

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

Taciane Lais da Silva

**“BRIGAS DE BELEZA”: A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO  
FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO  
TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO – RS**

Santa Maria, RS  
2017

**Taciane Lais da Silva**

**“BRIGAS DE BELEZA”: A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO FÓRUM DE  
COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO  
TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO – RS**

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

Orientador: Prof. Dr. Marcos Botton Piccin

Santa Maria, RS  
2017

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pela autora.

Silva, Taciane Lais da

“BRIGAS DE BELEZA”: A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO – RS / Taciane Lais da Silva. 2017

78 p.; 30 cm

Orientador: Marcos Botton Piccin

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, RS, 2017.

1. Arenas 2. Atores Sociais 3. Ideias I. Piccin, Marcos Botton II. “BRIGAS DE BELEZA”: A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO TERRITÓRIO RURAL

---

© 2017

Todos os direitos autorais reservados a Taciane Lais da Silva. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

End. Eletr.: [tacianelaisdasilva@gmail.com](mailto:tacianelaisdasilva@gmail.com)

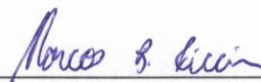
---

**Taciane Lais da Silva**

**“BRIGAS DE BELEZA”: A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO FÓRUM DE  
COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO  
TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO – RS**

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

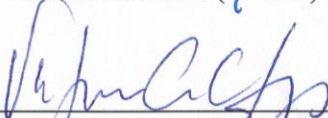
**Aprovada em** 23 de fevereiro de 2017:



\_\_\_\_\_  
Marcos Botton Piccin  
(Presidente/Orientador)



\_\_\_\_\_  
Alisson Zarnott (UFSM)



\_\_\_\_\_  
Virginia Elisabeta Etges (PPGDR/UNISC)

Santa Maria, RS  
2017

## AGRADECIMENTOS

Eu sou grata por todo o caminho percorrido mesmo antes de fazer a seleção do mestrado, pois recebi muitos incentivos de minha família, amigos e colegas para não desistir de meus objetivos. À esses sou imensamente grata pelo carinho e apoio de sempre, quero agradecer a todos vocês, que de uma forma ou de outra, contribuíram para que esse sonho fosse possível.

À minha mãe Berenice e meu pai Julio, que mesmo sem ter tido muitas oportunidades de acesso ao ensino formal, e muito menos chegar ao ensino superior em uma Universidade, sempre me dizem que “*o conhecimento é o bem mais precioso que os pais podem deixar de herança aos filhos*”. Obrigada por abdicarem de muitas coisas para proporcionar a mim a oportunidade que vocês não tiveram, para ver mais uma filha de agricultores familiares na vida acadêmica. Amo muito vocês!

À minha querida irmã, amiga, companheira Dariele, que além de me incentivar a dar continuidade aos estudos, é sempre compreensiva com minhas ausências quando estou na correria escrevendo artigos, em função do trabalho e escrita da dissertação, pois muitas vezes nosso tempo de convivência ficava limitado, mesmo estando sob o mesmo teto. Muito obrigada por sua paciência, te amo!

À Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), pela oportunidade de acessar o ensino público e gratuito e ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da UFSM, pela oportunidade de estudar e adquirir conhecimentos, permitindo ampliar meus horizontes acadêmicos e pessoais.

Ao meu orientador Marcos Piccin, agradeço por todo trabalho dedicado para construção dessa dissertação. Obrigada por ter confiado em minha capacidade e me incentivar a ir mais longe, a publicar e participar de eventos acadêmicos. Sou grata pela forma com que conduziu o processo de orientação, buscando adaptar a pesquisa com o que estava dentro das minhas possibilidades, sendo amigo e compreensivo.

Aos amigos e amiga Vagner, Claudinha e Ezequiel que me encorajaram a fazer este mestrado, com várias conversas que tivemos lá em Arroio do Tigre quando me sentia insegura quanto a esse desafio.

À minha amiga Aleksandra pela acolhida em sua casa durante boa parte do período de formação.

Obrigada pelos socorros prestados, Ana Claudia (minha PTDB), Michelle e Manuel quando necessitei de ajuda com as formatações e traduções de artigos.

Agradeço a compreensão das minhas amigas e amigos Viviane, Fernanda, Dieniffer, Marcelo, Marco, João e Flávio por me ausentar um pouco das suas vidas, mas sou grata pelos momentos de alegrias compartilhados.

Aos colegas da minha turma de mestrado e do PPGExR, pelas vivências compartilhadas e amizade.

A todos/as professores do PPGExR que contribuíram nesse processo de aquisição de conhecimento, muito obrigada.

Agradeço aos professores Virginia Etges e Alisson Zarnott que estão fazendo parte desse momento importante para mim, obrigada por terem aceitado contribuir na banca de defesa dessa dissertação.

Aos meus colegas de trabalho, em especial à Adriana por ter contribuído no dia a dia de pesquisa e trabalho junto ao Território e José que coordenou nosso Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) durante esses dois anos, agradeço a vocês pelas experiências partilhadas.

Obrigada a todos/as atores sociais que compõem o Território Rural Vale do Rio Pardo que são os grandes protagonistas desse trabalho, muito obrigada pelos saberes compartilhados.

## RESUMO

### “BRIGAS DE BELEZA”: A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NO FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DO TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO – RS

AUTORA: Taciane Lais da Silva  
ORIENTADOR: Marcos Botton Piccin

A presente dissertação tem por objeto de estudo o Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) aqui caracterizado como *fórum de comunidade de política pública*, que em 2013 foi reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como Território Rural integrado ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e demarcado com uma delimitação geográfica que não era a demandada pelos atores sociais. O TRVRP uniu duas macrorregiões distintas, a região Sul do Território (referente ao Vale do Rio Pardo propriamente dito) e a região Norte (referente à região do Alto da Serra do Botucaraí, incluída na nova delimitação territorial feita pela MDA). Diante do exposto, o presente trabalho teve como objetivo principal analisar quais as relações que se constroem entre os agentes que definiram uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de comunidade de política pública. Especificamente, buscou-se identificar os principais atores sociais que protagonizam a concertação social do PRONAT no TRVRP; averiguar quais os principais tensionamentos e analisar quais as características desse protagonismo social assumidas por esses atores. Para isso, nos baseamos em um estudo realizado por Paulo Niederle e Cátia Grisa no ano de 2013, no qual os autores identificaram algumas questões orientadoras para realização de estudos de casos. Dessa forma, o foco da análise ficou centrado nas interseções entre o que, do ponto de vista dos atores, é conceitualizado como política, usando como método de análise a abordagem cognitiva. A análise possui como principal método a concepção construída por Bruno Jobert e Ève Fouilleux, que baseia-se na forma como pautam as disputas e negociações que são relacionadas à produção de referenciais de políticas públicas, dando destaque para onde elas ocorrem, nos *fóruns/arenas*, bem como, a forma de decodificação que os diferentes atores criam e as representações que mantêm esses referenciais. A análise identificou seis atores sociais caracterizados como *porta-vozes*, que protagonizaram as negociações dos tensionamentos no TRVRP. Durante a pesquisa foram analisados três *momentos críticos*, que se referem aos principais tensionamentos trazidos para reflexão: a falta de coesão e identidade territorial e necessidade de divisão do Território, a Conferência Multiterritorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e as discussões e tensionamentos nas disputas das propostas de investimento do Programa de Infraestrutura (PROINF). Esse processo de imersão junto ao objeto de estudo se deu pelo fato da autora dessa dissertação integrar a equipe do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial (NEDET) que assessora o Colegiado Territorial do TRVRP. Os instrumentos utilizados no fórum de comunidades de política pública do TRVRP serviram para enfraquecer as formas tradicionais de dominação perenizadas no Território. Além disso, conseguiu favorecer o empoderamento dos atores sociais que antes eram submissos a vontade do Estado. Contudo, precisa-se dar continuidade a esse processo e ao longo do tempo ir identificando as alterações de porta-vozes. Certamente o surgimento de novas ideias estará ligado a lutas por legitimação de novos atores que virão a ocupar o lugar dos antigos porta-vozes do fórum de comunidades de política pública do TRVRP.

**Palavras-chave:** Arenas. Atores Sociais. Ideias.

## ABSTRACT

### **"BEAUTY FIGHTS": THE BUILD-UP OF CONSENSUS IN THE COMMUNITIES PUBLIC POLICY FORUM OF THE VALE DO RIO PARDO RURAL TERRITORY - RS**

AUTHOR: Taciane Lais da Silva  
ADVISOR: Marcos Botton Piccin

The purpose of this dissertation is to study the Vale do Rio Pardo Rural Territory (TRVRP), here characterized as a community public policy forum, which was recognized as a Rural Territory integrated into the National Program for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) by the Ministry of Agrarian Development (MDA) in 2013, defining it with a geographical delimitation that was not demanded by the social actors. The TRVRP unites two distinct macro regions, the South region of the Territory (referring to the Pardo River Valley) and the North (referring to the upper Serra do Botucaraí region, included in the new territorial delimitation made by MDA). In view of the above, the main objective of this study was to analyze the relationships that were built between the agents that defined a certain conformation, territorial management and the public policy community forum. Specifically, it was sought to identify the main social actors that lead to the PRONAT social concertation in the TRVRP; to find out what are the main tensions and to analyze the characteristics of this social protagonism assumed by these actors. For this, it has been used as reference a study conducted by Paulo Niederle and Cátia Grisa in the year of 2013, in which the authors identified some guiding questions to carry out these case studies. Thus, the focus of the analysis was centered in the intersections between what, from the native point of view, is conceptualized as politics, using as a method of cognitive analysis approach. This analysis has as its main merit the perception built by Bruno Jobert and Ève Fouilleux, which is based on the manner in which disputes and negotiations are related to the production of public policy references, highlighting where they occur in forums / arenas, as well as the form of decoding the different actors create and the representations that maintain these references. To this end, six social actors were identified and characterized as spokespersons, who were the protagonists in the TRVRP tensions negotiations. During the research, three critical moments were analyzed, which refer to the main stresses brought for reflection: the lack of cohesion and territorial identity and the need to divide the Territory, the Multi-territorial Conference on Technical Assistance and Rural Extension (ATER), and the Discussions and tensions in the disputes of the investment proposals of the Infrastructure Program (PROINF). This process of immersion with the object of study occurred due to the fact that the author of this dissertation is part of the team of the Extension and Territorial Development Center (NEDET) that advises the Territorial Board of TRVRP. Therefore, the instruments used in the TRVRP ideas production forum served to weaken the traditional forms of domination perpetuated in the Territory. In addition, it succeeded in favoring the empowerment of social actors who were previously submissive to the will of the State. However, it is necessary to continue this process and identify the changes of spokespersons over time. Certainly, the emergence of new ideas will be linked to struggles of legitimizing new actors who will replace the former spokespersons of the TRVRP public policy community forum.

**Keywords:** Arenas, Social Actors, Ideas.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                                                                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 01 – Representação total dos atores sociais que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do TRVRP.....                                                                                                 | 14 |
| Figura 02 – Mapa do Território Rural do Vale do Rio Pardo, com a delimitação de seus 28 municípios participantes, bem como de suas duas regiões (Norte e Sul), e sua localização no Rio Grande do Sul e no Brasil ..... | 24 |
| Figura 03 – Representação dos atores sociais do Poder Público e da Sociedade Civil que compõem o CODETER do TRVRP .....                                                                                                 | 25 |
| Figura 04 – Estrutura de Coordenação dos NEDETs.....                                                                                                                                                                    | 36 |
| Figura 05 – Divisão em duas Macrorregiões Norte (cor verde), Sul (cor amarela) e sete Microrregiões .....                                                                                                               | 37 |
| Figura 06 – Conferência Multiterritorial de ATER, em Venâncio Aires/RS .....                                                                                                                                            | 48 |
| Figura 07 – Delegados/as e seus respectivos suplentes do TRVRP eleitos na Conferência Territorial de ATER .....                                                                                                         | 55 |
| Figura 08 – Estrutura das institucionalidades do PRONAT.....                                                                                                                                                            | 62 |
| Figura 09 – Nova estrutura de coordenação do PRONAT a nível federal .....                                                                                                                                               | 63 |
| Figura 10 – Quatro eixos da sustentabilidade do Desenvolvimento Territorial .....                                                                                                                                       | 65 |
| Figura 11 – Metodologia contruída pelo CODETER e NEDET do TRVRP para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.....                                                            | 66 |
| Figura 12 – Momento da aprovação do PTDRS na última assembleia do ano de 2016 do TRVRP .....                                                                                                                            | 70 |
| Figura 13 – Modelo representativo do fórum de comunidades de política pública no TRVRP .. ..                                                                                                                            | 73 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                                                                                 | 10 |
| <b>CAPÍTULO 1 – TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO, O FÓRUM DE COMUNIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....                 | 19 |
| 1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS ATORES QUE PROTAGONIZAM A CONCERTAÇÃO SOCIAL DO PRONAT NO FÓRUM .....                 | 22 |
| 1.2 APOIO AOS COLEGIADOS TERRITORIAIS “ASSESSORIA DE LUXO” – NEDETs.....                                                | 35 |
| <b>CAPÍTULO 2 – “BRIGAS DE BELEZA”, A CONSTRUÇÃO DAS IDEIAS PARA DEFESA DE INTERESSES E INSTITUIÇÕES</b> .....          | 40 |
| 2.1 PRINCIPAIS TENSIONAMENTOS PROTAGONIZADOS PELOS ATORES SOCIAIS NO TRVRP .....                                        | 40 |
| 2.1.1 Falta de coesão e identidade territorial, divisão do TRVRP .....                                                  | 42 |
| 2.1.2 Conferência Territorial de ATER .....                                                                             | 47 |
| 2.1.3 Assembleia para discussão de Propostas dos PROINFs .....                                                          | 55 |
| <b>CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE PERSPECTIVAS E LIMITES DO PRONAT NO TERRITÓRIO RURAL NO VALE DO RIO PARDO</b> ..... | 61 |
| 3.1 CARACTERÍSTICAS DO PROTAGONISMO SOCIAL ASSUMIDAS PELOS ATORES NO TRVRP .....                                        | 67 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....                                                                                                  | 71 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                                                                | 75 |

## INTRODUÇÃO

O meio rural brasileiro passou por diversas transformações ao longo do período de democratização vivenciado pelo Brasil a partir da década de 1980, processo esse que legitimou um acordo federativo de autonomia entre União, Estados/Distrito Federal e municípios que define as funções dos entes federados e a fonte financeira que subsidiará tais responsabilidades. Essa mudança, por um lado, foi inovadora, mas por outro, acabou criando uma série de dificuldades de relações entre os entes federados, mostrando a necessidade de articulação e criação de novas institucionalidades<sup>1</sup> que aglutinassem os municípios e chegassem as três esferas de governo.

No universo dos estados e municípios existiam iniciativas e experiências de Organizações Não Governamentais (ONG's), movimentos sociais, sindicais rurais, e outras organizações da sociedade civil na construção de projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e intersetoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais da agricultura familiar. Ao mesmo tempo, ocorria um debate acadêmico sobre desenvolvimento territorial que surge a partir da necessidade de pensar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a interação entre campo e cidade e a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais de um Território, fazendo críticas à dicotomia rural-urbano e às taxas de urbanização do país (Veiga, 2002). Por outro lado, começaram as críticas ao PRONAF-Infraestrutura, com relação às fragilidades dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), que muitas vezes eram predominantemente liderados pelo poder público, legitimando o poder hegemônico local e de certa forma deslegitimando o surgimento de novas articulações dos atores locais. Com isso, sentia-se a necessidade de romper com os limites postos pelas barreiras municipais e também romper com a lógica da setorialidade na operação das políticas públicas presente nos CMDRs (NIEDERLE, 2014).

Durante a década de 1990, os movimentos sociais do campo difundiram a pauta relacionada à melhoria das condições e da qualidade de vida no meio rural. Esta histórica reivindicação /dos movimentos tinha como objetivo principal criar condições para a permanência dos agricultores no campo. Em tal momento, estudiosos também acompanhavam este processo em outras experiências internacionais, os quais se encontravam na fase de implementação com um enfoque diferente daquele somente setorial. Neste contexto, em

---

<sup>1</sup> Novas institucionalidades foram produzidas para embasar as iniciativas adotadas, cujos principais marcos foram a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a adesão a abordagem do desenvolvimento territorial (CAVALCANTE et al., 2014, p.42).

convergência com a alteração do governo a nível nacional, em 2003, com o mandato do Presidente Lula, foram promovidas mudanças na agenda de governo em torno dos desafios ao desenvolvimento dos Territórios, que contou com políticas públicas de forte caráter social (SILVA JR, 2015).

O programa “Territórios Rurais” surge no Brasil baseado no modelo francês, o qual, em 1960, por influência de estudiosos e movimentos sociais, muda seu caráter de planejamento para o de desenvolvimento, pois deste modo o associaram ao termo “local”, em oposição à teórica visão de centralização que estava implícita na noção de reordenamento do Território (BILLAUD, 2014). O recorte territorial foi adotado no Brasil somente em 2003 (DELGADO; LEITE, 2015). A partir daí começam-se a implementação de políticas públicas com abordagem territorial, dentre as quais destacam-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República.

Nesse contexto, o Território se apresenta como uma estratégia para a discussão e a construção do desenvolvimento rural, caracterizado como um processo de inclusão produtiva, via a articulação de políticas públicas destinadas ao meio rural, e considerado como um espaço que vai além da delimitação geográfica, devendo colocar em evidência a participação social e a intersetorialidade na estruturação, no desempenho e na proposição de políticas públicas (MDA, 2015). Neste período, a política agrícola para a agricultura familiar foi acrescida pela criação de outra Secretaria, que passou a trabalhar especificamente com o desenvolvimento territorial - a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Ela foi criada no ano de 2003, por meio do PRONAT e implementada através da criação dos Territórios Rurais em praticamente todas as regiões do país, com o objetivo de promover o protagonismo dos atores sociais para a governança do desenvolvimento de seus Territórios e também potencializar os impactos e os resultados obtidos através da política territorial (DELGADO; LEITE, 2015). Percebe-se que o programa vinha tomando amplitude; no Rio Grande do Sul, por exemplo, atingiu o total de 18 Territórios Rurais. Em torno de 400 municípios gaúchos estão incluídos nos Territórios, o que significa mais de 80% do Território do estado (MDA, 2016).

Os arranjos decorrentes dessa política enfrentam, entretanto, alguns desafios para sua efetividade e implementação. Dentre esses, está a conformação do recorte territorial adotado para cada Território no país, bem como, o atendimento da demanda dos atores sociais envolvidos na construção deste espaço, onde se leva em consideração a cultura, economia, relações sociais e ambientais presentes em cada Território, o que é condição necessária ao protagonismo social e para a continuação dos processos de desenvolvimento dos Territórios. Para tanto, é de fundamental importância que se estabeleça estratégias para atingir estes objetivos, isso porque os Territórios são espaços com vida, história, estratégias de cooperação e também de conflito. Esses espaços dinâmicos vivenciam e comportam instituições locais, redes de atores, plataformas coletivas, jogos de interesse e de ideias que estabelecem uma arena onde quaisquer intervenções, mesmo as de caráter desenvolvimentista, precisam ser negociadas e possivelmente transformadas e executadas de maneira a se moldarem a esse contexto interno.

Por esse motivo, decidiu-se estudar e entender quais são as relações políticas e sociais que se constroem entre os agentes que acabam definindo uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de comunidade e política pública que protagonizam a concertação social do PRONAT no Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP). Este Território foi escolhido dado a sua particularidade na formação, homologação e por a autora desta dissertação fazer parte da equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) unidade de Santa Cruz do Sul, onde presta assessoria de inclusão produtiva. Esta imersão junto ao Território possibilitou torná-lo objeto de estudo desta dissertação, analisando centradamente as interseções entre o que, do ponto de vista dos atores, é conceitualizado como política, usando como método de análise a abordagem cognitiva. Essa abordagem tem como principal método a concepção construída por Bruno Jobert e Ève Fouilleux, que baseia-se na forma como são pautadas as disputas e negociações relacionadas à produção de referências de políticas públicas, dando o destaque para o local em que elas ocorrem, nos fóruns/arenas, bem como, a forma de decodificação que os diferentes atores criam e as representações que mantêm essas referências.

Além disso, entende-se por protagonismo social territorial o processo pelo qual alguns atores sociais existentes no Território desenvolvem ações coletivas, como portadores da abordagem territorial e como concertadores sociais da implementação do desenvolvimento territorial (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011). Nesse sentido, busca-se averiguar quais são os principais atores que protagonizam os tensionamentos, identificar quais os

principais momentos críticos no TRVRP, e também, analisar quais as características desse protagonismo social assumidas por estes atores no TRVRP.

No Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) – recorte espacial objeto de estudo – em novembro de 2011 reuniram-se lideranças de onze municípios da região do Vale do Rio Pardo, sendo estes Encruzilhada do Sul, Pantano Grande, Rio Pardo, Passo do Sobrado, Vale Verde, Mato Leitão, Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol e Candelária, incluindo 23 representantes da sociedade civil e 16 do poder público, para formalizar o Pré-Território do Vale do Rio Pardo como forma de pressionar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a criação do Território (SCHMITZ, 2014).

Porém, somente em janeiro de 2013, o MDA reconheceu o Vale do Rio Pardo como Território Rural, estabelecendo-o com uma nova delimitação geográfica. Juntando duas macrorregiões distintas, a região Sul do Território (referente ao Vale do Rio Pardo propriamente dito) e a região Norte (referente à região do Alto da Serra do Botucaraí, agora incluída na nova delimitação territorial feita pela MDA), para compor um único Território. Nessa configuração o município de Encruzilhada do Sul foi excluído. Esta informação, de certa forma, desmobilizou todo o trabalho de articulação, de organização e de captação de dados da região, ocasionando um forte desinteresse entre os representantes das diversas entidades em dar continuidade ao trabalho, em vista do entendimento de que não existiam inter-relações nem identidade suficientes entre as organizações para compor um único Território (SCHMITZ, 2014). Além do mais, na região Norte os atores sociais já se articulavam enquanto Território, pois se reconheciam enquanto Território do Pinhão e Erva-mate.

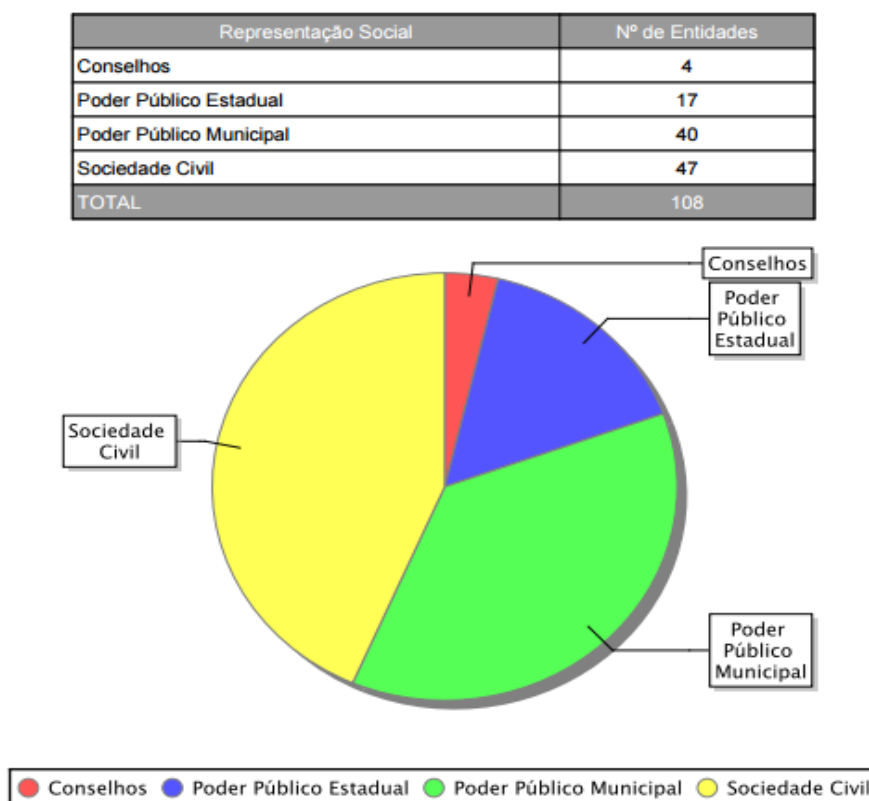
Neste contexto, o Território Vale do Rio Pardo se apresenta como um laboratório fértil para diversos olhares investigativos. A região Sul do TRVRP é fortemente marcada pela presença da agricultura familiar e produção de alimentos, porém, sua base produtiva é o tabaco, consolidando-a como maior complexo fumageiro do país (ETGES, 2001). Já na região Norte, a cultura agrícola predominante é a soja, mesmo junto à agricultura familiar.

Sendo assim, para analisar o TRVRP optou-se por observar as inter-relações de ideias, interesses e instituições utilizando a abordagem cognitiva do protagonismo social territorial, a qual se refere à ideia de que uma política pública pode ser executada com um amplo processo de interpretações de mundo, que no seu decorrer, paulatinamente, uma visão de mundo vai se instituir, vai sendo aceita e depois reconhecida como hegemônica pela maioria dos atores sociais do fórum. Isso se dá, por ela permitir aos atores entender as mudanças de seu contexto,

ofertando-lhes um conjunto de relações e interpretações das causas que lhes permitem decifrar os fenômenos aos quais são confrontados (MULLER; SUREL, 2002).

Essa necessidade se deu em virtude de observar as expressões de ideias e interesses dos atores, como também, as relações de formulação de propostas para fundamentação e viabilidade das estratégias de construção de coesão com outros atores. Em conformidade com o autor Pierre Muller (2004, p.59), que afirma que “as políticas públicas devem ser analisadas como os processos mediante os quais são elaboradas as representações de uma sociedade para entender e agir sobre a realidade tal como é percebida”. Nos instigamos a entender como acontece o processo de concertação social da Política Territorial no caso específico do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Vale do Rio Pardo (CODETER VRP). Para isso, centrou-se a análise nos atores e não nas instituições que os mesmos representam, pois os interesses e as instituições existem justamente em razão dos atores que as representam e as conferem vida (FOUILLEUX, 2011).

Figura 01 – Representação total dos atores sociais que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do TRVRP.



Na figura 01 estão representados todos os integrantes do CODETER no TRVRP, subdividido em quatro categorias, as quais são: conselhos, e nessa então inclusos APL e COREDEs; poder público estadual, esta abrange os escritórios da EMATER e Universidade Estadual em suas diferentes sedes; poder público municipal, essa inclui as prefeituras e secretarias municipais; sociedade civil, a qual abrange as cooperativas, associações, movimentos sociais e ONGs. Todas estas instituições são respectivamente representadas por atores sociais dentro do fórum de comunidade de política pública do TRVRP. Porém, existem atores que protagonizam as discussões e tensionamentos nas arenas do fórum, e acabam se destacando como lideranças perante os demais atores.

Sendo assim, identificou-se seis atores sociais que protagonizaram as negociações dos tensionamentos no TRVRP, são eles: o coordenador do CODETER da região Sul do Território, o qual representa a instituição Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC); uma integrante do núcleo diretivo, a qual ocupa o cargo de supervisora regional da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); o vice coordenador do colegiado e gestor do Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção de Alimentos do Vale do Rio Pardo (APL), este ator em especial, circula em vários fóruns de produção de ideias e carrega consigo representações de como as políticas públicas devem ser executadas em diferentes contextos sociais, essas ideias são necessariamente objetos de interpretação (NIEDERLE, GRISA, 2013); alguns representantes de prefeituras municipais também se destacam nesse processo, como são os casos de Victor Graeff, Mormaço, Boqueirão do Leão, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol, Gramado Xavier, Espumoso e Soledade, essas duas últimas em especial merecem destaque particular com relação as ferramentas utilizadas na negociação da política, pois quem representa as prefeituras de Espumoso e Soledade são seus respectivos vice-prefeitos; outra instituição que requer destaque é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), tanto da região Sul como a Norte, representados pelos seus respectivos assessores regionais; e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) cujo representante é também gestor financeiro de uma das cooperativas do Movimento, a COOPERFUMOS.

Cada um destes atores quando se transfere para o interior de distintos fóruns de produção de ideias, reinterpreta as representações, expressadas para um espaço distinto do qual elas originalmente foram produzidas (NIEDERLE, GRISA, 2013). Essa movimentação dos atores nos diferentes fóruns permite a análise dos processos de substituição que motivam um ator a retratar-se como porta-voz, possibilitando entender a atuação discernida dos fóruns



de produção de ideias no fórum de comunidade de política pública do CODETER VRP, descobrindo diferentes relações de poder no processo de institucionalização da política e negociações nas decisões dos projetos pleiteados.

Diante do exposto, o presente trabalho teve como objetivo principal analisar quais são as relações que se constroem entre os agentes que acabam definindo uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de comunidade de política pública. Especificamente, buscou-se identificar os principais atores sociais que protagonizam a concertação social do PRONAT no Território Vale do Rio Pardo; averiguar quais os principais tensionamentos e analisar quais as características desse protagonismo social assumidas por esses atores.

Para isso, nos baseamos em um estudo realizado por Paulo Niederle e Cátia Grisa no ano de 2013, no qual os autores identificam algumas questões orientadoras para realização de estudos de casos nesse tema. Sendo assim, utilizamos estas como questões basilares e as adaptamos a presente pesquisa: como os atores sociais interagem no fórum da política territorial? Quais ideias são prevaletentes no interior desse fórum? Quais atores comandam os processos de tradução existentes no TRVRP? Quais compromissos são formados entre os atores? Quais ideias são institucionalizadas e tornam-se instrumentos de política territorial? Por que essas ideias tiveram êxito e outras foram excluídas? Dessa forma, podemos analisar quais são as relações que se constroem entre os agentes que acabam definindo uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de comunidades de política pública.

A maior parte dos estudos são avaliações gerais do funcionamento das políticas públicas de desenvolvimento Territorial e dão pouca atenção para as relações cotidianas dos atores sociais que negociam e fazem a concertação social da Política Territorial. Pensando nisso, nesta pesquisa buscamos dar centralidade ao processo de negociações no campo das ideias e nas ferramentas que os atores se utilizam para resolver seus tensionamentos. Segundo Grisa (2012), no Brasil ainda existem poucos estudos que dão destaque central ao papel das ideias. Contudo, a autora ainda afirma que isso está mudando com a elaboração de dissertações e teses que fazem esse diálogo com a abordagem cognitiva, mas ainda são poucos que a empregam na análise de políticas públicas para agricultura familiar.

Sendo assim, para a construção desse trabalho buscou-se compreender a análise da elaboração do Programa Territorial dentro da metodologia de abordagem cognitiva. Essa abordagem atribui um papel de destaque às ideias, sendo interpretadas e construídas por representações e valores comuns de um conjunto de atores da sociedade civil e poder público, durante a construção das políticas públicas, podendo ser organizadas na forma de matrizes

cognitivas articuladas pelos atores sociais integrantes do processo de elaboração e concertação da política pública, definidas e negociadas para que os mesmos tomem suas decisões (SUREL, 2000). As ideias, nessa perspectiva, são compreendidas como o resultado de interações sociais que sedem espaço para a produção de representações comuns.

Jobert (1992) compreende os referenciais a partir de três dimensões, as quais são elas: cognitiva – gera os elementos de interpretação das causas dos problemas; normativa – determina os valores que são fundamentais respeitar para resolver o problema; e instrumental – determina os fundamentos da ação. Já Muller (2008) caracteriza a construção de um referencial a partir de quatro níveis articulados e integrados de visão do mundo, que são: valores – percebidos como representações essenciais e amplas sobre o bem e o mau; normas – estipuladas entre o real percebido e o real desejado, determinando os ideais de ação mais que os valores; algoritmos – alusivo às relações das causas que expressam uma teoria da ação; e imagens – as quais são componentes cognitivos que fazem sentido de imediato e representam de maneira simplificada os condutores dos valores, normas e algoritmos. Os dois autores percebem a atribuição conferida aos valores se manifestando em um degrau superior de composição dos referenciais.

No entanto, a abordagem cognitiva não entende as ideias como dadas, pois a preocupação central está no caminho de construção e negociação das ideias e como estas se institucionalizam em políticas públicas (NIEDERLE, GRISA, 2013). Surel (1998) afirma que se faz necessário a incorporação de três “is”: ideias, interesses e instituições, nos quais as ideias encampam um amplo leque de ferramentas cognitivas. Esses espaços de fóruns/arenas de concertação de políticas públicas envolvem a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém, e por intermédio deste retrato denominado “referencial de política pública”, os atores negociam seus consensos e definem possibilidades de ações.

Para retratar esses espaços no Território Vale do Rio Pardo foram escolhidos três arenas com seus respectivos “momentos críticos” de construção do “referencial de política pública”, que são: a Divisão do Território; a Conferência de ATER; e a discussão das Propostas do Programa de Infraestrutura (PROINF) em assembleias territoriais. A escolha destas referidas arenas foi possível, devido a autora desta dissertação integrar a equipe que presta assessoria ao TRVRP através do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). Fato este, que permitiu a realização de vivência em meio aos atores sociais, fazendo análises de reuniões, encontros, assembleias do colegiado territorial, reuniões de câmaras técnicas e comitês setoriais, conferências territoriais, entre outras atividades pertinentes realizadas no Território, para isso utilizou-se de um caderno de campo.

Essa dissertação está estruturada em três capítulos além desta introdução, sendo: 1. Território Rural Vale do Rio Pardo, o fórum de comunidades de política pública; 2. “Brigas de Beleza”, a construção das ideias para defesa de interesses e instituições; e 3. Considerações sobre perspectivas e limites do PRONAT no Território Rural Vale do Rio Pardo.

Na primeira parte fez-se uma breve apresentação da política territorial e sua construção no Brasil. Com isso trazendo à tona o problema de pesquisa centrando a análise nos atores sociais, os quais fazem a concertação social da política pública. Além disso, numa perspectiva mais direcionada a um enfoque teórico-metodológico, são introduzidos os principais referenciais que possibilitam uma perspectiva de análise cognitiva relacionada ao campo das ideias, interesses e instituições, enfocando no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), mais especificamente no Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP).

O primeiro capítulo apresenta e discute a construção do TRVRP, analisando o mesmo através do olhar teórico dos fóruns e das arenas de debate. Caracterizando os principais atores sociais que protagonizam a concertação social do PRONAT no referido fórum. Além disso, busca-se trazer a discussão da presença de mais um ator deste fórum de comunidade de política pública, que é a assessoria através do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) por meio da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), a qual presta apoio para execução do PRONAT no TRVRP.

Numa perspectiva de um Território vivo e protagonizado pelos atores sociais, o segundo capítulo trata da construção das ideias, e estas utilizadas como ferramentas para defender suas respectivas instituições e interesses. Trazendo para a análise os principais tensionamentos protagonizados pelos atores no TRVRP, que são: a falta de coesão e identidade territorial, divisão do TRVRP; a conferência Territorial de ATER; e as assembleias para discussão de Propostas do Programa de Infraestrutura (PROINF).

O terceiro e último capítulo aborda a conjuntura e conformação criada para o PRONAT em suas várias instâncias. Trazendo considerações sobre perspectivas e limites do PRONAT e focalizando nas características do protagonismo social assumidas pelos atores no TRVRP. Essa análise é também apoiada na experiência da autora dessa dissertação através de sua participação nos diversos espaços do fórum de comunidade de política pública, e execução de seu trabalho junto à assessoria do NEDET.

## **CAPÍTULO 1 – TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO PARDO, O FÓRUM DE COMUNIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA**

A construção deste capítulo apoia-se no conceito de fóruns definido por Fouilleux (2011), no qual caracteriza os fóruns como espaços compostos por regras e dinâmicas específicas, abrangendo a produção de ideias, interesses, representações e valores que nem sempre são parecidos. A autora ainda afirma que os fóruns são espaços de argumentação em volta de uma política pública onde são lançadas ferramentas de análise e/ou de avaliação das representações das mesmas.

A análise de políticas públicas é recente no Brasil, principalmente no que se refere ao modelo de análise que coloca em sua centralidade os atores sociais que fazem a concertação social da política pública. Neste capítulo serão consideradas as ideias que são produzidas no fórum de comunidade de política pública do Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVP). A noção de fórum foi escolhida, porque segundo Fouilleux (2011) o fórum é usado para caracterizar uma comunidade mais ou menos similar de atores intervindo no mesmo campo de atividade.

Nesse sentido, considera-se as ideias que são produzidas em vários fóruns especializados, como é o caso dos vários espaços de debate existentes no TRVRP. Para Fouilleux (2011) existem dois tipos de fóruns definidos formalmente, alguns orientados para produção de ideias e outros para institucionalização de tais ideias, no qual é *concebida a política pública*. Nas políticas setorializadas existem vários fóruns de produção de ideias, alguns científicos com pessoas do meio acadêmico, outros profissionais setoriais, com pessoas usuárias da política, como por exemplo, a política agrícola. Ou ainda podem existir fóruns isolados e especializados, como o fórum ambiental, o qual pode impulsionar questões ambientais para serem tratadas na discussão da política setorial, como podem ser consideradas as câmaras temáticas e comitês setoriais do TRVRP, as quais trazem diferentes questões para serem tratadas no debate do Território. O fórum eleitoral ou *fórum político*, é o produtor de discurso com foco na base das ideias, elaboradas de forma endógena ou trazidas de outros fóruns, e para realizar este processo usa-se a argumentação como ferramenta para a conquista do poder.

Cada fórum é negociado por debates e controvérsias, motivadas por referenciais cognitivos, os quais vem de vertentes diferentes dependendo do fórum, pois cada um destes tem suas regras e motivações. No fórum científico envolve-se a universidade e o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), que possui representação e poder

simbólico de solucionar problemas teóricos, competências e habilidades para interpretar a realidade e ampla visão de mundo. Já o fórum profissional envolve principalmente os atores que executam políticas públicas no TRVRP, como por exemplo, as prestadoras de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Estas possuem o reconhecimento dos membros, mas dependem da capacidade de proposição de um modelo técnico e econômico convincente para determinada situação, com identidade profissional adequada. No fórum eleitoral, o que se sobressai é a habilidade de desenvolver bons discursos, que possam convencer no sentido de um determinado projeto hegemônico, no qual pode caracterizar a priorização de projetos de desenvolvimento para o TRVRP e/ou investimentos do Programa de Infraestrutura (PROINF). Também para eleição das instancias de gestão do Colegiado, como Núcleo Técnico e Núcleo Diretivo, ou ainda para eleger delegados que representarão os interesses e propostas do Território em outras instâncias do Estado, como na Conferência de ATER e de Juventude que aconteceram no Território.

Em cada um desses fóruns existe competição entre atores com a finalidade de definir o principal referencial cognitivo, o qual, segundo Callon (1986), pode ser analisado como um processo de tradução. De acordo com o autor a tradução conduz para designar um referencial cognitivo de uma liderança, que ao final do processo será reconhecido como tal pela maioria dos atores do fórum. Geralmente quando isso acontece os demais atores ficam menos visíveis. A autora Fouilleux tem um exemplo claro em relação a este fórum, com o caso da agricultura orgânica:

Por razões filosóficas, econômicas, sociais e ambientais, este modelo de agricultura recusa o uso de insumos químicos, mantém níveis baixos de animais por hectare, usa um alto nível de trabalho humano etc. Tratando-se de um modelo praticado por décadas por uma minoria dos agricultores, a agricultura orgânica foi totalmente deixada de lado e silenciada pelo ideal dominante da modernização intensiva da agricultura. Consequentemente, os agricultores orgânicos não foram somente marginalizados pelos outros membros do fórum agrícola, simplesmente foram ignorados pela vasta maioria dos agricultores e pelos formuladores de políticas públicas (até um período muito recente, nenhum formulador de políticas considerou a agricultura orgânica como um modelo/objetivo possível para as políticas agrícolas) (FOUILLEUX, 2011, p. 94).

No TRVR, aqui considerado um fórum de comunidade de política pública com diversos atores representando suas respectivas instituições também possui várias implicações da existência de uma matriz cognitiva e normativa, e também é alimentada junto a eles uma consciência coletiva, no qual é produzido uma identidade específica (MULLER, SUREL, 2002). E para que este fórum fosse construído, desde 2011 os atores sociais do Vale do Rio Pardo começaram a se mobilizar para o reconhecimento da região enquanto Território.

Inicialmente a motivação surge por parte de um integrante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), o qual tinha observado essa articulação em outras regionais da própria empresa. Este ator já se articulava em outros fóruns da região do Vale do Rio Pardo, nos quais era consolidado como uma liderança. Pode-se afirmar que o mesmo usufruiu deste poder simbólico para impulsionar outros atores a se mobilizarem enquanto entidades para constituição de um fórum específico para discutir desenvolvimento rural sustentável, pautar políticas públicas, e angariar recursos para agricultura familiar. É importante mencionar que o referido ator representante da EMATER também participava de outro fórum que existe na região Sul do Território Vale do Rio Pardo, uma institucionalidade de governança regional, referente a uma política a nível estadual que é os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs).

Devido a essa divulgação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) por parte do representante da EMATER, alguns atores da região perceberam essa necessidade de um fórum regional que pudesse se debruçar especialmente sobre as questões relacionadas ao meio rural. Sendo assim, alguns atores da sociedade civil protagonizaram o processo de criação do Território. Os principais atores que fizeram essa mobilização inicial foram: Escola Família Agrícola (EFA) entidade esta que trabalha com a formação de jovens rurais em nível médio e técnico, utilizando entre outras a metodologia da alternância; Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) a qual tem por missão potencializar as demandas relacionadas a região e sua dinâmica agrícola; Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção de Alimentos (APL) política estadual criada para atender as demandas locais das agroindústrias familiares do Vale do Rio Pardo; cooperativa de crédito SICREDI; Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG/STR); Emater e alguns gestores municipais. As demandas e pautas mais hegemônicas da época eram a diversificação da produção do tabaco, a agroecologia e facilitar o processo de comercialização das agroindústrias familiares.

Segundo (MULLER; SUREL, 2002) logo que se analisa a elaboração de um programa ou uma política pública, observa-se que cada grupo, seja associações, cooperativas, sindicatos, etc, instauram uma relação *leadership* no setor, relacionada diretamente a mobilização e/ou criação de uma matriz cognitiva e normativa particular. Dito de outra forma, é a construção do poder simbólico em um processo pelo qual um ator consegue legitimar seus próprios interesses. Uma relação no sentido de lógica de poder pela qual o ator constrói e toma a liderança do setor, legitimando sua hegemonia. A construção da matriz cognitiva não é

um simples discurso, mas um processo de construção com correlações de forças, interações de dinâmicas que se consolidam paulatinamente em um dado setor. O que alimenta concomitantemente um processo de *tomada de poder*, ou seja, se estrutura um espaço de correlações de forças.

Nesse sentido, a construção do Território caracteriza esse espaço, onde surgem várias lideranças, as quais protagonizam diferentes processos e tensionamentos de correlações de forças distintas. Hoje, o referido Território é composto por 28 municípios<sup>2</sup>, soma uma população de 429.236 habitantes, apresenta área total de 12.790,21 km<sup>2</sup> e possui duas subdivisões com realidades bem distintas com relação à produção, economia, cultura e por isso demonstra não ter coesão territorial. No entanto, se organizam dentro de um mesmo espaço geográfico que possui as mesmas instâncias de governança, como núcleo diretivo, câmaras temáticas e comitês setoriais.

Sendo assim, na primeira parte deste capítulo serão caracterizados os principais atores que protagonizam a concertação social do PRONAT no fórum de comunidade de política pública, ou seja, nos espaços do TRVRP. Na segunda parte serão apresentadas algumas reflexões sobre outro ator social importante para o processo de execução do PRONAT, NEDET, o qual é responsável pela assessoria ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) no que se refere a gestão social e inclusão produtiva.

## 1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS ATORES QUE PROTAGONIZAM A CONCERTAÇÃO SOCIAL DO PRONAT NO FÓRUM

Dentro dessa configuração estabelecida estão abarcadas diversas instituições, tanto da sociedade civil quanto do poder público. Na região Norte do Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) já preexistia uma organização dos atores sociais articulados em Territórios distintos, onde, o da região Norte denominado Território Pinhão e Erva Mate (região Alto da Serra do Botucaraí) já possuía seu Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) mobilizado, com políticas públicas articuladas na dinâmica territorial, como até mesmo um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) construído. Nesta região são 16 municípios que possuem identidade e relação entre as instituições neles existentes. Já a região Sul do referido Território abrange 12 municípios e dentre estes estão dois dos mais

---

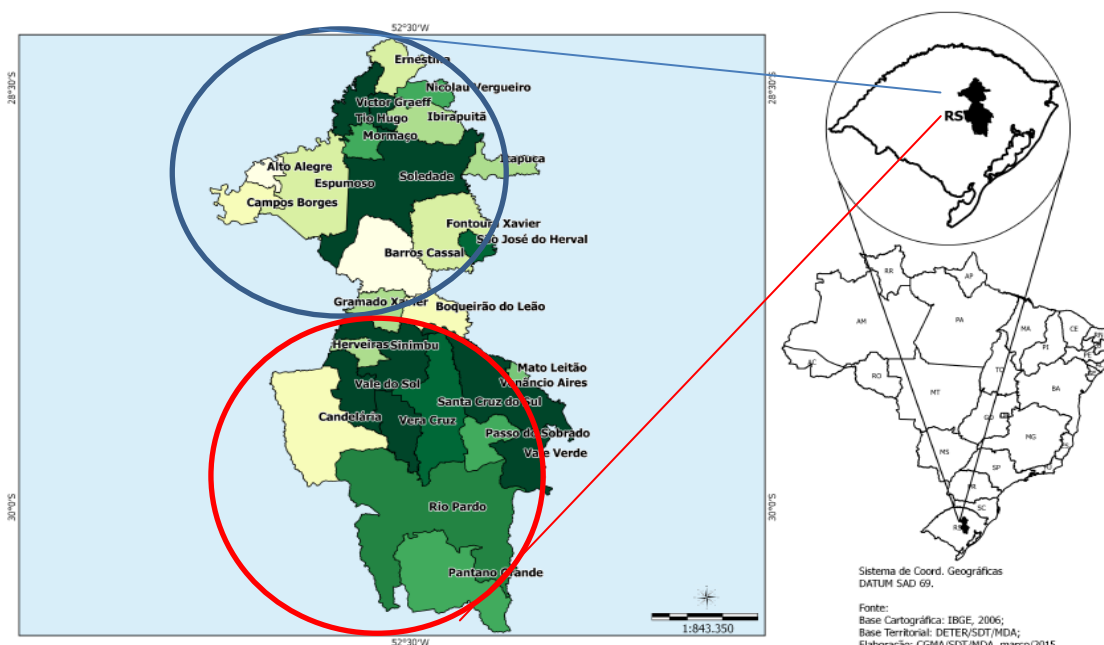
<sup>2</sup> São eles: Alto Alegre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mato Leitão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Soledade, Tio Hugo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz e Victor Graeff.

populosos municípios de todo o Território, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul, nos quais está instalado o maior complexo fumageiro do país. Porém, essas duas macrorregiões segundo os atores sociais que as compõem são considerados dois fóruns distintos, e por isso decidiram trabalhar separadamente, realizando apenas algumas atividades de forma conjunta.

Esse processo de separação ocorreu devido à junção de dois Territórios que já se organizavam separadamente, com articulações entre os atores sociais e suas respectivas instituições. Foi quando que por um “*canetaço*”, expressão utilizada pelo coordenador do CODETER VRP da região Sul para definir ações do governo sem consentimento dos atores sociais envolvidos, realizado então pelo governo federal, que homologou a criação de um único Território onde na verdade existiam dois. E isso ocorreu durante o período de 2011 a 2013 em que o Território Vale do Rio Pardo, hoje considerado a região Sul, aguardava a homologação de sua solicitação em ser reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como Território Rural. Quando souberam da homologação e com outro recorte, que não o articulado anteriormente, os atores sociais envolvidos ficaram desanimados e sentindo-se deslegitimados. “*Nós ficamos até sem entender, meio perdidos, porque já tínhamos PROINFs aqui no nosso Território e tínhamos acabado de concluir o Plano Territorial*”, afirma o vice-prefeito de Soledade e coordenador do CODETER VRP da região Norte. Com o novo recorte territorial o TRVRP ficou mais extenso do que o planejado, como podemos observar na figura 02.



Figura 02 – Mapa do Território Rural do Vale do Rio Pardo, com a delimitação de seus 28 municípios participantes, bem como de suas duas regiões (Norte e Sul), e sua localização no Rio Grande do Sul e no Brasil

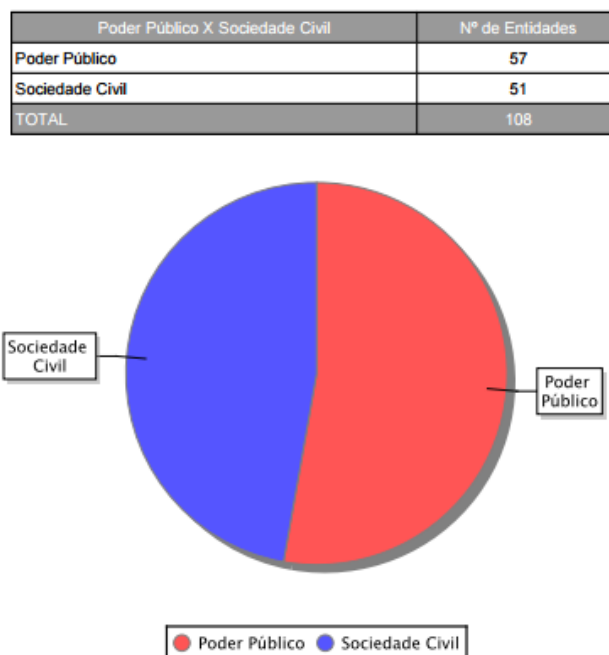


Fonte: SDT/MDA, 2015, adaptado pela autora.

Considera-se que é recorrente esse descontentamento no recorte territorial em vários Territórios do país, por muitas razões distintas, mas a principal delas é a falta de coesão territorial por questões relacionadas à identidade. Saquet (2007, p. 147) explica que esta “tem sido tratada de diferentes maneiras em estudos do Território, especialmente, como continuidades histórico-culturais, simbólicas, inerentes à vida de um certo grupo social em determinado lugar”. Este fato é comum de ser observado nas Assembleias do CODETER, por exemplo, em falas como: “*Somos regiões muito diferentes por isso não avança a conversa*”.

Em 2015, quando iniciaram-se os trabalhos de assessoria ao CODETER do TRVRP essa realidade estava posta, e constatava-se facilmente este descontentamento com relação ao recorte territorial homologado pelo MDA em 2013. Assim que iniciado o projeto dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) em janeiro de 2015, a assessoria passou a registrar e documentar todas atividades realizadas pelo CODETER, bem como, cadastrar os atores sociais que compõem o colegiado no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), como pode ser visualizado na figura 03.

Figura 03 – Representação dos atores sociais do Poder Público e da Sociedade Civil que compõem o CODETER do TRVRP



Fonte: MDA/SGE, 2016.

Desde o início do trabalho como assessora territorial de inclusão produtiva e concomitantemente realizando a pesquisa junto ao mestrado em Extensão Rural, a autora buscou identificar quais eram os atores sociais que lideravam os espaços de discussão e de tomadas de decisões. Identificar quais atores protagonizavam as negociações dos tensionamentos e conseguiam hegemonizar propostas no fórum de comunidade de política pública do TRVRP. Com isso identificou-se o total de seis instituições que eram representadas pelos seus respectivos atores sociais no TRVRP, os quais são: Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS); Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção de Alimentos do Vale do Rio Pardo (APL); prefeituras municipais (Victor Graeff, Mormaço, Boqueirão do Leão, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol, Gramado Xavier, Espumoso e Soledade), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), tanto da região Sul/ Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG) como a Norte/ Federação dos Agricultores na Agricultura Familiar (FETRAF-SUL), e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA/ COOPERFUMOS). Na sequência serão caracterizados cada um dos atores sociais que protagonizam o fórum.

O 1º ator social a ser caracterizado é o coordenador da região Sul do TRVRP e representante da EFASC. Essa instituição possui um grande respaldo na região, tendo em vista que atende jovens rurais de 13 municípios do Território e trabalha com uma metodologia de ensino diferenciada. O motivo pelo qual o ator que a representa foi escolhido está relacionado com seu bom relacionamento com as demais entidades da região e sua capacidade de negociação e construção de consensos. O que significa que o mesmo possui uma legitimidade e poder simbólico para transitar em diferentes fóruns, e o mais importante, não é tido pelos demais atores como alguém que objetive atender apenas seus próprios interesses em alguma situação política ideológica com tendências mais à direita ou à esquerda. Isso porque os outros atores reconhecem sua “bandeira de luta” como importante, pois se trata da educação do campo. Além disso, é uma instituição que necessita de colaborações financeiras de muitos parceiros, em razão de não ser uma escola pública.

Dessa forma, este ator conseguiu se legitimar perante os demais como um *leadership* fundamental no TRVRP. Demonstrando habilidades de negociação e articulando ferramentas, como o discurso, de forma sutil e coesa que o fazem ter este poder simbólico. No entanto, este ator é extremamente eficaz em conquistar parcerias e firmar compromissos entre os atores, um exemplo disso, foi quando soube da divulgação do edital para constituição de NEDETs junto as universidades públicas, através da parceria entre MDA e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no ano de 2014. Quando soube, logo visualizou a possibilidade de recursos para a articulação das entidades do Território, e em seguida contatou um dos professores da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), o qual possuía uma maior proximidade com as questões relacionadas como o meio rural. Como pode-se constatar no relato da seguinte fala do ator representante da EFFASC:

*“liguei pro professor e disse: é o seguinte, tem um edital aí pros Territórios... o MDA e o CNPq estão financiando e nós precisamos tentar, e é tu professor que tem que assumir, porque o projeto é pra universidade pública e não tem jeito é tu mesmo!”*

Essa maneira de se expressar informalmente, “amigo de todos”, é uma característica deste ator, observa-se que ele argumenta sobre as possibilidades de acessar o edital e tentando mostrar o lado positivo da proposta para conseguir convencer o professor. Além disso, exprime um otimismo, e consegue fazer isso de forma sutil. Tanto isso é real, que o professor não só aceitou em escrever e enviar o projeto ao CNPq/SDT/MDA, como também de assumir a coordenação do mesmo. Como relata o professor: “Daí não teve jeito, pensei... isso vai ser

*bom pra várias organizações da região e dar uma maior visibilidade a UERGS, vou ter que assumir essa bronca, vamos lá”.*

Desde então, no início do processo o representante da EFASC vem protagonizando os espaços do TRVRP. Ele se utiliza de algumas ferramentas para agilizar um processo que entende que vai ser eficiente não só para sua instituição, mas para articular políticas públicas e ação governamental no Território em que vivem, como demonstra a análise construída por Ève Fouilleux e Bruno Jobert ao acentuar o processo de construção das ideias e o surgimento das mesmas no debate como forma de execução da ação pública, com distintos grupos de atores na produção das ideias (FOUILLEUX, 2003). Ao estudar as explicações que os atores formulam a respeito dos fenômenos sociais, baseados em suas próprias normas e matrizes cognitivas, também, podem ser consideradas as influências por eventuais “janelas políticas”, definidas como possibilidades de ação do governo (MULLER; SUREL, 2002).

Nesse sentido, certamente o referido ator possui suas bases ideológicas e motivações para agir de formas específicas em diferentes situações que acontecem nos fóruns. O que de certa forma contribui para construção de sua aceitação, tanto isso ocorre, como este ator inclusive participou da construção do perfil de profissionais que iriam compor o NEDET junto a UERGS. Em razão de sua legitimidade perante as demais lideranças, foi convidado a compor a banca de seleção dos assessores territoriais. Além disso, consegue hegemonizar suas ideias em grande parte dos tensionamentos, como veremos no capítulo seguinte.

O 2º ator a ser caracterizado é a representante da EMATER/RS, participa do TRVRP desde sua criação e em 2014 passou a integrar o núcleo técnico do Território e no ano seguinte foi eleita a integrar o núcleo diretivo da região do TRVRP. A EMATER/RS é uma instituição historicamente consolidada em todo Território, e presente em todos os fóruns de debate existentes na região. Sua organização se dá de forma regionalizada, as regiões administrativas, o que por sinal é semelhante a divisão territorial do Vale do Rio Pardo com a Regional 11 da EMATER. Segundo uma das integrantes da equipe técnica da SDT o recorte territorial homologado no TRVRP teve relação direta com o recorte da regional administrativa da EMATER/RS, segundo ela, antes de ser aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) é necessária a aprovação no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e justamente neste último a prevalência decisória foi dos representantes da EMATER/RS. A representante da SDT ainda afirma que essa decisão pode ter sido acatada para facilitar a participação e intervenção da instituição: *“essa decisão provavelmente foi tomada para facilitar as questões administrativas e evitar a criação de mais um redesenho distinto para mais um fórum”.*

Dessa forma, pode-se perceber a responsabilidade que a representante da EMATER/RS tem no colegiado, em defender o modelo de desenvolvimento que a instituição incorpora. Sua maneira de se posicionar é sempre prestativa e solícita para contribuir em todos os processos de construção de documentos, projetos, bem como, para a mobilização de atores vinculados a sua mesma empresa, nos escritórios municipais. Inclusive possui legitimidade para mobilizá-los, pois é supervisora regional da EMATER/RS.

Sendo assim, para hegemonizar as propostas de desenvolvimento para o Território, busca com frequência utilizar o argumento que a EMATER/RS está presente em todos os municípios do TRVRP e que por esta razão necessita ser reconhecida como a principal entidade prestadora de ATER. Através dessa articulação e orientação política, a EMATER/RS conseguiu ser reconhecida formalmente como ATER oficial. Para que esta ideia seja de fato construída a representante da EMATER/RS sempre enfatiza nas reuniões do Território: “*na ata é necessário constar que a EMATER/RS, entidade de ATER oficial, irá executar...*”, esta estratégia serve para que a maioria das chamadas públicas voltadas para ATER para a agricultura familiar seja executada pela instituição oficial. Isso, com o intuito de ser a prestadora de ATER com prioridade para executar chamadas públicas de ATER no Território, reduzindo dessa forma a possibilidade de execução de chamadas pelas prestadoras de organizações não governamentais.

Este ator social adquiriu seu espaço como *leadership* articulando o maior número de profissionais ligados à instituição a qual representa em atividades realizadas pelo colegiado. Assim garante que a instituição tenha voz ativa nas negociações, obtendo por consequência seu reconhecimento perante os colegas de trabalho, e também, seu reconhecimento enquanto potencial técnico, mobilizadora e presente.

*O leadership adquirido por um grupo de atores ou por uma coalizão de causa precisa não significa, portanto, que as trocas no interior do subsistema são neutralizadas, mas voltam a colocar o acento sobre a existência de um quadro cognitivo no interior do qual vão afrontar-se face a face os atores (MULLER; SUREL, 2002, p. 50).*

Para isso a participante se utiliza de ferramentas como discurso, poder simbólico que conquistou internamente na instituição, e também, externo a EMATER/RS através de participação em vários fóruns de debate. Além disso, possui uma boa oratória e consegue ter bom raciocínio para articular seus argumentos em distintos espaços de disputas no TRVRP.

O 3º ator social a ser caracterizado é o gestor do Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção de Alimentos do Vale do Rio Pardo (APL), que é uma política pública no estado do RS. O gestor do APL é bem integrado aos debates regionais sobre

agricultura familiar, agroindústrias, cooperativismo e desenvolvimento regional. No TRVRP está engajado desde a mobilização para a criação do Pré-território Vale do Rio Pardo, e ocupa a vice-coordenação do núcleo diretivo da região Sul na gestão de 2015/2016. Nessa conjuntura, os atores do TRVRP entendiam que não se poderia deixar o fórum do APL de fora do fórum de comunidade de política pública territorial, definindo assim que o APL seria uma das câmaras temáticas do TRVRP, a Câmara Temática de Inclusão Socioprodutiva e Agroindústria. Essa iniciativa se deu pela perspectiva de não se criar novos fóruns, mas valorizar e fortalecer os que já existem e que os mesmos possam estar articulados no Território.

Para caracterizar o referido ator social que também protagoniza os tensionamentos no TRVRP, foi realizado um levantamento das formas de linguagens mais usadas pelo mesmo. Para isso buscou-se apoio na distinção realizada pela autora Deborah Stone (1988), a qual classificou quatro modalidades essenciais de argumentos: o primeiro é a produção de histórias; a segunda é a generalização dos interesses particulares; a terceira são as metáforas; e a quarta as ambiguidades. Esses recursos têm como função definir um campo de sentido. Esse levantamento se fez necessário pela razão deste ator circular e exercer influência em diversos fóruns de debate em toda região do Vale do Rio Pardo. A forma eficiente com que ele consegue hegemonizar suas ideias, obter respaldo e reconhecimento da sua legitimidade perante os demais, mesmo que seus interesses estejam intrínsecos em suas falas, os demais atores praticamente nem percebem, fazendo com que na maioria das negociações as suas ideias sejam acolhidas.

Na construção de seus argumentos sempre consegue utilizar várias ferramentas retóricas, como a produção de histórias para narrar uma explicação, pois este ator sempre tem um exemplo de algum fato vivenciado em outro espaço, como podemos observar na fala seguinte:

*“pra vocês terem uma ideia, lá em Encruzilhada o pessoal sabe que agricultor individualizado não vai conseguir nada, eles estão sabendo que precisam estar inserido em uma cooperativa e pra isso já estão demandando apoio do APL. Digo isso pra que nós aqui possamos pensar em estruturar uma rede de comercialização centralizada nas cooperativas da região”.*

Com a necessidade de buscar apoio para um de seus projetos via articulação enquanto APL, ele consegue generalizar uma situação para conseguir construir um raciocínio de argumentos para chegar até seu interesse específico. Como pode-se averiguar na construção da proposta da central de comercialização:

*“hoje o gestor do APL tem uma meta que é realizar 500 visitas anuais ao nosso público alvo, mas se nós colocarmos essas horas de visitas como contrapartida na proposta do projeto o gestor poderá ficar disponível para articular e gerenciar a logística desta central juntamente com mais dois funcionários fixos. Vejam vocês que essas visitas serão compensadas, visto que nós vamos estar solucionando um dos maiores gargalos, que é a comercialização dos produtos”.*

Além disso, recorre ao uso de metáforas para auto afirmar a importância de seu trabalho, ou reafirmar que a sua função e experiência são fundamentais para o desenvolvimento rural do TRVRP. E que sem o trabalho do APL não haveria mobilização nem participação das instituições nos espaços de discussão do Território. Para isso recorre a metáforas como: *“se não houvesse outros espaços de discussão permanente que articulasse as entidades regionais, jamais uma política de governo como essa teria boa participação de entidades como esta tendo”.*

Nesse mesmo sentido, também faz uso de algumas ambiguidades para relatar uma situação de forma sugestiva e dar sentido ao seu argumento, por exemplo: *“só apareceram propostas para o meio rural no planejamento do COREDE porque a UNISC é a entidade gestora do APL”.* Esta observação feita pelo ator pode ser interpretada de várias formas, pode servir para afirmar que o APL é um fórum permanente de produção de ideias sobre agricultura familiar e agroindústrias, ou insinuar que a UNISC apenas reconhece as discussões protagonizadas por seus agentes, ou ainda não querer reconhecer que o Território está concomitantemente no mesmo período construindo seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS) e os atores que construíram as propostas e planejamentos estratégicos de um espaço podem estar circulando em diferentes fóruns para construção dos mesmos de maneira progressiva e evolutiva nas suas percepções sobre o todo.

Dessa forma, pode-se observar que praticamente todos os recursos e ferramentas retóricas utilizadas estão servindo para caracterização das ideias e dos interesses, sendo que as negociações dos tensionamentos estão carregadas de disputas institucionais representadas pelos atores sociais. O que de fato é reconhecido e denominado pelos próprios atores do TRVRP como “brigas de beleza”.

O 4º ator social a ser caracterizado são as prefeituras municipais (Victor Graeff, Mormaço, Boqueirão do Leão, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol, Gramado Xavier, Espumoso e Soledade). As prefeituras foram escolhidas para compor um único ator por se tratar de atores do poder público e normalmente em outros estudos de caso sobre Territórios estarem caracterizados com baixa participação. No TRVRP não é diferente, porém, existem alguns que protagonizam os tensionamentos do Território através de seus representantes.

Os três maiores municípios e mais influentes economicamente são Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Soledade. Os dois primeiros são referências em todo país por concentrarem o maior complexo fumageiro do Brasil; o terceiro é referência por extração e comércio de pedras preciosas. Os demais são Boqueirão do Leão, que é um dos municípios mais engajados para que o PRONAT dê certo, pois foi um dos protagonistas para a constituição do extinto Território Pinhão e Erva-mate que agora é parte do TRVRP. Boqueirão do Leão também possui em sua sede uma cooperativa que executa as políticas dos mercados institucionais e atende boa parte da região Norte do Território, a COOPERLAF, sendo que tanto o município quanto a cooperativa são representados pelo mesmo ator.

Mormaço, Victor Graeff, Gramado Xavier e Espumoso são municípios da região Norte do Território que possuem representantes bem ativos e que conseguem se utilizar da sua influência enquanto poder público para hegemonizar ideias, motivar e mobilizar demais atores e instituições. O mesmo acontece com os municípios da região Sul que são Vera Cruz e Vale do Sol, pois estes possuem representantes nas instâncias de gestão e coordenação do colegiado territorial, destacando-se também por indicarem atores sempre prestativos e ativos nas negociações.

Estes atores possuem algumas vantagens perante os atores da sociedade civil no que se refere a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para se fazerem presentes nas atividades do CODETER. Além disso, podem dispor de profissionais com habilidades técnicas para intervir nas construções e propostas de projetos. Um fato interessante de se analisar são as discussões das propostas dos PROINFs, nos quais algumas prefeituras ainda continuam tentando inserir propostas individuais para que beneficie seus munícipes, mesmo sabendo que esses projetos são para priorizar investimentos de infraestruturas coletivas, regionais.

Contudo, na discussão do PROINF houve uma evolução na classificação e cadastramento das propostas, precisando constar a ata de aprovação do Colegiado das propostas prioritárias. Isso em decorrência de sempre ter uma prefeitura maior e bem estruturada no setor de captação de recurso e em uma atitude perspicaz cadastrar sua proposta primeiro, que foi o caso de Santa Cruz do Sul ao cadastrar uma proposta que beneficiaria apenas o município e não o coletivo como é o propósito da política territorial. “*Nós temos uma proposta para comercialização já cadastrada, é só todos aprovarem*” apelou o diretor de agricultura do município, tentando contrapor a proposta de estruturação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) via Consórcio Público. Vindo ao encontro



com o que Niederle (2014) coloca com relação a descentralização do poder público nos espaços dos conselhos e nos colegiados territoriais.

Neste mesmo processo um integrante do poder público da região Norte ao não ser contemplado com um projeto de PROINF, coloca: *“não adianta vir aqui disputar com 28 municípios essas migalhas, pois eu vou em Brasília e consigo 2 milhões pro meu município”*. O que acaba desmobilizando a iniciativa de construção de demandas coletivas, além de deslegitimar o processo de definição de prioridades.

Já ocorreram outros problemas com relação a proponentes, como foi o caso da proposta referente ao PROINF/2014, no qual a prefeitura de Gramado Xavier aceitou ser proponente e se comprometeu em realizar repasses de equipamentos para 21 outros municípios do Território. Isso ocorreu por falta de informações jurídicas, por desconhecimento das regras por parte dos atores do colegiado, pois dessa forma o repasse não poderia ser efetivado. Assim, em 2015 após o NEDET iniciar o trabalho de assessoria, buscou-se parcerias com os consórcios públicos intermunicipais, pois seria a forma mais viável para conseguir atender o maior número de entidades demandantes. Sendo assim, para não perder o recurso já obtido do PROINF/2014 em assembleia territorial no município de Soledade foi aprovado que o município proponente, Gramado Xavier, ficasse com todos os equipamentos licitados. Então, através do Consórcio Público se aprovaria a estruturação do departamento de agricultura do Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE) que abrangeria o total de 11 municípios do TRVRP para buscar a equivalência do SUASA.

O 5º ator social a ser caracterizado é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), os quais são umas das representações da sociedade civil mais presentes e atuantes em todo o TRVRP. Na região Sul o STR ligado a FETAG possui uma representação no núcleo diretivo Sul. Na região Norte o STR da FETAG tem uma representação no núcleo diretivo Norte, bem como, o Sindicato da FETRAF-SUL também possui um representante no núcleo diretivo Norte.

Na região Sul o STR fica em uma posição mais retraída, geralmente participam de todos os espaços, mas não criam muita polêmica, um dos motivos é por existir mais entidades da sociedade civil que são ativas e propositivas. Em algumas situações percebe-se receio por parte dos atores representantes do STR em perder o protagonismo e a pertença dos agricultores, ou de que outras entidades possam se aproveitar das atividades que são promovidas por eles para “levar nome” e tirar o mérito da organização do STR. Essas situações foram identificadas na fala do ator que o representa, no momento em que o

representante do APL solicitou a agenda de atividades do STR na região para que ele pudesse colocá-las como atividades abrangidas e/ou apoiadas pelo APL VRP. Como resposta o ator disse: *“ah sim, pode deixar, depois te repasso por e-mail...”*, e segundo relatos de outros atores esse fato é recorrente. Em outra oportunidade um ator da equipe do NEDET solicita a agenda do STR novamente, para que possam estar sendo divulgadas as suas atividades no *website* e na *fanpage* do TRVRP em um espaço de divulgação de todas as entidades que se articulam no Território, mas o ator responde novamente: *“não sou eu que tenho essas informações, mas vejo com a responsável e te envio no e-mail”*.

Além disso, o fato de ser um representante legítimo da agricultura familiar, é considerado pela equipe do NEDET como um dos principais meios de chegar até o público alvo do PRONAT. Porém, ao solicitar o contato dos agricultores para convidá-los a ir às assembleias territoriais, ou em algum outro evento que os coloque em uma situação de protagonistas, é evitado o contato, pois são sempre os mesmos do STR que participam e respondem pelo seu público alvo. Como podemos observar na fala do representante do STR: *“nós temos muitas demandas dos grupos de mulheres aos quais acompanhamos... só em Rio Pardo é em torno de vinte grupos”*. Se referindo à proposta do edital do PROINF específica para grupos de mulheres, mas em nenhum momento mobilizaram as referidas mulheres a ocuparem esse espaço de disputa dentro do CODETER. Demonstrando certo receio de perder sua base social, ao invés de facilitar que esses atores possam ter maior proximidade com outras organizações e também protagonizarem debates no espaço do colegiado territorial.

Já na região Norte os sindicatos ligados à agricultura familiar são os mais atuantes das entidades da sociedade civil, praticamente os únicos. O STR possui uma extensão em municípios menores ao redor de Soledade, onde fica a sede principal do STR regional. O mesmo mantém parceria com a Pastoral da Juventude Rural (PJR) e realiza o trabalho com os jovens rurais de forma parceira. Este ator do STR está na gestão de 2015/2016 como coordenador do núcleo diretivo Norte.

O sindicato da FETRAF-SUL é representado pelo vice-prefeito do município de Espumoso. Este ator tem uma capacidade enorme de mobilização e na mesma gestão ocupa o cargo de vice-coordenador do núcleo diretivo Norte. Muitas vezes este ator divide opiniões com relação ao seu comportamento, pois é tido como “muito político”. Para exemplificar, toma-se a realização do encontro da macrorregião Norte para construção do PTDRS, no qual este ator mobilizou atores sociais de diferentes áreas como saúde, educação, ATER, cooperativas, vereadores, agricultores e ainda viabilizou um ônibus junto à prefeitura de

Espumoso para recolher estes atores em seus municípios com intuito de qualificar o debate no fórum. Mostrando suas motivações em suas falas:

*“gente, precisamos que nossa região seja ouvida e pra ser ouvida nós temos que ter um documento construído com a devida representatividade, e eu vou sair daqui muito triste se esse processo não avançar. Temos que contar com a seriedade das instituições pra conseguir avançar enquanto região”*.

Na realidade, suas ferramentas de construção de ideias são bem motivadoras perante os demais atores, pois com argumentos como esse consegue se legitimar como representante oficial dos demais. Esse “jogo político” que os demais o acusam de fazer, nada mais é do que as estratégias das quais ele recorre para conseguir ter seu argumento aceito e acatado pelos demais atores. E, além disso, usa desse rótulo para conseguir transitar de forma naturalizada pelas demais instituições.

O 6º ator social a ser caracterizado é o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e suas cooperativas, dando prioridade a COOPERFUMOS, a qual é uma das prestadoras de ATER das chamadas públicas de diversificação da cultura do tabaco no Território. O MPA é o único movimento social que participa do colegiado, porém, com baixíssima participação em plenárias. Percebendo-se a ausência do ator social que os representam nas atividades do TRVVRP, a assessoria do NEDET foi até a sede do movimento para entender o motivo da não participação. Então, os referidos atores expuseram alguns dos principais motivos:

*“nós quando começamos a participar do PRONAT, não só aqui nesse Território, mas em outros também, acreditávamos na política territorial e inclusive comprávamos brigas com outras instituições ‘direitosas’ que exploram o público alvo deste programa. Mas vimos que estas instituições tomaram conta dos espaços e constituíram uma correlação de forças que nós não concordamos, portanto não vamos pactuar com o modelo de desenvolvimento territorial que estas entidades estão construindo”*.

Segundo Muller; Surel (2002) essas produções de discursos são recorrentes sobre uma mesma situação ou fato, ocorrendo uma competição sobre a qualificação do problema sob uma visão de mundo particular, própria daquele ator. Implicando na seleção das causas consideradas relevantes para formulação da explicação e resolução dos problemas gerados no fenômeno. Simultaneamente, cada narrativa está determinando uma identidade e um papel individual aos distintos atores envolvidos.

Sendo assim, sua participação se dá de forma assistemática, pois apenas em algumas atividades consideradas por eles como embates inevitáveis que se fazem presentes, como os

espaços criados para discutir ATER, nos quais, procuram garantir, recursos para execução de chamadas públicas de ATER e repasses de recursos para executar o mesmo, pois entendem que se não forem para o embate terão apenas recurso para a entidade prestadora de ATER oficial.

De fato, o confronto de ideias e instituições é uma das grandes marcas dos fóruns de comunidade de política pública. Em razão disso que foram postos em análise os principais atores sociais que protagonizam esses tensionamentos. Desse modo, é importante salientar que cada um dos atores sociais caracterizados neste capítulo tem sua maneira específica de construir seus argumentos para projetar suas ideias, e de maneira peculiar usam ferramentas retóricas para hegemonizar propostas que atendam seus interesses institucionais. No entanto, todos eles circulam por vários fóruns de produção de ideias, porém com níveis de frequência distinta, mas cada um já vem adquirindo sua legitimidade e poder simbólico perante outros atores. Contudo, depende do fenômeno vivenciado, qual situação está em disputa e quais tensionamentos existentes, pois é isso que irá determinar a maneira de cada um deles expressar suas ideias, realizar a concertação social do PRONAT no TRVRP. Na sequência, será caracterizado outro ator, o qual tem um papel diferenciado, mas que também exerce influência na concertação do PRONAT, o NEDET.

## 1.2 APOIO AOS COLEGIADOS TERRITORIAIS “ASSESSORIA DE LUXO” – NEDETS

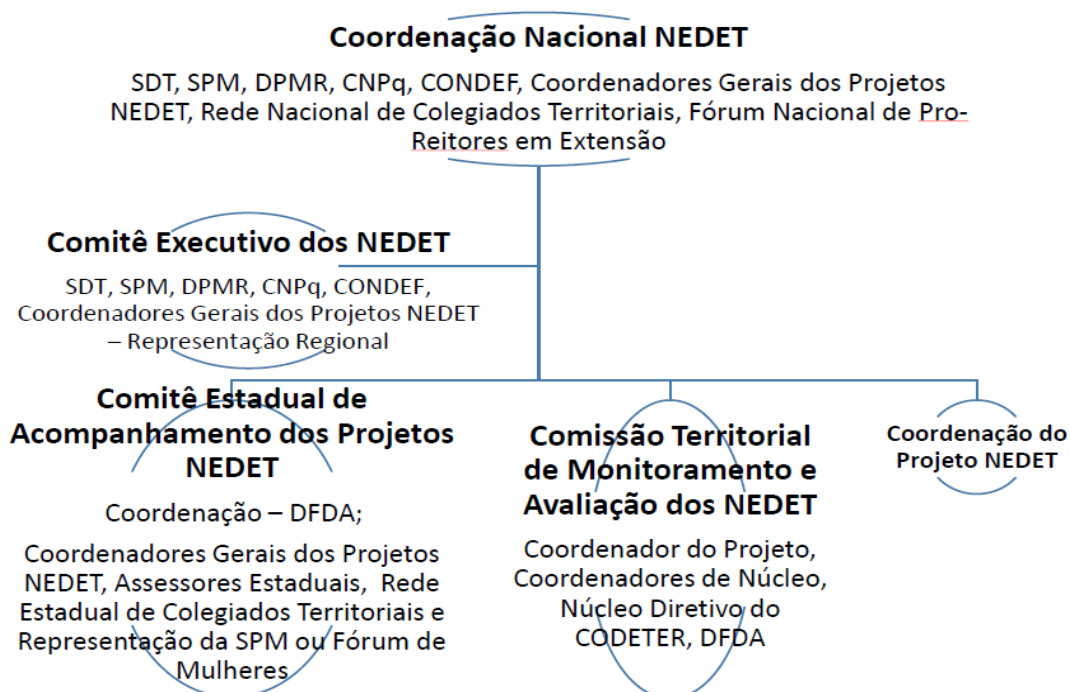
O Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Vale do Rio Pardo também é um ator que interfere e que contribui para a concertação social do PRONAT no TRVRP, pois seu papel é prestar assessoria, mediar às negociações e apoiar a execução de atividades do colegiado. No entanto, está ligado a uma Universidade e esta instituição já carrega um poder simbólico, legitimado perante os demais atores. Além disso, outra missão do NEDET é contribuir para a gestão do Território, e dessa forma é inevitável que se exerça alguma forma de influência com relação aos demais atores envolvidos.

De acordo com Cavalcanti et al. (2014) são encontrados muitos limites na implementação de projetos no Território e o principal deles é referente as regras de transferências e aplicação de recursos públicos. Por um lado, limitam o repasse de recurso para organizações da sociedade civil e concentram como proponentes as prefeituras. Por outro, dificultam a construção de continuidade no processo de qualificação da governança territorial. Portanto, apesar dos esforços da SDT/MDA, no decorrer desse tempo a contratação de assessores territoriais aconteceu de maneira intermitente e sempre sujeita a atrasos de

repasso dos recursos, causando serias implicações no trabalho dos profissionais contratados. Dessa forma, em 2013 foram propostas alterações no sistema de gestão e assessoria, criando então uma integração com as universidades públicas.

Nesse intuito, o MDA, logo em 2014, lançou uma chamada pública, CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 para apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs). O objetivo foi o de contratar por 02 anos uma assessoria para área de inclusão produtiva e gestão social, em parceria com as universidades públicas, considerando uma “solução possível” para solucionar as questões relacionadas aos repasses de recursos. No Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) a proponente do projeto foi a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) com unidade em Santa Cruz do Sul. Nessa nova modalidade de apoio aos colegiados territoriais os moldes das assessorias ganharam um novo caráter e por isso a equipe da SDT/MDA costumava dizer aos representantes dos colegiados que agora eles estavam servidos com “assessorias de luxo”. Isso, justamente pelas universidades terem um poder simbólico estabelecido perante os demais atores.

Figura 04 – Estrutura de Coordenação dos NEDETs



O NEDET VRP já entra em ação com um grande desafio que é, trabalhar as temáticas do desenvolvimento sustentável em meio a essa dificuldade de coesão territorial entre os atores que compõem o Território em questão. Sendo assim, no caso pesquisado, na prática o NEDET assessorou “dois” Territórios independentes, mesmo que seja considerado formalmente pelo Programa apenas um. O que de fato é um desrespeito com os atores sociais ali articulados, pois segundo Maluf (2013, p.71), “a ideia de região se expressa ou se constrói quando há agentes porta-vozes que falam em nome dela e expressam característica(s) que a delimita(m) espacialmente”.

Nesse sentido, o requisito para o protagonismo social no Território é que os atores sejam portadores de ideias, com projetos de desenvolvimento rural para conseguir hegemonizar propostas e formular projetos estratégicos (DELGADO; LEITE, 2011). Para isso, diante da conjuntura de falta de coesão territorial, o NEDET juntamente com o CODETER VRP, passou a utilizar a estratégia de divisão dos atores em plenárias microrregionais. Como pode ser visualizado na figura 05.

Figura 05 – Divisão em duas Macrorregiões Norte (cor verde), Sul (cor amarela) e sete Microrregiões



Fonte: Território Vale do Rio Pardo, 2016.

Essa estratégia de divisão em microrregiões serviu principalmente para dois fenômenos principais, o primeiro foi uma mobilização e participação de maior número de atores sociais das instâncias de participação do fórum territorial. O segundo foi através de plenárias menores, com um nível de identidade maior, onde os atores começaram a se integrar no TRVRP, após a presença do NEDET. Puderam também entender como se dá o processo de construção de demandas a partir de diálogos e planejamentos que ultrapassam as fronteiras dos seus municípios, e que é possível pensar ações em parcerias com instituições vizinhas e pensar o desenvolvimento rural a partir de suas realidades.

Porém, o NEDET encontrou alguns “vícios” na gestão do CODETER VRP, nos quais os atores responsáveis pelo núcleo diretivo do Território esperavam que a assessoria assumisse a coordenação das assembleias: *“agora melhorou a situação, nós só vamos passar a pauta de discussão pra vocês e vocês coordenam, afinal vocês estão aí pra isso?!”*, afirmou um dos atores integrantes do núcleo. Esses fatos começaram a se repetir em diferentes espaços promovidos pelo colegiado. Então, o NEDET percebeu que seria necessário realizar uma formação sobre as reais competências que a assessoria deveria exercer. Segundo o coordenador do NEDET, jamais a assessoria poderia coordenar qualquer processo que fosse de responsabilidade do CODETER, pois essa foi uma das orientações mais enfatizadas nas formações realizadas pela equipe da SDT/MDA com os professores coordenadores de NEDETs: *“negativo, nós não devemos e nem podemos assumir um protagonismo que não é nosso, se não, o dia que terminar o contrato da UERGS com a SDT o Território acaba”*.

Segundo Niederle, Grisa (2013) esse processo ocorre de forma particular em cada política pública, pois há uma composição específica de valores legítimos que definem seu modo de coordenação. Sendo assim, a hierarquia dos valores não decorre da teoria, mas sim resulta da maneira como os próprios atores sociais coordenam suas ações. Nesse sentido, ao longo do processo de assessoramento a gestão do Território, essas questões foram sendo assimiladas. Tanto que, quando realizavam assembleias gerais, unindo região Norte e Sul, os trabalhos sempre eram coordenados por um representante do núcleo diretivo de cada uma das referidas regiões. De acordo com Niederle e Grisa (2013) *“a própria formação de uma rede, fórum ou arena de política pública, depende da possibilidade de os atores entrarem em acordo sobre o que os une (e construir sistemas de classificação)”*.

Para isso, Fouilleux (2011) afirma que o desafio central da abordagem fundada na distinção fórum/arena, nos permite tomar em consideração não só a importância dos eventos, mas também o total das negociações quanto à geração de normas formais, normalmente analisadas em prioridade. Nesse sentido, o TRVRP foi se consolidando como um fórum de

comunidade de política pública, pois dentro dele são pautados e discutidos vários tensionamentos que são negociados por atores sociais que expressam também interesses das instituições as quais representam.

Cada um dos atores sociais que acabam protagonizando as negociações e hegemonizando ideias, também participam e atuam em outros fóruns de produção de ideias e consigo trazem bagagens e conotações as quais lhes conferem legitimidade. Além disso, individualmente esses atores possuem características distintas e métodos de ação diferentes, com formas de ação específicas em cada contexto vivenciado. De acordo com as suas visões de mundo defendem seus interesses e instituições. Portanto, no próximo capítulo serão analisados alguns tensionamentos específicos, para que possamos explorar de fato cada um dos atores, e entre eles, como constroem as negociações de consensos no TRVRP.



## **CAPÍTULO 2 – “BRIGAS DE BELEZA”, A CONSTRUÇÃO DAS IDEIAS PARA DEFESA DE INTERESSES E INSTITUIÇÕES**

Este capítulo apresentará alguns dos principais fóruns de produção de ideias do Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP), no qual a análise será direcionada a três principais tensionamentos protagonizados pelos atores: falta de coesão e identidade, conferência de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e discussão de propostas do Programa de Infraestrutura (PROINF). Para apresentar quais eram os principais atores sociais que protagonizaram a construção de ideias nas discussões resgatou-se do capítulo anterior seus recursos estratégicos para hegemonizar suas ideias dentro do fórum de comunidade e política pública, principais argumentos utilizados e os motivos pelos quais eles foram analisados. Numa perspectiva de um Território vivo e protagonizado pelos atores sociais, neste capítulo, a partir do olhar dos atores, ou seja, das suas visões de mundo, iremos analisar como constroem suas ideias, defendem seus interesses e/ou de suas instituições e os tensionamentos que daí surgem. Esse processo é denominado pelos próprios atores como “brigas de beleza”.

Essa expressão “brigas de beleza” é frequentemente utilizada pelos atores no momento em que tentam argumentar em favor da instituição a qual representam, de maneira que desprestigiando o trabalho coletivo de uma determinada conquista do Território. Esse fenômeno é recorrente nas assembleias e reuniões do TRVRP, e seguidamente um dos atores chama atenção dos demais: “*vamos parar com essas ‘brigas de beleza’*”. A expressão caracteriza as negociações de tensionamentos que surgem dentro do fórum de comunidade de política pública do TRVRP, e as formas com que os atores se comportam ou argumentam para defender seus interesses e/ou de suas instituições.

### **2.1 PRINCIPAIS TENSIONAMENTOS PROTAGONIZADOS PELOS ATORES SOCIAIS NO TRVRP**

O Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) caracterizado aqui como um fórum de comunidade de política pública e concertação social de políticas públicas, na perspectiva da análise cognitiva é continuamente desafiado a incorporar os três “is”, de ideias, interesses e instituições para resolução de seus principais tensionamentos e construção do referencial de política pública. Conforme Fouilleux (2000), existe um “referencial central”, o qual diz respeito a um agregado de ideias e representações específicas que dominam um determinado

fórum. Nesse espaço são definidos os objetivos e adequam-se os debates para garantir uma estabilidade relativa nas mudanças, deixando os atores identificarem-se para que dentro do fórum possam definir prioridades e firmar compromissos, porém, esse processo nem sempre é consensual. Esses tensionamentos trazidos para reflexão equivalem aos “momentos críticos” de uma determinada situação em que são desestabilizadas as ideias institucionalizadas. Por isso, ressalta-se que a controvérsia existente no fórum de produção de ideias apenas ameaça a estabilidade do referencial central, quando questionado sobre o referencial dominante.

No entanto, segundo Niederle e Grisa (2013) no fórum de comunidades de política pública existe uma alternância na fase de estabilidade e contextos críticos, criando dois modelos de dinâmicas: a) uma configuração de fórum quando a controvérsia é colocada em latência e existe a produção rotineira da política pública, com alterações marginais e incrementais que não questionam a economia geral do compromisso<sup>3</sup> e; b) uma configuração arena quando o compromisso é colocado em xeque e as controvérsias são expostas (contexto crítico do fórum). Sendo assim, a estabilidade só é retomada quando existe criação ou renovação de um compromisso. Nesse sentido, o que caracteriza o fim da crise é o surgimento de uma situação nova de estabilidade que seja satisfatória na visão de divisão de recursos e de legitimidade daqueles atores em razão das relações de forças existentes.

Dessa forma, dentro dos espaços de produção de ideias no fórum do TRVRP foram identificados alguns momentos críticos, tensionamentos que se destacaram e caracterizaram de fato arenas de disputas entre os atores. Essas arenas se dão em torno da falta de coesão e identidade territorial e necessidade de divisão do Território, pois esse é um descontentamento que acaba atrapalhando a articulação entre as entidades participantes para a promoção de um acordo em torno de uma proposta de desenvolvimento rural. Uma segunda arena a ser analisada é a Conferência Multiterritorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a qual constituiu-se num dos momentos mais críticos de embate de ideias e construção de consensos deste fórum. Por último as discussões e tensionamentos nas disputas das propostas de investimento do Programa de Infraestrutura (PROINF), pois houve mudanças na forma de contratação das propostas de investimentos do PROINF, o que gerou alguns impasses mais polêmicos.

Para analisar a negociação desses tensionamentos conectadas às dinâmicas do TRVRP nos balizamos em Niederle e Grisa (2013) que ajudam a formular e interpretar as seguintes questões: como os atores sociais interagem no fórum da política territorial? Quais ideias são

---

<sup>3</sup> “Um compromisso sugere um acordo no curso de um processo de trocas políticas entre atores sociais com interesses e representações dissonantes” (NIEDERLE; GRISA, 2013, p. 121).

prevalecentes no interior desse fórum? Quais atores comandam os processos de tradução existentes no TRVRP? Quais compromissos são formados entre os atores? Quais ideias são institucionalizadas e tornam-se instrumentos de política territorial? Por que essas ideias tiveram êxito e outras foram excluídas? Dessa forma, podemos analisar quais são as relações que se constroem entre os agentes que acabam definindo uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de produção de ideias.

### **2.1.1 Falta de coesão e identidade territorial, divisão do TRVRP**

A estratégia de adoção do recorte territorial para articulação de políticas públicas no Brasil com intuito de chegar até a população menos favorecida e empobrecida vem se mostrando uma boa opção para as entidades e atores sociais dialogarem. Mas a ação governamental, neste caso do Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP), em que pese a importância do estímulo ao debate e empoderamento dos atores sociais, parece que contribuiu mais para expor as diferenças regionais e menos para criar consensos e acordos sobre determinadas políticas de desenvolvimento rural.

Os atores que compõem o Território reclamam do pouco compromisso dos poderes Executivos quando desrespeitam as demandas dos atores sociais construídas em suas regiões. O fato de não respeitar os dois Territórios que se organizavam separadamente, Território Pinhão e Erva Mate e Território Vale do Rio Pardo, ignorando as articulações entre as instituições e a própria identidade territorial existente, unindo-os em um único Território fez surgir um sentimento de indignação nos atores, como expressa o trecho da fala do representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) da região Sul: *“exigimos o comprometimento das esferas estaduais e nacionais nas decisões discutidas na base, no Território”* (ATA, 2015, p. 1). O que nos leva a identificar o forte descontentamento dos atores com relação às decisões deliberadas por instâncias federais, que parecem desconhecer a realidade local.

Em razão deste descontentamento com o recorte atual do TRVRP, os atores sociais convocaram uma assembleia territorial para que pudessem debater o assunto, documentar e enviar um pedido de separação deste Território aos órgãos competentes. Contudo, a consequência destes atos governamentais acaba se refletindo de forma negativa, no sentido de algumas entidades sentirem-se deslegitimadas, como afirma o representante da prefeitura de Mormaço: *“este espaço de discussões e decisões precisa ser respeitado por instâncias*

*superiores*”, se referindo ao pedido de separação do Território encaminhado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

Estes fatos levaram a equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) a utilizar a estratégia de divisão dos agentes em plenárias microrregionais para contemplar a demanda das entidades. Utilizou-se da divisão em duas macrorregionais: uma do Norte e outra do Sul do Território, subdivididas em 07 microrregiões que mais dialogam em suas semelhanças e proximidades. Buscava-se proporcionar maior integração internamente a essas duas regiões. Percebe-se a divergência de interesses sobre o que se entende como desenvolvimento rural, pois em uma das plenárias da região Norte o representante da prefeitura de Soledade questionou: *“quando vamos colocar em discussão o modelo de agricultura que está predominando aqui na nossa região, porque só se vê produção de soja e mais soja e ninguém questiona isso, mas onde é que nós estamos?”*. Imediatamente um membro do colegiado representando uma das cooperativas da região rebateu: *“o problema não é a soja, nem o agronegócio, porque o que falta é comida e se não tiver toda essa organização das grandes lavouras e a venda de defensivos para o produtor vão tudo ter que importar comida!”*. Com isso, gerou uma discussão de ideologias, mas também de interesses institucionais que instigaram à produção de mais ideias.

Nesse momento, outros atores como Emater e STR da região Norte começaram a defender a ideia do representante da prefeitura de Soledade, conseguindo até mesmo constranger o defensor do agronegócio, observado na fala do STR/Norte:

*“tu está querendo dizer que todo trabalho que é realizados por nós, pela Emater e outras entidades da região trabalhando a diversificação com os agricultores não serve de nada, e que não existe produtividade sem veneno... tu está muito enganado!”*

O representante da Emater logo complementou: *“por isso que precisamos separar esses dois Territórios que uniram, porque lá embaixo a discussão é como encontrar alternativas ao fumo...”*. O que salienta ainda mais as diferenças econômicas e produtivas das duas regiões.

Além disso, a distância física tem sido considerada outro fator que dificulta a articulação das instâncias de governança e participação nos espaços de discussão. Como exalta um dos atores, na reunião do Território: *“nós não vamos nos deslocar lá de cima... isso dá três horas de viagem”*. Devido a este limitante, em uma assembleia em outubro de 2015 o CODETER deliberou que teriam núcleos diretivos separados, para respeitar as especificidades

e facilitar os encontros do grupo para pensar as diretrizes do desenvolvimento territorial. Aprovou-se também a criação de duas instâncias de governança, dois Núcleos Diretivos, um para coordenar à região Norte e outro a região Sul dentro de um mesmo Território. Além disso, definiu-se que seria submetido ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e posteriormente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) um documento formal solicitando a homologação da divisão do Território Vale do Rio Pardo. Desde então, na prática, o NEDET está assessorando “dois” Territórios independentes, mesmo que seja considerado formalmente pela política pública como apenas um Território.

Neste sentido, caracteriza-se certo descrédito na construção coletiva de planejamentos, pois nas plenárias regionais observa-se com clareza a diferença de compressão sobre o modelo de produção e os planos para o desenvolvimento do meio rural. Na região Norte, por exemplo, nas plenárias os atores sociais colocaram em prioridade questões como segurança no meio rural, melhor qualidade da energia elétrica e turismo rural. O planejamento na região Sul, por ter mais organizações da sociedade civil, bem como um histórico de mobilização social mais avançado, apontou como prioridade questões como educação do campo, agroindústrias familiares e comercialização de produtos proveniente dos agricultores familiares.

Esses resultados se dão também pelos diferentes atores que protagonizam as negociações e acabam comandando os processos de tradução. Segundo Niedere e Grisa (2013, p.101) “‘ a tradução’ entre princípios cognitivos (ideias) e quadros normativos (valores) é feito por um conjunto de mediadores/porta vozes que participam de maneira privilegiada da construção da ação pública”. Na prática, na região Norte uma das prioridades definidas foi melhorar a segurança no meio rural, um dos motivos seria a distância entre vizinhos, pois as propriedades são maiores. O ator que protagonizou essa discussão foi representante do STR da região Norte: “*no município não tem efetivo da brigada nem pra atender a cidade, imagina no campo que não tem nem vizinhos perto quase*”. O representante do STR coloca sua visão de mundo e direciona o olhar dos demais a este problema identificado por ele, conseguindo na sequência hegemonizar sua ideia como uma prioridade comum aos demais atores do TRVRP.

Sobre a energia elétrica, uma reivindicação antiga dos agricultores que trabalham com a produção do leite, quem assumiu a frente no debate foi a representante da Emater, pois a equipe trabalha diretamente com estes agricultores: “*nós vivemos o dia a dia vendo a insegurança dos agricultores com a energia de péssima qualidade, sem falar que tem postes que até podres tão no meio do campo que logo vai cair e deixar eles sem luz*”. Por sua vez, as

questões relacionadas ao turismo rural foram ideias principalmente dos representantes das prefeituras da região Norte: *“a nossa região e nossos municípios tem um grande potencial para o turismo, podíamos ter algumas rotas bem interessantes, e outra, tem a facilidade do acesso aqui pela BR386”*. Cada um construindo ideias para tentar hegemonizá-las e conseguir atender seus interesses particulares e institucionais.

Na região Sul não foi diferente, da mesma maneira cada ator construiu ideias dentro do fórum, contudo suas prioridades condizem à realidade onde vivem. Por isso uma das prioridades é educação do campo, com destaque para a existência de duas Escolas Família Agrícola (EFAs) nesta região, sobre esse tema o representante da EFA protagonizou as discussões usando sua legitimidade perante os demais atores: *“temos muitos jovens rurais no nosso Território, mas especialmente na região Sul, e esses precisam ter a opção de ter uma educação contextualizada com suas realidades”*. Essa ideia é compartilhada pela maioria das instituições que compõem o colegiado. As organizações da sociedade civil são bem mais presentes na região Sul do que na Norte e por isso conseguem hegemonizar mais propostas.

Para estabelecer como prioridades as questões relacionadas às agroindústrias familiares e comercialização de produtos provenientes dos agricultores familiares, a presença do representante e gestor do APL foi fundamental. Trata-se também da legitimidade que o mesmo possui perante os demais atores, pois dentro do fórum do APL esse tema é muito debatido por vários atores de diferentes entidades. Dessa forma, o representante do APL sempre faz questão de fortalecer a importância de seu fórum: *“nós não temos como negar a importância de apoiar a produção de alimentos de forma individualizada, mas nas discussões no APL nós estamos convencidos que o maior gargalo é a comercialização e pra isso só em rede...”*. Esta legitimidade conquistada por alguns atores contribui para que suas ideias muitas vezes não sejam nem questionadas, como é o caso deste último.

Portanto, a falta de coesão e identidade no TRVRP é algo bem nítido, tanto que os próprios atores não conseguem dialogar sobre os mesmos projetos. Um exemplo disso aconteceu durante as reuniões para a elaboração do Plano Territorial, quando em um mesmo grupo de trabalho dois atores sociais começaram a debater sobre a escolha das prioridades: *“nossa prioridade é sem dúvida a comercialização, por isso precisamos definir ações no nosso plano para fortalecer a política do PAA e PNAE e apoio as feiras de agricultores”*, afirma o representante da COOPERLAF de Boqueirão do Leão/RS. Mas logo na sequência o representante da prefeitura de Mormaço/RS contra-argumenta: *“sem dúvida a comercialização é um dos gargalos e tem que ser prioridade, mas vejo que a estratégia que você sugere não funciona aqui na região, entendo que temos que investir no turismo rural e*

*organizar uma rota pelas agroindústrias que temos*”, gerando conflito de prioridades entre as lideranças, mas sem desconsiderar que as estratégias propostas estão contextualizadas em suas realidades, porém são realidades diferentes.

No entanto, as “brigas de beleza” referente às disputas de interesses particulares e institucionais acontecem nas duas regiões do fórum. Mas a correlação de forças estabelecidas, na região Norte é diferente da vivenciada na região Sul, isso porque a região Norte possui uma dinâmica econômica e política distinta da região Sul, a qual está baseada em áreas agricultáveis bem mais extensas e faz com que esta região tenha uma produção voltada ao agronegócio. Consequentemente, a correlação de forças políticas também muda, pois as cooperativas que se articulam na região Norte são verdadeiras potências econômicas e possuem estrutura de grandes empresas. Essas relações de forças dominantes acabam refletindo na forma com que os atores negociam seus tensionamentos e o pequeno número de atores sociais da sociedade civil que estão organizados acabam perdendo espaço, muitas vezes nem são ouvidos quando mencionam pautas como a agroecologia, por exemplo.

Na região Sul essa correção de forças se dá de forma diferente, pois a sociedade civil está bem representada com um número significativo de instituições e conseguindo liderar uma parte considerável das negociações. Tanto que existe a Articulação em Agroecologia do Vale do Rio Pardo que realiza várias ações na área de diversificação da cultura do tabaco. Além disso, as propriedades são menores do que as da região Norte e parte delas situam-se em regiões de serra, o que dificulta o cultivo com uso de máquinas, no entanto, são bem diversificadas e possuem um alto índice de produção de alimentos.

Em consequência desta falta de coesão acontecem embates inconciliáveis, o que nos remete à importância e impacto da ação governamental neste processo. Dessa forma, se o TRVRP fosse desmembrado os atores sociais teriam muito mais identidade entre eles e conseguiriam realizar planejamentos que atendessem de fato as demandas das suas realidades. Cada uma dessas regiões vive processos históricos, econômicos, sociais e ambientais diferentes uma da outra, o fato da ação governamental não reconhecer e não legitimar esse processo pode gerar efeitos controversos aos esperados pelo PRONAT. Sendo que ao invés de articular, pode desarticular a perspectiva de construção das políticas públicas no Território, pois se os atores da região Norte já não conseguem se reunir com os da região Sul para realizar assembleias e reuniões que dão vida a articulação do Território, pode ocorrer uma desmotivação e desarticulação de atores em ambas as macrorregionais. Ou ainda fazendo com que se reúnam, não mais para planejar, mas somente para fatiar recursos financeiros entre os municípios que compõem o TRVRP quando abrir algum edital.

### 2.1.2 Conferência Territorial de ATER

Dos vários espaços organizados pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território Rural do Vale do Rio Pardo (TRVRP) a Conferência Multiterritorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foi o mais polêmico e com muitos momentos críticos, sendo que, estava em questão o modelo de ATER que se queria para o Território e as propostas ali construídas seriam balizadoras para a construção de políticas públicas nos próximos anos. Essa Conferência acontece de quatro em quatro anos, sendo esta a primeira em nível territorial e preparatória para a 2ª Conferência Nacional de ATER. Nesse espaço estavam implícitas as disputas de modelos e ideologias dos atores sociais e suas instituições.

O fato da Conferência de ATER ser Multiterritorial se deu pelo envolvimento e participação do Território da Cidadania Centro Serra (TCCS), os dois Territórios somaram um total de 545 participantes, sendo 425 do TRVRP e 120 do TCCS. Entre os participantes estavam agricultores/as, povos e comunidades tradicionais (PCT), técnicos de ATER, prefeituras municipais, sindicatos, prestadoras de ATER, cooperativas, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Escolas Família Agrícola (EFAs). Todos esses seguimentos compuseram uma Comissão Organizadora da Territorial (COT), e estes contaram com a articulação e apoio dos Núcleos de Extensão e Desenvolvimento Territorial (NEDETs) dos dois Territórios.

A COT desde o início de sua articulação já tinha um grande desafio, pensar uma metodologia eficiente para conseguir garantir uma boa discussão e boas propostas. Sendo assim, a estratégia foi dividir em grupos de debate, cada grupo com um mediador, o qual já era membro da comissão organizadora e um relator, o qual tinha como tarefa inserir todas as propostas discutidas em grupo, em uma planilha de *Excel* criada pela comissão nacional. Além disso, cada grupo precisava se limitar a escolher apenas cinco propostas prioritárias, pois a Conferência em nível territorial tinha um limite de trinta propostas distribuídas em três eixos principais e três eixos transversais. Segundo o CONDRAF essa Conferência Territorial foi uma das maiores do país, como se pode visualizar na figura 06.



Figura 06 – Foto da Conferência Multiterritorial de ATER, em Venâncio Aires/RS



Fonte: A autora (2015).

Os tensionamentos entre os atores sociais já iniciaram no momento de definição dos mediadores nos grupos, pois algumas instituições estavam ficando sobrecarregadas e outras com medo de assumir compromissos. Como expressava a representante da Emater: *“isso não é justo, nós disponibilizar nossos técnicos pra colaborar e os outros se basear em nós e tirar o corpo fora”*. Mas com isso eles também percebiam que teriam muito mais força para garantir suas propostas, baseadas nas suas visões de mundo e também para defender sua instituição: *“temos que garantir recursos pra Emater, nas propostas temos que garantir que seja mencionado a ATER oficial”*. Observando os argumentos utilizados pelos atores da Emater, era possível perceber que havia uma orientação oriunda de instâncias superiores da instituição, pois sempre era reforçada a necessidade de enfatizar o termo ATER oficial.

Mesmo com a predominância da Emater na mediação dos grupos, outros atores representando as demais instituições, como o caso do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA/COOPERFUMOS), EFAs, Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STRs) Norte e Sul e prefeituras também contribuíram no processo. Além disso, é importante ressaltar que a Conferência aconteceu no meio rural, na comunidade de Linha Palanque de Venâncio Aires/RS o qual se responsabilizou por todo apoio em infraestrutura e alimentação, o que somente foi possível por intermédio dos atores da Emater que prestam ATER para a comunidade. Contudo, as referidas instituições mobilizaram seu público alvo para participar

da Conferência, e a maioria dos participantes eram famílias de agricultores/as que participam de chamadas públicas executadas pela Emater e a COOPERFUMOS/MPA.

Após a elaboração das propostas em grupo, todos/as foram para o almoço preparado com alimentação produzida em sua maior parte pelos agricultores/as da própria comunidade. À tarde ocorreu a grande plenária final, momento crítico em que os dois Territórios debateram juntos e que se deu o processo de construção de ideias para o aprimoramento da política de ATER. Além disso, alguns grupos não conseguiram diminuir o número de propostas prioritárias e isso precisou ser definido em plenária.

Sendo assim, para cada proposta posta em apreciação pelos mediadores os atores necessitavam se manifestar, caracterizando uma necessidade intensa de negociações. Essas propostas podem ser observadas no quadro 01, no qual as mesmas estão divididas nos três eixos principais e transversais e a última coluna se refere à instância de gestão que está responsabilizada em executar.

Quadro 01 – Propostas eleitas na I Conferência Multiterritorial de ATER dos Territórios Vale do Rio Pardo e Centro Serra, realizada no dia 10/12/2015 em Venâncio Aires/RS.

|           | <b>PROPOSTAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>RESPONSABILIDADE</b>          |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>I</b>  | <b>Eixo I – Sistema Nacional de Ater – Fortalecimento Institucional, Estruturação, Gestão, Financiamento e Participação Social</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                  |
| 1         | Financiar a ATER, em nível nacional a fim de garantir a continuidade dos recursos e gratuidade no atendimento aos agricultores, direcionado recursos federais, estaduais e municipais as instituições oficiais de ATER, considerando a quantidade de público a ser atendido.                                                                                                                                                    | Territorial, Estadual e Nacional |
| 2         | Ampliar a destinação de recursos federais e estaduais para Serviços de ATER buscando a universalização do acesso à ATER, considerando a quantidade de público a ser atendido.                                                                                                                                                                                                                                                   | Territorial, Estadual e Nacional |
| 3         | Que a assistência técnica vire uma política de estado, onde o técnico tenha formações que abranjam a realidade do local de trabalho, garantindo a continuidade da assistência visando à autonomia do beneficiário.                                                                                                                                                                                                              | Territorial, Estadual e Nacional |
| 4         | Destinar recursos para Assistência Técnica Oficial dos Estados, para prestar serviços permanentes e continuados. E destinar recursos para serviços de ATER específicos para organizações da sociedade civil. Promover integração dos serviços de ATER prestados no território de abrangência. Fiscalizar e monitorar o serviço de ATER de forma qualitativa com diferentes indicadores de avaliação, pelo contratante.          | Estadual e Nacional              |
| 5         | Ampliar os serviços de ATER para atingir um número maior de famílias, por meio do repasse de 50% dos recursos recolhidos para o sistema S. Aliado a uma política de estado de repasse para o sistema nacional de ATER (SNATER)                                                                                                                                                                                                  | Nacional                         |
| <b>II</b> | <b>Eixo II – Ater e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                  |
| 6         | Juros menores para propriedades que tenham JOVENS, com produção de Alimentos limpos (agroecológicos), implementação de Seguro Total de Produção.                                                                                                                                                                                                                                                                                | Nacional                         |
| 7         | Orçamento Municipal, Estadual e Federal com percentual fixo para a ATER Oficial, e aumento de percentual mínimo e potencialização dos programas institucionais.                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nacional                         |
| 8         | Exigir que todas as agências financeiras tenham a obrigatoriedade de trabalhar todas as linhas de crédito do Pronaf vinculadas com o seguro agrícola.                                                                                                                                                                                                                                                                           | Nacional                         |
| 9         | Construção e elaboração de políticas públicas junto com os agricultores familiares através da construção de mais instancias de participação.                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nacional                         |
| 10        | Universalização da ATER e necessidade de regulamentar e implementar a políticas de compensação para preservação ambiental. Apropriando o agricultor da legislação ambiental quanto as formas de manejo e preservação do meio ambiente.                                                                                                                                                                                          | Nacional                         |
| 11        | Vincular à liberação de crédito a obrigatoriedade da prestação de serviço de ater prestado de forma gratuita e continuado. (Estado). Crédito estrutural (saneamento básico e moradia). Com reserva de cotas para mulheres e jovens.                                                                                                                                                                                             | Nacional                         |
| 12        | Criar um modelo de crédito voltado para produção Infraestrutura interna (energia, saneamento básico, moradia, telefonia móvel). Este modelo de liberação de crédito pode ser similar ao do banco do povo (criando o banco do povo rural). Sistema de acesso ao crédito que não onere tanto o produtor (juros).                                                                                                                  | Nacional                         |
| 13        | Facilitar o acesso a comercialização de produtos da agricultura familiar, revendo a legislação a adequá-la proporcional a realidade da agricultura familiar. Articular as políticas públicas de ATER com as políticas dos mercados institucionais. Criando uma rede integrada de associações e cooperativas regionais e territoriais com acompanhamento da ater, inclusive a criação de um selo de propriedades diversificadas. | Nacional                         |

| III | Eixo III – Formação e Construção de Conhecimentos na ATER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                  |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 14  | Que o Ensino Médio e o Superior trabalhem como currículo de formação continuada, sociologia rural, que compreensão o conjunto da propriedade. Que esta formação qualifique a ATER na vinculação dos programas e políticas públicas como PAA, PNAE, Agroecologia, Produção de Plantas Medicinais, Comercialização, Agroindústrias, parceria com outras entidades, CAR, SUSAF, indo para as comunidades, levando as informações dos programas de forma coletiva, criando associações, grupos de produção, cooperativas, dando ênfase na sucessão rural e na produção de alimentos, resgatando a sustentabilidade e segurança alimentar na propriedade.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Territorial, Estadual e Nacional |
| 15  | Identificou e quer socializar o baixo comprometimento do poder público municipal com a Assistência Técnica e Extensão Rural, onde contratam profissionais em outras áreas e não contratam médico veterinário, engenheiro agrônomo e técnico agrícola, necessidade urgente dos municípios contituírem um plano de desenvolvimento rural e os territórios um plano de desenvolvimento territorial. Neste sentido a ATR deve ter uma formação para trabalhar o Pronaf Global, e do conjunto das atividades da propriedade, ou seja, análise de solo, geoprocessamento, agricultura de precisão, recuperação de solo com cobertura verde, recuperação de fontes de água, reflorestamento, irrigação, aquisição de máquinas e equipamentos, reforma e melhorias de outras atividades, como moedor de cana, acho de banha, triturador de milho, fomo barro, palanques, etc. Apenas a ATER pública poderá fazer projeto para o MAIS ALIMENTO GLOBAL. Ex. (Emater).                                                            | Territorial, Estadual e Nacional |
| 16  | Contextualizar a assistência técnica com a realidade dos agricultores, bem como dentro das instituições de pesquisas, universidades, escolas, que devem repensar seu modelo de educação, buscando valorizar os saberes dos agricultores, a agroecologia e os processos de educação informais. A formação técnica e universitária deve prever a discussão de Ater, indo além do ensino e da pesquisa, pois hoje não trabalha a formação do técnico junto com o agricultor de forma contextualizada respeitando a sua realidade, deveria formar também futuros agricultores. Buscar descentralizar o ensino, reconhecer a importância da educação não formal indo contra o processo de nucleação e regionalização de escolas, e vinculando-as a realidade local das comunidades. Ter a existência de um processo de Ater sistêmica e estruturante, de forma continuada e permanente, não se reduzindo a um período determinado. Tendo um trabalho específico também com a juventude, com subsídios e incentivos diretos. | Estadual e Nacional              |
| 17  | Adequação das chamadas de acordo com a realidade dos atendidos oportunizando espaços de formação da equipe técnica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nacional                         |
| 18  | Pensar um processo de transição agroecológica continuada, de forma sistêmica em toda a propriedade, na construção do conhecimento que gere o empoderamento das comunidades, discutida com toda família, de forma coletiva em grupos e valorizando e incentivando as experiências agroecológicas locais (grupos de agricultores), até mesmo na escola com disciplinas específicas, gerando consciência coletiva. Buscando reduzir o envenenamento dos alimentos e das pessoas pelo uso de venenos e adubos sintéticos na produção dos alimentos, potencializado pelo agronegócio, via leis, incentivos de políticas públicas e apoio financeiro (subsídios) e programas específicos, tendo zonas livres de uso de agrotóxicos por direito.                                                                                                                                                                                                                                                                              | Estadual e Nacional              |
| A   | Eixo A – ATER para as Mulheres Rurais                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                  |
| 19  | A ATERs deverá ter uma formação em economia com enfoque na gestão da família e saúde da família, onde a questão de gênero deve ser construída, debatida dentro das escolas e universidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Territorial, Estadual e Nacional |
| 20  | Ampliar chamadas públicas específicas para realidades locais observando questões de gênero. Flexibilizar metas e prazos para comprovação do serviço prestado de ATER, observando realidades locais. Destinar recursos para agricultores(as) familiares desenvolver e ampliar o trabalho de diversificação nas unidades de produção familiar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Nacional                         |



|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 21       | Tratamento igualitário no acesso as políticas públicas (crédito rural, crédito fundiário, DAP, moradia rural) independente do estado civil, bem como a criação de uma política pública específica, com condições diferenciadas para mulheres e jovens.                                                                                                                                                                                                                                                                                | Nacional               |
| 22       | Regularização fundiária e Reforma agrária, ampliação do crédito fundiário. Com assistência técnica e fiscalização efetiva, com reserva de cotas para mulheres e jovens.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Nacional               |
| <b>B</b> | <b>Eixo B: ATER para Juventude Rural</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                        |
| 23       | Criar uma política pública ou programa específico de Ater, subsídios para compra de terra (que funcione e com grande subsídio para compra da primeira propriedade), viabilizar a produção de alimentos, agroindustrialização (agregação de valor) e comercialização para todos os jovens que querem permanecer no campo, bem como os egressos de Escolas Família Agrícola e escolas de ensino técnico, entre outras. Pensar ações além da produção, visando o lazer, acesso à internet e telefonia de qualidade atividades culturais. | Estadual e Nacional    |
| 24       | Maior incentivo a formação para o jovem Rural - Remodelamento da Educação Primária e Educação Profissionalizante.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Nacional               |
| 25       | Chamada pública de ATER, para jovens egressos das Escolas Agrícolas - focado na agroecologia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Nacional               |
| <b>C</b> | <b>Eixo C: ATER para Povos e Comunidades Tradicionais</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                        |
| 26       | Autonomia e valorização dos saberes respeitando cada realidade e cultura local.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nacional               |
| 27       | As entidades que prestam serviço, devem estar engajadas e dispostas a trabalhar em prol do agricultor, melhorando a assistência técnica, visando a autonomia dos povos tradicionais, valorizando os conhecimentos e as vontades de cada família, respeitando suas culturas, costumes, construindo juntos, técnico e agricultor, dando ênfase a agroecologia.                                                                                                                                                                          | Territorial e Nacional |
| 28       | Mais acesso às informações e programas sobre as políticas públicas específicas para os povos e comunidades tradicionais.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Territorial e Nacional |
| 29       | Mais agilidade e responsabilidade na regularização de terras quilombolas e indígenas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nacional               |
| 30       | Ampliação dos recursos para os programas de inclusão social e produtiva (PBSM, PAA, PNAE e outros) priorizando os jovens, mulheres e povos e comunidades tradicionais.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Nacional               |

Fonte: Relatório da Conferência de ATER, TRVRP, 2015.

Os atores protagonistas desse processo e que realizaram a tradução, caracterizados aqui como porta-vozes de construção de alianças (FOUILLEUX, 2003), neste caso da Conferência foram principalmente as prestadoras de ATER, Emater e MPA/COOPERFUMOS. No entanto, em um dado momento da discussão das propostas as EFAs se uniram junto ao MPA/COOPERFUMOS, isso porque a Emater mobilizou e levou um maior número de agricultores das chamadas públicas do que o MPA/COOPERFUMOS, o que lhe dava vantagem no momento de aprovação ou não das propostas.

Esse momento crítico, assim denominado por Fouilleux (2000), ocorre quando o debate fica visível ao grande público, mesmo que não seja facilmente compreensível de que modo se expuseram as principais divergências entre os debatedores. No caso estudado, quando o primeiro grupo apresentou as propostas do primeiro eixo “Financiar a ATER, em

nível nacional a fim de garantir a continuidade dos recursos e gratuidade no atendimento aos agricultores, direcionando recursos federais, estaduais e municipais *as instituições oficiais de ATER*, considerando a quantidade de público a ser atendido” (TRVRP, 2015), o ator representante do MPA/COOPERFUMOS pediu a palavra imediatamente: “*nós concordamos com toda a proposta, inclusive é para isso que também lutamos, mas não podemos limitar somente as instituições oficiais de ATER, isso exclui todas as outras prestadoras, peço que retirem o termo ‘oficial’*”. Obtendo apoio da metade da plenária, referente aos agricultores das chamadas públicas que eles executavam e das EFAs.

Antes de ir para aprovação a chefe regional da Emater, que é um cargo político, pediu a palavra e fez um discurso extremamente corporativista: “*... nós temos uma história, estamos presente em todos os municípios, uma empresa pública consolidada em todo país mas que está precisando de apoio financeiro, sua situação encontra-se ameaçada, precisamos reafirmar isso... é ou não é minha gente?*”. Essa fala conturbou a outra metade da plenária, que aplaudiu a representante de pé. Na sequência o ator do MPA/COOPERFUMOS pediu direito de resposta: “*... mas vocês já recebem recursos da união via chamadas públicas, o mesmo repasse que nós, mas ainda por cima recebem os salários dos funcionários e estrutura pagos pelo estado e ainda recebem contribuições dos municípios isso não é justo...*”. O mediador colocou em votação e a proposta foi aprovada como colocada inicialmente, para “*instituições oficiais de ATER*”.

Desse processo em diante se instaurou um clima tenso, de disputas caracterizando uma arena de fato. Tanto que na quarta proposta do primeiro eixo foi pleiteada por parte da sociedade civil a inclusão da seguinte proposta:

“Destinar recursos para Assistência Técnica Oficial dos Estados, para prestar serviços permanentes e continuados. *E destinar recursos para serviços de ATER específicos para organizações da sociedade civil.* Promover integração dos serviços de ATER prestados no território de abrangência. Fiscalizar e monitorar o serviço de ATER de forma qualitativa com diferentes indicadores de avaliação, pelo contratante”.

Devido às pressões dos atores da sociedade civil foi incluída na referida proposta, a destinação de recursos para serviços de ATER específicos para sociedade civil. Mas para isso também foi necessário a intervenção de um dos atores representantes das EFAs: “*não podemos limitar o acesso a recursos, pois podem ter outras instituições que podem prestar ATER e que até mesmo podem atender um outro segmento específico*”.

Concomitantemente a esse momento crítico, estavam ocorrendo às inscrições de delegados/as para etapa estadual da Conferência de ATER, e com isso as negociações dos

atores para conseguir garantir que suas instituições estivessem bem representadas, afinal havia uma paridade que precisava ser respeitada no momento das eleições. Sendo assim, as negociações aconteciam de várias formas, até combinações de atores que nem eram possíveis de acordo com o edital estavam sendo cogitadas, como o caso do representante do Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Alimentos do VRP (APL) ser um dos delegados indicados pela Emater. Isso por este ator ter um bom relacionamento com os demais atores e transitar por vários fóruns de produção de ideias.

Contudo, cada categoria social conseguiu indicar seus delegados/as os quais precisavam ter paridade de gênero, sendo 20% de jovens, 20% de PCTs e 20% do poder público com seus respectivos titulares e suplentes. Na maioria das escolhas dos delegados/as houve consenso, porém, na eleição dos/as delegados/as jovens houve a grande disputa, isso porque havia delegados/as e suplentes indicados de um lado pela EFA e MPA/COOPERFUMOS, e de outro pela Emater. Ambos os grupos queriam garantir suas representatividades, como argumenta o representante da EFA:

*“nós somos uma das únicas instituições que tem como exclusividade de público alvo os jovens rurais de todo o Território, temos representantes aqui de quase todos os municípios e nosso trabalho é contextualizado com a realidade deles, é muito justo que tenhamos representação. Inclusive muitos de nossos egressos estão inseridos nas demais instituições”.*

A representante da Emater rebate a argumentação: *“nós também trabalhamos com a juventude rural e não estamos aqui deslegitimando o trabalho de vocês, mas queremos garantir que nosso público jovem também tenha representatividade”.* Dessa forma, os mediadores do processo tomaram o comando e abriram para votação em plenária, já que não havia consenso. Portanto, na votação os atores também estavam divididos e foi necessário contar voto a voto, e com a diferença mínima de dois votos a representante jovem da Emater foi eleita delegada e o representante jovem da EFA ficou como delegado suplente. Como podemos visualizar na figura 07 a foto de todos/as os/as delegados/as do TRVRP.

Figura 07 – Foto dos/as delegados/as e seus respectivos suplentes do TRVRP eleitos na Conferência Territorial de ATER



Fonte: A autora (2015).

As negociações de consensos dos atores foram intensas durante todo o processo de tradução na arena de debate. Contudo, o protagonismo social dos representantes é o reflexo dos interesses institucionais dos mesmos, e isso foi observado na forma com que os atores construíram suas ideias. A constituição desses espaços públicos, em que esses atores enfrentam ideias e valores com perspectivas de formar novos compromissos, define uma nova institucionalidade que regula as formas que surgem de relações públicas (NIEDERLE, GRISA, 2013).

### **2.1.3 Assembleia para discussão de Propostas dos PROINFs**

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios rurais (PRONAT) foi criado com a intenção de acabar com a setorização das políticas públicas para agricultura familiar. No entanto, a atuação da política territorial ainda não conseguiu terminar com a prefeiturização do gerenciamento dos recursos. Segundo Niederle (2014), a maioria das políticas seguem sendo negociadas entre prefeituras e ministérios que aportam os recursos. Conforme o autor nem o PRONAT-PROINF escapa totalmente à regra, são as prefeituras que por vezes por intercessão de deputados e emendas parlamentares acabam negociando recursos



e executando projetos. Em decorrência disso, vários prefeitos reproduzem o discurso de que os Territórios são apenas mais uma maneira de angariar recursos financeiros, e não existe de fato uma mudança na lógica do repasse e controle dos mesmos, somente deixa a responsabilidade de gestão social para o Território.

Inclusive, no Território Rural do Vale do Rio Pardo (TRVRP) não é diferente como podemos observar na fala de um dos Prefeitos municipais que compõe o Território: “*não adianta vir aqui disputar com 28 município essas migalhas, pois eu vou em Brasília e consigo 2 milhões pro meu município*”. Se referindo aos recursos disponibilizados para as propostas dos PROINFs comparado ao recurso que consegue via emenda parlamentar com deputados. Um histórico disso pode ser observado no quadro 02.

Quadro 02 – Projetos apoiados no TRVRP via PROINF, 2003-2014

| Ano  | Cód.Op  | Proponente       | município          | Objeto                                                                                                                 | Valor      | Sit. Contrato      | Sit. Obra |
|------|---------|------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|-----------|
| 2003 | 0157754 | PM STA CRUZ SUL  | Santa Cruz do Sul  | CENTRAL DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO VALOR DO RIO PARDO                                   | 357,736.90 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2004 | 0126470 | PM HERVEIRAS     | Herveiras          | INSTALAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NAS PROPRIEDADES RURAIS                                                                 | 43,092.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2005 | 0176977 | PM PASSO DO SOB  | Passo do Sobrado   | AQUISIÇÃO DE VEÍCULO E EQUIPAMENTO DE INFORMÁTICA                                                                      | 29,411.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0199909 | PM VENANCIO AIR  | Venâncio Aires     | FORTELECIMENTO PRODUÇÃO RURAL                                                                                          | 192,000.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198773 | PM VICTOR GRAEFF | Victor Graeff      | CONSTRUÇÃO DE QUIOSQUE                                                                                                 | 35,000.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198767 | PM SOLEDADE RS   | Soledade           | CONSTRUÇÃO POSTO EXTRAÇÃO E CENTRO COMERCIALIZAÇÃO MEL. AQUISIÇÃO EQUIPAMENTOS                                         | 29,000.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198756 | PM NIC. VERGUEI  | Nicolau Vergueiro  | CONSTRUÇÃO DE POSTO DE EXTRAÇÃO DE MEL E EQUIPAMENTOS                                                                  | 11,750.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198796 | PM ESPUMOSO      | Espumoso           | AQUISIÇÃO DE 1 VEÍCULO, 1 NOTEBOOK, 1 DATASHOW                                                                         | 30,000.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198769 | PM TIO HUGO      | Tio Hugo           | CONSTRUÇÃO POSTO DE EXTRAÇÃO DE MEL. AQUISIÇÃO EQUIPAMENTOS                                                            | 11,750.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198748 | PM IBIRAPUITA    | Ibirapuitã         | CONSTRUÇÃO DE QUIOSQUE, DE POSTO DE EXTRAÇÃO DE MEL E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS                                        | 31,750.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0201541 | PM BOQ DO LEO    | Boqueirão do Leão  | AQUISIÇÃO DE RETROESCAVADEIRA                                                                                          | 200,000.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2006 | 0198899 | PM ITAPUCA       | Itapuca            | RECONSTRUÇÃO DE PONTE                                                                                                  | 450,000.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0239375 | PM PASSO DO SOB  | Passo do Sobrado   | CONSTRUÇÃO AGROINDÚSTRIA DERIVADOS DE CANA, CONSTR. AGROINDÚSTRIA CONSERVAS E AQUISIÇÃO EQUIP. PARA IND. DE CONSERVAS. | 126,790.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0231467 | PM M.LEITAO      | Mato Leitão        | APOIO ARMAZENAMENTO DE GRAOS                                                                                           | 100,000.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0234881 | PM BOQ DO LEO    | Boqueirão do Leão  | APOIO ACOES MUTUAS COLABORAÇÕES E PARCERIAS COM COOPERATIVISMO DE CRÉDITO E ASSOCIATIVISMO                             | 40,000.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0241256 | PM S.J. HERVAL   | São José do Herval | FORTELECIMENTO CAPACIDADE PRODUTIVA - AQUISIÇÃO DE TRATOR AGRÍCOLA                                                     | 100,000.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0234467 | PM ESPUMOSO      | Espumoso           | APOIO COMERCIALIZAÇÃO                                                                                                  | 68,300.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0241488 | PM HERVEIRAS     | Herveiras          | FORTELECIMENTO CAPACIDADE PRODUTIVA                                                                                    | 127,804.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0237985 | PM IBIRAPUITA    | Ibirapuitã         | APOIO MELHORIA PADRÃO ALIMENTAR DOS BOVINOS - AQUISIÇÃO DE DOIS KITS DE ENFARDADEIRAS                                  | 80,000.00  | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |
| 2007 | 0239374 | PM BOQ DO LEO    | Boqueirão do Leão  | APOIO ESCOAMENTO PRODUÇÃO                                                                                              | 199,820.00 | EM SITUAÇÃO NORMAL | CONCLUÍDA |

| Ano  | Cód.Op     | Proponente      | município          | Objeto                                                                                                                   | Valor      | Sit.Contrato              | Sit.Obra     |
|------|------------|-----------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------|--------------|
| 2009 | 0310293    | PM BOQ DO LEAO  | Boqueirão do Leão  | Construcao de ponte.                                                                                                     | 97,500.00  | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2009 | 0312079    | PM ESPUMOSO     | Espumoso           | AQUISICAO CAMINHAO COM CACAMBA E ESCAVADEIRA HIDRAULICA                                                                  | 500,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0323862    | PM VENANCIO AIR | Venâncio Aires     | Aquisicao de um Trator Agrícola para o município de Venancio Aires/RS.                                                   | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0329463    | PM VERA CRUZ    | Vera Cruz          | Aquisicao de 02 (dois) veiculos novos e 01 (um) distribuidor de adubo organico liquido                                   | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0333997    | PM HERVEIRAS    | Herveiras          | Recuperacao de 8,2 quilometros de estradas.                                                                              | 97,500.00  | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0335784    | PM S.J. HERVAL  | São José do Herval | IMPLANTACAO DE AGROINDUSTRIA DE ADUBO ORGANICO - COMPOSTAGEM PROVENIENTES DAS ATIVIDADES DE SUINOCULTURA.                | 75,000.00  | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0334971    | PM BARROS CASSA | Barros Cassal      | AQUISICAO DE TRATOR AGRICOLA                                                                                             | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0333338    | PM HERVEIRAS    | Herveiras          | AQUISICAO DE ELEVADORES DE CEREAIS, CAMARA FRIA E VEICULO UTILITARIO                                                     | 98,000.00  | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0335783    | PM BOQ DO LEAO  | Boqueirão do Leão  | O presente projeto tem como objetivo principal desenvolvimento de uma cadeia produtiva de na area de producao de alimen  | 207,380.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0334442    | PM STA CRUZ SUL | Santa Cruz do Sul  | Aquisicao de caminhao com cacamba e caminhonete.                                                                         | 195,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0344357    | PM CANDELARIA   | Candelária         | RECUPERACAO DA ESTRADA DE LINHA PALMEIRA                                                                                 | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0323866    | PM STA CRUZ SUL | Santa Cruz do Sul  | Aquisicao de caminhao para transportes de alimentos produzidos pelos pequenos agricultores do Municipio de Santa Cruz do | 97,500.00  | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0322889    | PM PASSO DO SOB | Passo do Sobrado   | Construcao de uma agroindustria para processamento de frutas e hortaliças e aquisicao de equipamentos para a agroindustr | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2010 | 0334435    | PM FONTOURA XAV | Fontoura Xavier    | Aquisicao de maquinas e equipamentos                                                                                     | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2011 | 0371426    | PM STA CRUZ SUL | Santa Cruz do Sul  | Aquisicao de um caminhao com carroceria e um guindaste hidraulico articulado a fim de possibilitar o escoamento da produ | 199,563.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2011 | 0389563    | PM FONTOURA XAV | Fontoura Xavier    | AQUISICAO DE UM ROLO COMPACTADOR PARA USO NAS ESTRADAS DO INTERIOR DO MUNICIPIO.                                         | 200,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2011 | 0371397    | PM SINIMBU      | Sinimbu            | AQUISICAO DE TRATOR AGRICOLA COM PLAINA FRONTAL E ARADO SUBSOLAR ACOPLADOS                                               | 97,500.00  | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2012 | 1000244    | PM ALTO ALEGRE  | Alto Alegre        | AQUISICAO DE MOTONIVELADORA                                                                                              | 200,000.00 | PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL | CONCLUIDA    |
| 2012 | 1003309    | PM VALE DO SOL  | Vale do Sol        | Aquisicao de equipamentos para o fortalecimento da agricultura familiar do municipio de Vale do Sol - RS                 | 189,040.80 | EM SITUACAO NORMAL        | NAO INICIADA |
| 2012 | 1001198    | PM VERA CRUZ    | Vera Cruz          | Aquisicao de caminhao equipado com carroceria de madeira, trator e equipamentos agricolas                                | 300,000.00 | PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL | PARALISADA   |
| 2013 | 1010062    | PM VERA CRUZ    | Vera Cruz          | Aquisicao de patrulha agricola e veiculo tipo pick-up.                                                                   | 222,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | CONCLUIDA    |
| 2013 | 1011486    | PM PASSO DO SOB | Passo do Sobrado   | Recuperacao e Manutencao de Estradas Vicinais em Passo do Sobrado                                                        | 294,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | ATRASADA     |
| 2013 | 1011523    | PM C.BORGES     | Campos Borges      | CONSTRUCAO DE PAVILHAO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICIPIO DE CAMPOS BORGES - RS                                    | 250,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | NAO INICIADA |
| 2013 | 1010567    | PM SOLEDADE RS  | Soledade           | Aquisicao de caminhao com tanque                                                                                         | 250,000.00 | PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL | PARALISADA   |
| 2013 | 1009136    | PM S.J. HERVAL  | São José do Herval | EQUIPAMENTOS AGRICOLAS                                                                                                   | 100,000.00 | PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL | CONCLUIDA    |
| 2013 | 1009257    | PM IBIRAPUITA   | Ibirapuitã         | Aquisicao de um rebritador.                                                                                              | 100,000.00 | PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL | CONCLUIDA    |
| 2013 | 1011994    | PM STA CRUZ SUL | Santa Cruz do Sul  | IMPLANTACAO DE AGROINDUSTRIA DE PROCESSAMENTO DE AIPIM                                                                   | 150,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | NAO INICIADA |
| 2014 | 0207512014 | VENANCIO AIRES  | Venâncio Aires     | OBJETO                                                                                                                   | 243,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | NORMAL       |
| 2014 | 1019840    | PM VENANCIO AIR | Venâncio Aires     | Aquisicao de equipamentos para o beneficiamento de peixes                                                                | 100,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | NAO INICIADA |
| 2014 | 1021825    | PM GRAM XAVIER  | Gramado Xavier     | Aquisicao de equipamentos para estruturacao da comercializacao de alimentos para o mercado institucional                 | 248,613.65 | EM SITUACAO NORMAL        | NAO INICIADA |
| 2014 | 1019025    | PM STA CRUZ SUL | Santa Cruz do Sul  | Aquisicao de uma retroescavadeira                                                                                        | 198,000.00 | EM SITUACAO NORMAL        | NAO INICIADA |

Fonte: MDA/SDT (2015).

Poucos destes projetos são empreendimentos que atendem propostas coletivas, como vimos no quadro 02, boa parte é compra de patrulha agrícola para prefeituras o que caracteriza de fato um fatiamento dos recursos. Este cenário obteve uma mudança no ano de 2014, quando o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do TRVRP estava um pouco mais estruturado e já com um núcleo técnico atuante, com isso tiveram mais facilidade na elaboração da proposta para submeter ao PROINF. Mas, mesmo assim ocorreu um erro na escolha do proponente, pois os atores já estavam acostumados a propor via prefeituras e acharam que seria possível escolher um dos municípios com menor número de habitantes para diminuir o valor da contrapartida. Isso com a intenção de que após o recebimento dos equipamentos para estruturação da comercialização de alimentos, o município poderia realizar convênios e repassar aos demais municípios demandantes. Como coloca a representante da Emater que na gestão de 2014 compunha o núcleo técnico do

Território: *“a intenção era beneficiar 21 municípios, mas não sabemos que um município não poderia repassar pra outro, até então não tínhamos visualizado outra alternativa”*.

No PROINF/2015 já foi diferente, pois havia a assessoria do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) e o Colegiado estava um pouco mais experiente. No edital do PROINF/2015 tinha um diferencial, uma das linhas de investimentos era destinada a estruturação de Consórcios Públicos Intermunicipais para buscar a equivalência ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), o qual permite que os agricultores familiares certificados possam vender seus produtos para todo território brasileiro. Nesse sentido, com a grande influência do trabalho do APL de agroindústrias e alimentos na região Sul do Território, logo o ator representante do mesmo já propôs contatar o Consórcio Público, que abrange basicamente a região Sul do TRVRP, para firmar uma parceria e colocá-lo como proponente dessa modalidade do PROINF. O Consórcio aceitou, e juntamente com o CODETER, núcleo técnico e NEDET, elaboraram uma proposta coletiva, porém a região Norte ficaria de fora da proposta.

Sendo assim, o núcleo técnico tentou uma possibilidade de convênio entre consórcios e não obteve êxito, como podemos verificar na fala do coordenador do CODETER da região Norte e vice-prefeito de Soledade: *“falei com o cara do COMAJA, mas eles têm com um problema com um município que faz parte do consórcio deles, parece que o município tá inadimplente e isso inviabiliza todo consórcio de participar”*. Dessa forma, o coordenador do CODETER da região Sul sugeriu: *“então eu sugiro, se a assembleia aprovar, que nesse edital seja beneficiado a região Sul e no próximo a região Norte, o que vocês acham?”*. O plenário concordou, mas o assessor jurídico do consórcio da região Sul ainda propôs: *“mesmo assim ainda podemos, depois de contemplados, verificar uma forma legal de estabelecer um convenio entre consórcios para beneficiar também a região Norte”*.

Não contente com o rumo das discussões, o representante do município de Santa Cruz do Sul/RS, levantou e disse: *“eu tenho uma proposta diferente, que inclusive já está cadastrada no sistema, falta só a ata de aprovação da assembleia, que contempla outra linha de projeto do edital que é a comercialização...”*. Esse ator tenta argumentar em favor de seu município, com intuito de repetir o mesmo vício dos editais passados. Contudo, os demais atores contra argumentaram, como foi o caso do representante do STR da região Sul: *“pessoal, acho que nós temos que ser maduros e avançar na linha de contemplar propostas coletivas, eu sugiro que colocamos a proposta do consórcio em prioridade e deixamos a proposta da comercialização que beneficia apenas Santa Cruz em segundo lugar...”*. Uma representante da prefeitura de Vera Cruz também fez sua colocação: *“olha, eu entendi que as*

*propostas para o PROINF só valeriam se fosse de forma coletiva, porque se fosse individual eu também iria ter escrito um projeto pra beneficiar o grupo de mulheres do meu município”.*

Esse processo de discussão e definição de qual proposta é a melhor, porque escolher uma e não outra, como os atores colocam seus argumentos, Muller e Surel (2002) definem como *o lugar do debate*, que significa o espaço onde são formuladas e afrontadas as diferentes qualificações dos problemas. No caso estudado, esse lugar é a assembleia territorial, onde é definido o conjunto das soluções sobre as quais os diferentes atores vão entrar em conflito ou em negociação. Contudo, um dos principais tensionamentos ainda é a discussão sobre recursos para projetos, geralmente o que mais mobiliza os atores a participarem das plenárias é a expectativa de conseguir algum recurso para sua instituição.

No ano de 2016, os editais de PROINFs vieram com outra orientação, dando prioridade para categorias sociais específicas como para juventude e mulheres, normalmente essa discussão é pacífica nas plenárias territoriais. Quando lançados os editais a essas categorias, houve uma mobilização dos atores para conseguirem articular projetos que pudessem atingir uma abrangência maior desse público. O edital do PROINF destinado à juventude era específico para estruturação das EFAs, portanto esses atores já se mobilizaram com o núcleo técnico e articularam com a prefeitura de Santa Cruz do Sul/RS para ser proponente, tendo em vista que a mesma sedia uma das escolas. Na assembleia de aprovação, não houve nenhum tipo de contraponto de ideias, apenas argumentos favoráveis, e isso ocorre pelo fato do ator representante da EFA ter legitimidade consolidada e pela instituição ter um trabalho comprometido com a educação do campo no Território.

O outro edital lançado foi específico para as mulheres, com o objetivo de estruturar grupos de produção de mulheres organizados no Território. Sendo assim, houve um acordo entre os atores, que pelo motivo dos editais anteriores atenderem demandas da região Sul do Território, esse das mulheres seria para região Norte do TRVRP. Com o apoio do NEDET, do núcleo técnico e núcleo diretivo foi buscado a parceria junto ao consórcio público que abrange a região Norte para ser o proponente. Então, em uma reunião marcada com esses atores para tratar da demanda das mulheres organizadas da região Norte foram manifestados interesse apenas de duas prefeituras, nas quais existem agroindústrias organizadas por mulheres e que atendem aos mercados institucionais dos municípios de Soledade/RS e Victor Graeff. Essa pouca demanda de projetos da região Norte por parte das mulheres se dá, segundo o ator representante de Victor Graeff, devido a pouca organização da sociedade civil na região Norte do TRVRP: *“nós aqui de cima somos muito iniciante quanto a organização*

*de associações, agroindústrias e grupos organizados, pode ver... aqui quem participa é mais as prefeituras mesmo”.*

Nesse sentido, o grande questionamento dos atores com relação aos editais dos PROINFs é com relação a decisões de cima pra baixo na construção dos objetos dos editais. Segundo o representante de Soledade/RS, precisam ver as demandas da região antes: *“não sei por que eles lançam os editais com um curto prazo, aí sai todo mundo bem louco pra organizar a demanda e o projeto... sem falar que as vezes temos outras prioridades”.*

Dessa forma, nos deixa evidente que a concertação social das políticas públicas é realizada de forma cotidiana pelas ideias construídas pelos atores sociais nos fóruns em que participam. Contudo, é possível verificar em seus argumentos que existe um amadurecimento de suas ideias com relação aos investimentos coletivos, pois mesmo que exista um interesse pessoal ou institucional, existe uma preocupação com o Território. Além disso, é importante considerar que a abordagem territorial ainda é recente e que o TRVRP está somente iniciando sua trajetória.

### **CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE PERSPECTIVAS E LIMITES DO PRONAT NO TERRITÓRIO RURAL NO VALE DO RIO PARDO**

Este capítulo apresenta a conformação e conjuntura do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) em suas várias instâncias, trazendo considerações sobre perspectivas e limites do mesmo no Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP), centrando o foco de análise nas características do protagonismo social assumidas pelos atores neste fórum de comunidade de política pública. Essa análise é também apoiada na experiência da autora dessa dissertação através de sua participação nos diversos espaços do fórum e execução de seu trabalho junto à assessoria do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET).

Cabe aqui resgatar que em 2003 foi extinto o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, o qual deu lugar ao PRONAT que foi implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para gestão dos Territórios Rurais. A SDT atua nos Territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. Assim, os Territórios revelavam-se como um espaço intermediário entre municípios e estados permitindo a participação da sociedade civil nas deliberações sobre o desenvolvimento rural. Mesmo que o PRONAT não tenha surgido claramente com a intenção de erradicar a pobreza rural, os recortes dos Territórios, entre outros fatores, contemplam regiões com bastante agrupamento de públicos prioritários do MDA, os quais são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos de comunidades tradicionais. Consequentemente, delimitações que concentrassem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e maior demanda social (DELGADO; LEITE, 2011).

O PRONAT tem apoio dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) e de outros fóruns que existem nos Territórios, formados por instituições do poder público e da sociedade civil, responsáveis pela articulação das instituições, planejamento para o Território, construção de propostas, projetos técnicos, gestão social do programa e de outras políticas públicas que contribuem de alguma forma para o desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais. Na figura 08 podemos observar como funcionava a estrutura das institucionalidades de gestão do PRONAT inicialmente.

Figura 08 – Estrutura das institucionalidades do PRONAT



Fonte: TRVRP, 2016.

Após a extinção do MDA pelo atual Governo de Michel Temer, que assumiu a Presidência da República devido a um Golpe parlamentar que afastou a Presidente Dilma Rousseff, foi alterada a estrutura de gestão do PRONAT. Isso porque, com o decreto Nº 8.780, de 27 de maio de 2016 a SDT foi transferida para a Casa Civil juntamente com outras pastas, as quais são: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

Dessa forma, por se tratar de uma política de governo, cuja execução está atrelada à vontade da gestão que está no comando, o PRONAT de certa forma corre riscos. Isso, no sentido de criar expectativas e acabar por desmobilizar um processo que, posteriormente pode ter consequências negativas até mesmo em outros fóruns de produção de ideias, por deslegitimar o processo de construção coletiva, influenciando nas diferentes esferas do poder público municipal, estadual e federal. Isso porque cada uma dessas instâncias de gestão pública possui diferentes orientações políticas e ideológicas, bem como, as organizações da sociedade civil, porém em outras proporções. Sendo assim, a nova conformação passa a ter outra estrutura como podemos visualizar na figura 09.

Figura 09 – Nova estrutura de coordenação do PRONAT a nível federal



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

Quando esse fato novo aconteceu, diante de um cenário “nebuloso” da política brasileira, os atores sociais também começaram a questionar o NEDET e a SDT sobre o que iria acontecer com o Território. Mas as únicas respostas emitidas pelos servidores de carreira que permaneciam em seus cargos e respondiam aos e-mails eram: “*vamos aguardar as novas orientações da equipe que está entrando agora na SDT*”. Contudo, os atores que protagonizam os processos de negociação dos consensos no TRVRP enfrentavam a situação com bastante maturidade, no sentido de ter uma construção de experiências e entender como se deu a construção desse fórum, como coloca o ator social que representa a Escola Família agrícola (EFA) em uma das reuniões do núcleo diretivo do TRVRP: “*pessoal, precisamos garantir que nossa articulação enquanto instituições permaneçam entrosadas em projetos coletivos, porque é isso que faz de nós um Território*”. Em reforço ao argumento, o representante do Arranjo produtivo Local de Agroindústrias e Alimentos do VRP (APL) ressalta: “*mas independente da nossa articulação, temos que ter presente que a política territorial depende sim da vontade do governo, mas eu tô entendendo que ela vai continuar mas com uma orientação político-ideológica diferente*”.

Nesse sentido, pode-se observar certa expectativa em legitimar um espaço de articulação de instituições que possuem uma trajetória de construção de projetos e que estão estruturando suas ideias permanentemente. Assim, esse fórum passa a entender seu papel

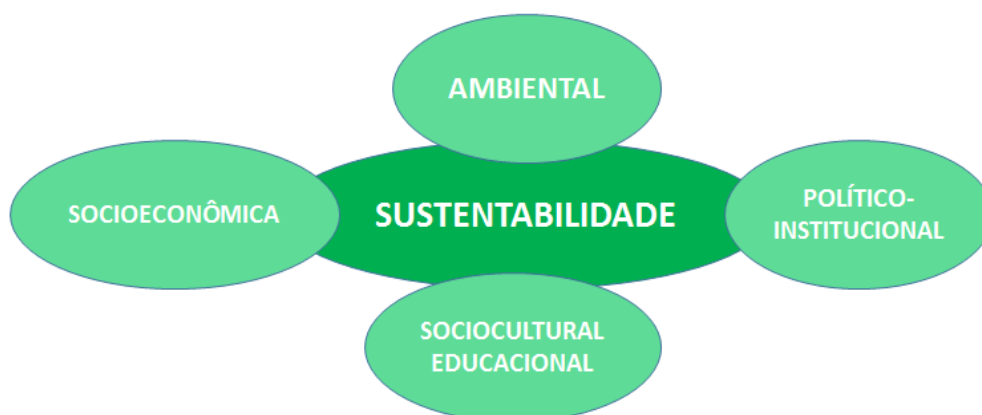


como agente de concertação social de uma política pública. Portanto, mesmo quando surgem mudanças que ameaçam suas perspectivas almejadas para o coletivo ou mesmo para instituição as quais representam, esses atores demonstram resistência, entretanto confiam que as instituições da sociedade civil e do poder público podem demandar reconhecimento do governo em exercício.

Além disso, com relação às assessorias ao CODETER via parceria com as universidades públicas através dos NEDETs, houve mudança de orientações quando assumiu a nova equipe da SDT. Na gestão do governo Dilma, o acompanhamento aos NEDETs acontecia de forma mais integrada entre as esferas de gestão do PRONAT, com promoção de vários cursos de formação sobre as políticas públicas e orientações referentes ao processo de mediação com os atores sociais do Território. Quando assumiu a nova gestão do governo Temer, a equipe passou por um período de transição para entender como funciona o PRONAT, e compreender qual a importância dos NEDETs. Dessa maneira, o novo grupo de trabalho passou a exigir uma série de relatórios além dos mecanismos já existentes para monitoramento das atividades, os quais eram: os relatórios trimestrais e o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) que é permanentemente alimentado com dados e ações de cada colegiado territorial. Essas exigências de certa forma causaram sobrecarga às equipes dos NEDETs, por dar conta das demandas do colegiado e ainda atender outros pedidos de relatórios.

Com essa nova configuração das orientações aos NEDETs acabou desacelerando o ritmo de trabalho para construção do planejamento e também diminuiu as expectativas com o PRONAT. Contudo, no TRVRP a construção do primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) estava em fase de estruturação e esse processo contribuiu muito para mobilização e engajamento de atores sociais de vários segmentos. Fato esse, que motivou principalmente os porta-vozes do processo a se empoderarem e continuar o planejamento coletivo, com propostas e projetos que atendem a demanda por ações de desenvolvimento rural sob quatro eixos da sustentabilidade, como pode-se visualizar na figura 10.

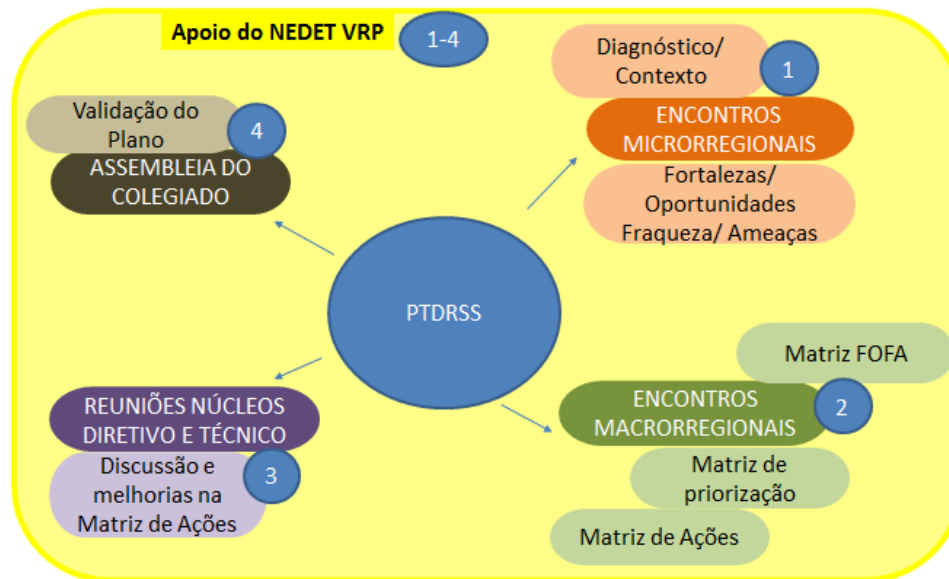
Figura 10 – Quatro eixos da sustentabilidade do Desenvolvimento Territorial



Fonte: Orientações Gerais Para a Elaboração e Qualificação do PTDRS, 2009.

Baseados nas Orientações Gerais Para a Elaboração e Qualificação do PTDRSS no TRVRP foram elaborados a partir da parceria entre NEDET e CODETER uma metodologia para viabilizar a construção do Plano. Durante esse processo aconteciam outras atividades, como as analisadas no capítulo anterior, sendo que essa estratégia metodológica para a elaboração do PTDRSS proporcionou várias etapas de discussão que acabaram colaborando para a compreensão dos atores sociais sobre o real propósito do PRONAT. Estes espaços promovidos no fórum de comunidade de políticas públicas colocaram os atores sociais em diálogo para discutirem suas realidades, as melhores propostas para alcançarem o desenvolvimento rural e projetos que viabilizem a sustentabilidade do Território. Esse processo decorre de uma longa caminhada, foram quase dois anos entre a mobilização dos atores sociais, a realização das plenárias microrregionais e macrorregionais, e a aprovação do Plano em assembleia geral do CODETER VRP. Como pode-se acompanhar na figura 11 a orientação metodológica aplicada junto aos atores:

Figura 11 – Metodologia construída pelo CODETER e NEDET do TRVRP para a elaboração do PTDRSS



Fonte: A autora (2016).

Da primeira à quarta fase o processo foi assessorado pelo NEDET, no qual a primeira fase consistiu em realizar o diagnóstico do contexto dos atores sociais com a utilização de metodologias participativas em encontros microrregionais. Na segunda fase foram reunidas cada uma das macrorregiões, referente a região Sul e Norte do TRVRP, com a sistematização dos conteúdos discutidos nas microrregiões, para avançar no processo de planejamento das prioridades em matrizes de ações. Na terceira fase as instâncias de direção e técnica do Território contribuíram para a qualificação da matriz de ações. A quarta e última fase foi a apreciação e aprovação do PTDRSS do TRVRP na assembleia do CODETER.

Com o material do PTDRSS em mãos, e todo o significado que este tem para os atores sociais envolvidos ao longo do processo, remete-se a uma expectativa de continuidade ao trabalho que vem sendo realizado neste fórum. Mas é importante considerar que para conseguir identificar as modificações nos mediadores faz-se necessária uma abordagem histórica desde a emergência de novas ideias, para conectar-se assim as lutas por reconhecimento, legitimidade e aos novos atores que vão se empoderando e podem vir a substituir os antigos protagonistas (NIEDERLE; GRISA, 2013).

Diante do exposto, e da incerteza com relação à continuidade do PRONAT, se faz necessário entender como os atores sociais caracterizados nesse trabalho e protagonistas das negociações do fórum em questão se colocam diante dessa conjuntura. Tendo em vista, que

cada um assume características diferentes com relação aos tensionamentos que são postos em negociação. Dessa forma, poder analisar com maior clareza como estes percebem a continuidade das resoluções nos principais fóruns de produção de ideias e quais as características assumidas por esses atores no TRVRP.

### 3.1 CARACTERÍSTICAS DO PROTAGONISMO SOCIAL ASSUMIDAS PELOS ATORES NO TRVRP

Dentre os fatores que contribuíram para a realização dessa análise dos atores e negociação dos seus tensionamentos é fundamental entender que a utilização das ideias são recursos como relações de poder, isso para formar alianças e manter compromissos. É primordial estudar, além das configurações de negociações formais, também os distintos processos de seleção gradativa das alternativas que preexistiram, considerando aspectos competitivos que conduzem ao desenvolvimento de vários discursos legitimadores. Essa capacidade dos atores em impor seu modo de ver, em termos de escolha e de formulação dos problemas centrais são conceitos analíticos mobilizados e ferramentas usadas nas fases precedentes, sendo diretas ou indiretas, formais ou informais, das negociações (FOUILLEUX, 2011).

Dessa forma, as relações que se constroem entre os agentes que acabam definindo uma determinada conformação, gestão do Território e fórum de comunidade de política pública é caracterizada pela maneira com que os atores sociais, que protagonizam a formulação de ideias, realizam a concertação social do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). O que lhes confere a capacidade e legitimidade para intervir e ser ouvido, e para ter influência sobre a orientação dos debates e decisões tomadas. Isso, confirma que estas características assumidas pelos atores estão de acordo com Surel (1998), quando afirma que era necessária a incorporação dos três “is”, referente às ideias, interesses e instituições, em que as ideias não são dadas, e que o central está no processo de construção das mesmas e como elas se institucionalizam.

No Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) aqui considerado como um fórum, existe competição entre os atores sociais para negociar as ideias e definir qual o melhor referencial cognitivo. Dentre esses atores do fórum existem algumas lideranças que protagonizaram vários processos já caracterizados anteriormente, sendo que cada um desses dispõe de sólidas aptidões discursivas.

O representante da Escola Família Agrícola além de ter aptidões discursivas consistentes, também possui capacidade analítica sobre como agir em momentos críticos e tensões os apresentados e analisados no capítulo anterior. Já a representante da Emater possui habilidade para decodificação da realidade e de adaptar seu discurso para defender os interesses da instituição a qual representa, como observado nos momentos de tensões do fórum. O ator social que representa o Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção do Vale do Rio Pardo (APL) adapta seu discurso em função dos públicos aos quais se dirige e consegue construir alianças com diferentes fóruns de produção de ideias, contudo, sempre buscando mostrar a proeminência das suas ideias e com isso legitimar seus discursos.

Percebe-se que as prefeituras municipais (Victor Graeff, Mormaço, Boqueirão do Leão, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol, Gramado Xavier, Espumoso e Soledade) possuem uma presença esporádica nos fóruns mais importantes, ou seja, quando percebem que ocorrerão disputas importantes das quais possa haver uma repercussão no futuro enviam seus representantes. O representante do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA/COOPERFUMOS) é estratégico e se coloca nas disputas e negociações somente quando as pautas dos fóruns irão inferir diretamente em sua instituição e/ou em seu público alvo, com intuito de formar compromissos mais ideológicos ou referentes à disputa por modelo produtivo. Os atores sociais que representam Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), tanto da região Sul/ FETAG como a Norte/ FETRAF-SUL possui grandes habilidades em manejar suas aptidões discursivas, de utilizar suas alianças com outras instituições como forma de dar legitimidade e credibilidade a seus trabalhos e posicionamentos.

Sendo assim, ao assumirem suas características no fórum territorial e com o apoio da assessoria do NEDET, passaram a entender que o TRVRP só existe porque possuem instituições que se articulam nessa perspectiva coletiva e pensam projetos integrando várias instituições do poder público e da sociedade civil. Cabe aqui destacar o momento em que as ideias são institucionalizadas e começam a operar por meio de distintas ferramentas da política, como normas, manuais, regulamentos, regimentos, planos, e salientar que essas ferramentas funcionam como condicionantes do comportamento dos atores adaptando-as ao fórum (NIEDERLE; GRISA, 2013). No caso específico do TRVRP, a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) é uma das formas de dar seguimento as suas ideias, para que estas orientem suas ações de forma coletiva e articulada.

O PTRDSS, bem como, outras ferramentas políticas de regimento interno serviram como instrumentos de empoderamento. Isso porque na última assembleia territorial do ano de 2016, que foi também a última sendo assessorada pelo NEDET, foi tirado como encaminhamento para o próximo ano a continuidade da articulação do fórum territorial, protagonizado pelos representantes da EFA, STR e prefeituras municipais. Na coordenação da assembleia estavam os dois representantes dos núcleos diretivos, da região Norte e da Sul. O coordenador da região Norte se colocou como apoiador da continuidade:

*“bom, esse é um dos pontos de pauta de hoje bem importante e eu quero registrar aqui a minha satisfação em ver a plenária com boa representatividade, e também dizer que agora está na nossas mãos e eu estou a disposição, claro que dentro dos limites com o que o Sindicato permite mas eu acredito que o trabalho que vem sendo feito no Território não pode parar”.*

Na sequência outros atores também se sentiram motivados para se posicionar com relação a continuidade do Território, e o próximo a pedir a fala foi o representante da EFA e coordenador da região Sul:

*“eu concordo com o que ele disse, e também acredito no potencial que as nossas instituições tem de se desafiar e fazer um trabalho coletivo, o NEDET deu um baita apoio nessa caminhada, e com certeza nenhum de nós aqui vai conseguir se dedicar de forma integral como a assessoria fez, mas não podemos deixar essa articulação e essa parceria morrer. Temos uma caminhada pela frente e um plano territorial aprovado, vamos trabalhar e ver o que nos aguarda mais adiante nessa conjuntura”.*

Nessa perspectiva de apoio a continuidade o vice-prefeito de Soledade/RS também se colocou a favor da continuidade, porém reafirmou a importância de conseguir realizar a divisão do Território:

*“eu acho fundamental que continuemos com a política territorial, e não é a primeira vez que falo isso, vocês mesmos sabem a dificuldade que os nossos municípios aqui do Norte temos de nos reunir e pensar coisas articuladas e de pensar pra além do nosso umbigo, agora com as reuniões pra construir esse plano isso ficou ainda mais evidente. Mas não podemos desistir de conseguir a efetivação de divisão do Território, porque aqui no Norte nós somos o Território do Pinhão e Erva Mate”.*

Quando esse último ator se refere a “pensa pra além do umbigo”, significa não pensar apenas nos interesses de cada município ou de cada instituição em específico, mas sim em interesses que possam beneficiar o Território.

Figura 12 – Momento da aprovação do PTDRS na última assembleia do ano de 2016 do TRVRP



Fonte: A autora (2016).

Nesse caso, os instrumentos utilizados no fórum de produção de ideias do TRVRP serviram para enfraquecer as formas tradicionais de dominação perenizadas no Território. Além disso, conseguiu favorecer o empoderamento dos atores sociais que antes eram submissos a vontade do Estado.

## CONCLUSÃO

Observando a ação do Estado, percebe-se que houve muitos avanços nos processos de elaboração de políticas públicas com o envolvimento de atores heterogêneos, com isso fez surgir a necessidade de análise desse processo por um outro ângulo, o ângulo dos atores sociais. Essa necessidade nos permitiu ampliar a visão para enxergá-los como co-constructores da ação pública e por essa razão justifica-se a utilização da abordagem cognitiva para analisar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). O que de fato confere maior importância ao processo de construção e confrontação das ideias, dos interesses categoriais e no processo de institucionalização (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011).

Uma abordagem do PRONAT através das ideias, debates, negociações e controvérsias, nos permitiu ter um olhar diferenciado e original do Programa no Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP). Dessa forma, o PRONAT no TRVRP pode ser caracterizado como um *fórum de comunidades de política pública*, sob um contexto mais geral, político, institucional e organizacional de reflexão e de deliberação, que se mostra como um espaço estratégico de articulação de instituições, ideias e embates de interesses que contribuem para realização da concertação social do Programa. Em geral, como colocam os autores Delgado, Bonnal e Leite (2007), pode-se intuir que a política do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi exitosa em impulsionar o exercício de planejar e articular política em regiões onde quase não existiam antecedentes de articulações intermunicipais.

No entanto, quando o território estava mobilizado e entendendo a importância de se ter um planejamento coletivo, onde pautam políticas públicas e passam a compreender o território como um espaço de vida e não apenas de produção, ocorre uma troca no projeto de governo em decorrência da mudança de presidente a nível nacional.

Um dos primeiros reflexos dessa mudança que atinge diretamente o segmento da agricultura familiar é o fim do MDA, deixando o questionamento: será que isso representará o fim da política ou a diminuição da importância dos Territórios Rurais como política pública?



Esse impacto refletiu inevitavelmente na base social dos Territórios, pois o fato da política territorial não ser uma política de Estado<sup>4</sup> acaba comprometendo a construção de ações concretas que possibilitem o desenvolvimento rural sustentável pensado a curto, médio e longos prazos.

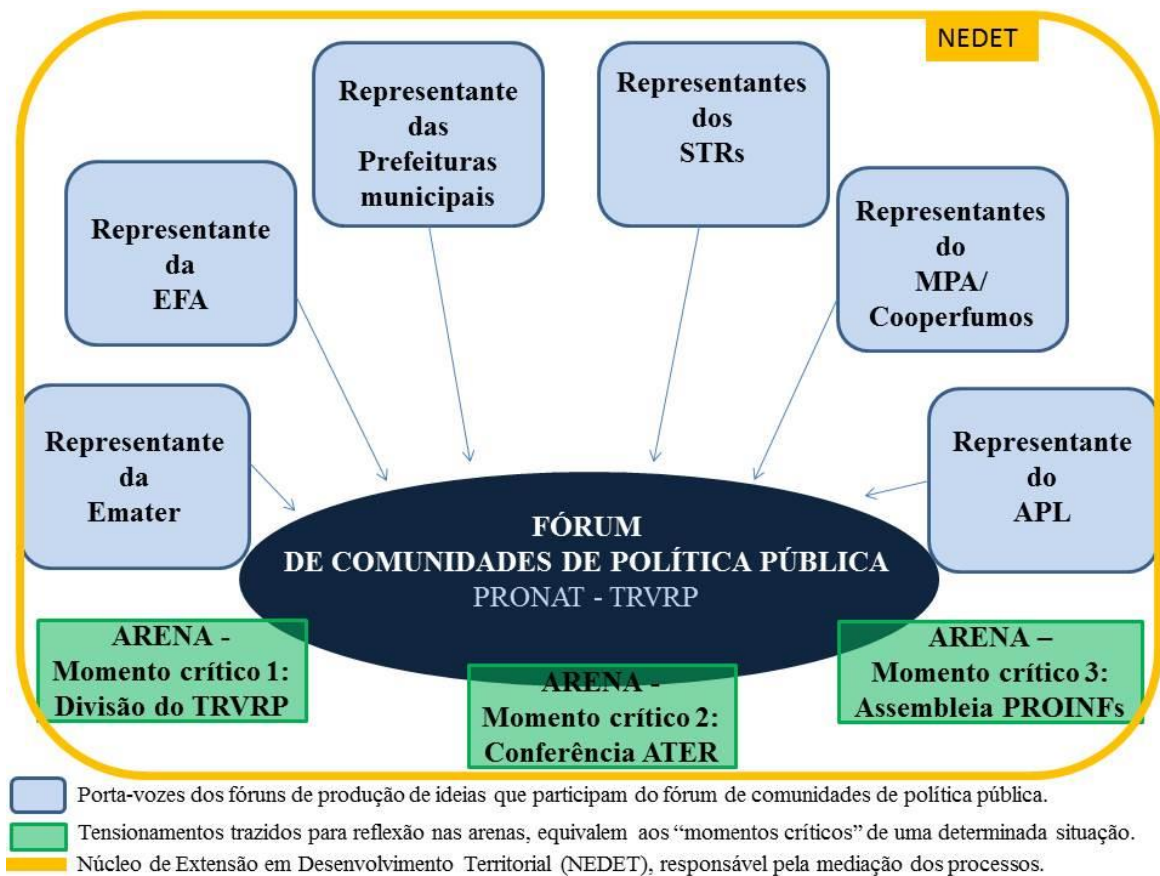
Contudo, ao longo da pesquisa a autora dessa dissertação pode identificar quais eram os atores sociais *porta-vozes*, os quais participam de diversos *fóruns de produção de ideias* e protagonizam a negociação de consensos no *fórum de comunidades de política pública* do TRVRP. Com isso identificou-se o total de seis instituições que eram representadas pelos seus respectivos atores sociais no TRVRP, os quais são eles: Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS); Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias e Produção do Vale do Rio Pardo (APL); prefeituras municipais (Victor Graeff, Mormaço, Boqueirão do Leão, Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Vale do Sol, Gramado Xavier, Espumoso e Soledade), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), tanto da região Sul/ FETAG como a Norte/ FETRAF-SUL, e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA/ COOPERFUMOS).

Durante a pesquisa foram observadas algumas *arenas*, onde ocorreram “*momentos críticos*”, os quais caracterizam os principais tensionamentos trazidos para reflexão de uma determinada situação no fórum. Dentre eles foram analisadas o total de três arenas, com seus respectivos momentos críticos que se destacaram pela forma com que os atores sociais protagonizaram as negociações de consensos. Sendo estes tensionamentos gerados em torno da falta de coesão e identidade territorial e necessidade de divisão do Território, a Conferência Multiterritorial de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e as discussões e tensionamentos nas disputas das propostas de investimento do Programa de Infraestrutura (PROINF). Todos esses processos foram mediados pela equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). Para melhor compreensão desse processo podemos observar sinteticamente na representação da figura 13.

---

<sup>4</sup> Conceituada por Almeida (2016), abrangem as burocracias de outras instâncias do estado, passando pelo parlamento ou outras agências de debate. Isso depois de ter tramitado por várias esferas da máquina do Estado, onde passou por estudos técnicos, análises de impacto, simulações, repercussão econômica e cálculo de custo benefício da política que se vai por em execução. Esse processo é bem mais demorado, pois geralmente incide em esferas mais amplas da sociedade. O que garante sua execução mesmo trocando a gestão com outros projetos de governo.

Figura 13 – Modelo representativo do fórum de comunidades de política pública no TRVRP



Fonte: A autora (2017).

Em um contexto político bem desfavorável para construção de demanda de políticas públicas e que estas encontram-se ameaçadas pelos atuais governantes, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) conseguiu avançar no processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS). Diante desta conjuntura de instabilidade em decorrência das incertezas inevitáveis em razão da crise política e econômica que vive o país, que, segundo a literatura especializada é um processo cíclico e recorrente no capitalismo, chega-se a conclusão que a forma mais coerente de manter a articulação de políticas públicas territorializadas e os atores sociais mobilizados é através da manutenção das assessorias aos CODETERs, bem como, tornar a Política Territorial uma política de Estado. Dessa forma garantiria a legitimidade do protagonismo dos atores sociais e a efetividade da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

Diante do exposto, se faz necessário considerar que mesmo com todas as estratégias metodológicas utilizadas para inserção e mobilização de atores de diferentes segmentos, alguns destes atores ainda podem estar completamente isolados. Dito de outra forma, em condições restritas para se tornarem porta-vozes, se empoderarem e protagonizarem as negociações de consensos das ideias produzidas nos fóruns. Mas para que isso seja evitado, precisa-se dar continuidade a esse processo e ao longo do tempo ir identificando as alterações de porta-vozes. Em que o surgimento de novas ideias estarão ligadas às lutas por legitimação de novos atores que virão a ocupar o lugar dos antigos porta-vozes do fórum de comunidades de política pública do TRVRP.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias*. Instituto Millenium, 2016. Disponível em: <<http://www.institutomillenium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em 03 ago. 2016.

BILLAUD, Jean-Paul. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: CAVALCANTI, J.; WANDERLEY, N.; NIEDERLE, P. *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014.

BONNAL, P.; DELGADO, N.; CAZELLA, A. A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, 2011, p. 35-60.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). 2015. *Perfil Territorial*. Elaboração: CGMA.

\_\_\_\_\_. *Orientações Gerais Para a Elaboração e Qualificação do PTDRS*. 2009. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/planosdedesenvolvimentoterritorial/file-storage/view/oficina-estadual-de-roraima/guia\\_planejamento\\_ptdrs.pdf](http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/planosdedesenvolvimentoterritorial/file-storage/view/oficina-estadual-de-roraima/guia_planejamento_ptdrs.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, n. 36, p. 169-208, 1986.

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

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. IICA-OPPA/CPDA/ UFRRJ. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

DELGADO, N.; LEITE, S. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

\_\_\_\_\_. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N.G; LEITE, S.P (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14), p. 89-2011, p. 89-130.

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

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

FOUILLEUX, Ève. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

\_\_\_\_\_. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <[https://agritrop-prod.cirad.fr/562389/1/document\\_562389.pdf](https://agritrop-prod.cirad.fr/562389/1/document_562389.pdf)>. Acesso em: 18 out 2016.

\_\_\_\_\_. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

\_\_\_\_\_. *La PAC et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: Editions L'Harmattan, 2003, 385 p.

GRISA, Catia. *Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de doutorado (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. UFRRJ, 2012.

JOBERT, Bruno. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, n. 2, p. 219-234, 1992.

MALUF, Renato. Elementos para uma agenda pública de Enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva No meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: MIRANDA, C. M.; TIBURCIO, B. (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/ Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT. *Relatório de Balanço Programa NEDET*. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html#>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Rio Grande do Sul homologa 11 novos territórios rurais*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/riograndedosulhomologa11novosterrit%C3%B3rios-rurais#sthash.xqcuWwhy.dpuf>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 5. ed. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2004.

\_\_\_\_\_. *Les politiques publiques*. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2008.

NIEDERLE, Paulo André. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTE, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Orgs.). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014.

NIEDERLE, P.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 12, n. 23, jan/abr. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2013v12n23p97/24732>>. Acesso em: 20 out 2016

SAQUET, Marcos Aurelio. A identidade como Unidade Processual Relacional e Mediação no Desenvolvimento do e no Território. In: \_\_\_\_\_. *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCHMITZ, José Antônio Kroeff. *Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Vale do Rio Pardo*. Projeto apresentado à Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Santa Cruz do Sul. 2014. 48p. Disponível em: <<http://territoriovrp.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Projeto-N%C3%BAcleo-Extens%C3%A3o-Desenvolvimento-Territorial-do-Vale-do-Rio-Pardo-RS-2014.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.

SILVA JUNIOR, Joaquim Alves da. *Desafios e Perspectivas do Programa Territórios da Cidadania: o caso do Território da Cidadania Vale do Ribeira*. 2015. 182 p. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2015.

SUREL, Yves. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.

\_\_\_\_\_. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs*, n. 87, p. 161-178, 1998.

TERRITÓRIO VALE DO RIO PARDO. *Relatório 1º Conferência Multiterritorial de ATER*. Disponível em: <<http://territoriovrp.com.br/sobre-o-territoriovrp/>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *ATA 03/2015*. Disponível em: <[http://territoriovrp.com.br/wp-content/uploads/2016/04/Ata\\_assembleia\\_TVRP\\_15\\_10\\_2015.pdf](http://territoriovrp.com.br/wp-content/uploads/2016/04/Ata_assembleia_TVRP_15_10_2015.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Abrangência*. Disponível em: <<http://territoriovrp.com.br/sobre-o-territoriovrp/abrangencia>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

STONE, Deborah. *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview: Scott Foresman, 1988.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002.