1) Avaliação da PRONAT</p> <p>2) Síntese da situação atual das metas de projetos de custeio e investimento 2009/2010</p> <p>3) Detalhamento para execução das demais metas dos projetos de custeio</p> <p>4) Escolha e/ou indicação de uma representante para o Núcleo Técnico</p> <p>5) Escolha e/ou Indicação de uma representante para o Núcleo Dirigente</p> <p>6) Assuntos Gerais e Encaminhamento</p>	<p><b>1) A avaliação da PRONAT</b> foi favorável, em que pese o desejo de sua continuidade, devendo haver ajustes regionais para os projetos, possibilitando a aplicação dos recursos e fortalecendo o território; neste sentido, o colegiado ficou de encaminhar um ofício ao MDA reforçando essa solicitação.</p> <p><b>2/3) Sobre a situação das metas dos Projetos de custeio 2009, nºs 04, 05, 06, que foram aprovadas em dezembro de 2011, não tem ainda uma definição do remanejamento do recurso; mesma coisa foi para o recurso de investimento (pavilhão da COOPSERRA). Uma das metas de custeio será para a realização da Feira de Economia Popular e Solidária de Ibarama, onde serão disponibilizados 30 boxes para distribuir aos doze municípios do Centro Serra, com duas vagas para cada município. A confirmação das vagas tem que ser feita até o dia 18 de maio. Sobre as viagens, foram definidas nas seguintes datas: Cachoeira do Sul, de 15 a 17/05; Harmonia, dias 22/05 e 01/06; Montenegro, dias 05 e 06/06; Santa Maria, dias 13,14 e 15/06. Sobre as oficinas para indígenas e quilombolas, ajustes foram feitos para a escolha dos monitores e entidades executoras.</b></p> <p><b>4) Representante EMATER de Passa Sete, foi indicada para o Núcleo Técnico, contemplando a questão de gênero presente no Regimento Interno do Território.</b></p> <p><b>5) Para completar o número mínimo do quadro do Núcleo Dirigente, foi indicada uma instituição de Ensino como entidade, sendo as pessoas indicadas na próxima reunião</b></p> <p><b>6) O assessor territorial colocou a necessidade do território discutir projetos com urgência, pois o prazo para submeter propostas era até agosto.</b></p>
<p>Ata 05/2012</p>	<p>1) Apreciação do ingresso de duas novas entidades no CODETER</p> <p>2) Síntese da situação atual das</p>	<p><b>1) Aprovação do Ingresso das entidades: OSCIP Você Mulher Centro Serra e Cooperativa COOPSerra. Participação de representantes de assentados do Salto do Jacuí que tem interesse em participar do Colegiado</b></p> <p><b>2) Foi lido o ofício que será encaminhado ao</b></p>

<p>17/07/2012</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho – RS</p>	<p>metas dos projetos de custeio e investimento</p> <p>3) Detalhamento para execução das demais metas</p> <p>4) Avaliações da realização da meta nº 03 – Viagens para troca de experiência</p> <p>5) Assuntos Gerais e encaminhamentos</p>	<p>MDA, solicitando o “fortalecimento da PRONAT”. Sendo sugerido que fosse elaborado outro documento relatando as dificuldades encontradas para aplicar os recursos de projetos para públicos diferenciados para encaminhar ao MDA ou a outros ministérios que possam resolver as questões elencadas.</p> <p>3) Representante do CIS Vale do Jacuí fez um relato dos convênios e metas dos projetos de custeio 2009/2010. Sobre o convênio de investimento 2009, explicou que foi encaminhado a complementação de documentos para execução das metas. Foi lançado e enviado ao território o manual operacional do PROINF 2012, modalidade investimento.</p> <p>4) As três viagens previstas ocorreram bem, sendo muito proveitosas para as pessoas que foram.</p> <p>5) Explicados alguns pontos a respeito da Feira de Economia</p>
<p>Ata 06/2012</p> <p>14/08/2012</p> <p>Local: CTG Galpão da Estância, Sobradinho – RS</p>	<p>1) Apresentação e análise da Carta de Salto de Jacuí que será enviada ao MDA</p> <p>2) Relato da Feira que ocorreu em IBARAMA dia 10/06/2012.</p> <p>3) Análise dos pré-projetos para o PROINF 2012 (que tinha R\$ 612.500,00 de recurso)</p>	<p>1) A carta retratou o descontentamento dos públicos especiais do município que não foram contemplados em seus projetos, pois não tinha a titularidade da área, em um caso, e falta de energia elétrica, em outro. Solicitou-se a desburocratização dos programas para que fosse possível a inclusão desses públicos</p> <p>2) Sobre a Feira de Economia Solidária e Popular de Ibarama, que ocorreu concomitantemente com o XI Dia de Troca de Sementes Crioulas e o 1º Seminário da Biodiversidade, contou com a participação de 56 municípios, tendo sido um sucesso, segundo a organização, que agradeceu o apoio e parceria do território.</p> <p>3) Os pré-projetos apresentados não contou com a proposição de quilombolas e indígenas. O núcleo técnico tinha feito reunião prévia no município de Ibarama, trazendo pra plenárias as propostas que, somadas, chegaram a R\$ 1.278.000,00. No fim, foram aprovados os seguintes projetos:</p> <p>a) Ibarama: conjunto de máquinas e equipamentos para beneficiamento de sementes crioulas (Guardiões de Sementes Crioulas de Ibarama, ficando o Giovane Vielmo, da EMATER do município, como responsável técnico do projeto)</p> <p>b) Sobradinho: aquisição de uma despoldadeira e uma câmara fria para o apoio a cadeia produtiva de piscicultura</p> <p>c) Arroio do Tigre: aquisição de equipamentos para uma micro-indústria de fabricação de sucos (uva e amora) para beneficiar a cadeia produtiva da fruticultura da região. E também, aquisição de</p>

		<p>um furgão e um kit composto por caixas plásticas e paleteira, assim como um veículo com capacidade mínima de 1,8 ton de carga com baú fechado, que objetivou fazer o transporte e comercialização de produtos in natura e/ou industrializado da agricultura familiar.</p> <p><b>d)</b> Salto do Jacuí: aquisição de um caminhão e um tanque com capacidade mínima de 6 mil litros, para apoiar a cadeia produtiva do leite.</p>
<p>Ata 07/2012</p> <p>15/08/2012</p> <p>Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER</p> <p>Local: Casa do representante da EMATER da Regional de Soledade, em Sobradinho - RS</p>	<p>Complementar e ajustar alguns detalhes dos projetos aprovados na Plenária territorial</p>	<p>Mesmo encaminhamento da reunião anterior</p>
<p>Ata nº 08/2012</p> <p>19/09/2012</p> <p>Reunião NT e ND do CODETER</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho-RS</p>	<p>1) Deliberar sobre a alteração de objeto na meta nº 03 da proposta do Consórcio</p> <p>2) Aprovação de propostas do banco de projetos</p>	<p>1) Foi aprovada a troca de uma câmara fria com capacidade 25 toneladas, por 14 freezer horizontais (com duas portas), que teriam o mesmo valor total, R\$ 31.000,000. Esta meta é referente ao projeto da BRASPEIXE, de Sobradinho-RS, e a alteração foi apresentada e autorizada, em reunião (no dia anterior) junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, em Porto Alegre.</p> <p>2) Sobre os projetos que estavam no banco de projetos, foram aprovados por ordem de prioridade:</p> <p><b>a)</b> Sobradinho – Um caminhão furgão no valor R\$ 150.000,00.</p> <p><b>b)</b> Arroio do Tigre – Um pavilhão no valor de R\$ 250.000,00.</p>
<p>Ata nº 01/2013</p> <p>22/02/2013</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho – RS</p>	<p>1) Atualização dos projetos</p> <p>2) Atualização do colegiado</p> <p>3) Assuntos Gerais</p>	<p>1) Representantes do CIS Vale do Jacuí (proponente dos projetos) relataram a situação dos projetos de custeio e investimento. Ficou decidido que, após reunião dos secretários de agricultura dos municípios na semana seguinte, teria reunião do NT e ND para encaminhar algumas ações previstas nos projetos.</p> <p>2) O colegiado estava sem assessor territorial desde a metade de 2012, e em virtude disso, Representante da EMATER de Tunas responde pelo encaminhamento dos assuntos mais urgentes.</p>

<p>Ata nº 02/2013</p> <p>16/07/2013</p> <p>Reunião Núcleo Técnico e Dirigente</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho-RS</p>	<p>1) Encaminhamento de propostas ao MDA para resolução das dificuldades encontradas na execução dos projetos de investimento e custeio de 2009 a 2010</p>	<p>1) Sobre os projetos de investimento, o contrato de repasse nº 322510.70/2010/MDA/CAIXA foi extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012. O contrato de repasse nº 322.695-06/2010/MDA/CAIXA que tinha vigência até 31/12/2013, estava com a documentação toda encaminhada a CIDUR/SM até a data da reunião. O contrato de repasse nº 333.336-85/2010/MDA/CAIXA encontrava-se praticamente com todas as metas realizadas, sobrando apenas a meta nº 02 "Oficina de Capacitação para Indígenas e Quilombolas", em que foi decidido excluir essa meta, considerando o longo prazo que passou desde a proposição da meta e a inexistência de uma entidade qualificada para a execução deste item, sendo reforçado que os escritórios da EMATER de Salto do Jacuí, Arroio do Tigre e Estrela Velha desenvolveram atividades rotineiras junto as reservas indígenas e comunidades tradicionais (quilombolas). Os subitens da meta nº 04 Realização de Feira de Economia Popular e Solidária (4.1, 4.2 e 4.3), foi realizado o desbloqueio para pagamento. Sobre o contrato de repasse nº 334.429-20/MDA/CAIXA teve a meta 8 "Fortalecimento da Organização Territorial de jovens rurais" foi totalmente executava, e estavam esperando o pagamento. As solicitações de exclusão das metas 4, 5 e 6 ("Qualificação de Agricultores familiares para a comercialização no mercado institucional", "Custeio do CODETER", "Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais", respectivamente), foram enfim efetuadas, e não havia ocorrido antes, por falta de comunicação com o MDA. Com relação a Meta 1 (Implantação do Sistema de Inspeção Sanitária nos municípios do Território Centro Serra), assim como a Meta 9 (Fortalecimento do Turismo Rural nos municípios do Território Centro Serra), solicitariam também a exclusão desses itens, considerando que os próprios municípios do território já vinham realizando (ou planejando) essas ações. Mesma situação foi para as metas 1 (Encontro de Capacitação em Cooperativismo) e 7 (Encontro de Capacitação dos Conselheiros Municipais), que decidiram pelo cancelamento delas. Considerando que as Unidades de Cooperativismo da EMATER/RS (UCP Santa Cruz do Sul), já vinha realizando esse tipo de trabalho, e ainda prestava assessoria para o território; assim como os conselhos municipais já participavam de treinamentos realizados por outras entidades, como a FAMURS, por exemplo.</p>
	<p>1) Planejamento das atividades do CODETER para os próximos três meses</p>	<p>1) Do planejamento das atividades do CODETER para os próximos três meses, foi encaminhado:</p> <p>a) indicação de novos representantes do CODETER (o assessor Angelo ficou de visitar os</p>

<p>Ata 03/2013</p> <p>19/08/2013</p> <p>Reunião NT e ND CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho - RS</p>	<p>2) Encaminhamentos para a seleção e cadastramento de um PROINF Para chamamento público SDT/DIP 01/2013.</p> <p>3) Informações e encaminhamentos sobre apoio do MDA para visita dos agricultores na Expointer 2013.</p> <p>4) Assuntos Gerais.</p>	<p>municípios para contatar as entidades, quando houvesse necessidade).</p> <p>b) atualizar e debater a situação de cada projeto apoiado pela SDT.</p> <p>c) definir o projeto PROINF na próxima Plenária do CODETER.</p> <p>2) Sobre o PROINF 2013, o Núcleo Técnico e Dirigente ficou de fazer estudo dos projetos em carteira no território para definir proposta junto ao CODETER, onde o assessor Angelo ressaltou que o prazo máximo para cadastramento no SICONV era 14 de setembro de 2013.</p> <p>3) Ficou estabelecida a saída para o dia 29 de agosto de 2013, sendo articulado quatro ônibus para a viagem, e com pontos de partida em diferentes lugares do território.</p> <p>4) O assessor territorial ficou de encaminhar o convite para a próxima Plenária Territorial e ficaram de dar continuidade ao debate sobre adesão dos municípios ao SUASA ou SUSAF.</p>
<p>Ata nº 04/2013</p> <p>04/09/2013</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho - RS</p>	<p>1) Apresentação do assessor territorial e da assessora técnica estadual.</p> <p>2) Retrospectiva e análise dos investimentos apoiados pelo MDA/SDT no Território</p> <p>3) Repasse viagem Expointer 2013.</p> <p>4) Análise de ofícios para inserção e/ou modificação de representantes no CODETER</p> <p>5) Assuntos Gerais</p>	<p>1) Apresentação do novo assessor territorial, e da assessora estadual do MDA</p> <p>2) Representante EMATER Reg. de Soledade e Representante STR de Lagoa Bonita do Sul apresentaram uma retrospectiva detalhada dos investimentos que foram apoiados pelo MDA/SDT no território. Sobre o contrato de Repasse nº 333.336 – 85/2010/MDA/CAIXA – Custeio – Programa PRONAT – que tinha vigência até 31/12/2013, e o CIS Vale do Jacuí como proponente, as metas realizadas foram: Meta 1 – Apoio para realização do 19º Encontro Intermunicipal de Mulheres do Território Centro Serra (valor total R\$ 19.900,00), Meta 3 – Viagens para Troca de Experiências em Economia Popular Solidária e dois dias de campo em propriedades de agricultores com produção para o mercado institucional (valor total R\$ 10.500,00) e Meta 4 – Realização de uma Feira de Economia Solidária (valor total R\$ 27.740,00), o que totalizou R\$ 58.140,00 de metas de custeio realizadas; já a meta não realizada, foi a Meta 2 – Oficinas de Capacitação de para Indígenas e Quilombolas (valor total R\$ 2.700, 00). Sobre o Contrato de repasse nº 334.429-20/2010/MDA/CAIXA-Custeio - Programa PRONAT-que tinha vigência até 31/12/2013, a meta realizada foi: Meta 8 – Fortalecimento de Organização Territorial de Jovens Rurais (R\$ 23.940,00); já as metas que ficaram para ser realizadas (mas que na verdade, foi solicitado pelo Colegiado o cancelamento delas) foram: Meta 1 – Implantação de sistema de inspeção sanitária nos municípios do</p>

		<p>Território Centro Serra (valor total R\$ 16.800,00), Meta 2 – Encontro de capacitação para Indígenas e Quilombolas (valor total R\$ 2.700,00), Meta 3 – Encontro de Capacitação em Cooperativismo (valor total R\$ 30.600,00), Meta 4 – Qualificação de agricultores familiares para comercialização no mercado institucional (valor total R\$ 8.460,00), Meta 5 – Custeio do CODETER (valor total R\$ 2.100,00), Meta 6 – Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais (valor total R\$ 10.500,00), Meta 7 – Encontro de Capacitação de Conselheiros Rurais (valor total R\$15.840,00), Meta 9 – Fortalecimento do turismo rural nos municípios do Território Centro Serra (valor total R\$ 16.800,00); logo, o valor geral total de custeio não realizado foi: R\$ 103.800,00. Já o <u>Contrato de Repasse nº 322.510-70/2010/MDA/CAIXA-Investimento-Programa PRONAT</u> teve todas as metas extintas por Decreto Presidencial em junho de 2012, sendo elas: Meta 1 – Construção de um pavilhão de 300 m<sup>2</sup> para sede de base de serviços e comercialização e central de comercialização (valor total R\$ 150.000,00), Meta 2 – Kit para processamento, embalagem e acondicionamento de sementes crioulas (valor total R\$ 25.000,00), Meta 3 – Aquisição de veículos 1.0, biocombustível, duas portas, destinado ao trabalho do CODETER (valor total R\$ 29.500,00), Meta 4 – Aquisição de um utilitário e dois veículos utilitários furgão destinados para Cooperativas (valor total R\$ 111.000,00), Meta 5 – Construção de Centro Cultural Guaranis (valor total R\$ 50.000,00), Meta 6 – Aquisição de um kit de equipamentos para horta comunitária para os públicos especiais: um para indígenas kaingang da Júlio Borges (valor total R\$ 30.000,00), Meta 7 – Aquisição de dois datas shows destinados a utilização pela Associação Regional de Jovens Rurais, Mulheres Agricultoras e CODETER (valor total R\$ 7.500,00), Meta 8 – Kit de acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (balanças, prateleiras, máquina de costurar sacos e caixas plásticas; valor total R\$ 30.000,00), Meta 9 – Kit para construção de uma rede de água potável para Comunidade Quilombola Júlio Borges (valor total R\$ 27.250,00); Todos os itens totalizaram R\$ 325.000,00 no valor geral de investimentos não realizados. O Contrato de Repasse nº 322.695-06/2010/MDA/CAIXA – Investimento – Programa PRONAT, que tinha vigência até 31/12/2013, apresentava metas em processo de licitação e metas canceladas. As metas em processo de licitação eram: Meta 1 – Aquisição de equipamentos máquinas de costura destinadas a Comunidade Quilombola (valor total R\$ 4.000,00), Meta 2 – Aquisição de um caminhão carroceria de madeira/com capacidade de carga de 4 ton. (valor total R\$ 120.000,00),</p>
--	--	---

		<p>Meta 3 – Kit de condicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (valor total R\$ 33.500,00), Meta 4 – Aquisição de kit de equipamentos diversos para instrumentalização da base de serviços de comercialização (valor total R\$ 82.500,00), Meta 5 – Aquisição de uma câmara fria (valor total R\$ 75.000,00), Meta 6 – Aquisição de um kit de equipamentos para horta comunitária para públicos especiais/comunidades quilombolas (valor total R\$ 30.000,00), Meta 8 – Aquisição de Kits de informática para jovens rurais (valor total R\$ 30.000,00); todas essas metas totalizam R\$ 375.000,00 que ainda estavam para ser licitadas. Mas houve ainda uma meta cancelada, sendo ela: Meta 7 – Construção de Centro Cultural Quilombola – Comunidade Novo Horizonte (valor total R\$ 35.000,00). O Investimento 2011: Proposta SICONV nº 057115/2011, no valor de R\$ 300.000,00, estava com os recursos contratados e a obras em execução, sendo as propostas: a construção de um pavilhão em alvenaria com 490 m<sup>2</sup> de área (valor total aproximado de R\$ 120.000,00) e aquisição de duas câmaras frias (valor total R\$ 216.000,00) para armazenamento de frutas e com capacidade de armazenagem de 100 ton.; tendo como proponente a Prefeitura Municipal de Passa Sete. Já o Investimento 2012, que totalizou R\$ 600.000,00, teve três projetos elencados, sendo que um deles foi proposto pelo CIS Vale do Jacuí, que como possuía problema administrativo em um dos municípios que o constituía, não podia executar o projeto (visando o fortalecimento da cadeia produtiva da piscicultura, fruticultura e produção e beneficiamento de sementes crioulas), então foi retornado pra plenária para ser discutido.</p> <p><b>3)</b>A participação foi muito proveitosa, foram quatro ônibus financiados pelo território, onde o assessor territorial Ângelo Viega destacou o importante trabalho executado por seu antecessor e da EMATER na definição dos roteiros.</p> <p><b>4) A)</b> Representante dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), coordenado pela AFUBRA, falou sobre o Programa B) Houve interesse dos municípios do Centro Serra em aderir aos Sistemas Integrados de Inspeção Sanitária existentes na região (SUASA ou SUSAF) em forma de consórcio, e estavam juntando subsídios para isso. A assessora estadual do MDA sinalizou o apoio da entidade para os municípios interessados a aderir a um desses programas. C) Apresentação e defesa de propostas dos projetos PROINF 2013: sugerido e aprovado pela plenária o projeto elencado que não foi aprovado em 2012 (com valor estimado de aproximadamente R\$ 325.000,00), em virtude da sua importância pra todo o território (Aquisição de máquinas,</p>
--	--	---

		equipamentos para processamento, embalagem e armazenagem de produtos). Ficando a cargo do NT e ND encaminhar os trâmites necessários.
Ata nº 05/2013 18/09/2013 Reunião NT do CODETER Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho – RS	1) Analisar e emitir parecer ao projeto PROINF 2013	1) Sendo esta deliberação encaminhada pela Plenária do CODETER, o Núcleo Técnico emitiu parecer favorável ao projeto apresentado, considerando que este ainda contemplava famílias endividadas no CADÚnico, estava em consonância com o diagnóstico territorial e favoreceria diversas cadeias produtivas do território (sementes crioulas, pescado e fruticultura), tendo na Prefeitura de Arroio do Tigre a entidade proponente.
Ata nº 06/2013 05/11/2013 Plenária CODETER Local: Câmara de Vereadores de Arroio do Tigre – RS	1) Breve explanação sobre o histórico do Território Centro Serra 2) Explanação da Situação do Projeto PROINF 2013 cadastrado no SICON nº 060977/2013 3) Situação atual dos projetos encaminhados pelo CODETER, cadastrados no SICONV via Consórcio Intermunicipal Vale do Jacuí 4) Indicação de nomes de representantes do CODETER para Encontro da Rede Estadual de Colegiados 5) Análise do regimento interno do CODETER	1) A pedido do assessor territorial, por conta da participação de pessoas/entidades que desejavam se inserir no Colegiado Territorial, Representante da EMATER Reg. de Soledade fez mais uma explanação do histórico do território. 2) O projeto foi proposto pela Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre, sendo estabelecidas parcerias para execução dos recursos e apoio a Associação de Produtores de Peixe (Sobradinho-RS), Associação de Guardiões de Sementes Crioulas (Ibarama) e Agroindústrias de Sucos (Arroio do Tigre-RS), totalizando R\$ 225.000,00. 3) A) Contrato de Repasse nº 333.33685/2010/MDA/CAIXA/ Custeio Programa PRONAT, vigente até 30/12/2013 A.1) Metas realizadas e recursos já executados e pagos: Meta 01 – Apoio para realização do 19º Encontro Intermunicipal de Mulheres do Território Centro Serra, Meta 03 – Viagens para troca de experiências de dois dias em Economia Popular e Solidária, Meta 04 – Realização de uma Feira de Economia Popular e Solidária. A.2) Meta em que foi solicitada a exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013 do CODETER: Meta 02 – Oficinas de capacitação para Indígenas e Quilombolas. B) Contrato de Repasse nº 334.42920/2010/MDA/CAIXA – Custeio do Programa PRONAT, vigente até 31/12/2013. B.1) Projetos com meta realizada, com recurso executado, mas aguardava pagamento dos itens: Meta 08 – Fortalecimento da Organização Territorial de Jovens Rurais, 8.1 – Seminário Territorial de Jovens Rurais, realizado dia 15/06/2013, em Sobradinho-RS; 8.2. Encontros Municipais de Jovens Rurais (12 encontros), realizados nos municípios de Cerro Branco (04/01/2013), Estrela Velha (01/02/2013), Passa

	<p>6) Indicação de novos membros para compor o CODETER</p> <p>7) Matriz de Planejamento para os próximos meses</p> <p>8) Assuntos Gerais</p>	<p>Sete (18/02/2013), Segredo (20/02/2013), Arroio do Tigre (21/02/2013), Lagoão (27/02/2013), Lagoa Bonita do Sul (05/03/2013), Sobradinho (14/03/2013), Ibarama (15/03/2013), Jacuizinho (20/03/2013), Tunas (21/03/2013) e Salto do Jacuí (22/03/2013).</p> <p>B.2) Metas em que foi solicitado exclusão/cancelamento conforme ata nº 02/2013: Meta 01 – Implantação de Sistema de Inspeção Sanitária nos municípios do Território Centro Serra, Meta 02 – Encontro de Capacitação para Indígenas e Quilombolas, Meta -03. Encontro de Capacitação em Cooperativismo, Meta 04 – Qualificação de agricultores familiares para comercialização no Mercado Institucional, Meta 05 – Custeio do CODETER, Meta 06 – Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Meta 07 – Encontro de Capacitação de Conselheiros Municipais, Meta 09 – Fortalecimento do Turismo Rural nos municípios do Território Centro Serra.</p> <p>C) Contrato de Repasse nº 322.510.70/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT – Extinto completamente através de Decreto Presidencial de junho de 2012. Meta 01- Construção de um pavilhão de 300 m<sup>2</sup> para sede da base de serviços e comercialização e Central de Comercialização (R\$ 150.000,00), Meta 02 – Kit para processamento de embalagem e acondicionamento de Sementes Crioulas (R\$ 25.000,00), Meta 03 – Aquisição de veículos 1.0 biocombustível, duas portas, destinado ao trabalho do CODETER (R\$ 29,250,00), Meta 04 – Aquisição de 01 utilitário leve de 02 veículos (R\$ 29.250,00), Meta 05 – Construção de Centro Cultural Guarani (R\$ 50.000,00), Meta 06 – Aquisição de 01 Kit de Equipamentos para Horta Comunitária para os públicos especiais, para indígenas Kaingangs de Júlio Borges (R\$ 30.000,00), Meta 07 – Aquisição de dois datas show destinados a Associação Regional de Jovens Rurais, Mulheres, Agricultoras e CODETER (R\$ 7.500,00), Meta 08 – Kit de acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (R\$ 30.000,00), Meta 09 – Kit para construção de uma rede de água potável para Comunidade Quilombola da Júlio Borges (R\$ 27.250,00).</p> <p>D) Contrato de Repasse nº 322.69506/2010/MDA/CAIXA – Investimento Programa PRONAT, com vigência até 31/12/2013.</p> <p>D.1) Processo em fase de levantamento de preços e elaboração de minutas: Meta 01 – Aquisição de equipamentos máquinas de costura destinadas a Comunidade Quilombola (R\$ 4.000,00), Meta 02 – Aquisição de 01 caminhão carroceria de madeira, capacidade de carga de 4 ton. (R\$ 120.000,00), Meta 03 – Kit de</p>
--	--	---

		<p>       acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (R\$ 33.500,00), Meta 04 – Aquisição de Kit de Equipamentos diversos para instrumentalizar a base de serviços e comercialização (R\$ 88.500,00), Meta 09 – Aquisição de 01 utilitário furgão (R\$ 35.000,00).     </p> <p>       D.2) Metas que o pregão estavam previstos para ocorrer: Meta 05 – Aquisição de uma câmara fria (R\$ 75.000,00), pregão ocorreria em 14/11/2013; Meta 08 – Aquisição de Kits de Informática/15 microcomputadores (R\$ 35.000,00), pregão ocorreria em 07/11/2013.     </p> <p>       D.3) Extinto por problemas de titularidade da área: Meta 07 – Construção de Centro Cultural Quilombola, Comunidade Novo Horizonte (R\$ 50.000,00)     </p> <p>       D.4) Demais projetos em andamento: Aquisição de um caminhão, cadastrado no SICONV pela Prefeitura de Salto do Jacuí em 2012, já tinha sido licitado, prefeitura aguardava entrega pela empresa vencedora de licitação, para colocação do tanque isotérmico, o caminhão será utilizado no transporte de leite do assentamento de agricultores no município de Salto Jacuí. Projeto cadastrado em 2011 pelo município de Passa Sete (valor R\$ 336.000,00) para a construção de pavilhão de 490 m<sup>2</sup>, e duas câmaras frias. Construção já havia sido licitada e estava em construção, com previsão do término da obra para dezembro de 2013.     </p> <p> <b>4)</b>Representante APATI/MPA e Representante do STR de Lagoa Bonita do Sul) permanecem como representantes para o encontro, e o terceiro nome seria indicado posteriormente.     </p> <p> <b>5)</b>Foi verificado que a composição do Núcleo Técnico e Núcleo Dirigente não estava sendo observada a questão de gênero no número de representantes, sendo definido o envio do regimento (por e-mail) a todos(as), para que possa ser feita a readequação dos integrantes, ficando para a próxima plenária a definição do número de representantes no quesito gênero.     </p> <p> <b>6)</b>A Associação de Apicultores de Lagoa Bonita do Sul solicitou acento no CODETER, indicando Leomar da Silva como representante, mas se baseando no Regimento Interno, definiram que essa participação poderia ser como ouvinte, sem direito a voto, até o mês de julho de 2014, quando seria homologada a participação.     </p> <p> <b>7)</b>O assessor territorial informou que na Reunião de Planejamento das ações territoriais que ocorreu em Porto Alegre, de 22 a 24/10/2013, não teve representante do Colegiado Centro Serra, e na ocasião, foi elaborada a Matriz para os territórios, o assessor fez a apresentação da matriz planejada até o mês de março de 2014, a     </p>
--	--	--

		<p>mesma foi aprovada pelos presentes na plenária com algumas alterações.</p> <p><b>8) Assuntos Gerais:</b>  A) Representante do APL Vale do Rio Pardo falou da importância do Colegiado do Território Centro Serra e o APL desenvolverem atividades em parceria, pois os objetivos dos programas convergiam, sendo feita sugestão pela plenária da reestruturação do PTDRS (atualização de dados) seja feita em parceria com o APL, que ficou de fazer seu diagnóstico e plano de desenvolvimento.  B) Representante STR de Lagoa Bonita do Sul e Representante da EMATER de Passa Sete participaram da Segunda Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidária (que ocorreu em Brasília) como representantes do CODETER.  C) Sobre adesão dos municípios ao SUASA ou SUSAF, o assessor territorial informou que os dois primeiros municípios do território que receberem a homologação, serão contemplados com o kit do MDA.</p>
<p>Ata nº 07/2013 03/12/2013</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Arroio do Tigre</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Situação dos projetos encaminhados pelo CODETER, cadastrados no SICONV via Consórcio Intermunicipal Vale do Jacuí.</li> <li>2) Situação do projeto sob o Contrato nº 39792568, com proponente a Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre</li> <li>3) Definição da indicação dos quatro municípios que irão receber o kit para inspeção sanitária</li> <li>4) Indicação do terceiro representante do CODETER Centro Serra no Encontro da Rede Estadual de Colegiados.</li> </ol>	<p>1) A) Situação do Contrato de Repasse nº 322.695.05/2010, com metas já licitadas: Meta 05 – Aquisição de Câmara Fria e Meta 08 – Kit de informática, 15 micro-computadores.  B) Contrato de Repasse nº 334.429.20/2010 – Custeio Programa PRONAT, com vigência até 31/12/2013.  B.1) Metas realizadas: Meta 08 – Fortalecimento da Organização Territorial de Jovens Rurais, 8.1. Seminário Territorial de Jovens Rurais (realizado em Sobradinho no dia 15/06/2013), 8.2. Encontros Municipais de Jovens Rurais, 12 encontros realizados nos seguintes municípios: Cerro Branco (04/01/2013), Estrela Velha (01/02/2013), Passa Sete (18/02/2013), Segredo (20/02/2013), Arroio do Tigre (21/02/2013), Lagoão (27/02/2013), Lagoa Bonita do Sul (05/03/2013), Sobradinho (14/03/2013), Ibarama (15/03/2013), Jacuizinho (20/03/2013), Tunas (21/03/2013), Salto do Jacuí (22/03/2013).  B.2) Metas não realizadas e solicitada exclusão/cancelamento conforme ata do CODETER nº 02/2013: Meta 01 – Instalação de Sistema de Inspeção Sanitária no Território Centro Serra, Meta 02 – Encontro de Capacitação para Indígenas e Quilombolas, Meta 03 – Encontro de Capacitação em Cooperativismo, Meta 04 – Qualificação de agricultores familiares para comercialização no mercado institucional, Meta 05 – Custeio do CODETER, Meta 06 – Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Meta 07 – Encontro de capacitação de Conselheiros Municipal e Meta 09 – Fortalecimento do Turismo Rural nos municípios</p>

		<p>do Território Centro Serra.</p> <p>C) Pela demora da liberação de pagamento pela SDT dos itens executados e não pagos, o Colegiado decidiu emitir uma nota endereçada ao MDA, repudiando a situação e determinando que não mais houvessem reuniões do colegiado até que fossem resolvidas as pendências.</p> <p>2) Ficou para ser licitado até 30/09/2014, e a Prefeitura estava aguardando aprovação da Caixa da alteração do Plano de Trabalho, para realizar a licitação.</p> <p>3) A indicação dos quatro municípios que foram credenciados a receber o kit para inspeção sanitária, seguem a seguinte ordem: Segredo, Arroio do Tigre, Sobradinho e Lagoa Bonita do Sul. Os dois primeiros que receberam a homologação de adesão ao SUSAF ou SUASA serão os inicialmente contemplados.</p> <p>4) Representante do poder público de Sobradinho foi o terceiro nome indicado para participar do Encontro da Rede Estadual de Colegiados.</p>
<p>Ata 01/2014</p> <p>19/02/2014</p> <p>Reunião NT e ND CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho – RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Participação dos públicos especiais na Plenária e criação de uma coordenação do núcleo dirigente e secretaria.</li> <li>2) Definição dos representantes do CODETER que participarão do Encontro da Rede Estadual</li> <li>3) Situação atual dos projetos</li> <li>4) Participação de jovem rural no Seminário de Juventude Rural e Agricultura Familiar</li> <li>5) Possibilidade de doação de maquinário agrícola para o território.</li> </ol>	<p>1) Assessora Estadual do MDA disse a importância da participação dos públicos especiais na composição do CODETER, e sugeriu uma nova reestruturação da plenária, propondo a criação de uma coordenação do Núcleo Dirigente e uma Secretaria.</p> <p>2) Representante do STR de Lagoa Bonita do Sul, Representante do poder público de Sobradinho e Representante MPA Arroio do Tigre/APATI, foram os representantes do CODETER para participar do encontro da Rede Estadual de CODETERs.</p> <p>3) PROINF 2013 estava em processo de licitação, só faltando os orçamentos. Relatou a entrega dos Kits dissemina e Kit SUASA.</p> <p>4) Representante AREJUR relatou sobre sua participação no Seminário em Porto Alegre, nos dias 05 e 06 de fevereiro, salientando a importância dos jovens da região no contexto da agricultura familiar.</p> <p>5) Assessor territorial comentou da possibilidade do território receber um automóvel usado, máquina para produção de cera laminada (que ficaria na Associação de Apicultores de Lagoa Bonita do Sul), que seriam cedidos pela FEPAGRO. A Plenária aprovou por unanimidade, e o CIS Vale do Jacuí ficou de encaminhar um ofício a FEPAGRO, solicitando a doação.</p>

<p>Ata nº 02/2014 08/07/2014 Plenária CODETER Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho – RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Entrega de equipamentos em Escola de Segredo, referentes ao PROINF 2010/2011</li> <li>2) Repasse sobre participação no Encontro Nacional de Colegiados Territoriais</li> <li>3) Reclamação sobre os entraves legais que prejudicam os públicos especiais no acesso a política territorial</li> <li>4) Apresentação do “Manual Operacional do PROINF 2014”</li> <li>5) Apresentação das propostas para investimentos PROINF 2014</li> <li>6) Edital do CNPq para contratação de Assessoria aos Territórios Rurais</li> </ol>	<p>1)A entrega dos equipamentos ocorreu na Escola Pedro Silveira, na localidade de Serrinha Velha, em Segredo-RS.</p> <p>2)Na condição de representante do território, o representante do poder público de Sobradinho participou do evento que ocorreu em Salvador-BA, de 19 a 23/05/2014, onde salientou a importância do PRONAT como instrumento para um sistema democrático de busca de recursos com a participação direta da sociedade e que o território deve manter um banco de projetos.</p> <p>3)Representante da EMATER Salto do Jacuí quem fez a reclamação.</p> <p>4)Representante da EMATER Reg. de Soledade apresentou o Manual</p> <p>5) Apresentação das propostas:</p> <p>a) Sec.de Agr. de Segredo – Projeto de construção da Feira do Produtor para o município (valor total R\$ 60.000,00). Como o recurso mínimo exigido para construção era R\$ 250.000,00, o secretário acenou com a possibilidade de construir um pavilhão para a Agricultura Familiar junto ao Parque Municipal de Eventos.</p> <p>b)Representa da EMATER Reg. de Soledade apresentou proposta para aquisição de equipamentos para uma unidade de produção e distribuição de sementes e mudas, e um lonão de aproximadamente 2000 m², para estruturação de feiras e incentivo a comercialização às mulheres trabalhadoras rurais.</p> <p>c)Município de Salto do Jacuí – Aquisição de três carretas para transporte de silagem (R\$ 60.000)</p> <p>d) Sindicato Rural de Sobradinho – Aquisição de uma máquina para beneficiamento e embalagem de feijão.</p> <p>Em consonância com o Manual do PROINF 2014, Programa 49.000 2014.0120, o território priorizou a proposta no tema “Apoio à estruturação de empreendimentos públicos para a Agricultura Familiar dos Territórios Rurais”, nos objetos: I) Comercialização (estruturação de feiras – equipamentos); II) Produção (Estruturação de unidades de produção e distribuição de sementes e mudas), onde foi salientado que os projetos seriam desenvolvidos de forma coletiva e coordenados pelas mulheres trabalhadoras rurais do território. As demais</p>
--	---	---

		<p>propostas ficaram para estudo, e a possível execução ficou para o PROINF 2015</p> <p>6) Jesus sugeriu que os membros do território entrassem em contato com o pessoal da UFSM, para definir algumas ações referentes ao edital do CNPq.</p>
<p>Ata 03/2014 28/10/2014  Plenária CODETER  Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho-RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Leitura da ata da última plenária</li> <li>2) Explicação sobre o projeto de investimento PROINF 2014, cadastrado no SICONV nº 045005/2014</li> <li>3) Forma de gestão dos investimentos do PROINF 2014</li> <li>4) Situação do pregão do PROINF 2012 realizado pela Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre</li> </ol>	<p>1) Representante do poder público de Arroio do Tigre disse que nenhuma empresa se interessou pelo pregão, sendo alegado defasagem nos valores apresentados no projeto, e sugeriu que fosse adquirido outro objeto (caminhão furgão) para a prefeitura do município, visando entregar os alimentos dos agricultores familiares para o PNAE. Representante STR de Sobradinho sugeriu a destinação dos recursos como sugerido pelo Secretário de Arroio do Tigre. Já o Representante da COOPSERRA, defendeu que a compra do veículo fosse destinada para a entidade que representa, além da troca do objeto, seria feito a troca do beneficiário. Já o representante do MPA de Arroio do Tigre/APATI, sugeriu que fosse prorrogado o prazo para aquisição dos recursos do PROINF 2012.</p> <p>Ficou decidido que o Representante da EMATER de Sobradinho iria a Arroio do Tigre solicitar a prorrogação do prazo para execução do PROINF 2012, e ficou decidido que, devido a baixa participação nessa plenária, a decisão seria tomada impreterivelmente na plenária seguinte (tanto para a troca de objeto, como de beneficiado), com os participantes que estiverem presentes.</p>
<p>Ata 04/2014 16/12/2014  Plenária CODETER</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prorrogação do prazo do PROINF 2012</li> <li>2) Apresentação da nova assessora territorial, análise da conjuntura naquele momento e a futura assessoria territorial (UFSM)</li> <li>3) Sobre a Casa Digital e a aprovação do PROINF 2014 cadastrado no SICONV</li> </ol>	<p>1) PROINF 2012 foi prorrogado para o dia 30/07/2015.</p> <p>2) Assessora Estadual do MDA fez um apanhado da situação naquele momento e apresentou a nova assessora territorial. A proposta de assessoria do território aprovada mediante edital, pelo professor da UFSM, foi aprovada. Com o andamento da nova proposta, o território passaria a ser assessorado por uma equipe de quatro pessoas (com um coordenador geral, um gestor social, um gestor de dinamização econômica e um bolsista).</p> <p>3) A assessora estadual falou sobre a Casa Digital que foi instalada no município de Segredo, faltando a antena para funcionar a internet, que deveria chegar na semana seguinte. Foi aprovado o PROINF 2014 cadastrado no SICONV.</p>

<p>Local: Polo Regional de Sobradinho-RS</p>	<p>4) Programa Crédito Fundiário</p> <p>5) PRONAT Campo</p> <p>6) Apresentação e encaminhamento</p>	<p>4)O programa voltou a funcionar com algumas alterações (como a diminuição de juros, por exemplo), o que possibilitaria a compra entre parentes (herdeiros).</p> <p>5)O PRONAT Campo, que já funcionava em Tunas, foi conveniado com a Prefeitura Municipal e não passou pelo conhecimento e análise/aprovação do território.</p> <p>6)Representante do STR de Lagoa Bonita do Sul orientou a nova assessora (que ficaria contratada por quatro meses) a enviar ofício aos municípios que receberam recurso e não foram na reunião. Neste sentido, representante EMATER de Ibarama colocou que o Regimento Interno deveria ser respeitado, pois alguns municípios somente encaminhavam representantes quando tinha interesse em cadastrar palestra e proposta. Representante do MPA de Arroio do Tigre/APATI colocou o descaso e má vontade do CIS Vale do Jacuí em relação as pendências de dois projetos do PROINF 2010/2012. Assessora Estadual do MDA sugeriu tirar uma comissão entre os presentes em participar da reunião dos prefeitos do Centro Serra, considerando que o PROINF 2010 serão beneficiados vários municípios. A comissão foi formada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessor do território</li> <li>• Representante MPA Arroio do Tigre/APATIR</li> <li>• Representante poder público de Salto do Jacuí)</li> </ul> <p>Comissão para se reunir com o prefeito de Arroio de Tigre, pra tratar sobre o PROINF 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessor Territorial</li> <li>• Representante COOPSERRA de Arroio do Tigre</li> <li>• Representante MPA de Arroio do Tig/APATIE</li> <li>• Representante da EMATER de Sobradinho</li> </ul> <p>Representante da APROLERI agradeceu o território pelo caminhão de esotérico que receberam pelo PROINF/2012.</p>
<p>Ata nº 01/2015</p> <p>19/01/2015</p> <p>Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente</p> <p>Local: Prefeitura Municipal de Sobradinho-RS</p>	<p>1) Apresentação dos assessores a serem contratados pelo edital do CNPq</p> <p>2) Marcação da data da próxima da Plenária Territorial.</p>	<p>1)Contextualização do Território Centro Serra aos novos assessores, feita pelo Representante da EMATER da Reg. de Soledade.</p> <p>2) Programada uma reunião conjunta pela assessora territorial e Núcleo Técnico e Dirigente, a pedido dos futuros assessores vinculados ao NEDET Centro Serra/UFMS</p> <p>3)Equipe de assessores iniciaram os trabalhos em abril, sendo marcada a plenária seguinte para o dia 27/02/2015. Novos assessores e a então assessora territorial, ficaram de realizar reuniões microrregionais para estabelecer contatos com as entidades para incentivar a participação no dia</p>

		27/02, quando foi feita a apresentação do NEDET.
Ata nº 02/2015 27/02/2015 Plenária CODETER Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho - RS	<p>1) Mesa de abertura</p> <p>2) Histórico do Colegiado Territorial</p> <p>3) Apresentação da equipe técnica</p> <p>4) Apresentação do Projeto de Implantação do NEDET Centro Serra</p> <p>5) Encaminhamento sobre os Projetos Territoriais ainda não executados</p> <p>6) Cadastro de representantes do Colegiado Territorial Centro Serra.</p>	<p><b>1)</b>Mesa de abertura foi composta inicialmente pelo representante do poder público de Sobradinho e também integrante do NT do CODETER, , representante da EMATER de Sobradinho e também integrante do NT do CODETER, Sílvia Calgaro Neto (futuro Assessor de Gestão Social do território), Assessora territorial atual, representante EMATER Reg. de Soledade e também integrante do ND, e Delegado do MDA do RS.</p> <p><b>2)</b>Representante da EMATER Reg. de Soledade fez essa abordagem histórica do Território, desde a solicitação dos prefeitos da região ao MDA em 2006, para constituição do território, passando pela elaboração dos primeiros projetos territoriais em 2008, e colocando os avanços que foram possíveis com os projetos executados, assim como as limitações encontradas nos projetos que não foram executados.</p> <p><b>3/4)</b> Na sequência, Sílvia Calgaro Neto (assessor de gestão social) e Martin Dorneles (assessor de inclusão produtiva), que assumiram o território em abril daquele ano, apresentaram o projeto de apoio ao território, com a disponibilização de assessores vinculados a UFMS e ao CNPq.</p> <p><b>5)</b>A assessora territorial não conseguiu agendar as reuniões programadas, mesmo tendo feito várias tentativas com a Prefeitura de Arroio do Tigre (prefeito estava de férias, e quando retornou, não tinha agenda disponível) e o CIS Vale do Jacuí (dificuldades semelhantes a primeira). Os recursos do PROINF 2012 seriam devolvidos, mas o delegado do MDA sugeriu que se fizesse uma nova tentativa para executar o recurso, sendo definido que o NT e ND do CODETER iria tentar mais uma reunião com o prefeito de Arroio do Tigre. Com relação ao PROINF 2010, que algumas metas ainda não tinha sido cumpridas, seria feito também mais um contato com o CIS Vale do Jacuí, entidade proponente, para resolver a situação.</p> <p><b>6)</b>Assessores do NEDET Centro Serra/UFMS fizeram o cadastramento dos presentes.</p>
Ata nº 03/2015		<p><b>1/2)</b>A situação do projeto territorial de 2010, sob a proposta 002856/2010, que estava parcialmente executado, era a seguinte:</p> <p>a) Possuía Nove metas, entre elas uma foi cancelada (Meta 07 – Construção de Centro Cultural), duas já haviam sido executadas (Meta 02 – Aquisição de caminhão com carroceria de madeira e Meta 08 – Aquisição de kits de informática com 15 microcomputadores); e das</p>

<p>10/03/2015</p> <p>Reunião com representantes do ND CODETER, CIS Vale do Jacuí e o prefeito de Novo Cabrais.</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho-RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Detectar a real situação de cada meta do projeto territorial</li> <li>2) Definir ações para a execução das metas ainda não executadas.</li> </ol>	<p>seis metas restantes, três estavam em fase de orçamentação para o processo licitatório, faltando a entrega do equipamento pela empresa vencedora da licitação, e duas precisavam ser ajustadas. A primeira delas (Meta 04 – Aquisição de Kit de Equipamentos para a Base de Serviços e Comercialização), que possuía uma lista com 12 itens, somente 7 estavam disponíveis para compra, sendo pensado fazer uma consulta ao MDA, pra ver como poderiam resolver. Na segunda (Meta 09 - Aquisição de um utilitário furgão), o recurso disponível era insuficiente para a compra do item, seria tratada com uma das prefeituras que compõe o Consórcio (sendo este o proponente), uma contrapartida para aquisição desse furgão, sendo encaminhada também uma consulta do MDA, pra ver a possibilidade. Sobre a Meta 02, a empresa que ganhou a licitação foi contatada para entregar a câmara fria, que por telefone, havia se comprometido a enviar; mas como a CEF não autorizou o pagamento, devido a defasagem dos valores depois de ter passado um ano do prazo; neste sentido, integrantes do NT do CODETER, assim como servidores do CIS Vale do Jacuí e servidoras da prefeitura de Novo Cabrais, ficaram de buscar uma alternativa. As mesmas pessoas vinculadas ao CIS Vale do Jacuí, também ficaram de providenciar os orçamentos que estavam faltando para execução da Meta 01 – Aquisição de 04 máquinas de costura no valor de R\$ 2.500,00, que deverão ser destinadas para a Comunidade Quilombola de Júlio Borges, Salto de Jacuí-RS.</p>
<p>Ata nº 04/2015</p> <p>26/06/2015</p> <p>Reunião NT e ND CODETER</p> <p>Local: Sala de reuniões da Prefeitura de Sobradinho-RS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Levantamento realizado das ações encaminhadas e executadas pelo CODETER Centro Serra entre 2010 e 2014.</li> <li>2) Necessidade de alteração do objeto do PROINF 2012, inscrito no SISCONV nº 037625/2012</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Não consta nada na ata</li> <li>2) O proponente do projeto era o município de Arroio do Tigre, tendo o mesmo como proposta inicial três etapas: Etapa 01 – Aquisição de um veículo furgão novo tipo eletrônico, turbo diese (R\$ 109.000,00), Etapa nº 02 – Aquisição de um kit de acondicionamento, armazenagem e carregamento de produtos (R\$ 6.000,00) e Etapa nº 03 – Aquisição de um veículo furgão (R\$ 35.000,00). Depois de três anos do encaminhamento inicial, tendo sido feito um pregão e nenhuma empresa tendo aparecido, assim como da defasagem dos valores dos itens, decidiram por excluir a etapa 03, e readequar as outras duas, para prosseguir com o processo licitatório.</li> </ol>

<p>Ata nº 05/2015</p> <p>05/08/2015</p> <p>Plenária do CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Sobradinho-RS</p>	<p>1) Definição dos projetos que passarão pela apreciação dos órgãos competentes a fim de cumprir com o objetivos definidos pelo “Manual Operacional do PROINF 2015 – Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais”</p> <p>2) Criação do Comitê Territorial da Juventude do Território Centro Serra e do Comitê de Mulheres do Território Centro Serra.</p>	<p>1)A) Construção de Infraestrutura para Comercialização da Produção Agropecuária, no município de Ibarama.</p> <p>B) Melhoria da Infraestrutura Produtiva da Associação Comunitária da Remanescentes de Quilombo Júlio Borges com foco na Segurança Alimentar e na Inclusão Produtiva, no Município de Salto do Jacuí.</p> <p>2)Aprovada a nominata de composição do Comitê Territorial de Juventude do Território Centro Serra, que contou com os seguintes representantes: Representante AMJURPS, Representante AJURATI e Representante AREJUR. O Comitê de Mulheres do Território Centro Serra foi inicialmente composto por: Representante ATR de Segredo, Representante ATR de Arroio do Tigre e Representante AMJURPS.</p>
<p>Ata nº 06/2015</p> <p>04/12/2015</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Piscicultura Tramontini, Salto do Jacuí-RS</p> <p>:</p>	<p>A plenária se constituiu em três blocos temáticos:</p> <p>1) Análise das ações realizadas e perspectivas futuras para o Desenvolvimento Territorial do Centro Serra</p> <p>2) Atualização e recomposição das instâncias territoriais e câmaras temáticas</p> <p>3) Encaminhamentos e pactuações para a atuação do Colegiado e da assessoria do NEDET Centro Serra para o ano de 2016</p>	<p>1)Realizadas intervenções e mesas de trabalho que se dedicavam a entender e debater as possibilidades e perspectivas para o Desenvolvimento Territorial em 2016, assim como as possíveis articulações e redes sociais para o melhor funcionamento e operacionalização de políticas no Território Centro Serra. Sendo finalizado com uma análise dos investimentos encaminhados pelo CODETER Centro Serra entre os anos de 2006 e 2015, onde enfatizou a necessidade de realizar uma análise técnica mais minuciosa de projetos de infraestrutura.</p> <p>2) Conduziram o bloco buscando redefinir e renovar a composição das diferentes instâncias territoriais, sendo isto realizado continuamente. Então, deliberaram pela renovação dos componentes da Plenária Territorial, do Núcleo Técnico, do Núcleo Dirigente, do Comitê Territorial de Mulheres, do Comitê Territorial de Jovens e, foram constituídos os Comitês Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais e de Avaliação e Monitoramento.</p> <p>3)Realizaram encaminhamentos para a atuação da equipe técnica do NEDET Centro Serra para o ano de 2016, que deveria focar-se na definição de critérios para avaliação e seleção de projetos pelo CODETER Centro Serra. E com isto, se estabeleceu o calendário de atividades para o ano seguinte.</p>
<p>Ata nº 01/2016</p>	<p>1) Definição dos critérios para a seleção de projetos</p>	<p>1)Representantes da EMATER de Ibarama e MPA (Arroio do Tigre) questionaram sobre o processo da entrada de novas entidades para o CODETER Centro Serra, afirmando que nem todas elas estariam aptas a participar. Também</p>

<p>26/02/2016</p> <p>Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER</p> <p>Local: Sala de reuniões da Prefeitura de Sobradinho-RS</p>	<p>2) Construção de orientações para a avaliação técnica de projetos</p> <p>3) Encaminhamentos para a próxima Plenária Territorial</p>	<p>indagaram sobre o estabelecimento de critérios para a seleção de projetos, sendo contra argumentado que o estabelecimento de critérios para a seleção e avaliação de projetos seguia o que estava previsto no PTDRS, onde se abria possibilidades para a livre entrada de entidades no CODETER Centro Serra.</p> <p>2) Os integrantes do NT e ND definiram os critérios para a seleção de projetos, onde dão preferência aos públicos prioritários e o público de menor renda.</p> <p>3) Ficou estabelecido a continuidade do trabalho de construção de projetos elencados na reunião, que será discutido na próxima reunião do NT e ND do CODETER.</p>
<p>Ata nº 02</p> <p>15/03/2016</p> <p>Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER</p> <p>Local: CTG Estrela do Pago, em Estrela Velha-RS</p>	<p>1) Continuidade dos trabalhos de definição de critérios para a seleção de projetos.</p> <p>2) Encaminhamentos para a Seleção de Projetos para a Seleção de Projetos para o edital PROINF Mulher 2016</p>	<p>1) Redução dos critérios previamente identificados (de onze para dez), onde retirou-se o critério de priorizar os públicos de menor renda. Ficou estabelecido a continuidade e finalização do trabalho de construção dos critérios de avaliação dos projetos elencados, durante a Plenária Territorial que aconteceu na tarde deste mesmo dia.</p> <p>2) Estabeleceu-se a data de 30 de março de 2016 como limite para o encaminhamento de projetos voltados ao PROINF Mulher 2016, à avaliação dos Núcleos Técnico e Dirigente, que se reuniram no dia 06 de abril de 2016, para fazer a avaliação dos projetos de acordo com os critérios estabelecidos pelo CODETER.</p>
<p>Ata nº 03/2016</p> <p>15/03/2016</p> <p>Plenária do CODETER</p> <p>Local: CTG Estrela do Pago, Estrela Velha-RS</p>	<p>1) Definição de critérios para a avaliação e seleção de projetos</p> <p>2) Encaminhamentos para a Seleção de Projetos para o edital PROINF MULHER 2016</p>	<p>1) Os dez critérios indicados previamente pelos NT e ND do CODETER Centro Serra, foram trabalhados individualmente para que fossem acrescentados subcritérios aos mesmos, fazendo-se de forma participativa, objetivando tornar o processo de seleção e avaliação mais transparente e coerente com as diretrizes do PTDR. Ficou a cargo dos NT e ND do CODETER finalizar o trabalho de construção dos subcritérios de avaliação e seleção de projetos elencados.</p> <p>2) Estabeleceu-se a data de 30 de março de 2016 como limite para o encaminhamento de projetos direcionados ao PROINF MULHER à avaliação dos NT e ND. Os núcleos ficaram de se reunir no dia 06 de abril de 2016, para realizar a avaliação destes projetos em concordância com os critérios e subcritérios estabelecidos pelo CODETER. A próxima plenária ficou agendada para o dia 12 de abril de 2016, em Tunas-RS, seguindo assim a realização de plenárias itinerantes em todo o Território Centro Serra.</p>

<p>Ata nº 04/2016</p> <p>12/04/2016</p> <p>Plenária do CODETER</p> <p>Local: Salão Católico, Tunas-RS</p>	<p>1) Seleção de Projetos para o Edital PROINF Mulher 2016 (Ação de apoio a Infraestrutura e Serviços nos Territórios – Chamada Especial para Grupos Produtivos de Mulheres Rurais), registrada no Sistema de Gestão de Convênios – SICONV sob o nº 4900020160123.</p>	<p>1) Os presentes realizaram um processo de avaliação participativa dos projetos submetidos ao CODETER centro Serra que reforçou as avaliações dos NT e ND e do Comitê Territorial de Mulheres. Neste sentido, a Sessão Plenária do CODETER Centro Serra procedeu a votação que determinou a seguinte classificação dos projetos em relação aos proponentes:</p> <p>1º Lugar (52,4% dos votos) – Projeto “Melhoria da infraestrutura de produção, de logística e comercialização de produtos e da inclusão sócio-produtiva a partir de ações de treinamento e capacitações, aquisição de equipamentos e de veículos utilitário destinados a grupos organizados de mulheres agricultoras familiares e quilombolas do Território Centro Serra, RS”. Proponente: Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí-RS;</p> <p>2º Lugar (33,3% dos votos) – Projeto “Aipim Real”. Proponente: Prefeitura Municipal de Ibarama-RS;</p> <p>3º Lugar (14,3% dos votos) – Projeto “Mulheres Rurais de Segredo: fazendo a diferença na produção e comercialização de alimentos”. Proponente: Prefeitura Municipal de Segredo-RS. Ficou estabelecida, sob responsabilidade dos NT e ND do CODETER Centro Serra, a continuidade e finalização do trabalho de construção dos subcritérios de avaliação e seleção de projetos elencados.</p>
<p>Ata nº 05/2016</p> <p>13 de maio de 2016</p> <p>Reunião do Núcleo Técnico e Dirigente do CODETER</p> <p>Local: Secretaria Municipal de Agricultura de Arroio do Tigre-RS, em Arroio do Tigre-RS.</p>	<p>1) Alteração do plano de trabalho do projeto selecionado por este CODETER no que tange ao processo desencadeado pelo Edital do PROINF 2013 (Convênio 79634/2013).</p> <p>2) Alteração de local de implantação dos objetos aprovados pelo Edital PROINF 2009 (implantação de horta comunitária da Comunidade Quilombola Linha Fão).</p> <p>3) Encaminhamentos para o Edital PROINF 2016 – Chamada Especial para</p>	<p>1) Aprovado por unanimidade a alteração do plano de trabalho do projeto selecionado pelo referido CODETER no processo desencadeado pelo Edital do PROINF 2013 (Convênio 79634/2013). Se caracterizou, neste caso, que o plano de trabalho que tinha sido aprovado na época, já não tinha mais viabilidade, e com isto, se acatou a destinação dos recursos e equipamentos para o fortalecimento da produção e distribuição das sementes crioulas, que apresentou-se como eixo estratégico explicitamente destacado pelo PTDRS do Colegiado.</p> <p>2) Foi aprovado, por unanimidade, a alteração de local de implantação de parte dos objetos adquirido pelo projeto, onde parte deste será implantado diretamente na Comunidade Quilombola Linha Fão, sendo fortalecida a viabilidade técnica do projeto, assim como a sustentabilidade econômica e a soberania alimentar das famílias envolvidas.</p> <p>3) Ficou definido pelo NT e ND do CODETER o apoio ao pré-projeto apresentado pela Escola Família Agrícola de Vale do Sol.</p>

	<p>Juventude Rural</p> <p>4) Estratégias de trabalho do CODETER a partir da conjuntura política brasileira atual.</p>	<p>4) Foi discutido amplamente sobre as possibilidade e estratégias do trabalho do CODETER Centro Serra, com base na conjuntura brasileira atual, enfatizando a necessidade de apoiar os Colegiados Territoriais, como espaço de extrema importância para o debate multidimensional e necessário para o desenvolvimento dos territórios rurais e para a melhoria das práticas democráticas do país. Os NT e ND reforçaram o compromisso que todas e todos representantes das entidades componentes do CODETER Centro Serra em se empenhar para continuidade destes espaços.</p>
<p>Ata nº 06/2016</p> <p>10/06/2016</p> <p>Plenária CODETER Centro Serra</p> <p>Local: Clube 25 de julho, em Arroio do Tigre- RS</p>	<p>1) Processos de organização e manutenção do CODETER Centro Serra, visando qualificar a experiência de gestão social participativa.</p> <p>2) Encaminhamentos para a realização da próxima Plenária Territorial.</p>	<p>1)A) Os presentes avaliaram a conjuntura política brasileira contemporânea e de seus possíveis reflexos para as entidades representativas da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais, de mulheres, de jovens, de assentados de reforma agrária, da assistência técnica e extensão rural e de demais entidades públicas e civis do Território Centro Serra, sendo proposto um trabalho de desenvolvimento de redes temáticas participativos, para desenvolver grupos de trabalho em temas de interesse, visando fortalecer ações múltiplas de desenvolvimento territorial.</p> <p>B) Apoio unânime a implantação do nível de ensino técnico-profissional à Escola Estadual de Ensino Médio de Arroio do Tigre (EEEMAT), onde se considerou como uma importante alternativo ao problema da falta de instituições de ensino que viabilizam este nível de formação no Território Centro Serra, sendo esta uma demanda histórica.</p> <p>B) Foram apresentados dados de composição do Banco de Projetos do CODETER Centro Serra, onde se destacou a necessidade de formar diversos grupos de trabalho, visando desenvolver paralelamente os projetos deste banco.</p> <p>C) Foi discutido sobre os assuntos administrativos do CODETER Centro Serra, sendo estabelecido o veto do direito de voto dos representantes das entidades que se ausentarem em três reuniões consecutivas, sendo livre sua participação como ouvinte nas reuniões deste CODETER.</p> <p>2)A Plenária Territorial reforçou o compromisso de todas e todos os representantes das entidades componentes do CODETER Centro Serra, em se atentar para o desenvolvimento de maior responsabilidade das entidades no desenvolvimento das ações deste Colegiado.</p>
		<p>1)Foi levantada a importância desta instância como base administrativa e jurídica para a</p>

<p>Ata nº 07/2016</p> <p>10/08/2016</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Clube Mãe Renovadoras do Lar, em Segredo- RS</p>	<p>1) Proposta de articulação entre o CODETER Centro Serra e o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí.</p> <p>2) Assuntos Gerais</p>	<p>operacionalização e deliberação de recursos que podem ser viabilizados para os municípios do Território Centro Serra que fazem parte deste órgão, salientando a autonomia do colegiado em deliberar a destinação e operacionalização dos recursos. Foi realizada uma votação para decidir sobre a operacionalização e viabilização de recursos deliberados pelo CODETER, através do CIS Vale do Jacuí, sendo decidido majoritariamente pelos presentes, que a articulação aconteceria. Neste sentido, ficou também decidido a formalização de um termo de cooperação entre o CIS Vale do Jacuí e o CODETER Centro Serra, com a elaboração deste termo ficando para ser elaborado de forma participativa na plenária seguinte.</p> <p>2) Gestor do Arranjos Produtivos Locais do Vale do Rio Pardo – UNISC apresentou o desenvolvimento do projeto de construção da rede de comercialização para os produtos agroindustriais do Vale do Rio Pardo.</p>
<p>Ata nº 08/2016</p> <p>07/10/2016</p> <p>Reunião dos NT e ND CODETER</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho – RS</p>	<p>1) Planejamento das ações de assessoria técnica no NEDET Centro para o ano de 2017</p> <p>2) Esclarecimento sobre a destinação do veículo furgão derivado do PROINF 2010 (Contrato de repasse nº 322.695-06/2010/MDA/CEF – Investimento – Programa PRONAT).</p> <p>3) Encaminhamentos</p>	<p>1) Após uma intensa discussão entre os presentes, ficou entendido, que para realizar um planejamento de efetiva qualificação das ações de assessoria, deve-se buscar o apoio dos demais integrantes do CODETER. Então, decidiu-se por fazer uma nova reunião dos NT e ND no dia 26 de outubro de 2016, visando mobilizar esta instância para aumentar os atores territoriais envolvidos no planejamento da assessoria.</p> <p>2) Os recursos foram solicitados pela Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre, que almejava fazer uso do objeto para auxílio no transporte da merenda escolar do município. Sobre isso, assessor jurídico do CIS Vale do Jacuí informou que, de acordo indicações dos componentes do NTD do CODETER Centro Serra, o objeto havia sido repassado, via termo de concessão, a Associação dos Pequenos Agricultores de Arroio do Tigre (APATI). Foi solicitado esclarecimentos as partes envolvidas, buscando ter um posicionamento do CODETER Centro Serra em relação ao uso do objeto (em reunião que ficou pra ser realizada em 26/10/2016).</p> <p>3) Houve uma ampla discussão sobre as possibilidades e estratégias do CODETER, frente a conjuntura brasileira do momento, e a necessidade de apoiar os Colegiados Territoriais. Sendo em seguida reforçado o compromisso de todas e todos os representantes das entidades que compõem o CODETER Centro Serra, em atentar para a continuidade destes espaços colegiados.</p>
	<p>1) Planejamento das ações de</p>	<p>1) Foi feita uma ampla discussão sobre a</p>

<p>Ata nº 09/2016</p> <p>26/10/2016</p> <p>Reunião do NT e ND do CODETER</p> <p>Local: CIS Vale do Jacuí, Sobradinho - RS</p>	<p>assessoria técnica no NEDET Centro Serra para o ano de 2017.</p> <p>2) Esclarecimentos em relação a destinação do veículo furgão derivado do PROINF 2010 (Contrato de repasse nº 322.695-06/2010/MDA/CEF – Investimento – PROGRAMA PRONAT).</p> <p>3) Encaminhamentos</p>	<p>conjuntura estrutural do NEDET Centro Serra em relação aos recursos de custeio, capital e técnicos para o ano de 2017, considerando que o prazo de vigência se encerrava em 31 de julho de 2017. Neste sentido, foi informando que o montante de recurso ainda disponível para a assessoria territorial, não servia para a manutenção dos assessores, gerando incertezas quanto a continuidade do trabalho. Mas, complementarmente, foi informado que uma equipe de estudantes de graduação da UFSM estava sendo formada para ocupar a posição de assessores, possibilitando a continuidade do trabalho sem o aporte do Governo Federal. Sendo assim, foi sugerido que a assessoria técnica ajustasse suas ações em eixos temáticos (segundo PTDRS) e criasse uma metodologia adequada para que essa decisão fosse tomada em Plenária, sendo agendada uma para o dia 23 de novembro de 2016.</p> <p>2)O assessor jurídico do CIS Vale do Jacuí novamente informou que, seguindo indicações dos componentes do NTD do CODETER Centro Serra o objeto tinha sido repassado, via Termo de Concessão, a Associação dos Pequenos Agricultores de Arroio do Tigre (APATI). O representante da APATI afirmou que houve um acordo firmado pelo CODETER Centro Serra no ano de 2010, no Clube 25 de julho em Arroio do Tigre, e registrado em ata que o veículo em questão estava previamente destinado à APATI. Neste sentido, o objeto encontrava-se em uso adequado, não havendo necessidade de nova deliberação para sua destinação. Ficando ainda a cargo de a assessoria técnica revisar o Livro de Atas do CODETER Centro Serra, para verificar as informações e dar encaminhamento final a esta situação.</p> <p>3)Ficou definido que a destinação de equipamentos do PROINF 2010, que seriam entregues a COOPSERRA, que desistiu de reivindicar o recebimento de tais equipamentos. Sendo assim, foi deliberado que os equipamentos seriam destinados durante a próxima Plenária Territorial, quando as entidades interessadas poderiam solicitar os mesmos junto ao CODETER Centro Serra, através do encaminhamento de formulário e proposta de uso dos equipamentos.</p>
<p>Ata nº 10/2016</p>	<p>1) Planejamento das ações de assessoria técnica no NEDET Centro Serra para o ano de 2017.</p>	<p>1)Foi realizada uma discussão sobre a conjuntura estrutural do NEDET Centro Serra em relação ao sentido da atuação da assessoria técnica para o ano de 2017. Neste sentido, o Auxiliar Territorial de Gestão Social Eduardo Perkovski Machado fez a mediação do espaço, enfatizando principalmente, na operacionalização dos eixos</p>

<p>23/11/2016</p> <p>Plenária do CODETER</p> <p>Local: Clube 25 de Julho, em Arroio do Tigre-RS.</p>	<p>2) Deliberação sobre a destinação de equipamentos derivado do PROINF 2010 (Contrato de repasse nº 322.695-06/2010/MDA/CEF – Investimento – PROGRAMA PRONAT)</p>	<p>estratégicos do PTDRS do Território Centro Serra. Os resultados do debate corroboraram com a sugestão de manutenção do modelo de assessoria realizado até então.</p> <p>2)A plenária deliberou que os itens 01, 03,04 e parte do item 08 do projeto, fossem destinados para a Associação Comunitária Linha Salete, em Ibarama-RS; a outra parte do item 08 e o item 06, fossem destinado a Associação dos Trabalhadores Rurais de Segredo-RS; e o último item, sem numeração, fosse destinado a Associação dos Apicultores do Salto do Jacuí – RS.</p>
<p>Ata nº 01/2017</p> <p>25/01/2017</p> <p>Reunião do NT e ND CODETER</p> <p>Local: Sala de Reuniões da Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre-RS</p>	<p>1) Deliberação dos equipamentos do PROINF 2012 (Convênio nº 037625/2012)</p> <p>2) Alteração do Plano de Trabalho do PROINF 2013 (Convênio nº 060977/2013)</p> <p>3) Informes</p>	<p>1)Como o projeto se referia a aquisição de equipamentos para a extinta COOPSERRA, sendo a P.M. de Arroio de Tigre a proponente, encaminharam que os equipamentos deveriam ser novamente deliberados para entidades públicas e civis de Arroio do Tigre, buscando melhorar as respectivas estruturas para atuar territorialmente. A decisão ficou para ser tomada na Plenária Territorial seguinte.</p> <p>2)Em virtude da defasagem de valores dos equipamentos entre os anos de 2013 e 2017, ficou inviabilizada a aquisição dos equipamentos solicitados na proposta inicial. Sendo assim, o Núcleo Técnico e Dirigente aprovaram a alteração do plano de trabalho, permitindo a substituição dos equipamentos de fruticultura por equipamentos de reforço da produção de sementes crioulas. Assim, os R\$ 135.000 que seriam destinados para a fruticultura, voltou-se para a aquisição de duas colheitadeiras de milho acoplada de duas plantadeiras semeadeiras, onde se visou a incrementação da cultura de produção de sementes crioulas no Território Centro Serra. Também foi decidido a substituição de equipamentos voltados para o desenvolvimento da cadeia produtiva de pescado, onde se substituiu uma Despoldadeira de Pescados (no valor de R\$ 37.000,00), por redes de arrastão para despescas e tanques –rede, considerando que a produção de pescados no Território estava aumentando continuamente.</p> <p>3)Por fim, destacou-se a situação dos recursos empenhados dos PROINFs 2014, 2015 e 2016 pela SEAD (que passou a representar o extinto MDA), sendo estes totalmente regularizados e empenhados, sendo exigida a agilidade dos respectivos proponentes visando executar e finalizar seus planos de trabalho. Além disso, se informou a situação da assessoria técnica promovida pelo NEDET Centro Serra, que estava sob risco de continuidade, com possibilidades de atuação até o mês de maio de 2017, somente.</p>

		Neste sentido, foi solicitada a realização de uma Sessão Plenária do CODETER, sendo esta já agendada para 22/02/2017.
<p>Ata nº 02/2017</p> <p>22/02/2017</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Antiga Câmara de Vereadores do Município de Arroio do Tigre</p>	<p>1) Deliberação dos equipamentos do PROINF 2012 (Convênio nº 037625/2012)</p> <p>2) Proposta de alteração do plano de trabalho do PROINF 2013 (Convênio nº 060977/2013)</p> <p>3) Informes</p>	<p>1) Sobre a deliberação dos equipamentos referentes ao PROINF, ficou decidido pela plenária: Meta 01 (Veículo Furgão, novo, turbodiesel, com no mínimo 50 % do espaço de carga refrigerado a motor, com temperatura mínima de zero graus), que tinha como concorrentes a APATI/MPA e a PM de Arroio do Tigre, foi votado pela maioria que a Associação seria a beneficiária; Meta 02 (Balança ensacadeira eletrônica para produtos farelados, para enchimento de sacos de 10 a 60 kg, com produção de 4 a 6 sacarias/minuto), que teve somente a APATI/MPA como proponente, sendo aprovado por unanimidade a aquisição pela entidade; por fim, a Meta 03 (Caixas plásticas para condicionamento e transporte de frutas e verduras com 55x35x3-0 cm), teve somente a APPATI como proponente, sendo também aprovado por unanimidade pela plenária a aquisição para esta entidade.</p> <p>2) A proposta de alteração do Plano de Trabalho do PROINF 2013, que tinha sido aprovada pelos Núcleos Técnico e Dirigente do CODETER, foi recusada pela SEAD, que orientou a manutenção da linha de investimentos para a fruticultura. A Plenária acatou as recomendações da SEAD, mantendo a linha de investimento para a fruticultura, que teve como beneficiária a APATI/MPA.</p> <p>3) Os informes foram os mesmos da ata nº 01/2017, como encaminhamento, a Plenária prontificou-se em buscar alternativas para dar continuidade as atividades de assessoria técnica do NEDET.</p>
<p>Ata nº 03/2017</p> <p>14/11/2017</p> <p>Plenária CODETER</p> <p>Local: Câmara de Vereadores de Estrela Velha-RS</p>	<p>1) Planejamento referente a continuidade das ações do CODETER Centro Serra</p> <p>2) Situação da assessoria técnica desempenhada pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial</p>	<p>1) A plenária foi dividida em pequenos grupos, onde foi feita a discussão da importância do CODETER Centro Serra até aquele momento, e o que esperavam do Colegiado para o próximo ano. Foi feita a socialização das discussões, sendo apresentados como consensos:</p> <p>A) Comprometimento das entidades na participação do CODETER Centro Serra</p> <p>B) Viabilização de recursos de outras fontes para a execução dos projetos</p> <p>C) Tentar fazer algumas ações para fazer retornar a Política Territorial.</p> <p>2) Foi informado que a chamada pública CNPq/MDA/SPM-PR nº11/2014, que aportava recursos para assessoria até julho de 2017, havia se encerrado, e que no momento estava em</p>

	do Centro Serra – NEDET CS e sua continuidade	<p>vigência um projeto vinculado a UFSM que custeava a manutenção de dois bolsistas de graduação para executar esta atividade, mas que iria se encerrar no final de 2017. Depois das considerações feitas, sobre a importância da continuidade desta assessoria, acordou-se que a equipe do NEDET CS iria buscar maneiras de garantir esta atividade, ou pela renovação do projeto que concedia bolsas para estudantes de graduação, ou outras fontes de recursos, para, pelo menos, garantir o trabalho para 2018.</p> <p>3)A) Situação dos projetos vinculados aos editais do PROINF:</p> <p>A.1)O projeto de 2015 foi extinto o convênio devido a não renovação por parte da Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí.</p> <p>A.2) O projeto de 2016 estava sendo tramitado para renovação do convênio e se evitar a perda do recurso, também vinculado a Prefeitura de Salto do Jacuí.</p> <p>A.3.) Sobre o edital do ano de 2017, que foi modificado pela desvinculação de sua execução do programa dos Colegiados Territoriais, não foi empecilho para que a equipe do NEDET CS junto ao CIS Vale do Jacuí, submetesse 4 projetos, que já tinham sido avaliados pelas instâncias do CODETER Centro Serra.</p> <p>B) Aprovação e início da execução dos projetos referentes aos empreendimentos sociais ligados ao edital da Incubadora Social da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.</p> <p>D)Destacou-se a importância e responsabilidade no uso dos equipamentos e infraestruturas, conforme estabelecido nos projetos e deliberados pela plenária do CODETER Centro Serra.</p>
--	---	---

Fonte: Síntese da análise das atas do CODETER Centro Serra, de 01/2009 a 03/2017, elaboradas pelo autor.