

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

JULIANO PÖRSCH

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO NA
TERRA INDÍGENA DO GUARITA - RS**

PORTO ALEGRE

2018

JULIANO PÖRSCH

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO NA
TERRA INDÍGENA DO GUARITA - RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Rumi Regina Kubo

**PORTO ALEGRE
2018**

CIP - Catalogação na Publicação

Pörsch, Juliano
Políticas públicas na construção do
etnodesenvolvimento na terra indígena do Guarita - RS
/ Juliano Pörsch. -- 2018.
166 f.
Orientadora: Rumi Regina Kubo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Políticas públicas indígenas. 2.
Etnodesenvolvimento. 3. Extensão rural. 4. ATER. I.
Kubo, Rumi Regina, orient. II. Título.

JULIANO PÖRSCH

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO NA
TERRA INDÍGENA DO GUARITA - RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de agosto de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Rumi Regina Kubo - Orientadora
UFRGS

Profa. Dra. Catia Grisa
UFRGS

Dra. Mariana de Andrade Soares
EMATER/RS-ASCAR

Profa. Dra. Flávia Charão Marques
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta dissertação, se faz necessário o reconhecimento a tantos e tantas que contribuíram nesta caminhada. Uma caminhada que não está limitada ao período temporal desta pós-graduação, mas que inicia em um tempo passado. Inevitavelmente, não conseguirei nominar todos que participaram em maior ou menor grau desta jornada.

À toda minha família, em especial, minha esposa Janice pelas noites mal dormidas, pela paciência, motivação e companheirismo em todo este período. A meus filhos, Ana Carolina e Miguel, pelos momentos em que não estive presente. A meus pais, Leopoldo e Salete, meus irmãos Aline e Daniel, que sempre apoiaram este sonho.

Agradecimento especial a minha orientadora, professora Rumi Regina Kubo, tanto pela excelente orientação e esforço despendido em todo este processo, como pela sensibilidade em entender a importância do tempo para quem necessita dividi-lo entre o estudo e o trabalho.

Aos professores e professoras do PGDR, pelo profissionalismo e dedicação com que tratam suas aulas e seus alunos, propiciando nossa evolução enquanto acadêmicos, profissionais e pessoas.

Aos membros da banca de avaliação desta dissertação, Dra. Mariana, professora Flávia Charão e professora Catia Grisa, pelo aceite ao convite, mesmo num tempo exíguo e pelas ricas contribuições ao texto final.

À equipe administrativa do PGDR, que com seu desempenho e pronto atendimento possibilitam tranquilidade aos alunos para absoluta dedicação aos estudos.

A meus colegas das turmas de Mestrado e Doutorado do PGDR, com quem convivi e com quem pude compartilhar inúmeras experiências e trocar tantas ideias. Em especial ao amigo Francisco, de sorriso largo e espontâneo, que subitamente nos deixou, para alegrar outros planos.

Aos colegas da Emater/RS-Ascar, em especial a José Rubens (Zeca), Clélia, Izabel, João Schommer, Michels, Mara e Valdir Machado, pelo companheirismo ao longo de dezoito anos de trabalho. Aos colegas da Unidade Indígena, Vera, Daniel, Rose, Karen e Janaína, pelo auxílio logístico e informacional. No Escritório Central, a Mariana, Márcio, Gabriela, Lúcia, Valmir, Fleck, Córdula e Inácio, por informações e apoio. À Direção, Clair, Lino e Silvana, pela liberação de informações.

Aos colegas da direção do Semapi, nas gestões 2013/16 e 2016/19, que sempre me apoiaram nesta jornada, em especial a Osvaldo e Trindade. A Graziela e Renata pelo auxílio na revisão.

A três entusiastas e batalhadores da extensão rural, com quem tive o privilégio de dialogar inúmeras vezes junto à FASER, professora Sônia Bergamasco, professor Jorge Tavares e professor Eros Mussoi.

Aos meus entrevistados e entrevistadas, que por sigilo da fonte não poderei citar o nome, mas deixo meu forte abraço e profundo reconhecimento. Sem vocês esse trabalho não existiria.

Aos Governos Lula e Dilma, que possibilitaram o acesso de milhões de brasileiros ao ensino superior, gratuito e de qualidade, ampliando suas capacidades e suas liberdades, dentre estes milhões, sou um deles.

Ao povo Kaingang pela acolhida e ensinamentos e que este trabalho possa de alguma forma contribuir para novas possibilidades, novas oportunidades e para ampliação de políticas públicas de etnodesenvolvimento.

A todos e todas, Muito Obrigado!

*“Vivemos tempos sombrios,
muito sombrios”.*

(Raduan Nassar, 2017)

“...Enquanto isso sobem os homens pelo Sistema Solar... Deixam pegadas de sapatos na Lua... Tudo luta por mudanças, menos os velhos sistemas... A vida dos velhos sistemas nasceu de imensas teias de aranha medievais... Teias de aranha mais duras do que os ferros das máquinas... No entanto, há gente que acredita numa mudança, que tem posto em prática a mudança, que tem feito triunfar a mudança, que tem feito florescer a mudança... Caramba!...

A primavera é inexorável!”

(Pablo Neruda, 1983)

RESUMO

A presente dissertação trata da temática do Etnodesenvolvimento em comunidades indígenas Kaingang, a partir de dois instrumentos de políticas públicas que são a Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas do Plano Brasil Sem Miséria. Tem por objetivo analisar as contribuições ao etnodesenvolvimento destes instrumentos na Terra Indígena do Guarita - RS. As metodologias utilizadas foram levantamento bibliográfico sobre políticas públicas, os indígenas da etnia Kaingang, a Terra Indígena do Guarita, a extensão rural e o etnodesenvolvimento; pesquisa documental; pesquisa de campo visando obter informações de dois momentos específicos do desenvolvimento dos instrumentos de política pública. O primeiro momento, visava analisar a trajetória da construção da Chamada Pública de ATER, com entrevistas a mediadores em nível local/regional, estadual e nacional. Essas entrevistas serviram para traçar a trajetória da construção da Chamada Pública de ATER Indígena, utilizando para isso um roteiro semi-estruturado, acompanhado de diálogo livre com o entrevistado. Para a análise dessas informações se utilizou do Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. O segundo momento tratou da avaliação das políticas públicas alvo deste trabalho. Nessa etapa, ocorreram entrevistas com beneficiários indígenas na Terra Indígena do Guarita, nos municípios de Tenente Portela e Redentora, RS, e com extensionistas rurais da Unidade Indígena (UIN) de Tenente Portela. Foram utilizados roteiros semi-estruturados, sendo 15 entrevistas com indígenas Kaingang e 4 entrevistas com extensionistas da UIN, além da Coordenadora da Chamada em Porto Alegre. Referente à trajetória de construção da Chamada Pública de ATER Indígena constatamos a importância do Território da Cidadania Noroeste Colonial, da dependência de trajetória, do clima nacional e do protagonismo indígena. Com relação à avaliação das políticas aplicadas, consideramos como relevantes, as melhorias na segurança alimentar através da produção para autoconsumo e comercialização; o avanço no diálogo interétnico; a construção de cidadania pela autonomia proporcionada às famílias na gestão dos recursos, o protagonismo da mulher indígena na definição dos projetos produtivos. Consideramos da mesma forma, que essas políticas públicas ensejaram relações de reconhecimento e redistribuição, nas perspectivas apontadas por Axel Honneth e Nancy Fraser.

Palavras-chave: Políticas públicas indígenas. Etnodesenvolvimento. Extensão rural. ATER.

ABSTRACT

The present work discusses ethnodevelopment in Kaingang indigenous communities under two instruments of public programs: *Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER* (Public Call for Technical Assistance and Rural Extension) and *Programa de Fomento às Atividades Produtivas do Plano Brasil Sem Miséria* (Productive Activities Development Program, as part of Brazil without Misery Plan). The main goal is to analyze the contributions of these instruments to the ethnodevelopment of Guarita indigenous reservation, in Rio Grande do Sul. The methodologies used here were bibliographical survey on public policies, Kaingang tribe, Terra Indígena do Guarita reservation, rural extension and ethnodevelopment; documental research; field research – seeking to gather information on two specific moments. The first step was analyzing the construction of the Chamada Pública de ATER, interviewing local, regional, state and national moderators. These interviews traced the path of the construction, using a semi-structured script, flowed by opened dialogs with the interviewee. To analyze these datas, the author used John Kingdon's Multiple Flow Model. The second step was to evaluate the public policies studied so far. In this stage, there were interviews with beneficiaries from Terra Indígena do Guarita, located in Tenente Portela and Redentora, and with rural extensionists from Tenente Portela's Indigenous Unit (INU). Once again, it was used a semi-structured script, with wich the author interviewed 15 Kaingang natives and 4 INU extensionists, as well as the Coordinator, in Porto Alegre. Regarding the path to the construction of Chamada Pública de ATER Indígena, the author noticed the importance of the Territory of Colonial Northwest Citizenship, the dependence of trajectory, the national climate and indigenous protagonism. With regard to the evaluation of applied policies, it was considered as relevant improvements in food security through production for self-consumption and commercialization; advancement in inter-ethnic dialogue; construction of citizenship for the autonomy provided to families in the management of resources; the role of indigenous women in the definition of productive projects. The author also considered that these public policies gave rise to recognition and redistribution relations in the perspectives pointed out by Axel Honneth and Nancy Fraser.

Keywords: Indigenous public policies; ethnodevelopment; rural extension; ATER

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – T.I. do Guarita e seus setores.	24
Figura 2 – Esquema conceitual de Nancy Fraser (2001).....	34
Figura 3 – Tronco Macro Jê.	40
Figura 4 – Organização sociopolítica Kaingang na TI do Guarita.....	41
Figura 5 – ANATER e a proposta difusionista.....	61
Figura 6 – Modelo dos Múltiplos Fluxos.	83
Figura 7 – Notícias sobre a TI do Guarita	85
Figura 8 – Composição do TC Noroeste Colonial.	88
Figura 9 – Modelo dos Múltiplos Fluxos aplicado ao caso em estudo.....	113
Figura 10 – Produção para autoconsumo - Horta.....	120
Figura 11 – Panificados produzidos na TI do Guarita e adquiridos pela executora.....	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Equipe envolvida na Chamada Pública de ATER Indígena	19
Quadro 2 – Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural no Brasil.....	47
Quadro 3 – Abrangência da Emater/RS-Ascar.....	56
Quadro 4 – Dados Gerais do corpo funcional da Ascar	57
Quadro 5 – Frequência do público atendido e identificado em todos os métodos de ATERS	57
Quadro 6 – Visões contraditórias de mundo	67
Quadro 7 – Demarcações de terras indígenas em 1911 no RS.....	69
Quadro 8 – Situação das famílias indígenas em extrema pobreza	94
Quadro 9 – Área de abrangência do público indígena	95
Quadro 10 – Famílias a serem atendidas por terra indígena no RS.....	98
Quadro 11 – Etapas do Acordo de Cooperação Técnica do PBSM.....	103
Quadro 12 – Chamadas Públicas de ATER Indígena no âmbito do MDA.....	107
Quadro 13 – Famílias atendidas na Chamada Pública 001/2003 – Lote 2.....	116
Quadro 14 – Caracterização das famílias conforme sua composição.....	117
Quadro 15 – Produção de alimentos para autoconsumo e comercialização na TI do Guarita	118
Quadro 16 – Composição da produção de alimentos nas famílias atendidas.....	118
Quadro 17 – Participação de membros da família em atividade não-agrícola	121
Quadro 18 – Percepção das famílias sobre o projeto.....	122
Quadro 19 – Autoconfiança dos beneficiários na TI do Guarita.....	123
Quadro 20 – Grau de satisfação no projeto	124
Quadro 21 – Atividades coletivas realizadas pela Unidade Indígena	125
Quadro 22 – Atividades individuais realizadas pela Unidade Indígena	125
Quadro 23 – Avaliação pelos beneficiários - intermediária	127
Quadro 24 – Avaliação pelos beneficiários - final	128
Quadro 25 – Participação nos Comitês Gestores Locais	130
Quadro 26 – Atividades desenvolvidas no Programa de Fomento pelos entrevistados	133
Quadro 27 – Atividades desenvolvidas pelo Programa Fomento na TI do Guarita	134
Quadro 28 – Mutirões do PNDTR.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AIS	Agente Indígena de Saúde
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATERS	Assistência Técnica e Extensão Rural e Social
CADUNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CDP	Cadastro de Diagnóstico de Propriedades
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPI	Conselho Estadual dos Povos Indígenas
CGPCT	Coordenadoria Geral de Povos e Comunidades Tradicionais
CGETNO	Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNATER	Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
COMIN	Conselho de Missão entre Índios
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONEPA	Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPERFAMILIAR	Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela
COPHIRS	Cooperativa de Habitação Indígena da Região Sul
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CR	Coordenadoria Regional
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

DFDA	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário
DSEI	Distrito Sanitário Especial Indígena
DOU	Diário Oficial da União
EMATER/RS	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ETA	Escritório Técnico de Agricultura
FASER	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
GIA	Grupo Interministerial de Acompanhamento
HA	Hectares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IT	Informação Técnica
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento Sem-Terra
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPC	Processo de Participação Popular e Cidadã
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
RS	Rio Grande do Sul
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SESAN	Secretaria Extraordinária de Segurança Alimentar e Nutricional
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo
SIBRATER	Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural
SPI	Serviço de Proteção ao Índio
SPILTN	Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacional
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
TC	Território da Cidadania
TCNC	Território da Cidadania Noroeste Colonial
TI	Terra Indígena
UF	Unidade Federativa
UIN	Unidade Indígena
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPF	Unidade de Produção Familiar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	OBJETIVO GERAL.....	20
1.1.1	Objetivos Específicos.....	20
1.2	Metodologia.....	21
2	A QUESTÃO INDÍGENA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	27
2.1	A LUTA POR RECONHECIMENTO DOS POVOS INDÍGENAS NO RIO GRANDE DO SUL.....	37
2.2	OS INDÍGENAS DA ETNIA KAINGANG.....	39
3	PANORAMA DA ATER NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	43
3.1	A ATER NO RIO GRANDE DO SUL.....	53
3.2	AS CONCEPÇÕES E MODELOS DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL.....	58
3.3	O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA ATER INDÍGENA.....	62
4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS POVOS INDÍGENAS.....	68
4.1	POLÍTICAS PÚBLICAS ESTRUTURAIS.....	68
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS BÁSICAS.....	70
4.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE BEM-ESTAR INDÍGENA.....	72
4.4	POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PRODUÇÃO E GESTÃO TERRITOR...75	
5	TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA.....	82
5.1	O FLUXO DOS PROBLEMAS.....	83
5.1.1	Indicadores.....	84
5.2	O FLUXO POLÍTICO.....	86
5.2.1	Clima Nacional.....	87
5.2.2	Grupos de pressão.....	88
5.2.3	Eventos internos.....	92
5.3	FLUXO DAS SOLUÇÕES.....	104
5.3.1	Dependência de trajetória.....	104
5.3.2	Viabilidade técnica.....	108
5.3.3	Aceitação.....	109
5.3.4	Custos aceitáveis.....	109
5.4	JANELAS DE OPORTUNIDADES.....	110

5.5	EMPREENDEDORES	110
6	AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CHAMADA DE ATER INDÍGENA E PROGRAMA DE FOMENTO NA TERRA INDÍGENA DO GUARITA.....	116
6.1	OS RESULTADOS GLOBAIS DA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA	116
6.1.1	A avaliação da execução da Chamada Pública de ATER a partir dos dados do instrumento de avaliação previsto no projeto	126
6.1.2	Outros resultados: a formação dos Comitês Gestores Locais	130
6.2	A AVALIAÇÃO DA AÇÕES DO PROGRAMA DE FOMENTO NA TI GUARITA ATRAVÉS DA PERCEPÇÃO DOS ENVOLVIDOS	131
6.3	SOBRE AS FORMAS DE ESTABELECIMENTO DE UM DIÁLOGO INTERÉTNICO	135
6.4	A PRESENÇA DA MULHER NO PROCESSO DE EXECUÇÃO	141
6.5	SOBRE AUTODETERMINAÇÃO, AUTONOMIA E RECONHECIMENTO	143
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
	REFERÊNCIAS.....	153
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A MEDIADORES SOBRE A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA.....	163
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE AVALIAÇÃO POR BENEFICIÁRIOS ENVOLVIDOS NAS ATIVIDADES DA CHAMADA PUBLICA 001/2013... ..	164
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE AVALIAÇÃO POR PARTE DOS TÉCNICOS ENVOLVIDOS NAS ATIVIDADES DA CHAMADA PUBLICA 001/2013... ..	165
	APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO.....	166

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, os povos indígenas foram destituídos de seus direitos e tutelados pelo Estado, sem ter, no entanto, políticas públicas que trouxessem melhorias em sua qualidade de vida e inclusão digna na sociedade.

Neste contexto, as políticas públicas aos indígenas evoluíram do tradicional “panelão” (trabalho coletivo em lavouras conduzidas pelo SPI e Funai), para as atuais políticas públicas, como cestas básicas, Bolsa Família, Programa Brasil Sem Miséria, Aposentadoria Especial, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Luz para Todos, programas habitacionais, Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e políticas na área de saúde pública e educação.

A eficácia destas políticas públicas, em especial da Chamada de Ater e do Programa de Fomento, no cotidiano das famílias e na busca da melhoria de sua qualidade de vida nos incentiva a realizar esta investigação, a fim de melhor avaliar as suas potencialidades e suas limitações no desenvolvimento das comunidades. Ressalta-se que na TI Guarita, quase mil famílias estão sendo atendidas por estes programas.

Trabalho há dezesseis anos na Emater/RS-Ascar, empresa oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural no Rio Grande do Sul, tendo atuado, neste período, com agricultores familiares, pescadores artesanais e indígenas. Trabalhei como Extensionista Rural de Nível Médio I – Técnico em Agropecuária e a partir de agosto de 2012, trabalho como Extensionista Rural de Nível Superior I - Tecnólogo em Desenvolvimento Rural.

Especificamente com os indígenas, atuei na elaboração e acompanhamento a projetos de Segurança Alimentar Indígena na Terra Indígena do Guarita nos anos de 2011, 2012 e 2013 com recursos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR). Atuei com população indígena no Escritório da Emater/RS-Ascar de Tenente Portela, e até setembro de 2013 atuei no Escritório de Redentora, com atendimento frequente a este público.

Em 2013, elaborei Projetos de Venda para o Programa Nacional de Alimentação Escolar para seis escolas indígenas no município de Redentora, atingindo em torno de 800 alunos indígenas, com produtos do entorno da terra indígena e também de dentro dela.

Também efetuei levantamentos topográficos para construção de redes d'água junto à comunidade indígena. Realizei meu Trabalho de Conclusão de Curso de graduação tecnológica em Desenvolvimento Rural dentro da Terra Indígena do Guarita, na área de etnobotânica.

Pelos motivos até aqui apresentados, efetuei esta pesquisa visando contribuir para a melhoria na qualidade de vida da comunidade Kaingang, ampliar o conhecimento científico nesta área de estudo e aprimorar minha atuação como extensionista rural. Espero também poder contribuir na avaliação e em melhorias de políticas públicas destinadas às populações tradicionais.

A presente dissertação trata da temática do Etnodesenvolvimento em comunidades indígenas Kaingang, a partir de duas políticas públicas que são a Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas do Plano Brasil Sem Miséria, na Terra Indígena (TI) do Guarita, que abrange os municípios de Tenente Portela, Redentora e Erval Seco, no Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Os pontos principais a serem discutidos neste trabalho serão as formas pelas quais tem-se configurado as propostas abarcadas pela noção de etnodesenvolvimento, a inserção e apropriação de políticas públicas e a assistência técnica e extensão rural indígena.

Isto porque percebe-se que o conceito de etnodesenvolvimento na última década começa a fazer parte do cotidiano das ações indigenistas no Brasil, buscando respeitar as diferenças étnicas e promovendo o diálogo de conhecimentos. Neste sentido, políticas públicas mais recentes, incentivam ações para promover a autonomia, a participação e o protagonismo das comunidades indígenas.

No tocante ao etnodesenvolvimento, tanto a Chamada Pública de ATER, conjugada ao Programa de Fomento, como a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), apresentam-se com resultados satisfatórios e podendo servirem de referência como promotoras de segurança alimentar, melhoria de renda com respeito ao meio ambiente e melhoria da qualidade de vida. Trata-se, assim, de iniciativas que apresentam propostas metodológicas e instrumentos para trabalhar e buscar o etnodesenvolvimento.

A conceituação de Política Pública é bastante imprecisa e muitas vezes controversa, mas podemos apresentar algumas conceituações, muitas vezes utilizadas, como:

- a) “uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação próprio a uma ou várias autoridades governamentais” (MÉNY; THOENIG, 1989);
- b) “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986 *apud* SOUZA, 2006);
- c) “Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

Em geral, as políticas públicas apresentam cinco elementos, segundo Jean-Claude Thoenig (1985), lembrado por Saravia (2006, p. 32):

- a) um quadro de medidas concretas, que formam a “substância” de uma política pública – seus instrumentos;
- b) decisões mais ou menos autoritárias dadas pelo Estado;
- c) um quadro geral de ação que permite distinguir uma política pública de medidas isoladas;
- d) um público, ou seja, indivíduos, grupos ou organizações afetadas pela política pública;
- e) metas e objetivos a serem alcançados.

Por outro lado, um Instrumento de Política Pública, seria um braço operativo da política pública, sendo os principais instrumentos, a legislação, os recursos financeiros e humanos, os serviços, linhas de crédito, os tributos e subsídios (RUA, s.d., p. 8). “Essas ferramentas de políticas públicas, também conhecidas como instrumentos de políticas ou instrumentos de governo, são os meios ou dispositivos que os governos de fato usam para implementar políticas” (WU, et al. 2014, p. 57).

Para Ollaik e Medeiros (2012, p. 663), “Os instrumentos determinam, parcialmente, quais recursos serão usados e por quem. Eles permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e façam com que o comportamento dos atores seja mais previsível e, provavelmente, também mais visível”. Assim, para Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès

(2012), os instrumentos não são neutros, e sua escolha enseja relações técnicas e sociais entre governo e sociedade.

No caso desta pesquisa, trataremos de dois instrumentos de política pública. O primeiro, a Chamada Pública de ATER Indígena, que é instrumento tanto da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)¹, como do Programa Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento)². O segundo instrumento, é o próprio Programa Fomento, que é um instrumento de inclusão produtiva da política pública Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)³.

Disponibilizada para o público indígena, a política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) realizada através do Lote 2 da Chamada Pública 001/2013 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) contemplou no Rio Grande do Sul, em 2013, as Terras Indígenas (TI) do Ligeiro, Cacique Doble, Passo Grande do Forquilha e do Guarita. Junto à Chamada Pública de ATER, também foram disponibilizados recursos do Programa de Fomento, do item Inclusão Produtiva Rural, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, que financia sem reembolso o valor de R\$ 2.400,00 por família para os projetos produtivos planejados em conjunto com a ATER.

Como critério para escolha das Terras Indígenas a serem contempladas, consideraram-se os:

[...] municípios brasileiros com maior número absoluto de indígenas extremamente pobres no meio rural, bem como a alta vulnerabilidade das comunidades indígenas nas áreas de saúde e segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2013a, p. 4).

Entre as duas Terras Indígenas, foram atendidas pelos editais 1.337 famílias, que receberam ATER por 24 meses - período contratado para a chamada - e que teve como executora do Edital a Emater/RS-Ascar.

Esta chamada pública embasa suas ações nas orientações da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e no Plano Brasil sem Miséria (PBSM). É explícito

¹ Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER.

² Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

³ Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

no Edital da chamada a necessidade de internalização dos agentes envolvidos com os preceitos de autodeterminação, autonomia indígena e etnodesenvolvimento.

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), criada em 2012, visa:

[...] garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural (BRASIL, 2012a).

Neste sentido, na forma como está proposta pelo MDA, a extensão rural contemplou as especificidades destas comunidades indígenas? As metodologias de trabalho e seus resultados possibilitaram o empoderamento e a continuidade das atividades junto às comunidades atendidas?

Para este trabalho, na TI Guarita, esteve envolvida uma equipe multidisciplinar composta pelo quadro funcional abaixo:

Quadro 1 - Equipe envolvida na Chamada Pública de ATER

Cargo	Formação	Lotação	Quantidade	Gênero	Observação
ERNM I – Agropecuária	Técnico em Agropecuária	Unidade Indígena (UIN)	4	4 masculino	
ERNM I – Social	Magistério	UIN	2	2 feminino	1 indígena kaingang
AA-I	Nível Médio	UIN	1	Feminino	
ERNS I – Social	Nutrição(1); Biologia (1); Pedagogia (1)	UIN	3	2 feminino; 1 masculino	
ERNS I – Agrop	Agronomia	UIN	2	2 masculino	1 indígena kaingang
ERNS II – Social	Pedagogia	ESREG Ijuí	1	feminino	Supervisora

ERNS II – Social	Antropologia	Esc Central – POA	1	feminino	Coordenadora estadual
ERNS I – Agrop	Agronomia	EM Tte Portela	1	masculino	Apoio
ERNS I – Agrop	Agronomia	EM Redentora	1	masculino	Apoio
ATA I Informática	Tec Informática	ESREG Ijuí	1	masculino	
ERNS I – Agrop	Agronomia	EM Erval Seco	1	masculino	Atendimento aos Guaranis
Tec Indígena	Prático	EM Erval Seco	1	masculino	Indígena guarani

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Um dos diferenciais desta política foi a participação de técnicos indígenas na aplicação da política pública. Este diferencial pode contribuir para o fortalecimento dos processos de autodeterminação e autonomia das comunidades, ampliando o diálogo interétnico e fortalecendo as relações interculturais e intercientíficas?

Com base nas informações supra expostas, o problema de pesquisa que se coloca é: Como as políticas públicas e seus instrumentos implantados nos últimos anos na Terra Indígena do Guarita, em especial a Chamada Pública de Ater e o Programa de Fomento contribuem para o etnodesenvolvimento?

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as contribuições ao etnodesenvolvimento da Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural Indígena e do Programa Fomento às Atividades Produtivas na Terra Indígena do Guarita - RS.

1.1.1 Objetivos específicos:

- a) verificar a inserção e aceitação da Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e do Programa Fomento às Atividades Produtivas junto às famílias da Terra Indígena do Guarita;

- b) avaliar os resultados alcançados dos projetos produtivos após o término das políticas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Fomento;
- c) analisar como as atividades desenvolvidas nestes projetos dialogam com os conceitos de etnodesenvolvimento.

1.2 METODOLOGIA

Visando atender ao problema e aos objetivos propostos por este trabalho, buscou-se uma abordagem quali-quantitativa, compreendendo os seguintes procedimentos: levantamento bibliográfico, pesquisa documental e pesquisa de campo.

O levantamento bibliográfico visou verificar o “estado da arte” sobre políticas públicas, os indígenas da etnia Kaingang, a Terra Indígena do Guarita, a extensão rural nos processos de etnodesenvolvimento. Este levantamento, foi majoritariamente realizado através de meios de pesquisas eletrônicos (internet), priorizando artigos acadêmicos com data posterior ao ano 2010, privilegiando a busca em base de dados como Scielo, Periódicos Capes, Lume UFRGS, Google Acadêmico, entre outros, bem como em sítios de órgãos oficiais, como Funai, Emater/RS-Ascar, MDA e MDS. Utilizou-se também, porém em menor grau, publicações impressas. Para verificar notícias sobre fatos relevantes aos Kaingang e à Terra Indígena do Guarita, foram levantadas informações a partir de jornais de grande circulação, como Zero Hora, Correio do Povo, Jornal do Comércio e O Globo.

Na pesquisa documental, foram realizadas consultas à base de dados da Emater/RS-Ascar, através do software online CDP (Cadastro de Diagnóstico da Propriedade) para acesso ao Relatório de Avaliação das famílias beneficiadas. Análise do documento ATER como Estratégia de Inclusão Social e Produtiva – Resultados e Reflexões (BERBIGIER, 2016), além de informações disponíveis em sua Unidade Indígena, como Relatório das Atividades Realizadas pela Unidade nos anos de 2013, 2014 e 2015, relação dos projetos produtivos familiares e banco de imagens. Fez parte da pesquisa documental, o acesso às Informações Técnicas CGETNO/Funai 094/2012 e 131/2012 e do Acordo de Cooperação entre MDA, MDS, SDR e Emater, de 12/07/2012.

A pesquisa de campo objetivou colher informações de dois momentos específicos do processo de desenvolvimento desses instrumentos de política pública.

O primeiro momento, visava analisar a trajetória da construção da Chamada Pública de ATER, para isso, abrangeu entrevistas com mediadores em nível local/regional, estadual e nacional. Desta forma, foram entrevistados em nível local/regional a representante da comunidade indígena no Codeter e o ex-articulador do Território da Cidadania Noroeste Colonial (TCNC), ambos no município de Tenente Portela, e o ex-assessor do TCNC, no município de Santo Augusto. Em nível estadual, foram entrevistados o ex-delegado da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Rio Grande do Sul (DFDA/RS) e a Coordenadora estadual da Emater/RS-Ascar para a ATER Indígena, o primeiro na sede do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS) e a segunda na sede da Emater/RS-Ascar, ambas em Porto Alegre. Em nível nacional, foram realizadas entrevistas com funcionário da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) no Edifício Palácio do Desenvolvimento e com funcionário da Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento da Fundação Nacional do Índio (CGETNO/FUNAI), na sede da Funai, ambos em Brasília/DF. Ainda em âmbito nacional, foi entrevistado funcionário do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, na sede da Emater em Porto Alegre, durante visita técnica do mesmo ao estado.

Estas entrevistas serviram para traçar a trajetória da construção da política pública Chamada Pública de ATER Indígena. Utilizou-se um roteiro semi-estruturado (Apêndice 1), acompanhado de diálogo livre com o entrevistado que visava indagar como este percebeu a construção desta política pública, atores-chave no processo, como dialoga com preceitos de etnodesenvolvimento, e outras considerações pertinentes. As entrevistas foram gravadas, com apontamentos em diário de campo.

Cabe destacar que durante o período desta pesquisa ocorreu o impedimento da presidente Dilma Rousseff, fato que além de trazer inúmeros retrocessos às políticas públicas de desenvolvimento rural, ocasionaram a remoção de alguns informantes-chave de seus cargos, perdendo algumas informações que agregariam àquelas dispostas no presente trabalho.

O segundo momento tratou da avaliação das políticas públicas Chamada Pública de ATER Indígena 001/2013 e Programa de Fomento às Atividades Produtivas disponibilizadas à população Kaingang da Terra Indígena do Guarita. Nesta etapa, ocorreram entrevistas com

beneficiários indígenas na Terra Indígena do Guarita, nos municípios de Tenente Portela e Redentora, e com extensionistas rurais da Unidade Indígena de Tenente Portela.

No caso dos Kaingang, foi elaborado um roteiro de entrevista semi-estruturado (Apêndice 2) e aplicadas a lideranças indígenas Kaingang, sendo quinze capitães (1 por setor kaingang). Estas entrevistas foram realizadas nas residências dos entrevistados, no interior da Terra Indígena do Guarita e objetivou avaliar a percepção dos beneficiários referente à aplicação destas políticas públicas, abordando entre outros assuntos, a melhoria (ou não) das condições da família com o programa, elaboração do projeto produtivo, como se deu a tomada de decisão na família, como a ATER respeitou o modo de ser Kaingang e, se a família gostaria de continuar recebendo ATER. As entrevistas foram gravadas em áudio, quando de consentimento do entrevistado, com apontamentos em diário de campo.

No caso dos extensionistas, foram quatro entrevistados, também com roteiro semi-estruturado (Apêndice 3), que visava avaliar a percepção dos técnicos em relação ao processo de aplicação das políticas públicas em questão, questionando sobre assuntos como respeito à cultura, participação indígena, papel das lideranças indígenas, contribuição dos técnicos indígenas, questões de gênero e geracionais e outras considerações importantes. Estas entrevistas foram realizadas na sede da UIN, em Tenente Portela, com exceção da técnica indígena que foi entrevistada em sua residência, no Setor Missão, na Terra Indígena do Guarita. Além destes, também se entrevistou a coordenadora estadual de ATER Indígena, indagando sobre a avaliação da aplicação das políticas. Esta entrevista foi realizada na sede da Emater em Porto Alegre. As entrevistas foram gravadas em áudio, com apontamentos em diário de campo.

A Terra Indígena do Guarita, local em que foram executadas as ações analisadas no presente trabalho, teve o início de seu aldeamento em 1848, sendo que este foi dissolvido em 1854 e seus habitantes transferidos para Nonoai, vindo a ser retomado o aldeamento em 1880. Sua demarcação foi feita a partir do ano de 1911, tendo sido totalmente demarcada em 1917, mas apenas em 1918 aparece oficialmente nos relatórios com área original de 23.183 ha (WISNIEWSKI, 2011, p. 11). Encontra-se homologada, caracterizada como de ocupação tradicional e permanente indígena, por Decreto Presidencial não numerado de 04/04/1991 (BRASIL, 1991), tendo registro no Cartório de Registro de Imóveis de Tenente Portela em maio de 1991 e na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) em dezembro de 1994 (PORTAL KAINGANG, 2006). Sua área atual é de 23.406,86 ha, sendo que 7.490,2 ha estão no

município de Tenente Portela, 8.894,61 ha (hectare) no município de Redentora e 7.022,06 ha no município de Erval Seco.

Está distribuída entre quinze setores⁴ Kaingang, sendo eles: Missão, Estiva, São João do Irapuá, Bananeiras, Laranjeira, Linha Mó, Linha São Paulo, Taquaruçu (Katiu Griá), Mato Queimado e Pau Escrito no município de Redentora; Km-10, Linha Esperança, ABC-Guadalupe, Três Soitas e Pedra Lisa no município de Tenente Portela; e dois setores da etnia M'byá Guarani, sendo a Comunidade de Gengibre (ou Gengiva) no município de Erval Seco e Capoeira dos Amaros em Redentora (PÖRSCH, 2011).

Figura 1 - Terra Indígena do Guarita e seus setores



Fonte: Google Earth. Adaptado pelo autor⁵.

Legenda:

1. Setor Pedra Lisa
2. Setor ABC
3. Setor Três Soitas
4. Setor Linha Esperança
5. Setor Km-10 (Sede do cacicado)
6. Setor Pau Escrito
7. Setor Linha Mó
8. Setor Bananeira

⁴ Denominação local para aldeia ou comunidade

⁵ O perímetro não possui rigor topográfico.

9. Setor São João do Irapuá
10. Setor Linha São Paulo
11. Setor Mato Queimado
12. Setor Estiva
13. Setor Laranjeira
14. Setor Missão
15. Setor Taquaruçu ou Katiu Griá
- G1. Aldeia Guarani Capoeira dos Amaros
- G2. Aldeia Guarani Gengiva

A população da TI Guarita, segundo o censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de 6.001 habitantes, sendo que destes, 5.933 declaram-se indígena, 63 consideram-se indígena e 5 não se declaram e consideram-se indígena. O Censo informa ainda, a presença de 209 indígenas em Erval Seco, 4.033 em Redentora e 1.997 em Tenente Portela, totalizando 6.239 indígenas nestes três municípios, além de 87 indígenas em Miraguaí, município limítrofe à Terra Indígena (IBGE, 2016)⁶. Em termos de divisão por etnias, o Guarita é habitado em maior proporção por Kaingangs, em torno de 5.700 e por M'byá Guarani em torno de 250 pessoas.

Para realização da pesquisa, inicialmente fez-se contato com o cacique da Terra Indígena do Guarita, Senhor Valdones Joaquim, em visita ao Setor Km-10, sede do cacicado, em setembro de 2016. Foi apresentado de forma oral e entregue cópia do projeto de pesquisa previsto, bem como solicitado sua anuência para o andamento da pesquisa. De pronto, o cacique autorizou a realização da pesquisa, como também manifestou satisfação por mais uma vez a Terra Indígena do Guarita estar recebendo pesquisadores, para verificarem a situação em que seu povo vive. Além disso, nas entrevistas realizadas, foi apresentado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, com informações sobre a pesquisa, para consentimento e assinatura (Apêndice 4).

A análise dos dados quantitativos deu-se através da tabulação das respostas as questões em planilha Microsoft Excel. Os dados qualitativos foram analisados a partir da gravação das entrevistas realizadas, e do diário de campo com a análise do conteúdo.

Para a análise da construção da política pública, se utilizou a abordagem do Modelo dos Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) de John Kingdon (1993), por este modelo possibilitar a análise do processo de formulação de políticas e considerando as mudanças na agenda governamental, destacando assim, a dinâmica das ideias no processo.

⁶ Ver também: Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça (IBGE, 2012)

Como forma de retorno do trabalho à comunidade, prevemos a apresentação dos resultados em reunião com as lideranças das comunidades indígenas, e a entrega de cópia da dissertação às escolas da TI do Guarita.

Além deste primeiro capítulo introdutório, o trabalho conta com mais seis capítulos, sendo que no Capítulo 2, abordaremos a questão indígena no Brasil, a luta por reconhecimento dos povos indígenas e informações sobre a etnia Kaingang. No Capítulo 3, trataremos sobre a ATER no Brasil e no Rio Grande do Sul, e experiências de ATER Indígena.

Já no Capítulo 4, falaremos sobre políticas públicas destinadas aos povos indígenas, levando em conta marcos temporais e conceituais. No Capítulo 5, trataremos especificamente sobre como se deu a construção da Chamada Pública de Ater Indígena, sob a perspectiva da Abordagem dos Múltiplos Fluxos.

No Capítulo 6 avaliaremos os resultados da Chamada de ATER Indígena e do Programa de Fomento, com foco específico na Terra Indígena do Guarita, com a etnia Kaingang. E finalizamos, trazendo no Capítulo 7 considerações finais sobre o trabalho.

2 A QUESTÃO INDÍGENA NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, as Constituições de 1824 e 1889, não fazem qualquer menção aos índios no país. Em 1910, se dá a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacional (SPILTN), que visava a pacificação e integração dos índios, bem como a formação de colônias agrícolas com utilização de sua mão-de-obra. Neste período, a visão sobre o índio é de que ele deveria “evoluir” e tornar-se um trabalhador rural ou urbano. Em 1918 este órgão torna-se o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), mas mantém ainda a visão de integração pacífica, negando sua riqueza cultural.

Advém deste período, com o Código Civil de 1916 e a Lei 5.484 de 1928, a figura da tutela do índio pelo Estado e da sua incapacidade jurídica.

os indígenas foram inseridos no primeiro Código Civil republicano (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que entrou em vigor em 1917), no seu artigo nº 6, entre os “relativamente incapazes”, junto a maiores de 16/menores de 21 anos, mulheres casadas e pródigos. Em seu parágrafo único, o artigo 6º estabelecia que os “silvícolas” deveriam estar submetidos ao “regime tutelar”, que seria regulado em leis e normas específicas que cessariam à medida de sua “adaptação à civilização” (SOUZA LIMA, 2015, p. 432).

O SPI funciona até 1967, quando é extinto e substituído pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Segundo o artigo 1º. da Lei nº. 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a Funai foi instituída com o objetivo de exercer o monopólio tutelar, provendo os indígenas de todas as ações de Estado necessárias, consoante as ideias de proteção tutelar às comunidades indígenas, inclusive às suas terras e aos seus ritmos culturais específicos, representando-as juridicamente (SOUZA LIMA, 2015).

Em 1973, se edita a Lei nº 6.001, conhecida como Estatuto do Índio, que prevê um conjunto de procedimentos para proteger e assistir as populações indígenas, mas que ainda mantém a tutela destas ao Estado. Cabe destacar que, conforme Antônio de Souza Lima (2015), em meio a uma conjuntura altamente adversa - em parte buscando satisfazer aos credores internacionais alavancadores do “milagre brasileiro”, dentre eles o Banco Mundial - constrangidos pelas organizações que lutavam por direitos humanos e pelos direitos indígenas, o regime militar brasileiro aprovou o Estatuto do Índio, Lei 6001/1973, de teor assimilacionista e tutelar, mas que ainda assim lançou as bases que permitiram a luta pelo direito às terras que ocupavam os povos indígenas, em meio à desenfreada corrida às terras amazônicas.

Apenas com a democratização do País e com a Constituição de 1988, a tutela deixa de existir e define a pluralidade étnica como direito constitucional. (FUNAI, 2015a).

Um marco importante no reconhecimento das populações indígenas é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho da ONU de 1989, que eleva a questão da diversidade cultural para outro patamar de comprometimento dos Estados signatários, com suas populações autóctones. Trata-se também de um marco recorrentemente acionado para destacar a diversidade em seu aspecto de positividade e não somente como entrave para o desenvolvimento das nações (DAVIS, 2008).

Cabe nesse movimento brasileiro e latino-americano, destacar a presença do meio acadêmico e de profissionais que, conforme Roberto Cardoso de Oliveira (1993), atreladas a uma certa vertente “periférica” (entenda-se como praticada fora do *core* - Inglaterra, França e Estados Unidos), em especial a antropologia latino-americana, parte de um corpo de estudo interno e próximo aos contextos locais, trazendo consigo um envolvimento próprio, compromissado, de caráter político e de defesa de seu estudado, e em especial centrado no indigenismo.

Conforme Roberto Cardoso de Oliveira (1993), o antropólogo latino-americano possui um compromisso que é a Construção da Nação, e nesse contexto, sobressai o indigenismo, como uma ideologia, nem sempre totalmente livre de equívocos, mas ideologicamente praticada por estes profissionais, na ânsia de ser efetivamente profícua àqueles que, como antropólogo, pesquisava e assistia. Nesta perspectiva, indigenistas, cada um à sua época, influenciaram em direitos e benefícios a estes brasileiros, podendo-se citar Cândido Rondon, Curt Nimendujú, Mariza Peirano, Florestan Fernandes, Orlando, Leonardo e Cláudio Villas-Bôas, Roberto Cardoso de Oliveira, João Pacheco de Oliveira, Darcy Ribeiro, entre outros. Tratam-se de profissionais que, por vezes, influenciaram em políticas indigenistas e outras vezes questionaram a política indigenista oficial.

Desta forma, Roberto Cardoso de Oliveira (1993) exalta esta construção conceitual feita pela antropologia latino-americana a partir deste indigenismo. Cita dois conceitos latino-americanos que se inserem nesta perspectiva: fricção interétnica e etnodesenvolvimento.

O primeiro conceito, forjado pelo próprio Cardoso de Oliveira em 1962 diz,

Chamamos ‘fricção interétnica’ o contato entre grupos tribais e segmentos da sociedade brasileira, caracterizados por seus aspectos *competitivos* e, no mais das vezes, *conflituais*, assumindo esse contato muitas vezes proporções ‘totais’, i.e.,

envolvendo toda a conduta tribal e não tribal que passa a ser moldada pela *situação de fricção étnica* (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1993, p. 23).

Para o autor, a construção deste conceito significava: 1. uma crítica às abordagens da época, como “aculturação” ou “mudança cultural”; 2. “*deslocamento do foco das relações de equilíbrio e das representações de consenso para as relações de conflito e para as representações de dissenso*” (id. p. 23); 3. propor a observação mais ordenada entre a sociedade nacional e suas interações com as etnias indígenas.

Renato Athias, reforçando este contraponto da noção de fricção interétnica em relação à da aculturação comenta,

[...] as transformações sofridas pelas sociedades em contato interétnico não são os resultados da influência da cultura de uma sobre a outra, nem o produto de uma criação comum determinada pelos fatores postos em interação pelos grupos étnicos. Estas transformações exprimem a maneira como cada sociedade reorganiza o complexo estrutural, de suas relações econômicas, políticas e sociais, de maneira a manter no curso do contato e no seio do sistema determinado por este um nível ao menos razoável de relações com o sistema interétnico” (ATHIAS, 2007, p. 110).

Por outro lado, os resultados sociais e étnicos negativos das políticas desenvolvimentistas do pós-guerra, baseadas nas proposições economicistas da necessidade de industrialização dos países periféricos e da assimilação das populações tradicionais à cultura do Estado nacional reafirmam críticas a este padrão de desenvolvimento hegemônico.

Isto fica bem explícito na Reunião de Barbados em 1971 e na Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina, em 1981, em São José na Costa Rica, que se tornaram uma referência para a criação de propostas para um “desenvolvimento alternativo” para os povos indígenas, tendo o termo **etnodesenvolvimento** de Rodolfo Stavenhagen a partir daí, sido utilizado neste meio (STAVENHAGEN, 1985; LITTLE, 2002; SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2001).

Ricardo Verdum (2001), destaca o conceito de Guillermo Bonfil Batalla, para definir etnodesenvolvimento,

é o exercício da capacidade social dos povos indígenas para construir seu futuro, aproveitando suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações. Isto é, a capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada para guiar seu desenvolvimento (BATALLA et al.1982 *apud* VERDUM, 2001).

Stavenhagen (1985, p. 18), propõem um “desenvolvimento alternativo”, contrário às teorias do desenvolvimento hegemônicas. Dentre os elementos abordados:

- a) busca-se uma estratégia voltada a suprir as necessidades básicas e fundamentais da população;
- b) procura-se uma abordagem com visão interna ou endógena, visando satisfazer as necessidades do país, social e coletivamente construídos;
- c) deve-se usar as tradições culturais existentes, a fim de potencializar as ações locais, ao invés de eliminá-las;
- d) respeito ao meio ambiente, em especial na tomada de decisões referentes a grandes projetos;
- e) o uso dos recursos locais, sejam naturais, técnicos ou humanos;
- f) esta abordagem pretende ser autossustentada nos níveis local, nacional e regional.

Nesta questão, há similaridades com o ecodesenvolvimento proposto por Ignacy Sachs. Uma última questão desta abordagem destaca que pretende ser “orientada para o povo”, participativa em todos os níveis do processo de desenvolvimento.

Sugiro que esse ignorar da questão étnica pelo pensamento desenvolvimentista representa, não uma omissão, mas um ponto-cego paradigmático, pois, certamente, é impossível afirmar que os fenômenos étnicos sejam insignificantes e não mereçam atenção (STAVENHAGEN, 1985, p. 24).

Gilberto Azanha aprofunda a contextualização do termo etnodesenvolvimento e o traz para a realidade brasileira:

Nesses termos, o “etnodesenvolvimento”, quando referido às sociedades indígenas brasileiras, envolveria os seguintes indicadores: a) aumento populacional, com segurança alimentar plenamente atingida; b) aumento do nível de escolaridade, na “língua” ou no português, dos jovens aldeados; c) procura pelos bens dos “brancos” plenamente satisfeita por meio de recursos próprios gerados internamente de forma não predatória, com relativa independência das determinações externas do mercado na captação de recursos financeiros; e d) pleno domínio das relações com o Estado e agências de governo, a ponto de a sociedade indígena definir essas relações, impondo o modo como deverão ser estabelecidas (AZANHA, 2001, p. 32).

É necessário, no entanto, conforme afirma Cardoso de Oliveira (2000), atentar para a comunicação nas relações interétnicas. Ao se discutir, conversar, negociar, entre indigenistas e indígenas, num processo de construção de etnodesenvolvimento, “[...] deveria ocorrer necessariamente no interior de uma comunidade de comunicação transformada em

comunidade de argumentação, onde a troca de ideias estará baseada em argumentos” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p. 219).

Cardoso de Oliveira (2000) questiona,

Como implementar um processo de etnodesenvolvimento que, certamente, envolverá uma interação entre a(s) etnia(s), objeto de transformação sócio-econômica, e setores técnicos, administrativos e políticos da sociedade global, sem violentar os requisitos de moralidade. O caráter participativo das populações alvos desses programas, conforme exige o modelo de etnodesenvolvimento, já indica claramente ser ele um pré-requisito indispensável se se deseja estimular mudanças pela via do entendimento entre as partes, o que significa dizer pelo caminho da negociação (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000. p. 218).

A essas questões, o autor propõe a noção de “fusão de horizontes”, mas reitera que este tipo de negociação só pode se dar quando envolver relações simétricas, livres e democráticas. Este diálogo interétnico, ao contrário de um confronto étnico, típico em projetos desenvolvimentistas, dá espaço a pontos de vista ao invés de verdades absolutas.

Paul Little (2001) em trabalho sobre etnoecologia, fala sobre relações interculturais e intercientíficas, argumentando a necessidade do diálogo de conhecimentos, de atores e de ciências. Desta forma, propõem treinamentos mútuos onde os conhecimentos de biólogos, agrônomos, xamãs, anciões, entre outros, sejam respeitados e apreendidos pelos demais. Little, insiste na ideia de uma nova ação indigenista.

Todo este movimento, em torno das formas pelas quais se dão os processos de etnodesenvolvimento, segundo Axel Honneth, inscrevem-se no processo contemporâneo de luta por reconhecimento. Este filósofo alemão, em um de seus principais trabalhos – Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais, de 1992 – tenta mostrar como indivíduos e grupos sociais se inserem na sociedade atual. Para ele, isso ocorre hoje através de uma luta por reconhecimento intersubjetivo e não por autoconservação, como diziam Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. Para Honneth, as três formas de reconhecimento são: o amor, o direito e a solidariedade. Os indivíduos e os grupos sociais, somente formam a sua identidade, se forem reconhecidos intersubjetivamente.

A primeira forma de reconhecimento se baseia nas emoções primárias, como o amor e a amizade. Honneth, se utiliza de estudos em psicologia para traçar a forma mais elementar de reconhecimento, o amor, fundamento da autoconfiança, indispensável para a auto-realização. No amor, o reconhecimento ocorre pela dedicação emotiva.

A segunda forma de reconhecimento se dá pelas relações jurídicas ou pelo direito. Nessa forma, o reconhecimento ocorre quando há respeito. No século XVIII, haviam os direitos liberais da liberdade, no século XIX, os direitos políticos da participação, já no século XX, os direitos sociais de bem-estar. Nesta evolução, aparece a integração do indivíduo na comunidade e a ampliação de suas capacidades, o que caracterizam a pessoa de direito. Assim, o indivíduo é reconhecido como autônomo e moralmente imputável ao desenvolver sentimentos de autorrespeito.

A terceira forma de reconhecimento é a solidariedade (ou eticidade), que remete à aceitação recíproca das qualidades individuais, julgadas a partir dos valores existentes na comunidade. Assim gerando a autoestima, uma confiança nas realizações pessoais e na posse de capacidades reconhecidas pelos membros da comunidade. Honneth, enfatiza ainda, que esta estima social é diferente em cada período histórico, sendo que na modernidade o indivíduo não é valorizado pelas propriedades coletivas de sua camada social, surgindo uma individualização das relações sociais.

Segundo Honneth, para cada forma de reconhecimento (amor, direito e solidariedade) há uma autorrelação prática do sujeito (autoconfiança nas relações amorosas e de amizade, autorrespeito nas relações jurídicas e autoestima na comunidade social de valores). A ruptura dessas autorrelações pelo desrespeito gera as lutas sociais. Portanto, quando não há um reconhecimento ou quando esse é falso, ocorre uma luta em que os indivíduos não reconhecidos almejam as relações intersubjetivas do reconhecimento. Toda luta por reconhecimento inicia por meio da experiência de desrespeito. O desrespeito ao amor são os maus-tratos e a violação, que ameaçam a integridade física e psíquica; o desrespeito ao direito são a privação de direitos e a exclusão, pois isso atinge a integridade social do indivíduo como membro de uma comunidade político-jurídica; o desrespeito à solidariedade são as degradações e as ofensas, que afetam os sentimentos de honra e dignidade do indivíduo como membro de uma comunidade cultural de valores (SALVADORI, 2011, p. 191).

Nesse amplo debate, cabe ressaltar que o conceito de etnodesenvolvimento tem diferentes entendimentos ou dimensões:

O termo “etnodesenvolvimento” tem duas grandes acepções na literatura especializada: (1) o desenvolvimento econômico de um grupo étnico; e (2) o desenvolvimento da etnicidade de um grupo social (...). Na realidade, as duas acepções não são excludentes. Ao contrário, existem em relação dialética constante de tal modo que o desenvolvimento da etnicidade sem um correspondente avanço no plano econômico só promoveria a existência de grupo étnico marginal e pobre; e um desenvolvimento econômico que destrói as bases da etnicidade de um grupo representaria uma volta à hegemonia da modernização que foi altamente destruidora da diversidade cultural (LITTLE, 2002, p. 39-40).

Nancy Fraser, filósofa americana, associa ao tema do reconhecimento a questão da redistribuição. Para ela, “[...] as lutas por redistribuição são paulatinamente substituídas por reconhecimento, ou seja, os conflitos de classe são tendencialmente suplantados por conflitos de status social, advindos da dominação cultural.” (MATTOS, 2004, p. 144).

Neste sentido, Fraser (2001, p. 231) propõe que seja necessário “[...] desenvolver uma teoria crítica do reconhecimento, que identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade”. Sua preocupação é que as duas dimensões dos conflitos sociais, a dimensão econômica e a dimensão cultural, desconectadas, possam uma enfraquecer a outra.

Na proposta conceitual de Fraser (2001, p. 232), a autora distingue “[...] analiticamente duas maneiras muito genéricas de compreender a injustiça”. A primeira, é a injustiça econômica, radicada na estrutura econômica-política da sociedade, exemplificados pela exploração, pela marginalização econômica e pela privação. A segunda maneira é a injustiça cultural ou simbólica, radicada nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Exemplos são a dominação cultural, o ocultamento e o desrespeito.

Fraser (2001), insiste no dualismo de perspectivas destas lutas, pois enquanto lutas de reconhecimento tendem a promover a diferenciação do grupo, as lutas de redistribuição, ao contrário, tendem a promover a desdiferenciação do grupo.

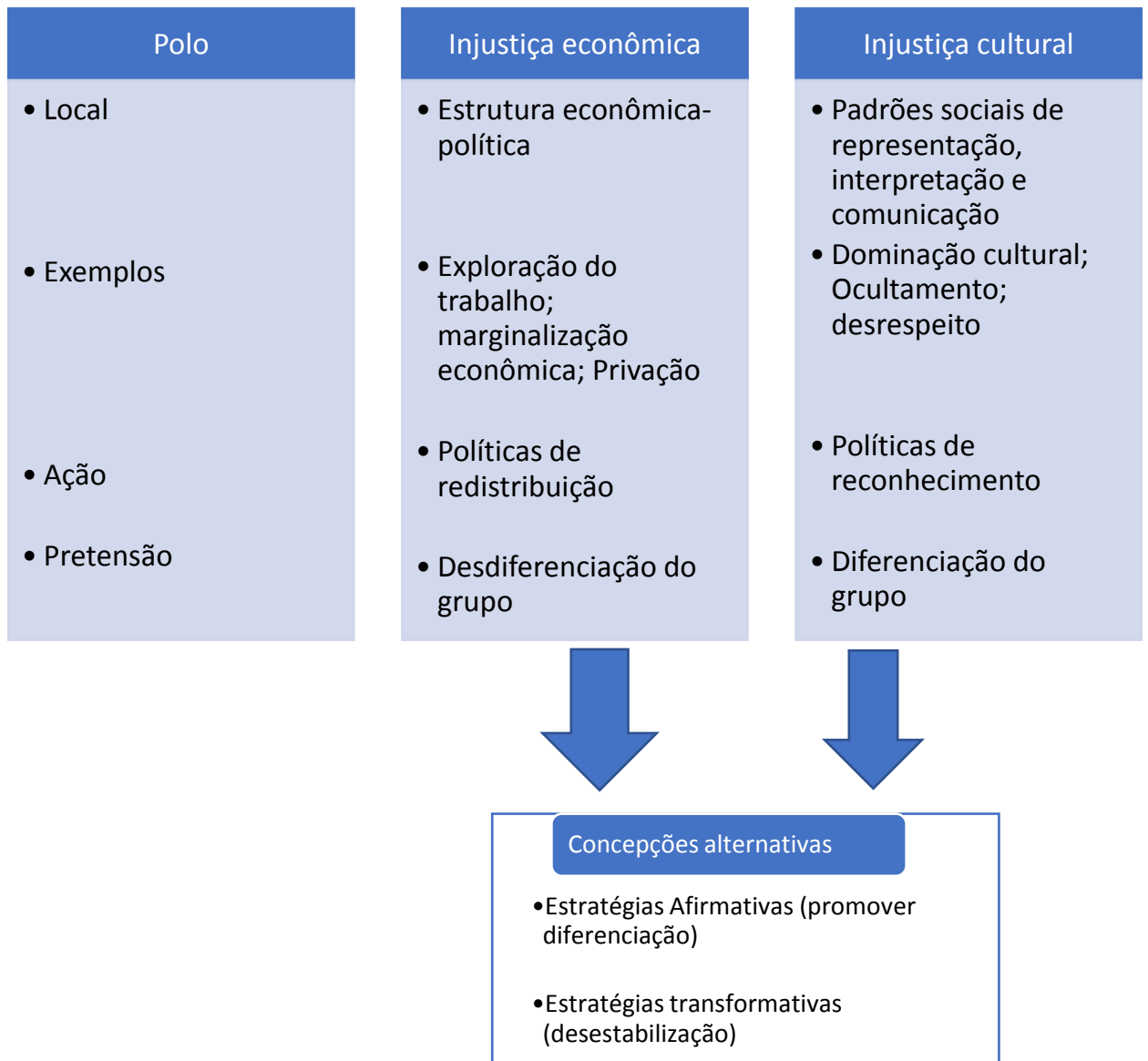
Desta forma, a “[...] política do reconhecimento e a política de diferenciação parecem ter com frequência objetivos mutuamente contraditórios”. Grupos ou pessoas vítimas de injustiça cultural e injustiça econômica são denominadas por Fraser como coletividades bivalentes e, necessitam reconhecimento e redistribuição, assim, necessitando negar e afirmar suas especificidades, contraditoriamente.

Para Fraser, “[...] Gênero e ‘raça’ são paradigmas de coletividades bivalentes” (FRASER, 2001, p. 233). Ambas encerram dimensões econômicas e culturais-valorativas.

Quanto ao gênero, avaliando a dimensão político-econômica, há uma divisão entre trabalho produtivo e remunerado e trabalho reprodutivo e não remunerado, este último atribuído às mulheres. Da mesma forma, na divisão interna do trabalho remunerado, nas ocupações de remuneração mais elevadas predominam homens, enquanto nas domésticas e de menor remuneração predominam as mulheres. Do ponto de vista da valoração cultural, a

principal característica da injustiça de gênero é o androcentrismo, com a desqualificação daquilo que é ligado ao feminino.

Figura 2 – Esquema conceitual de Nancy Fraser (2001)



Fonte: Fraser (2001), adaptado pelo autor.

Assim, tanto a face da economia política, como a face cultural-valorativa se autorreforçam,

[...] normas culturais sexistas e androcêntricas estão institucionalizadas no Estado e na economia e a desvantagem econômica das mulheres restringe a “voz” das

mulheres, impedindo a participação igualitária na formação da cultura, nas esferas públicas e na vida cotidiana. O resultado é um círculo vicioso de subordinação cultural e econômica (FRASER, 2001, p. 234).

Do mesmo modo acontece na luta contra o racismo. Há um lado econômico-político na divisão capitalista do trabalho, onde os empregos ou sub-empregos de baixa qualificação e baixa remuneração apresentam predominância de “negros” e aqueles empregos de maiores status e remuneração mais elevados ocupados majoritariamente por “brancos”. Frutos do contexto histórico de colonialismo e escravidão. De outro lado, há a dimensão cultural-valorativa, que privilegia o eurocentrismo em menosprezo às distinções “negros”, “pardos” e “amarelos”.

Assim Fraser propõe duas abordagens para superar as injustiças de redistribuição e reconhecimento. A primeira, denominada de “remédios afirmativos”, usados de forma a corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais, sem, no entanto, quebrar a estrutura envolta. O segundo, definido como “remédios transformativos”, propõem corrigir efeitos desiguais, justamente por meio da remodelação da estrutura que o gera e o envolve.

Assim desta forma,

A redistribuição afirmativa pode estigmatizar os desprivilegiados, acrescentando o insulto do menosprezo à injúria da privação. A redistribuição transformativa, em contraste, pode promover a solidariedade, ajudando a compensar algumas formas de não-reconhecimento (FRASER, 2001, p. 239).

Nesse contexto, Little (2002), avalia que uma das tarefas mais difíceis para os povos tradicionais seja a relação com o mercado. Pela rigidez de seus valores, como “incessante procura do lucro; visão de curto prazo; interesses coletivos como externalidade; tendência ao monopólio, que muitas vezes não se compatibilizam com os valores locais”. (LITTLE, 2002, p. 43). Por outro lado, problematiza afirmando que é praticamente impossível imaginar atividades de etnodesenvolvimento sem relação com o mercado. O autor identifica cinco micro-modelos de interação com o mercado que podem ser utilizadas por grupos étnicos:

- a) **fortalecimento das atividades de subsistência:** a fim de garantir segurança alimentar e fortalecer as expressões culturais do grupo;
- b) **estabelecimento de economias paralelas:** os grupos mantêm a produção de subsistência, mas elaboram produtos para o mercado. No entanto, a comercialização é

efetuada por uma organização do grupo e o pagamento realizado em mercadoria e não em dinheiro;

- c) **terceirização das atividades produtivas com fiscalização por parte do grupo local:** prevê a subcontratação de atividades econômicas feitas dentro de terras indígenas, mas com a fiscalização realizada pela organização local, haveria o pagamento de royalties ou um valor fixo estabelecido em contrato. Os grupos locais manteriam o controle sobre o processo produtivo, mas entregariam a realização específica das atividades a terceiros.
- d) **controle total do processo econômico por parte da organização local:** o grupo étnico realiza todas as fases do processo, como produção, preparo, comercialização, através de uma organização étnica.
- e) **criar um valor econômico étnico para seus produtos:** modelo subsequente ao anterior, que requer perfeito funcionamento do processo produtivo, para buscar mercados de nicho.

Percebe-se assim, que o conceito de etnodesenvolvimento na última década começa a fazer parte do cotidiano das ações indigenistas no Brasil, buscando respeitar as diferenças étnicas e promovendo o diálogo de conhecimentos.

Neste sentido, políticas públicas mais recentes, incentivam ações para promover a autonomia, a participação e o protagonismo das comunidades indígenas, pautado por um processo social amplo de luta pelo reconhecimento, podendo-se citar a Chamada Pública de ATER, conjugada ao Programa de Fomento, bem como a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Um dos diferenciais desta política é a participação de técnicos indígenas na aplicação da política pública, satisfazendo parcialmente um dos princípios do etnodesenvolvimento, já que,

o etnodesenvolvimento requer que as comunidades sejam efetivamente gestoras de seu próprio desenvolvimento, que busquem formar seus quadros técnicos – antropólogos, engenheiros, professores etc. – de modo a conformar unidades político-administrativas que lhes permitam exercer autoridade sobre seus territórios e os recursos naturais neles existentes, de serem autônomos quanto ao seu desenvolvimento étnico e de terem a capacidade de impulsioná-lo (VERDUM, 2001, p. 88).

Este diferencial pode contribuir para o fortalecimento dos processos de autodeterminação e autonomia das comunidades, fomentando a noção de “fusão de horizontes”, nas relações interculturais e interepistêmicas.

2.1 A LUTA POR RECONHECIMENTO DOS POVOS INDÍGENAS NO RIO GRANDE DO SUL

A ofensiva contra os índios no Rio Grande do Sul remete a 1750, por ocasião do Tratado de Madrid, no qual Portugal trocava com a Espanha a posse da Colônia do Sacramento (atualmente pertencente ao território do Uruguai) pelos Sete Povos das Missões. Sendo que com a não aceitação pelos jesuítas espanhóis e índios guaranis dos termos deste Tratado, os exércitos de Portugal e Espanha massacraram os índios e jesuítas residentes nestas reduções.

Com relação aos Kaingang, que viviam nas áreas de mata do norte do estado, Marisa Nonnenmacher (2000, p. 8) fala, “Quanto à política indigenista do século XIX, pode-se dizer que a questão indígena deixou de ser essencialmente uma questão de mão-de-obra para ser uma questão de terras”, ressalta ainda

Com a vinda dos colonos alemães (1824) e italianos (1875) era preciso que o índio fosse tirado do mato e reduzido a um território. Para este fim são criadas as políticas indigenistas, características do século XIX, que propunham a organização de aldeamentos. Surge assim, o aldeamento de Nonoai no Alto Uruguai, de Campo do Meio e Colônia Militar Caseros no Mato Português, todos organizados pelo governo provincial para liberar as terras para a colonização (NONNENMACHER, 2000, p. 24).

Desta forma, em 1846 é fundado o aldeamento de Nonoai e em 1848 o aldeamento do Guarita, sendo que este é dissolvido em 1854 e seus habitantes transferidos para Nonoai, vindo a ser retomado o aldeamento em 1880. No início se fazia a atração dos índios com presentes (miçangas, roupas, ferramentas), com a presença católica (catequese) e com a proteção contra tribos rivais. No mesmo intento, mas num momento posterior era interesse do governo utilizar esta mão-de-obra para abertura de estradas e feitiço de roças para subsistência indígena (NONNENMACHER, 2000).

Para Golin (2006, p. 504), “a última fronteira interna do Brasil meridional persistiu por longo tempo no noroeste do Rio Grande do Sul, território secularmente caingangue e, em menor dimensão, guarani”. O início de sua ocupação se dá a partir de 1827, principalmente por questões geopolíticas com a Argentina, devido a contestações de território e é intensificada a partir de 1851, pela ameaça do presidente argentino Juan Manuel Rosas. Desta forma, se fazia necessária a presença do Estado brasileiro, já que a fronteira geopolítica do Noroeste foi fixada antes da ocupação pelo Estado nacional.

A conquista do noroeste sul-rio-grandense [...] dimensionou um fenômeno geopolítico de disputa territorial entre o Brasil e a Argentina, a destruição de uma

fronteira interna, cujo território era dominado pelos caingangues e guaranis [...] e a implantação de um modelo baseado na pequena propriedade capitalista combinado com grandes empreendimentos coloniais e extrativistas, especialmente da madeira. (GOLIN, 2006, p. 506)

A ocupação do Noroeste se deu, segundo Golin (2006), com três processos:

- a) frente demográfica: com baixa incidência, tendo ocorrido basicamente nas bordas dos Matos Castelhano e Português, sendo constituído de pequenos posseiros;
- b) frente de expansão: deslocamento de população (caboclos e migrantes das colônias) para o território indígena, levando consigo seu modo de viver e de produzir;
- c) frente pioneira: ordens religiosas, guarda nacional, milícias (Companhia de Pedestres) e bugreiros.

No RS, se priorizou a frente pioneira pela dificuldade das outras duas.

A antropóloga Juracilda Veiga reproduz longo trecho de Ambrosetti (1894, p. 307) - único a registrar a cultura e língua dos Kaingang de Misiones no final do século XIX - por seu caráter panorâmico, dando uma ideia bastante razoável de parte do "ciclo econômico" da vida Kaingang:

A tribo de Fracrân usava seu tempo em muitas coisas, todas visando a proporcionar alimento - tempo que eles distribuíram com toda a regularidade. Uma parte estava destinada a fazer seus roçados e plantações de milho e abóbora nas montanhas que rodeavam o campo; quando estes terminavam, eles os abandonavam para acampar perto de algum grande riacho, daqueles que desaguam no Alto Paraná e que contém muitos peixes, para fazer os seus parís que os fornecem em abundância, não só para comer, mas também para defumar e preservar por um longo tempo. Quando sua tarefa de pesca foi completada, a tribo voltava a deixar este ponto para se dirigir para a Serra Central, onde as imensas florestas de Araucárias (*Araucaria brasiliensis*) ou florestas de pinheiros, como eles as chamam lá, lhes ofereciam suculentos frutos com as quais se fartavam. Durante todas essas viagens, e até mesmo acampado, os índios não deixavam de bater a floresta em todas as direções, seja para se fornecerem de mel, ou para fazer estoque dos muitos tipos de frutos selvagens que são produzidos lá, ou já caçam os grandes mamíferos que vivem entre o emaranhado sem fim da floresta virgem, como a anta, o veado, os catetos e até o tigre, sem esquecer os quatis e os macacos, que caíam continuamente traspassados por suas flechas (VEIGA, 2006, tradução nossa)⁷.

⁷ la tribu de Fracrân empleaba su tiempo em muchas cosas, todas tendentes a proporcionarse alimento - tiempo que repartía con toda regularidad. Una parte lo destinaba á hacer sus roçados y plantaciones de maíz y zapallo en los montes que rodeaban la campina; una vez terminados éstos, los abandonaban para acampar cerca de algun gran arroyo de esos que desaguan en el Alto Paraná y que contienen muchos peces, para hacer sus parí que se los proporcionaban en abundancia, no sólo para comer, sinó también para ahumar y conservar por mucho tiempo. Concluída su tarea de pescar, la tribu volvía á abandonar este punto para dirigir-se á la Sierra Central, en donde los inmensos bosques de Araucarias (*Araucaria brasiliensis*) ó pinares, como allí los llaman, les brindaban sus frutos suculentos con los cuales se regalaban. Durante todos estos viajes, y aún estando acampados, los Indios

Fica claro na citação supra, que os kaingangs, possuíam um calendário farto de atividades para sua subsistência, incluindo a agricultura. Este povo, possuía uma característica de parte do grupo permanecer em local fixo denominado *Emã* e parte se deslocavam para acampamentos temporários, denominados *Ware*. Estes acampamentos temporários serviam para praticar a agricultura, que geralmente era em terrenos altos e longe do acampamento fixo, para a caça, a coleta e a pesca (TOMMASINO, 1998; COMIN, 2003).

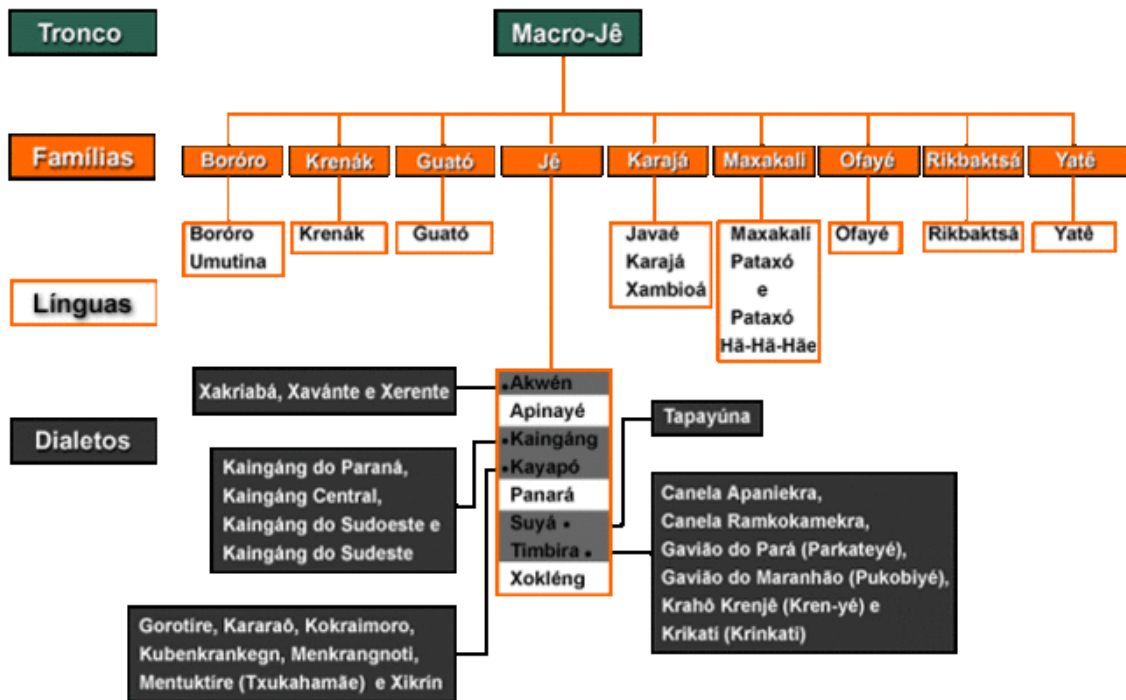
Estas informações contestam as acepções da época de que os Kaingang eram “*preguiçosos, indolentes e infantis*”. Adjetivos estes utilizados em documentos oficiais do governo da província e citados por Nonnenmacher (2000).

2.2 OS INDÍGENAS DA ETNIA KAINGANG

A etnia Kaingang pertence linguisticamente à Família Jê do Tronco Macro-Jê. É uma das maiores populações indígenas brasileiras, atualmente estimada em 38.560 pessoas, segundo dados da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (BRASIL, s.d.). Os Kaingang da TI Guarita utilizam o dialeto Sudoeste, falado ao Sul do rio Uruguai e ao Oeste do rio Passo Fundo (WIESEMANN, 2002).

nos dejaban de batir el bosque en todas direcciones, ya sea para proveerse de miel, ya para hacer acopio de las muchas clases de frutas silvestres que allí se producen, ó ya para cazar los grandes mamíferos que habitan entre la maraña sin fin de la selva vírgen, como ser el Tapiro, el Venado, los Tatetos y aún el Tigre, sin descuidar los Coaties y los Monos, que caían contínuamente traspasados por sus flechas(...).

Figura 3 - Tronco Macro Jê



Fonte: ISA. Classificação do professor Ayrton Dall'Igna Rodrigues. Revisão especial para o ISA (setembro/1997)

Os Kaingang dividem sua sociedade, bem como toda a natureza, em duas metades exogâmicas, patrilineares, complementares e assimétricas, chamadas de *Kamé* ou *Kamê* e *Kainru-kré* (ou apenas *Kainru*, *kanhru* ou *kajru*), como relatam Silva (2008) e Haverroth (1997).

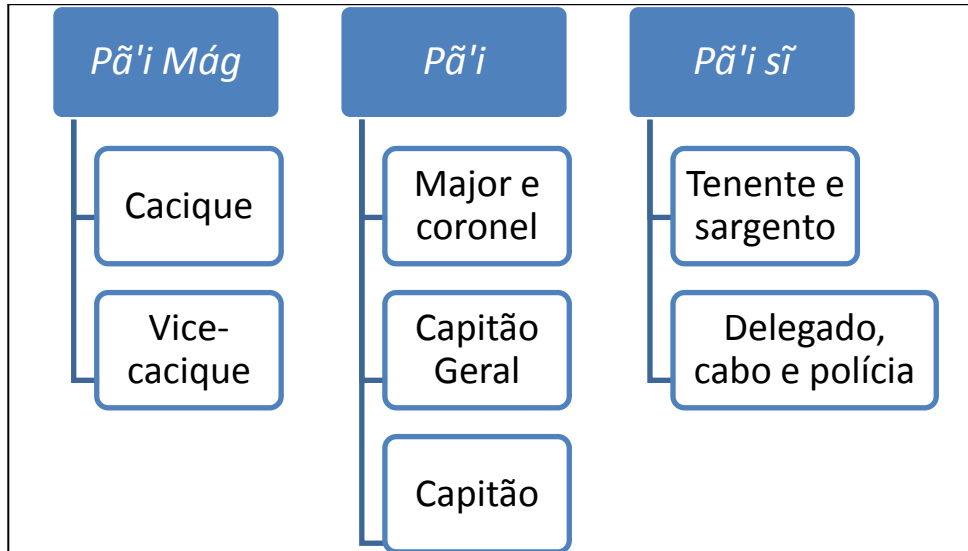
Esta divisão se baseia na mitologia de origem dos Kaingang, em que Kamé e Kainru são os irmãos gêmeos que fundaram a nação kaingang (COMIN, 2003), sendo acionada até hoje, sendo os casamentos realizados apenas entre metades opostas. Segundo Veiga (2000) *apud* SILVA (2008), os Kaingang têm “aversão e horror à junção de coisas iguais porque elas são estéreis” e “a fertilidade vem da união dos princípios contrários”.

Conforme Silva (2008) e Comin (2003), as divisões *Kamé* e *Kainru* são representadas pelas marcas *ra teg* (marca comprida “ || ”) e *ra ror* (marca redonda “ O ”), respectivamente, e são pintadas no rosto em eventos ritualísticos como no ritual dos mortos – Kiki.

Quanto à organização sociopolítica Kaingang na TI Guarita, segundo João Sagrinso Emilio (2015, p. 24), “*Os Pã'i são as nossas lideranças, são eles os responsáveis pela segurança das famílias e pela comunidade no modo geral...*”

Essas lideranças (*Pã'i*) são organizado da seguinte forma:

Figura 4 – Organização sociopolítica Kaingang na TI Guarita.



Fonte: Emilio (2015); Claudino (2015), adaptado pelo autor.

A cada liderança compete determinada responsabilidade. O Cacique é o responsável pela administração de toda a Terra Indígena, é a autoridade máxima local. No caso do Guarita, até o ano de 2000 a escolha do cacique era por indicação das lideranças, em 2000 inicia-se um processo de eleição direta e secreta do cacique. Neste ano, Carlinhos Alfaiate é eleito cacique. Em 2004, Valdonês Joaquim é eleito, sendo reeleito em 2008. Em 12/12/2010, foi realizado plebiscito na TI Guarita, quando 69,6% dos eleitores optaram pela extinção das eleições para cacique, permanecendo Valdonês Joaquim no cargo por tempo indeterminado (LUCKMANN, 2011; MEDEIROS, 2010, MATTE, 2005).

O Vice-cacique, é segundo líder na hierarquia de toda a Terra Indígena, sendo o substituto do cacique, o cargo é atualmente ocupado pelo senhor Marcelino Mineiro, do Setor Missão.

O Cacique e seu vice são os *Pã'i mág*, que em português significa 'grande líder' e é entendida como "a autoridade que se situa no centro de uma ordem política, sobrepondo-se a um conjunto de autoridades que atuam como seus 'auxiliares', designadas pelo termo Kaingang *pã'ĩ sã* – que significa 'chefias menores'" (SCHWINGEL, 2001, p. 112; WIESEMANN, 2002)

Os Conselheiros, são um grupo de homens da confiança do cacique que tem o trabalho de ajudá-lo nas suas escolhas e decisões, são em número de duas pessoas por setor e foi criado quando do plebiscito, que eliminou as eleições para cacique em 2010.

O Major e o Coronel, tem o papel de organizadores das lideranças, sem eles nenhuma decisão é tomada entre o grupo de lideranças, acima deles estão apenas o cacique e o seu vice. O Capitão geral, é o líder dos capitães e o Capitão é o responsável pela comunidade de seu setor, sendo um cargo de confiança do cacique para ajudar na administração e segurança. Cada setor possui um capitão.

O Tenente e o Sargento são homens de confiança do capitão do setor. O Delegado é o encarregado de prender e punir aqueles que descumprem as normas internas. O Cabo é o responsável e encarregado de cuidar de programações e festas. Os Policias, são aqueles que ajudam o capitão para avisar ou entregar avisos para as famílias, também são os que buscam alguém quando cometem erros (EMÍLIO, 2015).

Referente a aspectos da economia Kaingang na TI Guarita, as principais fontes de renda na atualidade são: agricultura, aposentadoria rural, artesanato e extrativismo vegetal, empregos em frigoríficos, empregos temporários na fruticultura (Serra Gaúcha) ou na produção de milho-semente (desponte), empregos em escolas e postos de saúde na TI Guarita (PÖRSCH, 2011).

3 PANORAMA DA ATER NO CONTEXTO BRASILEIRO

Faremos uma breve apresentação sobre a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) a partir do cenário brasileiro, levando em consideração alguns aspectos que julgamos essenciais para apreender sobre o tema, visto não ser nossa pretensão neste momento esgotar o tema.

Peixoto (2008) chama a atenção para o uso do termo extensão rural em três formatos diferentes, como processo, como instituição e como política:

[...] como *processo*, extensão rural significaria, num sentido literal, o ato de estender, levar ou transmitir conhecimentos de sua fonte geradora ao receptor final, o público rural. Todavia, como *processo*, em um sentido amplo e atualmente mais aceito, extensão rural pode ser entendida como um processo educativo de comunicação de conhecimentos de qualquer natureza, sejam conhecimentos técnicos ou não. Neste caso, a extensão rural difere conceitualmente da *assistência técnica* pelo fato de que esta não tem, necessariamente, um caráter educativo, pois visa somente resolver problemas específicos, pontuais, sem capacitar o produtor rural. E é por ter um caráter educativo que o serviço de extensão rural é, normalmente, desempenhado pelas instituições públicas de Ater, organizações não governamentais, e cooperativas, mas que também prestam assistência técnica (PEIXOTO, 2008, p. 7).

Tradicionalmente se utiliza o termo assistência técnica pelas empresas e cooperativas que atendem em geral, médios e grandes produtores, com foco específico a culturas e criações para o mercado.

No contexto de instituição, Marcus Peixoto observa,

No segundo sentido, como *instituição* ou *organização*, freqüentemente encontrarmos textos dizendo, por exemplo, que “a extensão rural desempenha nos estados um papel importante no processo de desenvolvimento dos pequenos produtores”. Aqui “a extensão rural” refere-se às organizações estatais dos estados, prestadoras dos serviços de Ater. A expressão “extensão rural” é entendida, neste caso, como a instituição, entidade ou organização pública prestadora de serviços de Ater nos estados (PEIXOTO, 2008, p. 8).

Ainda o termo, pode ser entendido como,

O termo extensão rural também pode ser entendido como uma política pública. Neste caso referimo-nos às políticas de extensão rural, traçadas pelos governos (federal, estaduais ou municipais) ao longo do tempo, através de dispositivos legais ou programáticos, mas que podem ser executadas por organizações públicas e/ou privadas (PEIXOTO, 2008, p. 8).

Hodiernamente, considera-se como conceito de ATER, o que versa na Lei 12.188/2010, a “Lei de ATER”, em seu Artigo 2º, parágrafo 1º, que define,

Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (BRASIL, 2010).

De forma similar, com maior abrangência e incluindo o componente Social ao termo, o Governo do Rio Grande do Sul, define na Lei 14.245/2013, em seu Artigo 2º, parágrafo I, como,

Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – ATERS: serviço de educação não formal, de caráter continuado e/ou específico que promove processos rurais de gestão, organização, produção, beneficiamento, agroindustrialização, armazenamento e comercialização de produtos e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroflorestais, florestais, pesqueiras, artesanais, sociais e ambientais, para o desenvolvimento rural sustentável, como instrumento de garantia de direitos socioassistenciais, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, mediante a execução e o assessoramento de políticas públicas, programas, projetos, serviços e ações de Estado (RIO GRANDE do SUL, 2013).

A extensão rural nos tempos modernos, tem sua origem a partir da extensão realizada por universidades inglesas em meados do século XIX na Inglaterra e no início do século XX, com a criação do serviço cooperativo de extensão rural nos Estados Unidos, lá também a partir das universidades, denominadas *land-grant colleges*. Nos Estados Unidos, a pesquisa e a extensão rural surgiram pela pressão dos agricultores, que trabalhavam numa lógica capitalista de aumento de rentabilidade, e amparados também por uma estrutura legal, como a Lei da Propriedade Rural (Homestead Act), a Lei Morrill de Concessão de Terras para Escolas (Morrill Land-Grant College Act) e a lei que criou o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), que possibilitaram a criação do Sistema Cooperativo de Extensão (Cooperative Extension Service) em 08 de março de 1914 (MUSSOI, 1985; PEIXOTO, 2008, SAMBORSKI, 2015).

No Brasil, os primórdios de uma proposta de assistência técnica e extensão rural remontam ao ano de 1831, com

A primeira organização de Assistência Técnica da qual se tem registro no Brasil data de 1831. A então denominada “Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional” foi criada no Rio de Janeiro, por iniciativa de um grupo de produtores rurais (BERGAMASCO, 1983), com o apoio do Ministério dos Negócios do Império. Seus objetivos incluíam o estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional, através do invento, aprimoramento e ampliação do acesso à maquinário agrícola, bem como o intercâmbio de conhecimento técnico-científico entre produtores rurais e pioneiros da indústria brasileira (BERGAMASCO, et.al. 2017, p. 316).

Nos anos de 1859 e 1860, há a criação de quatro institutos imperiais de agricultura, que tinham atribuições de pesquisa e ensino agropecuário, além de difusão de informações, através de realização de exposições, concursos e a publicação de periódicos com os resultados das pesquisas (PEIXOTO, 2008).

Entre estes, o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura, criado pelo Decreto nº 2.607 de 30/06/1860, constava em seu Estatuto (aprovado pelo Decreto nº 2.681, de 03/11/1860):

Art. 2º O Instituto deverá, em proporção com os seus recursos: 1º, facilitar a substituição dos braços necessários á lavoura por meio de machinas e instrumentos apropriados, promovendo a introdução e adopção daqueles, cuja utilidade fôr praticamente demonstrada, e bem assim estudando e ensaiando o systema de colonisação nacional e estrangeira que parecer mais profícuo; (...) 9º, crear nos Estabelecimentos normaes, quando as circumstancias o permitirem, Escolas de Agricultura onde se aprendão os principios geraes e as noções especiaes indispensaveis para que o trabalho se torne mais suave, util e vantajoso. Em quanto não se crear estas Escolas, que ficão dependentes de hum Regulamento especial, haverá nos Estabelecimentos normaes Agricultores profissionaes, que deem as instrucções que forem pedidas, e que sendo possível tambem visitem os Estabelecimentos particulares (PEIXOTO, 2008, p. 12).

Outro fato importante foi o Decreto nº 8.319, de 20 de outubro de 1910⁸, que criava e regulamentava o Ensino Agrônômico. Este documento, com 591 artigos, organizados em 65 capítulos, possuía em muitos deles as atribuições da assistência técnica e extensão rural, como destaca Marcus Peixoto (2008),

O Capítulo XL, por exemplo, trata de Cursos Ambulantes de Agricultura, que tinham por finalidade *a instrução profissional dos agricultores que, por circumstancias especiaes estão privados de recorrer aos cursos regulares dos estabelecimentos de ensino agricola* (art. 359). O Capitulo XLII, tratava das Consultas Agrícolas e obrigava os institutos de ensino agrícola a *attender ás consultas que lhes forem dirigidas, por intermedio dos respectivos directores, pelos agricultores criadores ou profissionaes de industria rural* (art. 379.). O Capítulo XLIII tratou das Conferências Agrícolas, que podiam ser realizadas pelos inspetores agrícolas e seus ajudantes, pelo pessoal dos cursos ambulantes, sendo invariavelmente seguidas de demonstrações práticas. O Capítulo XLVII tratava detalhadamente da criação de Campos de Demonstração, que tinham *por fim divulgar os conhecimentos praticos, adquiridos em experimentações anteriores, tendo em vista o augmento de producção agricola* (art. 410). O Capítulo XLVIII tratava da criação de Fazendas Experimentais, que destinavam-se *ao ensino pratico da agricultura, em seus differentes ramos, por meio de demonstrações e culturas systematicas das plantas uteis, principalmente das que forem communs á região em que se acharem estabelecidas e com auxilio de praticas referentes á zootechnia e ás industrias ruraes* (art. 428) (PEIXOTO, 2008, p. 14).

⁸ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8319-20-outubro-1910-517122-publicacaooriginal-1-pe.html>

Percebe-se nas referências acima, que naquele período, já havia um aparato legal de constituição dos primórdios do serviço de ATER no Brasil. Fizemos este breve relato, justamente para caracterizar este período, visto que comumente é citado o início da extensão rural no Brasil a partir de 1948.

Outro marco foi a Semana do Fazendeiro, evento realizado pela primeira vez em 1929, pela Escola Superior de Agricultura de Viçosa (hoje Universidade Federal de Viçosa), com vários cursos de extensão e palestras, mas com impacto local e regional.

Importante mencionar também, o Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945 e o Decreto-Lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945, do então Presidente Getúlio Vargas, que previa a criação de associações rurais em cada município, compostas por proprietários de estabelecimentos rurais. Entre as diversas obrigações, estavam ações de assistência técnica e extensão rural. Este processo, além de ser uma forma de tutela, a exemplo do que Vargas fez com o sindicalismo, também serviria, para desarticular a sindicalização dos trabalhadores rurais, frente à atuação do Partido Comunista e suas ligas de trabalhadores (PEIXOTO, 2008, p.16).

Após esse período germinal, passamos a um novo momento, com a efetivação da extensão rural no Brasil, a partir de 1948, com a criação nos estados de associações de crédito e assistência rural (ACAR),

A primeira Acar foi criada em Minas Gerais, em 06/12/1948, depois de gestões de Nelson Rockefeller junto ao governo mineiro. Juscelino Kubitschek, baseado nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), visando uma cooperação técnico-financeira, para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETAs) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo em muitos casos sido os embriões de cada Acar no respectivo estado (PEIXOTO, 2008, p. 18).

Posteriormente, proliferam associações em outros estados, e em 1956, é criada a Associação Brasileira de Crédito Rural (ABCAR), juntas formavam o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). Estas associações eram entidades civis, sem fins lucrativos, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto a agentes financeiros. Entre as décadas de 1940 e 1970 este sistema foi se fortalecendo com o surgimento das associações nos diferentes Estados (Quadro 2).

Quadro 2 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural - 1948-1974

1948	ACAR-MG
1954	ANCAR (CE, PE, BA)
1955	ASCAR-RS, ANCAR (RN, PB)
1956	ABCAR, ACARESC
1958	ACAR-RJ
1957	ACAR-ES
1959	ACAR-GO, ACARPA ¹
1962	Transformação dos programas estaduais da ANCAR em associações autônomas, a primeira em SE
1963	ANCARs: autonomia de RN, AL, MA e BA
1964	ANCARs: autonomia de PE, PB e CE
1965	ACAR-Pará, ACAR-MT
1966	ANCAR-PI, ACAR-AM
1967	ACAR-DF
1968	ACAR-AC
1971	ACAR-RO
1972	ACAR-RR
1974	ACAR-AP

(1) O ETA Projeto 15, criado em 1956, foi o antecessor da ACARPA.

Fonte: Marcus Peixoto (2008, p.19)

Com forte influência técnica e financeira norte-americana através de incentivos da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA), ligada à Fundação Rockfeller, a extensão rural toma corpo. Convém, no entanto, citar Eros Mussoi (1985),

Se a “Revolução Verde” inicia em 1943 (fase de geração de novas variedades) e suas primeiras respostas aparecem no início da década de 50, “coincidentemente” neste período é que se registra o início da Extensão Rural no Brasil (MUSSOI, 1985, p. 43).

Em 1961, através do Decreto nº 50.622, de 18 de maio, o governo federal “[...] declarou como sendo de utilidade pública, além da Abcar, as Acar do RS, ES, RJ, SC, GO e PR”. E o Decreto nº 50.632, de 19 de maio de 1961, “[...] disciplinou a assistência financeira da União à Abcar, e reconheceu a Abcar (e suas filiadas) como coordenadora do Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado no País [...]” (PEIXOTO, 2008, p. 20).

Em 1974, através da Lei ° 6.126, de 6 de novembro, autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Agricultura. Começava assim, a estatização do Sistema Brasileiro de Extensão Rural. Da

mesma forma, a presente lei autorizava o apoio financeiro às instituições estaduais oficiais de ATER.

Em 15 de março de 1990, no primeiro dia do Governo Collor, através do Decreto nº 99.192, a EMBRATER foi extinta - mesmo sendo a extensão rural citada na Constituição Federal de 1988, no Art. 187 - juntamente com outras estatais, como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Instituto do Açúcar e do Alcool e o Instituto Brasileiro do Café. Além da extinção da EMBRATER, naquele momento a ATER não ficou sob competência de nenhum ministério, havendo “[...] desorganização de todo o sistema oficial de Ater, provocando nos estados extinções, fusões, mudanças de regime jurídico, sucateamentos e, principalmente, a perda de organicidade e de articulação entre as diversas instituições executoras do serviço” (PEIXOTO, 2008, p. 26).

A retomada da participação do governo federal no âmbito financeiro e técnico para a ATER esteve ligada à institucionalização da política de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar, que se deu a partir da metade da década de 90, com a criação do Pronaf (1995), da realização do Seminário de ATER, em 1997, criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999 e da posse de Lula em 2003 (DIESEL, et al., 2015).

A transferência de responsabilidade pela ATER do MAPA, para o MDA, através do Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003, impulsiona as ações de fomento a esta atividade, bem como dá indicativos do público a ser atendido, visto o Pronaf ser de competência do MDA. Da mesma forma, a construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, lançada em maio de 2004, amplia o *status* da ATER como compromisso político do governo federal (DIESEL, et al., 2015).

Assim, a Pnater é construída com a participação de extensionistas, movimentos sociais, entidades governamentais e,

se constituiu em defesa da instituição de uma nova extensão rural para a agricultura familiar, e tem como marcos a realização, em 1997, do Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, em Brasília. É necessário ressaltar que participantes desse movimento – sobretudo entidades e servidores governamentais de Ater – eram herdeiros, em maior ou menor medida, de uma visão crítica da modernização da agricultura (...) e de um projeto alternativo de atuação extensionista construído durante o período do “repensar da extensão rural”, e ensaiado na gestão de Romeu Padilha de Figueiredo na Embrater, em meados dos anos 1980. Nesse projeto destacavam-se as preocupações com os mais pobres, com a democratização e com a educação política na perspectiva de Paulo Freire. É importante, também, reconhecer que a Pnater incorporou influências adicionais, resultantes das discussões do Seminário (Abramovay, 1997) e da valorização da

experiência das redes de agroecologia e da entidade estadual de Ater do Rio Grande do Sul, a Emater/RS (DIESEL, et al., 2015, p. 110-111).

O lançamento do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) em 2005, trouxe metas específicas de incentivo a programas estaduais de ATER, ações de capacitação de agricultoras e agricultores familiares, formações de quadros para a ATER Setorial (trabalhos junto às comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, aquícultores, extrativistas, jovens e mulheres trabalhadoras rurais) e de qualificação e ampliação dos serviços de ATER no país, bem como previu recursos para parcerias com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), direcionadas às instituições de ensino e pesquisa, a fim de ampliar a formação de quadros técnicos e desenvolvimento de tecnologias para agricultura familiar (BERGAMASCO, et al., 2017, p. 333).

A Portaria Ministerial nº 25, de 29 de março de 2006 institui o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). Nela, se estabelece instâncias de gestão e execução da ATER pública, o DATER/SAF/MDA responsável pela coordenação do processo de implementação da Pnater; o Comitê de ATER do Condraf, responsável pela gestão social da política; e as entidades de ATER públicas e privadas responsáveis pela prestação dos serviços (DIESEL, et al., 2015; BERGAMASCO et al., 2017).

Para Bergamasco et al. (2017), as principais inovações no SIBRATER resgataram a proposta do Workshop “Uma Nova Assistência Técnica e Extensão Rural Centrada na Agricultura Familiar”, organizado pela FASER, CONTAG, ASBRAER, MAA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1997. Em especial, o estabelecimento de uma articulação em rede, por meio de organizações públicas ou privadas de ATER e representações de movimentos sociais, bem como o uso de abordagem territorial.

Em 2010 é criada a Lei 12.188, ou Lei de ATER, representando um avanço político para a consolidação de um modelo de ATER pública voltado à agricultura familiar, assim como certa independência em relação às alternâncias de governo.

No processo de execução pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário da ATER, um dos impeditivos para a sua expansão era a forma de contratação pelo governo federal, como indica o próprio Relatório de Gestão de 2008 do MDA, publicado em 2009 e citado por Diesel et al. (2015, p. 121)

Destacam-se duas “ameaças” à ampliação e qualificação desta ação orçamentária [...]: a) precariedade do quadro de pessoal e da estrutura de trabalho da SAF; b) forma de contratação e de repasse dos recursos públicos federais para a prestação de serviços de ATER, sendo estes por natureza, contínuos e ininterruptos. As modalidades contrato e convênio são ineficazes e prejudicam a perenidade da oferta dos serviços de ATER (BRASIL, 2009b, p. 42).

O mesmo relatório do MDA, ainda ressalta que “[...] é necessário construir um marco legal diferenciado, que viabilize a contratação de prestadores de serviços que garantam a prestação dos serviços de Ater de forma contínua e adequada à agricultura familiar (BRASIL, 2009b, p. 42).

Da mesma forma, no relatório publicado em 2010, referente ao ano de 2009, o Relatório de Gestão ratifica o diagnóstico do problema, afirmando que

Constatamos, desde 2008, que para a contratação e implementação dos serviços de ATER, objeto central desta Ação Orçamentária, os instrumentos disponíveis (convênios e contratos de repasse) chegaram ao limite da operacionalização, seja por parte do MDA, seja por parte das entidades executoras de serviços de ATER. A tramitação e a burocratização dos projetos de ATER passaram a desconectar tais propostas do ano-agrícola, causando descompasso efetivo entre a oferta de serviços e as demandas da agricultura familiar (BRASIL, 2010c, p. 53).

Assim, se fazia necessário um novo instrumento jurídico que viabilizasse e agilizasse os recursos disponíveis do Governo Federal,

Assim, em 11 de janeiro de 2010, instituiu-se a Lei nº 12.188, - Lei Geral de ATER, estabelecendo a Política Nacional de ATER - PNATER e o Programa Nacional de ATER – PRONATER, alterando também a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Um novo marco legal abriu-se a partir da sanção desta Lei, que dispensa de licitação a contratação de serviços de ATER, favorecendo o adequado atendimento à demanda da agricultura familiar, a qualificação dos serviços ofertados pelas entidades de ATER e a possibilidade concreta de os serviços de ATER serem contínuos e adequados ao ano agrícola. Com essa nova perspectiva, a contratação de serviços de ATER passou a ser realizada exclusivamente por meio das “Chamadas Públicas por Serviços de ATER” (BRASIL, 2011, p. 69).

Antes do advento das Chamadas Públicas de ATER havia por parte das entidades executoras dificuldades na prestação de contas, pois os serviços de ATER enquadravam-se na Lei de nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), que não permitia o pagamento antecipado de serviços e exige que os comprovantes e atestes de sua realização sejam formalmente encaminhados para pagamento posterior, uma vez que todas as despesas deviam ser comprovadas e pagas após a prestação do serviço. Como exemplo prático, podemos citar a necessidade de comprovação de uso de combustível para determinada atividade, o qual deveria ter nota fiscal específica para aquela atividade (BERGAMASCO, et al., 2017).

Importante citar ainda, que a Lei de ATER, determina em seu Artigo 19: “A contratação de serviços de Ater será realizada por meio de chamada pública, que conterà, pelo menos:

- I - o objeto a ser contratado, descrito de forma clara, precisa e sucinta;
- II - a qualificação e a quantificação do público beneficiário;
- III - a área geográfica da prestação dos serviços;
- IV - o prazo de execução dos serviços”.

Além disso, o Decreto 7.215/2010, que regulamenta a Lei de ATER, estabelece em Artigo 6º que a chamada pública para seleção das Entidades Executoras deverá observar o disposto no art. 19 da Lei nº 12.188, de 2010, e considerar os seguintes requisitos: I - a capacidade e experiência da entidade para lidar com o público beneficiário da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER; II - a qualidade técnica da proposta, que deverá compreender metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos; e III - a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a execução dos serviços de ATER. Assim, a classificação das concorrentes se dará através destes requisitos.

A partir de 2012, como proposição da 1ª CNATER⁹, iniciam as tratativas para construção de uma instituição articuladora e coordenadora da ATER em nível nacional, desvinculada da administração direta do governo.

formou-se uma comissão no âmbito do MDA que passou a discutir uma proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional para o estabelecimento de um órgão federal responsável pela coordenação executiva e financeira das atividades de ATER no país. Nas reuniões desta comissão participaram gestores públicos, representantes da FASER, ASBRAER, FETRAF, MST e CONTAG, além de acadêmicos dedicados à temática da extensão rural (BERGAMASCO, et.al, 2017, p.335).

Neste período, a efervescência do debate sobre o meio rural brasileiro tomava novos contornos, com publicações acadêmicas sobre a “nova classe média no campo”¹⁰ e a

⁹ Conferência Nacional de ATER com etapas preparatórias ocorridas de janeiro a março de 2012 e etapa nacional em Brasília entre os dias 23 a 26 de abril de 2012.

¹⁰ Veja, p.ex. NERI, M.C.; MELO, L.C.C. de; MONTE, S.R.S. Superação da pobreza e a nova classe média no campo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

publicação do artigo “Sete teses sobre o mundo rural brasileiro”¹¹, que reforçam a polarização entre o setor do agronegócio frente a da agricultura familiar. Desta forma,

Paralelamente, outra equipe coordenada pelo MAPA, da qual participaram gestores da EMBRAPA, Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONEPA) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA), também passou a elaborar uma proposta para a criação de um órgão nacional de ATER. Esta comissão elaborou sua proposta primeiro e, a partir de sua apresentação ao MDA, foi suscitado intenso diálogo entre a SAF, o DATER e o Departamento de Transferência de Tecnologia (DTT) da EMBRAPA (BERGAMASCO, et al, 2017, p. 335).

Neste debate de ideias e nesse jogo de poderes, a agricultura patronal (agronegócio) parece ter sido favorecida, tendo a EMBRAPA conquistado maior poder junto à nova agência, com o MDA perdendo a centralidade sobre a ATER.

Neste contexto, é proposta a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), em que a ATER é considerada um serviço social autônomo e regulamentada pela Lei 12.897 de 18/12/2013 e através do Decreto 8.252 de 26/05/2014. Por estes marcos legais são definidas suas competências, público, órgãos de direção (com sua composição e atribuições) e a estrutura operacional.

Em seu Projeto de Lei, de nº 5740/2013, assinado pela Presidente da República no lançamento do Plano Safra para a Agricultura Familiar em 6 de junho de 2013 constavam três órgãos de direção da ANATER, sendo a Diretoria Executiva, o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal. No caso do Conselho de Administração, o mesmo seria composto pelo Presidente da ANATER, a ser nomeado pela presidência da república, pelo Presidente da Embrapa, por cinco representantes do Poder Executivo e quatro de entidades privadas. Ademais, um dos membros da Diretoria Executiva deveria ser obrigatoriamente o Diretor-Executivo da EMBRAPA, que detivesse atribuição para atuar na área de transferência de tecnologia. Este projeto de lei conferia claro protagonismo na coordenação da ANATER à EMBRAPA, com prevalência de atividades de transferência de tecnologia.

Este formato inicial, causou reação de vários setores, como do movimento agroecológico que apresentou carta de repúdio à criação da ANATER durante o III Encontro Internacional de Agroecologia em agosto de 2013.

Além deste, a FASER (Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil), após a

¹¹ BUAINAIN, A. M.; ALVES E.; Silveira, J.M.; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Revista de Política Agrícola, Ano XXII, nº 2, p. 105-121, abr./maio/jun. 2013.

apresentação do Dr. Zander Navarro da pré-proposta da Embrapa no XI Confaser em Recife-PE, em novembro de 2012 e apresentação da proposta final da EMBRAPA encaminhada à Casa Civil e apresentada em reunião do Conselho Deliberativo da FASER em abril de 2013 fez com que se ampliasse a pressão da FASER, junto com movimentos do campo, como CONTAG e FETRAF, no Congresso Nacional para alterações no Projeto de Lei . 5.740/13, visando ampliar a representação da agricultura familiar e dos trabalhadores da ATER nas instâncias decisórias da ANATER, bem como participar efetivamente dos rumos a serem dados à extensão rural e conseqüentemente ao desenvolvimento rural brasileiro.

Cabe salientar, que os principais pontos de divergência com o Projeto de Lei estavam na ampliação do público beneficiário da ATER, pois deixaria de ser exclusivo à agricultura familiar e incluía-se a classe “médios produtores”; a composição de sua coordenação, que não mencionava a participação de representantes da agricultura familiar pela Sociedade Civil; e a capacitação dos extensionistas, que ficaria a cargo do Departamento de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA.

A atuação da FASER junto aos parlamentares foi decisiva durante o trâmite do projeto de lei para que o documento pudesse ser modificado em alguns destes pontos. Assim, durante a apreciação do PL 5740/2013, foram apresentadas 41 emendas pela Câmara dos Deputados e uma pelo Senado Federal, culminando na versão aprovada pelo Congresso em dezembro de 2013, que deu origem à Lei Nº 12.897. (...) A negociação da FASER permitiu que a composição do Conselho de Administração fosse ampliada, determinando-se que seja integrado pelo Presidente da ANATER, Presidente da EMBRAPA, quatro representantes do Poder Executivo federal, um representante de governos estaduais e quatro representantes de entidades de produtores rurais, sendo estes um representante da CONTAG, um representante da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), um representante da CNA e um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Portanto, respectivamente duas entidades representantes dos trabalhadores rurais e duas representantes da classe patronal (BERGAMASCO, et al, 2017, p. 336-337).

Neste novo contexto, há um desalinhamento da política pública de ATER que vinham sendo executadas neste período recente, com os princípios da PNATER, em especial com relação ao público a ser atendido, com as metodologias a serem empregadas e quanto aos sistemas produtivos a serem focados, com a desvalorização dos processos agroecológicos.

3.1 A ATER NO RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, em 02 de junho de 1955 foi fundada a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR), uma associação de assistência social rural, pessoa

jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, com a participação de representantes do Escritório Técnico de Agricultura (ETA), Ministério da Agricultura, da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado do Rio Grande do Sul, do Banco do Rio Grande do Sul, do Banco Agrícola-Mercantil S.A, da Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul, da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, do Centro Cívico e Social da Produção do Rio Grande do Sul e da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul. (EMATER/RS-ASCAR, 2015a).

De 1955 a 1960, os serviços de Extensão Rural, no âmbito estadual, consoante se vê no Convênio, de 07 de julho de 1955, aprovado pelo Decreto Legislativo Estadual nº 713, de 10 de dezembro do mesmo ano, foram executados por um ente híbrido, independente, designado "ETA Projeto 11 - ASCAR", constituído por representantes do Escritório Técnico de Agricultura - Brasil - Estados Unidos - ETA, do Ministério da Agricultura, da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio - SAIC e da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR (EMATER/RS-ASCAR, 2015a, p. 59).

Percebe-se nos escritos anteriores a participação da cooperação norte-americana, através do Projeto ETA, situação que se altera a partir de 1961,

A partir de 1961, conforme Termo Aditivo ao Convênio anterior, firmado em 28 de março daquele ano, o Escritório Técnico de Agricultura Brasil - Estados Unidos retirou-se do empreendimento denominado "ETA - Projeto 11 - ASCAR", passando este a ser composto e a funcionar apenas com as três partes remanescentes, sob a denominação de "Programa Cooperativo de Extensão Rural - ASCAR" (EMATER/RS-ASCAR, 2015a, p. 59).

Com a criação da EMBRATER, que foi autorizada pela Lei Federal nº 6.126, de 06 de novembro de 1974, e que veio a se efetivar, posteriormente, nas formas do Decreto Federal nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975, se pretendia a estatização das ACAR, conforme consta no Artigo 5º da Lei 6.126/74,

o apoio financeiro da EMBRATER dependerá, em cada caso, da absorção, pela Empresa estadual pertinente, do acervo físico, técnico e administrativo e dos encargos trabalhistas do órgão integrante do Sistema Brasileiro de Extensão Rural da respectiva Unidade da Federação, salvo deliberação em contrário da Associação de Crédito e Assistência Rural interessada (PEIXOTO, 2008, p. 24).

Os Estatutos da EMBRATER, aprovados pelo Art. 2º do Decreto nº 75.373, acima citado declaram:

Art. 31 -Independentemente do disposto no artigo 6º destes Estatutos, e enquanto não forem criadas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, pelos Governos das respectivas Unidades da Federação, a EMBRATER poderá

prestar apoio técnico e financeiro às Associações de Crédito e Assistência Rural, integrantes do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, inclusive mediante transferência de recursos oriundos do Orçamento da União, destinados à execução de atividades de assistência técnica e extensão rural (EMATER/RS-ASCAR, 2015a, p. 61).

No Rio Grande do Sul, devido a divergências entre os Poderes Executivo e Legislativo, quanto ao formato jurídico da nova empresa a ser criada,

os associados integrantes da ASCAR mobilizaram-se, e optaram, desde logo, pela imediata criação da ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL-EMATER/RS, sob a forma de sociedade civil (associação civil), com personalidade jurídica de direito privado, sem intuito de lucros, observando em sua composição, a participação de todos os segmentos envolvidos com as questões da produção primária do Estado (EMATER/RS-ASCAR, 2015a, p. 62).

Assim, os representantes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Rio Grande do Sul, da EMBRATER, da FARSUL, da FETAG e da OCERGS, possibilitaram a criação da EMATER/RS, em 14 de março de 1977, passando a integrar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER, sob a coordenação da EMBRATER, “[...] como o principal instrumento de execução das respectivas atividades em todo o Rio Grande do Sul, que deveria, nestas condições, substituir e absorver, totalmente, a estrutura organizacional e as atividades até então desenvolvidas pela ASCAR” (EMATER/RS-ASCAR, 2015a, p. 62).

Foi criada uma Junta Administrativa, a fim de fazer a liquidação e a incorporação da ASCAR à EMATER/RS, no entanto, a Junta, analisando as vantagens e prerrogativas conquistadas pela ASCAR, em especial, aquelas “[...] qualificações que lhe foram outorgadas, anteriormente, de "Utilidade Pública" e de "Fins Filantrópicos"”, as quais se traduzem em isenções, sendo que estas qualificações não seriam oportunizadas ou transferidas à nova associação.

Diante dessa constatação, a Junta Administrativa decidiu, através da sua Resolução Deliberativa nº 51, de 18 de dezembro de 1980, suspender o processo de liquidação da ASCAR e estabelecer um **Protocolo de Operacionalização Conjunta** com a EMATER/RS, articulando as atividades das duas entidades, sem alteração da constituição básica de qualquer delas, que passariam a desenvolver suas atividades de forma solidária e justaposta, mediante um gerenciamento comum, porém remunerado por uma só das suas partes, ou seja, pelos recursos financeiros repassados à EMATER/RS (EMATER/RS-ASCAR, 2015a, p. 63, grifo nosso).

Neste contexto, no Rio Grande do Sul, a assistência técnica e extensão rural oficial é de responsabilidade de EMATER/RS-ASCAR¹², e através de Protocolo de Operacionalização Conjunta, que estas duas entidades viabilizam suas ações, cabendo à EMATER/RS a efetiva execução das medidas tendentes à persecução dos objetivos programáticos, para os quais ambas foram criadas e ficando atribuída à ASCAR a responsabilidade pela gestão do pessoal, disponibilizados ao serviço comum, inclusive pelos encargos sociais, trabalhistas, previdenciários e outras despesas correlatas.

Com a extinção da Embrater em 1990, no Rio Grande do Sul, mesmo com dificuldades, o governador do estado à época, Pedro Simon, sucedido por seu vice, Sinval Guazelli mantiveram a estrutura de trabalho anterior, bem como o governo de Alceu Collares.

Atualmente, a Emater/RS-Ascar, está presente em 495 dos 497 municípios gaúchos. Prestando, além dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, serviços de classificação e certificação de produtos de origem vegetal, através de sua Gerência de Classificação e Certificação. No quadro abaixo, estão listadas suas unidades de trabalho.

Quadro 3 - Abrangência da Emater/RS-Ascar

Discriminação	Nº
Unidades Operativas Municipais	495
Unidades de Classificação e Unidades de Fronteira	41
Núcleo de Certificação de Produtos	1
Laboratório de Análises Físico-Química de Certificação	1
Laboratório de Geoprocessamento	1
Escritórios Regionais	12
Escritório Central	1
Centros de Formação	8
Unidades de Cooperativismo	7
Unidade Indígena	1

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2017. Relatório de Atividades de ATERS

Para dar conta das demandas, a Ascar¹³, contou em 2016, com o seguinte quadro funcional.

¹² Conforme Decreto 51.565/2014, no Art. 10. O Estado, por meio do Programa ora instituído, manterá serviço permanente e continuado de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social, diretamente ou por meio da Associação Riograndense de Empreendimentos da Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS - e/ou Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR –, que compõem o Sistema EMATER/RS/ASCAR.

¹³ O quadro funcional refere-se exclusivamente à Ascar, conforme Protocolo de Operacionalização conjunta com a Emater/RS.

Quadro 4 - Dados gerais do corpo funcional da Ascar

Unidades Operativas	Nº	Empregados		%
Escritório Central	01	Ativos	244	15,10
		Licenciados	98	
		Total	342	
Escritórios Regionais	12	Extensionistas	150	9,49
		Apoio administrativo	65	
		Total	215	
Escritórios Municipais	495	Extensionistas	1371	70,07
		Apoio administrativo	216	
		Total	1.587	
Unidades de Classificação	43		121	5,34
Total			2.265	100,0

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2017. Relatório de Atividades de ATERS 2016. Posição funcional em 31.12.2016

Para se ter ideia do dimensionamento de ações e de atendimentos da extensão rural oficial gaúcha, abaixo estão identificados os atendimentos realizados e famílias atendidas, por público beneficiário no ano de 2016.

Quadro 5 - Frequência de público atendido e identificado em todos os métodos de ATERS

Público Beneficiário 2016	Famílias Atendidas Sem Repetição	Atendimentos Efetuados
Famílias da agricultura familiar	180.931	1.803.431
Famílias assentadas	6.854	99.340
Famílias indígenas	3.829	46.054
Famílias de pescadores artesanais	3.633	25.139
Famílias pecuaristas familiares	6.386	62.015
Famílias de quilombolas	2.152	32.786
Famílias de agricultores empresariais	814	4.464
Outras famílias que trabalham com agricultura, mas têm outras profissões	17.482	108.200
TOTAL de Famílias atendidas	222.081	2.181.429
Público quanto a Categoria		
Adultos	182.430	1.329.896
Idosos	93.513	587.708
Jovens	42.290	222.462
Crianças	11.816	41.363
TOTAL quanto a Categoria	330.049	2.181.429

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2017. Relatório de Atividades de ATERS 2016.

3.2 AS CONCEPÇÕES E MODELOS DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

Inicialmente a extensão rural brasileira acabou seguindo o modelo norte-americano, onde o extensionista é o elo entre a pesquisa e os agricultores, através de um processo de comunicação unilateral, a partir dos preceitos difusionistas de Everett Mictchel Rogers e que tinham por objetivo o aumento da produção agrícola, usando para tanto, processos de transferência de tecnologia, através de técnicas de persuasão (WAGNER, 2011).

Relevante as citações de Willy Johanan Timmer¹⁴, especialista em Extensão Agrícola da FAO, em sua passagem pelo Brasil na década de 50, e reproduzido por Eros Mussoi (1985, p. 44),

As contradições são encontradas no próprio discurso de TIMMER quando, no mesmo documento faz colocações como “a questão é persuadir os agricultores a utilizar os melhores métodos”, (...) “se não persuadirmos as populações rurais a empregar um método de produção e se não lhes dermos os meios indicados, a educação será apenas instrução” (...) “a educação deve elevar o nível das necessidades das populações rurais para que então o fomento encontre um ambiente para seus meios e métodos diretos” (...) “persuadir as populações rurais a aceitar nossa propaganda é justamente a tarefa do extensionista” (...) a rivalidade tem sido o motivo que vem se utilizando a extensão agrícola como ponto de partida para a realização de competições e concursos agrícolas” (...) “devemos salientar a necessidade de uma reforma mental na atividade e concepção da vida das populações” (MUSSOI, 1985, p. 44, grifos do original).

Samborski (2015, p. 73-75), comenta sobre os resultados insatisfatórios do serviço de extensão da na primeira avaliação da ACAR-MG, realizado em 1952, por uma equipe de técnicos americanos. Frente a isso, se faz uma adequação ao sistema clássico para uso no mundo subdesenvolvido, que se denominou difusionista-inovador, a partir de contribuições de Everett Rogers, antropólogos ingleses e na teoria dos sistemas sociais de Talcott Parsons.

Assim, com estas alterações e através do uso constante e auxiliar do crédito rural, a extensão passou pelas décadas de 60, 70 e parte de 80, contribuindo enormemente para o processo da **modernização conservadora** no campo (PIRES e RAMOS, 2009), com práticas e metodologias favoráveis à adoção da “Revolução Verde”.

Em meados da década de 80, acompanhando o movimento em que a participação social é concebida como estratégia básica para a consolidação no estado democrático, surge um movimento interno e externo à extensão rural, questionador destes processos extensionistas, denominado como “Repensar da Extensão Rural”.

¹⁴ Ver mais em TIMMER, W.J. Planejamento do trabalho em extensão agrícola. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura-SAI, 1954. 214 p.

Por um lado, os movimentos sociais reorganizados a partir do final da década de 70, a tensão gerada pelos conflitos pela terra, a grande diferenciação social ocorrida no campo em razão do processo de modernização, o êxodo rural de enorme contingente de pessoas e o empobrecimento da grande maioria da população rural, exigiam uma nova postura dos aparelhos de Estado diante da população. Por outro lado, as próprias contradições internas dos aparelhos, aliadas à necessidade do Estado atuar no sentido de amortecer as tensões crescentes e as demandas criadas a partir da “abertura política”, justificavam que a EMBRATER se propusesse a mudar seu discurso, influenciando de maneira direta nas suas filiadas EMATER's, nos estados da federação (CAPORAL, 1991, p. 12).

Para Caporal (1991) este tema cria conformação com a democratização e a posse do presidente da EMBRATER, Sr. Romeu Padilha de Figueiredo, em 15/05/1985, que era um questionador da extensão rural brasileira e possibilitou às filiadas da Embrater uma nova dinâmica no trabalho com os agricultores abandonados pelo processo de modernização.

Cabe citar também, a importância das obras de Paulo Freire para a ampliação do debate, em especial, a *Pedagogia do Oprimido* (1968) e *Extensão ou Comunicação?* (1969 Chile; 1971 Brasil).

Antes disso, o termo já havia sido usado, entre outros, por Juan Bordenave, em texto elaborado como contribuição para os debates ocorridos na Reunião Técnica de Professores da Extensão Rural, em Belo Horizonte, em 1977 e por Eros Marion Mussoi, no texto *Extensão Rural: Uma contribuição a seu repensar*¹⁵.

Na Emater/RS, este “Repensar” culmina com o Seminário Extensão Rural: Enfoque Participativo, em 1987. Deste seminário, foi criado um documento com o mesmo título, em que em sua apresentação o Presidente da Emater/RS afirma,

O conjunto de diretrizes e estratégias aprovadas pelos representantes das diversas unidades operativas são consideradas por esta diretoria como orientação básica a ser seguida pela EMATER – RS no período de 1987/91 e deverão estar consubstanciadas no Plano Diretor da Organização para este período... é importante que, desde já, cada funcionário procure analisar e internalizar as diretrizes aqui apresentadas, bem como considerá-las no seu processo de trabalho e na operacionalização das suas ações de Ater (CAPORAL, 1991, p. 15).

Caporal chama a atenção para alguns parâmetros fundamentais de mudança.

O processo educativo, até então, utilizado para “induzir” mudanças, passava a ser substituído pelo “processo educativo dialógico”. A população rural, antes vista como depositária do conhecimento dos técnicos, passa a ser considerada como “agente ativo e responsável pelo próprio progresso”. A atuação, antes baseada na transferência de tecnologia, de fora para dentro das comunidades, deveria passar a considerar a realidade e as necessidades da sociedade em geral. Para que isto fosse

¹⁵ Revista do Centro de Ciências Rurais, Santa Maria, 15(1):37-50, 1985.

possível, o objetivo da atuação da EMATER RS, que antes preconizava a transferência de tecnologia como caminho para o aumento da produção, produtividade e renda das famílias rurais, passa a determinar aos extensionistas que participem do processo de desenvolvimento rural através de uma metodologia de educação não formal participativa (CAPORAL, 1991, p. 15).

Constitui-se um novo contexto, para novas possibilidades dos extensionistas, frente à sua atuação de campo, no entanto, o próprio Caporal (1991, p. 16) analisando o Programa Operativo da Emater/RS para o ano de 1990 verificou retrocessos ao invés de avanços na ação extensionista e ressalta que, “[...] qualquer mudança nesta prática, dependerá, antes, de mudanças que devem ocorrer nos próprios extensionistas, a partir da sua visão de mundo” (Ibid., p. 120).

A partir de meados dos anos 90, e mais efetivamente no início dos anos 2000, experiências de ATER com enfoque participativo passam a ganhar contornos, na Emater/RS. Em 1995, a instituição, recebeu a assessoria do Centre de Cooperacion Internacional em Recherche Agronomique pour Développement (CIRAD) da França, e começou a aplicar o Diagnóstico Rural Participativo (DRP)¹⁶. No ano de 1997, a EMATER/RS-ASCAR realiza formação dos seus técnicos visando prepará-los para assessorar ações, em nível de município e de comunidades, dentro da perspectiva do desenvolvimento rural sustentável (SOARES, 2012).

As mudanças se intensificam na gestão administrativa do governador Olívio Dutra (1999-2002), quando a Agroecologia ganha prioridade de ação institucional e assim, as metodologias participativas e os processos construtivistas de educação não-formal são ainda mais utilizadas, levando-se em conta a visão holística e sistêmica, empoderamento das comunidades e respeito aos diversos saberes (SOARES, 2012).

Da mesma forma, o fato de até então diretor técnico da Emater/RS, Francisco Roberto Caporal, ser cedido ao recém-criado MDA, passando a coordenar o DATER, sendo um dos responsáveis pelo processo de discussão e formulação da PNATER, bem como, pela formação de técnicos prestadores desses serviços, ampliou este modo de fazer ATER pelo país.

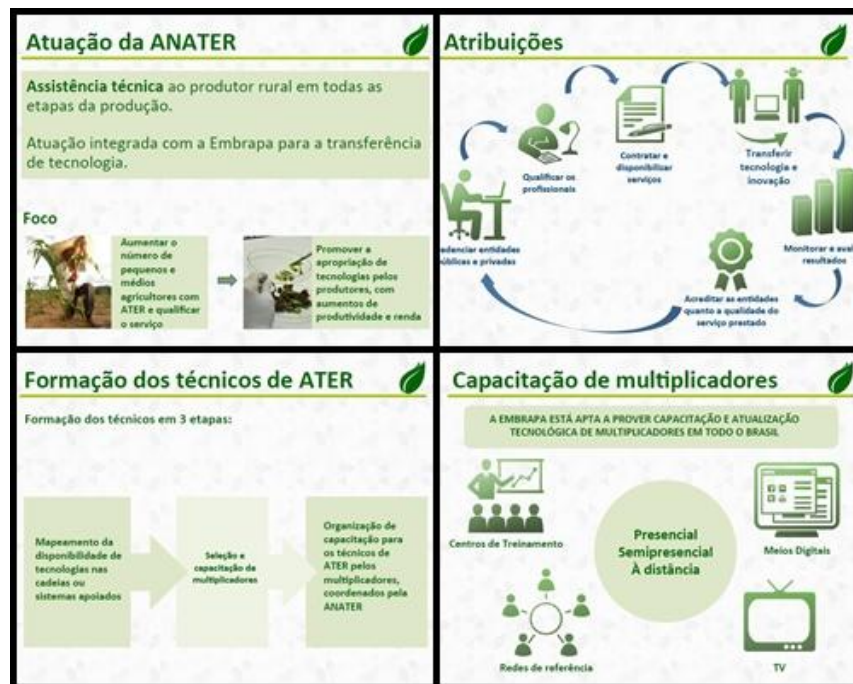
¹⁶ Conjunto de técnicas e ferramentas que permite que as comunidades façam o seu próprio diagnóstico, portanto um processo de auto-reflexão, visando o planejamento e a autogestão do seu projeto de desenvolvimento (Verdejo, 2006)

A partir da gestão e criação da ANATER, com forte presença da EMBRAPA, o modelo orientado ao difusionismo e à transferência de tecnologias, parece estar sendo retomado, com similaridades ao processo de instauração da Revolução Verde.

A ANATER dá novo fôlego ao caráter impositivo das ações de extensão rural iniciado na década de 1960, no qual o agricultor passa ao papel de coadjuvante, restringindo sua função participativa e de cooperação no processo de desenvolvimento (ZARNOTT, et al., 2015, p. 18)

Estas alterações são explícitas desde o lançamento da agência em 2013, conforme demonstram as lâminas abaixo retiradas de apresentação feita pelo Governo Federal.

Figura 5 – ANATER e a proposta difusionista



Fonte: BRASIL (2013), adaptado pelo autor.

Evidencia-se assim, um protagonismo da Embrapa na capacitação para os extensionistas a partir da operacionalização da Anater, no entanto capacitando com uma visão difusionista, não-dialógica e setorial, já que esse formato de capacitação dos técnicos é oriundo da metodologia Treino & Visita (T&V), amplamente difundida pela Embrapa como um recurso para que as tecnologias desenvolvidas na empresa sejam levadas até os agricultores. (ZARNOTT, et al, 2015, p. 9).

Segundo Domit et al. (2007 apud ZARNOTT et al., 2015, p. 9),

a pesquisa agropecuária brasileira já desenvolveu milhares de projetos, produziu conhecimentos e tecnologias, mas muitas vezes eles não são adotados pelos agricultores. Visando sanar essa lacuna foi adaptada para a realidade brasileira a metodologia T&V, que consiste basicamente na formação e treinamento de técnicos multiplicadores cuja tarefa é formar e treinar grupos organizados de técnicos multiplicadores de campo (os técnicos de ATER, no caso) que, por sua vez, devem repassar as tecnologias para grupos organizados de produtores rurais (ZARNOTT, et al., 2015, p. 9).

Desta forma, a ATER seguindo esta linha de atuação desenha-se no contrafluxo das conquistas das duas últimas décadas de construção de metodologias dialógicas e participativas, com respeito aos conhecimentos e realidades locais e culturais.

Cabe lembrar, que neste ano de 2017, a ANATER iniciou a implementação de contratos, termos de parceria e instituiu o Pacto pela Nova Ater, sem que tenha sido discutido nenhuma estratégia, modelo, plano ou abrangência com o Conselho Assessor Nacional, órgão de caráter propositivo e consultivo. Da mesma forma, não teve contato oficial com o pleno do Condraf, visto que este conselho não teve reunião ordinária ou extraordinária desde o impedimento da presidente Dilma Rousseff até o presente momento (agosto de 2017), desrespeitando o colegiado e a democracia representativa brasileira.

Pertinente salientar, que em todos os períodos e sob todas as diretrizes gerais sempre houve heterogeneidade nas ações e práticas da extensão rural e dos extensionistas, entremeando atividades de cunho difusionistas e participativas.

3.3 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA ATER INDÍGENA

A política agrícola indigenista pretérita à Constituição de 1988, com sua ideologia assimilacionista e integracionista, não levava em consideração a autodeterminação dos povos indígenas. Assim, o SPI e posteriormente a Funai, utilizavam práticas como o “panelão”, que perdurou dos anos 40 aos 60, conforme citado abaixo,

[...] a partir da década de 1940, o SPI introduziu nas áreas do Sul do Brasil um regime de serviço obrigatório de “roças coletivas” (as roças do Posto do SPI) que era chamado de *panelão*. Neste regime, os indígenas eram obrigados a deixar de trabalhar em suas roças e a trabalhar nas roças do posto “a troca de comida”, que era feita em uma cantina e servida coletivamente em grandes painéis (RAUBER, 2016, p. 61).

Tamanho era o desrespeito com a população que relatos como, “[...] chegamos a plantar 200 sacas de trigo de enxada num ano para a Funai lá no Irapuá (setor Irapuá)”

(PÖRSCH, 2011, p. 28) são corriqueiros na TI Guarita e expressam a indignação com a humilhação que lhes era imposta pelo Posto da Funai em sua tutela como descrito,

Consideravam nós como boi, e alguns índios ficavam de guarda com paus, cuidando para que a gente trabalhasse” e, ainda, “[...] o dinheiro ficava pra Funai, nós só ganhava a comida do dia (PÖRSCH, 2011, p. 28).

Rauber (2016) citando Oliveira (1988), menciona sobre a crise do indigenismo oficial na década de 80, tendo como consequência o fim do “monopólio da Funai” no trabalho com indígenas, ressalta ainda que a assistência técnica nas terras indígenas era prestada principalmente por técnicos agrícolas da Funai, sendo que,

A Funai manteve a tarefa de assistência técnica das áreas indígenas até a reestruturação ocorrida através do decreto Nº 7.056 de 28 de dezembro de 2009, que na prática resultou na redução da presença dos servidores do órgão nas terras indígenas, tendo em vista que os técnicos agrícolas do quadro passaram a desenvolver apenas atividades administrativas (RAUBER, 2016, p. 65).

Nesta reestruturação, uma das principais mudanças foi o fechamento de postos indígenas, justamente na intenção de romper com rotinas e práticas coloniais que ocorriam mesmo com o fim da tutela a partir da Constituição Federal de 1988. Assim a Funai mantém a responsabilidade na gestão territorial e ambiental nas terras indígenas, porém as funções de ATER se dão através das definições da sua Coordenadoria Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento (CGETNO).

A partir deste contexto, a ATER, da forma como a tratamos neste trabalho, começa a se desenhar como política pública factível, necessária e disponível aos povos indígenas, bem como sendo um direito assegurado legalmente a estes.

Marcelo Rauber (2016, p. 75) faz um interessante apanhado sobre a legislação brasileira que assegura este direito à ATER. Cita, entre outros, o Estatuto do Índio de 1973, que estende aos povos indígenas a proteção das leis, nos mesmos termos que se aplicam aos demais brasileiros. O artigo 231 da Constituição Federal de 1988, em seu inciso 2º que assegura o “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes”, podendo a ATER ser um meio para assegurar esse uso exclusivo. Menciona ainda a Lei nº 8.171 de 1991, que dispõem sobre a Política Agrícola, colocando a ATER como um direito para o conjunto da sociedade brasileira e o Decreto nº 1.141 de maio de 1994, que trata de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas através da ATER.

Como outros marcos importantes referentes a Ater indígena, podemos citar: a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em 2007; a aprovação da Lei nº 12.188/2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Podemos complementarmente acrescentar, a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, Lei da Agricultura Familiar.

No âmbito estadual, citamos como marcos regulatórios, a Constituição Estadual de 1989 que atribui responsabilidade ao poder público estadual de construir políticas públicas específicas para os povos indígenas, além da criação do Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), em 1993.

Mesmo que ações da Emater/RS-Ascar junto a comunidades Kaingang se dessem de forma pontual desde os anos 80, foi a partir do chamado Programa Piloto¹⁷, que estas ações tiveram um maior envolvimento das equipes de extensionistas. Este projeto, na TI Guarita envolveu dois setores indígenas, com atividades grupais em suinocultura, avicultura, apicultura, lavouras mecanizadas, agroindústria e padarias, entre outros (RAUBER, 2016).

Um maior avanço na efetivação do atendimento da ATER a comunidades indígenas no Rio Grande do Sul, se deu com o Programa RS Rural¹⁸. Mesmo iniciando em 1997, apenas no “[...] ano de 1999, após a reformulação do Programa, tornou-se uma política pública de acesso universal das comunidades Guarani e Kaingang no Estado” (SOARES, 2012, p. 173).

Mariana Soares (2012, p. 173), chama a atenção para o fato de que para atendimento aos beneficiários no RS Rural, “[...] foram incluídas as terras indígenas, reservas indígenas e acampamentos de beira de estrada, o que se contrapôs à prática da ação indigenista oficial restrita às terras demarcadas”.

¹⁷ Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), que inclui o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA) e o Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI).

¹⁸ RS RURAL – Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza Rural. Decorrente do Acordo de Empréstimo nº 4148-BR, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e o BIRD em 11 de julho de 1997. O valor do empréstimo foi de US\$ 100 milhões, cabendo ao Estado do Rio Grande do Sul alocar a contrapartida correspondente durante o período de execução do Programa. Tinha como objetivo o combate à pobreza rural, à degradação dos recursos naturais e ao êxodo da população rural do Estado do Rio Grande do Sul, melhorando sua qualidade de vida e sua capacidade produtiva, bem como promovendo ações integradas de infraestrutura familiar e comunitária, geração de renda e manejo e conservação dos recursos naturais. As atividades iniciaram no segundo semestre de 1997, estendendo-se até 31 de dezembro de 2005 e buscavam o desenvolvimento rural sustentável no Estado do Rio Grande do Sul, direcionando-se aos agricultores familiares e agricultores assentados, pecuaristas familiares, pescadores profissionais artesanais, povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos.

A atuação da Emater gerou vários conflitos, como com chefes de posto da Funai, por divergências na forma de atuação e na responsabilidade sobre a assistência aos indígenas. Além disso, o questionamento de algumas prefeituras, que naquele período não entendiam os indígenas, como municipais e sim como responsabilidade da União, bem como pelo interesse de priorizar a ATER para os agricultores, geradores de impostos, e em alguns casos dos próprios agricultores (SOARES, 2012).

A EMATER/RS-ASCAR foi responsável por mais de 90% da execução do Programa RS Rural, sendo que no atendimento das comunidades Guarani e Kaingang, somente a TI Kaingang Guarita ficou sob responsabilidade da Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (FIDENE)¹⁹.

Com a ampliação da participação do governo federal nos recursos à ATER, através do MDA, a ATER Indígena foi incluída. O primeiro convênio da EMATER/RS-ASCAR (2003-2004) com o MDA, disponibilizou o montante de R\$ 1.600.00,00 (um milhão e seiscentos mil reais), sendo 10% do valor total, ou seja, R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) destinado às ações de ATER Indígena, por decisão da diretoria da instituição.

Foi solicitado à antropóloga da Emater a elaboração de uma proposta de trabalho, a qual levou “[...] a discussão ao CEPI, no sentido de definir juntamente com os conselheiros (Kaingang, Guarani e governamentais) quais as comunidades seriam beneficiadas e quais as suas linhas gerais” (SOARES, 2012, p. 183). Assim, foi priorizado o atendimento ao Povo Guarani,

considerada pelas instâncias governamentais e indigenistas como a mais vulnerável socialmente, tanto pelo processo histórico de negação e negligência do indigenismo oficial, que os consideravam “estrangeiros”, dada sua concepção de territorialidade e seu ethos caminhante, quanto por sua própria tática de manterem-se longe do contato com os não-índios. Tal definição também foi tomada em razão do volume de recursos disponíveis no convênio, inviável para elaboração de um projeto com a inclusão da universalidade das famílias indígenas no Estado (SOARES, 2012, p. 183).

As ações através destes projetos foram desenvolvidas entre os anos de 2004 a 2007, envolvendo 24 aldeias Guarani, localizadas em 19 municípios, beneficiando, direta e

¹⁹ Fundação mantenedora da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); a Centro de Educação Básica Francisco de Assis (EFA); o Museu Antropológico Diretor Pestana (MADP) e a Rádio e Televisão Educativa (RTVE).

indiretamente, 359 famílias e 1.847 pessoas e foi referência para várias publicações acadêmicas²⁰.

Mariana Soares (2012), ainda enfatiza a necessidade da capacitação sistemática e permanente dos técnicos envolvidos no processo e lembra que,

A partir de um diagnóstico do trabalho de ATER junto às comunidades Kaingang e Guarani, o que constatei foi à reprodução do mesmo “olhar” e paradigma proposto aos agricultores familiares que, constantemente, foi estendido às comunidades indígenas como se as expectativas de vida fossem similares. Para tanto, se os indígenas também eram considerados agricultores, a maioria dos técnicos implementava as políticas públicas de desenvolvimento sob a lógica produtivista, ou seja, visando uma produção agrícola para a subsistência e de um excedente para a comercialização, capaz de gerar renda (lucratividade), cuja única diferença era que se tratava de um público ainda mais desfavorecido (SOARES, 2012, p. 204).

Vânia Fialho (2005, p. 68), avaliando os mecanismos para a segurança alimentar dos povos indígenas e levando em consideração as demandas apresentadas no Seminário Povos Indígenas e Desenvolvimento Sustentável, realizado em 2004, pelo MDA, cita a ATER e aponta a necessidade de incorporação do conceito de etnodesenvolvimento, entendido como “[...] política de desenvolvimento que valoriza experiências históricas e culturais, recursos naturais, respeitando valores e aspirações para potencializar a capacidade autônoma das populações etnicamente diferenciadas”.

Uma visão indígena sobre a extensão rural, é analisada em artigo de Gersem Baniwa (2005), quando o autor, a partir de suas vivências traz importantes elementos de discussão, como sobre as “economias indígenas” – economias indígenas tradicionais; economias indígenas tradicionais em vias de adaptação; economias indígenas segundo a lógica de mercado. Cita algumas características para definição das economias, como:

- a) importância da organização social;
- b) economia de auto-sustento;
- c) diversidade;
- d) organização e técnica;
- e) grau de sustentabilidade.

²⁰ Ver Soares, 2006; 2008; 2010 e 2012

Gersem Baniwa apresenta um quadro com contrapontos entre visões ocidentais e valores indígenas. Para o autor, ao não se respeitar essas diferenças culturais e conceituais, não há avanços e há um “faz de conta”, com ações clientelistas e imediatistas.

Quadro 6 – Visões contraditórias de mundo

Desenvolvimento/Riqueza	Bem-estar/fartura
1. Progresso como acúmulo infinito de riquezas, dinheiro e poder	1. Disponibilidade de recursos naturais – defesa do território
2. Pessoas a serviço do desenvolvimento e da riqueza – mercado	2. Recursos naturais disponíveis para as necessidades das pessoas – fartura
3. Apropriação e especulação da terra como capital privado – riqueza privada	3. Território como dádiva natural necessária e pertencente a todas as pessoas
4. O trabalho e a produção estão a serviço do mercado – sistema econômico	4. Trabalho e produção como garantias de uma vida digna
5. Toda atividade produtiva tem como fim obter lucro, renda, riqueza, dinheiro e poder (individualmente)	5. Toda atividade produtiva tem como fim garantir o bem-estar das pessoas, das comunidades e do povo

Fonte: Gersem Baniwa (2005, p. 93)

Gersem Baniwa, insiste no protagonismo indígena para mudança nas concepções das políticas indigenistas e referenda:

Tenho, todavia, uma postura muito clara de que, enquanto não formos capazes de olhar criticamente nossa realidade como um todo, não teremos possibilidades de mudar o curso das coisas, pois isso implica tomarmos uma atitude política de protagonistas de nossa história e de nosso futuro. Para mim, as mudanças de que precisamos dependem apenas de nós. Por mais bem-intencionados que sejam nossos aliados e parceiros, quaisquer que forem eles, não conseguirão conquistar por nós nossos sonhos, projetos e anseios, sem contar com nossa radical atitude política de fazer com que as coisas sejam como queremos e para o que queremos (BANIWA, 2005, p. 96).

Gersem conclui o artigo, reafirmando a importância da qualificação dos indígenas e da necessidade de projetos serem espaços de diálogo e não de submissão. Por fim, considera como desafio da assistência técnica, a necessidade de “[...] incorporação conceitual e metodológica das diferentes realidades e dinâmicas sociais, culturais, territoriais, ambientais, econômicas e políticas dessas comunidades” (BANIWA, 2005, p. 100).

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS POVOS INDÍGENAS

Neste capítulo abordaremos sobre políticas públicas destinadas aos indígenas da área de estudo. No primeiro momento descreveremos um panorama geral da maior parte das políticas públicas disponíveis às comunidades indígenas desde o início do século XX, fazendo uma caracterização destas políticas, sistematizadas a partir de quatro grupos:

- a) estruturais;
- b) básicas;
- c) de bem-estar indígena;
- d) produtivas.

Nesta última categoria, detalharemos a construção do instrumento Chamada Pública de ATER Indígena e sua inter-relação com o Programa de Fomento à Atividades Rurais Produtivas do Programa Brasil Sem Miséria.

Cabe lembrar que a partir da Constituição Federal de 1988, os índios passam a ser reconhecidos como cidadãos plenos e com direitos específicos, com isso amplia-se o acesso a diversas políticas públicas, seja pelo fato de serem cidadãos brasileiros (na maioria das políticas), seja pela especificidade étnica.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS ESTRUTURAIS

Podemos citar como primeira política pública para os indígenas, a criação da Diretoria de Terras e Colonização em 1908 no Rio Grande do Sul, que possibilitou a demarcação de terras indígenas no início do século passado, sendo Nonoai demarcada entre 1911 e 1913 e Guarita demarcada em 1917 e oficializada em 1918 (WISNIEWSKI, 2011).

Maria Eloisa Cavalheiro (2006), utilizando dados da Coordenadora Regional da Funai de Passo Fundo, apresenta as seguintes informações referentes às demarcações efetuadas (ou iniciadas) em 1911:

Quadro 7 – Demarcações de Terras Indígenas em 1911 no RS

Terra Indígena	Área (ha)
Inhacorá	5.859
Votouro	3.361
Guarani Votouro	717
Ventarra	753
Caseiros	1.112
Serrinha	11.950
Nonoai/Rio da Várzea	34.908
Cacique Doble	4.426
Ligeiro	4.552
Carreteiro	602
Guarita	23.406
Total	91.646 ha

Fonte: Delegacia Regional Funai de Passo Fundo

No entanto, a partir de 1962, no governo de Leonel Brizola, o estado do Rio Grande do Sul promove ações de reforma agrária e as faz, entre outros locais, em terras indígenas demarcadas, bem como efetiva nestas terras a criação de parques florestais, diminuindo seu tamanho e causando sérios conflitos agrários. Desta forma a área destinada aos indígenas no estado, que em 1911 era de 91.646 ha, foi diminuída para 51.595 ha. Esta situação, permanece até a década de 80, quando se inicia a retomada de parte destas áreas. A Terra Indígena do Guarita não chegou a ser atingida com esta ação (CAVALHEIRO, 2006).

Atualmente no Rio Grande do Sul, há 47 terras indígenas sendo que destas apenas 19 se encontram homologadas.

Como já mencionada, a política indigenista é oficializada em 1908, com a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN, sendo substituído pelo Serviço de Proteção ao Índio – SPI, em 20 de junho de 1910, e posteriormente este substituído pela Fundação Nacional do Índio – Funai, em 05 de dezembro de 1967. Lembrando que a política indigenista até um período muito recente, possuía um caráter de “assimilação” e “integração” dos indígenas à sociedade nacional, além de práticas paternalistas e de dependência. Segundo Funai (2015a),

Em 2009, no intuito de reformular a atuação da Fundação Nacional do Índio, atualizando sua estrutura aos novos marcos legais, foi editado o Decreto nº 7056/09, que instituiu um processo de reestruturação do órgão indigenista. As mudanças tiveram como objetivo a otimização do funcionamento do órgão, a ruptura com o paradigma assistencialista, e renovação das formas de relação da Funai com as comunidades indígenas em âmbito local (FUNAI, 2015a, p. 6).

Hoje, a Funai possui em todo o Brasil trinta e sete (37) Coordenações Regionais e 291 Coordenações Técnicas Locais. Para o Rio Grande do Sul, a Coordenadoria Regional de Passo Fundo abrange sete Coordenadorias Técnicas Locais e vinte e oito terras indígenas das etnias Kaingang e Charrua. Da mesma forma, a Coordenadoria Regional do Litoral Sul, sediada em Florianópolis, abrange no estado duas Coordenadorias Técnicas Locais e terras indígenas da etnia Guarani.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS BÁSICAS

Neste bloco estão as políticas consideradas de direito universal dos brasileiros, como a educação, a saúde e a segurança alimentar, por serem políticas que há muitos anos têm sido ofertadas à população indígena em menor ou maior intensidade, mas que a partir de 1988 tornam-se obrigação constitucional do Estado brasileiro para com os povos indígenas.

Segundo Marcela Baptista (2011), na questão de Saúde, as comunidades indígenas no Brasil, são atendidas pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), sendo que as áreas indígenas são diretamente atendidas pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI's), os quais são compostos por equipes para atendimento nos Polos Base. Na constituição destes, a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas de 2002, fundamentada na recomendação da busca de diálogo entre a medicina ocidental e a medicina indígena, prevê a contratação de Agentes Indígenas de Saúde (AIS), além de equipes multidisciplinares.

Referente à Educação, a responsabilidade educacional nas terras indígenas é da Secretaria Estadual de Educação. Atualmente, a maioria das comunidades contam com escolas bilíngues e professores índios e não índios. A TI Guarita foi referência nacional em educação bilíngue, com o apoio da linguista Úrsula Wiesemann na constituição do Centro de Treinamento Profissional Clara Camarão.

Em 1970 foi criada a primeira escola específica para índios Kaingang na TI Guarita, no atual Setor da Missão. A Funai em parceria com a IECLB e o Summer Institute

of Linguistics (SIL), iniciou um curso para formação de monitores bilíngues com o intuito de que eles pudessem fazer uma ponte entre os mundos Kaingang e não-indígena e viabilizar a transição da língua Kaingang para a língua portuguesa – atuando como mediadores culturais (MEDEIROS, 2012, p. 47).

Necessário mencionar que em 1991, a responsabilidade pelas escolas indígenas, que até então era atribuída à FUNAI e, portanto, ao Ministério do Interior, passaram para o Ministério da Educação. Proporcionando um movimento de afirmação da educação escolar indígena, por meio de leis, da criação de setores específicos para a gestão dessa modalidade de escola e do envolvimento de lideranças, professores e intelectuais indígenas na condução desse processo (MEDEIROS, 2012)²¹.

Para Belik (2012), a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, no ano de 2010, que insere no Artigo 6º da Constituição Federal a palavra “alimentação” como direito social - junto à educação, saúde, trabalho, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados - traz um novo “patamar institucional” para as políticas de segurança alimentar no Brasil.

Das 15 terras indígenas situadas no DSEI-Interior Sul, a TI do Guarita possuía em 2001 a pior situação. Entre dezembro de 2000 e março de 2001, ocorreram a morte de 11 crianças nesta TI, relacionadas com desnutrição. Este fato teve repercussão nacional e indicou a falta de políticas públicas relacionada à Segurança Alimentar e Nutricional (DESNUTRIÇÃO..., 2001; BARROS, 2001; MITCHEL, 2001).

Inicialmente, as políticas de segurança alimentar reduziam-se a realização de mutirões, chamados de “panelão”, que eram lavouras coletivas conduzidas pelo SPI e Funai, com trabalho indígena (na maioria das vezes, de caráter compulsório), onde a colheita era destinada à alimentação ou venda para posterior compra de gêneros alimentícios.

Em décadas mais recentes, a distribuição de cestas básicas, através da Funai, Conab, Governo do Estado, entre outros, tem sido praticada constantemente, a fim de fornecer ou complementar a alimentação dos índios. O conteúdo das cestas acaba muitas vezes não sendo totalmente utilizado pelas famílias, principalmente por não contemplar produtos tradicionalmente consumidos.

²¹ Ver também LUCKMANN, 2011; FERREIRA, 2014.

Mais recentemente outras políticas, principalmente de transferência de renda, tem propiciado melhoria na segurança alimentar, assim como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que serão melhor tratadas no próximo grupo.

Reforça-se, no entanto, que a política de segurança alimentar e nutricional ainda é deficitária no sentido de propiciar educação alimentar, alguns estudos, como o realizado na Terra Indígena do Guarita por Ilaine Schuch (2001) com 92 famílias, apontaram que 30% dos pesquisados apresentaram consumo calórico insuficiente e 29% apresentaram consumo calórico excessivo. Apontou ainda, que a maioria dos indígenas não atingiu 50% da necessidade recomendada de Cálcio, Ferro, vitamina A, C, B1, B2 e Niacina. A dieta era caracterizada por um alto consumo de carboidratos, com muitos produtos industrializados, como macarrão, arroz polido, refrigerante, farinha de trigo, biscoitos e outros, além de carnes com alta quantidade de gorduras (“carçaça”, “pertence” e “sambica”). A autora também destaca algumas peculiaridades sobre os hábitos alimentares kaingang, como a definição de horários das refeições e a diferença do café-da-manhã (com comida salgada e requentada).

Ademais, de forma a ressaltar o caráter abrangente do tema da segurança alimentar e nutricional, cabe lembrar, questões como as trazidas por Morgan e Sonnino (2010) que afirmam que no mundo todo, as maiores taxas de obesidade estão diretamente correlacionadas com altos níveis de pobreza e baixa escolaridade.

O esforço do Estado brasileiro em fomentar práticas de etnodesenvolvimento nestas três áreas – saúde, educação e segurança alimentar – é recente. Na área de Educação, o fortalecimento étnico e principalmente linguístico sempre esteve muito relacionado às ações de entidades não-governamentais, em especial as religiosas. Na Saúde, são poucas as interações e complementariedade entre a medicina convencional e tratamentos locais visando um pluralismo terapêutico. Da mesma forma, a valorização aos alimentos locais e tradicionais são pontuais.

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE BEM-ESTAR INDÍGENA

Neste grupo ordenamos as políticas públicas que colaboram na melhoria da qualidade de vida das famílias. Estão neste grupo, políticas de seguridade social, habitação, energia, programas de transferência de renda, entre outras.

Quanto à previdência social, a população indígena, recebe os benefícios como segurado especial, a exemplo de agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas. Desta forma, o homem pode solicitar aposentadoria aos 60 anos e a mulher aos 55 anos. Além disso, estão assegurados por acidente de trabalho, auxílio-doença e licença maternidade. Esta também foi uma conquista dos povos indígenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (FUNAI, 2015b).

Assim como em muitas comunidades de agricultores familiares, a aposentadoria especial indígena tem propiciado um incremento importante de renda, não só para o beneficiário direto do benefício, mas também para toda a família, melhorando as condições alimentares, de vestuário, bens duráveis (eletrodomésticos), bem como outras despesas ordinárias. Nas palavras de Guilherme Delgado

Adotando-se um enfoque do desenvolvimento segundo a teoria do desenvolvimento humano de Amartya Sen (2000), pode-se relacionar os resultados de pouco mais de duas décadas da Previdência Rural a três indicadores relevantes desse enfoque teórico: “1) dos direitos sociais como *entitlements*, objetivamente como promotores da capacitação pela inclusão social; 2) da política social como forma de redistribuição – promovendo a igualdade (de rendimentos) e induzindo investimentos produtivos; e 3) do gasto social público e do seu papel indutor da demanda efetiva” (DELGADO, 2015, p. 437).

O Programa Luz para Todos (Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica)²², criado em 2003 para atendimento à população rural, foi implementado em comunidades indígenas e mudou significativamente a vida das comunidades nos últimos anos, já que até então a quase totalidade das famílias indígenas não dispunha de energia elétrica. Para comemorar o Dia do Índio em 2006, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, esteve na TI do Guarita inaugurando a rede elétrica, no dia 19 de abril daquele ano (FUNAI, 2015).

Vale destacar que a implantação desta rede elétrica, tem um sentido ímpar na afirmação do sentimento de cidadania deste povo, pois a eletricidade, trouxe consigo a possibilidade de armazenagem adequada de alimentos (possibilitando maior segurança alimentar e proteção à saúde), a inserção aos lares dos meios de comunicação (TV, rádio, internet), possibilitando à comunidade acompanhar as atualidades nacionais, bem como participar mais ativamente do próprio movimento indígena.

²² Instituído pelo Decreto nº 4.873 de 11 de novembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4873.htm

Da mesma forma, destaca-se o significado da presença de um Presidente da República na Terra Indígena que, de certa forma, coloca em destaque um povo que sempre viveu às margens de uma sociedade excludente e preconceituosa. O fato da sociedade “branca” da região, ter de adentrar um território indígena, como visitante, para prestigiar a vinda do Presidente da República, simbolizam um novo momento de reconhecimento e afirmação indígena.

Construída em 2003, a partir da interação entre Estado e organizações sociais rurais, em especial a Fetraf-Sul, tem início o Programa de Habitação Rural, sendo que em 2009, através do Decreto Federal nº 6.819/2009, passou a denominar-se de Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), contando com recursos do Orçamento Geral da União 2009 e passou a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), junto à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades. A partir destas alterações, tem sido efetivada em várias aldeias do estado pela organização de uma cooperativa indígena (COPHIRS), sediada em Miraguai/RS, através da Caixa Econômica Federal. As casas são construídas no valor de até R\$ 28.500,00, sendo que o reembolso por parte da família é de 4% do valor utilizado. Estes valores referiam-se ao Grupo 1, onde são classificadas as famílias mais vulneráveis financeiramente, as quais, na classificação proposta por FAO/Incrá (1996), se enquadram na “Agricultura Familiar Periférica e/ou de Subsistência”. Sendo que, para o beneficiário acessar o crédito, necessitava comprovar renda familiar anual bruta máxima de até R\$ 15 mil (CEF, 2015; BOELTER, 2015).

Políticas públicas de transferência de renda e combate à pobreza possuem elevada importância às populações vulnerabilizadas, entre elas, a maior parte das famílias indígenas. Concebido sobre os aportes teóricos do economista Amartya Sen, de construção de capacidades e expansão das liberdades substantivas dos indivíduos, o Programa Bolsa Família (PBF)²³ possibilita a transferência condicionada de recursos financeiros às famílias, condicionamento esse relacionado à frequência escolar e ao acompanhamento médico de mães e crianças, influenciando em suas capacitações e incentivando o acesso ao mercado de trabalho através de qualificação profissional (CASTILHO E SILVA; SCHNEIDER, 2015). O Programa Bolsa Família complementa a renda de muitas famílias em situação de pobreza (renda mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por membro da família) e de extrema pobreza (renda mensal até R\$ 77,00 por membro da família), inscritos no Cadastro Único dos

²³ Criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm

Programas Sociais do Governo Federal. A transferência de renda mensal pode variar de R\$ 77,00 a R\$ 336,00 por família e depende do número de gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens na família (CEF, 2015).

Uma política pública que está presente nas comunidades indígenas que possuem escolas é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que a partir da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 no seu Artigo 14º estabelece:

do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009a).

São diretrizes do PNAE, o emprego da alimentação saudável e adequada, respeitando a cultura; a educação alimentar e nutricional; a descentralização das ações e a articulação e o apoio ao desenvolvimento rural sustentável.

Chamamos a atenção para a importância e necessidade das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE's) incentivarem a compra dos produtos destas comunidades indígenas, a fim de serem também fomentadores do desenvolvimento econômico local. Nota-se também, que o PNAE é importante política de segurança alimentar e nutricional, sendo a alimentação escolar a base da alimentação para muitas crianças indígenas.

4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PRODUÇÃO E GESTÃO TERRITORIAL

Referente a produção, desde o início do contato com os índios, se pensou na produção de alimentos para o sustento das famílias e sua autonomia econômica a fim de diminuir os gastos do governo e “civilizar” os índios. Isso pode ser visto em Nonnenmacher (2000, p. 48), “no ano de 1848, os índios da Guarita haviam conseguido colher dez alqueires de milho e dois de feijão (Ofício, 10 dez. 1848)”.

Outra política pública aplicada após a demarcação das terras indígenas no início do século XX, foi a construção de serraria pelo SPI, além da autorização de retirada a particulares, para extração de madeiras de lei, como araucária (*Araucaria angustifolia*), cedro (*Cedrela fissilis*), grápia (*Apuleia leiocarpa*), entre outras. Da mesma forma, a implantação de

arrendamentos, por muitos anos persistiu nas terras indígenas, com auspício do SPI e Funai (MATTE, 2005). Estas políticas pouco ou nenhum benefício trouxeram às famílias indígenas, que apenas tiveram seu território explorado por não-índios²⁴.

Com relação às políticas públicas voltadas a questões econômicas e produtivas, Vania Fialho (2007), analisando 11 projetos de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em terras indígenas no Brasil, constatou que na maior parte dos casos, não houve uma assistência técnica e extensão rural específica e qualificada, que conhecesse a realidade étnica, também foi mencionado como empecilho, o atraso e a falta de previsão de liberação de parcelas. Além disso, as históricas relações clientelistas e assistencialistas, ainda comprometem a autonomia e autodeterminação dos povos indígenas.

Na Terra Indígena do Guarita, entre os anos 2005 e 2006, houve a disponibilidade de recursos do Pronaf B²⁵, para em torno de 350 famílias indígenas. Estes recursos, que eram financiados para investimento em lavouras, na sua maior parte não foram reembolsados ao agente financeiro, criando um passivo financeiro às famílias tomadoras deste crédito, incorrendo na restrição de crédito a estas. Um dos principais motivos para o não pagamento desta dívida, foi justamente a liberação do recurso após o período recomendado para o plantio de soja e milho, implicando em baixos rendimentos e impossibilidade de honrar com a dívida (PÖRSCH, 2016, não publicado).

A Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas - Carteira Indígena, foi uma ação conjunta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional entre os povos indígenas. No ano de 2006 houve três projetos financiados na TI Guarita, sendo um envolvendo as comunidades de Estiva e Laranjeira, outro na comunidade Três Soitas e o terceiro na comunidade de Taquaruçu (Katiu Griá). Em oficina de avaliação efetuada pelo Ministério do Meio Ambiente em dezembro de 2007, entre os pontos negativos

²⁴ Para maiores informações ver p.ex. Relatório Figueiredo. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/142787746/Relatorio-Figueiredo>.

²⁵ O Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), programa de crédito agrícola governamental, possuía neste período 6 grupos para acesso aos recursos, conforme a renda ou situação fundiária, sendo os grupos A, A/C, B, C, D e E. No caso do Grupo B, a condição de acesso era renda familiar máxima anual de R\$ 2.000,00, excluídos benefícios previdenciários e, que no mínimo 30% da renda viesse da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento. Era uma linha de microcrédito para combate à pobreza rural, financiando até R\$ 1.000,00 por família. Disponível em http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/Plano_Safra_2004.pdf.

destes projetos elencados por representantes indígenas, estavam a falta de assistência técnica, demora na liberação de recursos e baixo número de famílias beneficiadas (MMA, 2007).

Referente a políticas estaduais de apoio à população indígena, Mariana Soares (2010) comenta sobre a inserção na Constituição Estadual de 1989 da responsabilidade do estado na construção de políticas públicas aos indígenas. Cita também a criação do Conselho Estadual do Índio em 1993 e sua reformulação e renomeação para Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI) em 1999.

Entre 1999 e 2004, através do Programa RS Rural, as comunidades indígenas receberam recursos para manejo dos recursos naturais, geração de renda e infraestrutura social básica. Percebeu-se na condução deste programa a manutenção da visão produtivista da maior parte dos técnicos envolvidos (SOARES, 2010).

Mais recentemente, o Governo do Estado disponibilizou recursos às comunidades indígenas através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR, que também trabalha com comunidades indígenas e quilombolas. No ano de 2011, houve o Projeto de Segurança Alimentar para Comunidades Indígenas, que foi liberado em 2012 e basicamente disponibilizou sementes de milho, feijão, abóbora e moranga às famílias Kaingangs e Guaranis da TI do Guarita.

No ano de 2012, com recursos conseguidos pela comunidade através do Processo de Participação Popular e Cidadã – PPC²⁶, foi construído com as comunidades o Projeto de Inclusão Produtiva e Segurança Alimentar em Comunidades Indígenas (EMATER/RS-ASCAR, 2013) já com valores mais significativos e ouvindo as demandas da comunidade, propiciando a aquisição de equipamentos para agricultura e artesanato, sementes de milho, feijão, melancia e melão, pintos e ração, e mudas frutíferas. Em 2013, novamente com recursos do PPC, foi construído o Projeto de Etnodesenvolvimento para as Comunidades Indígenas, com maior volume de recursos e com maior participação das famílias no levantamento das demandas, propiciando projetos melhor elaborados (EMATER, 2013).

Nota-se que houve mudanças conceituais nas denominações dos projetos, bem como nos objetivos propostos, valorizando o termo etnodesenvolvimento. Além disso, a construção

²⁶ Processo de consulta direta à população, prevista na Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, e alterações, que tem por objetivo definir os investimentos e serviços de interesse municipal e regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do Estado do Rio Grande do Sul

metodológica foi sendo aprimorada, devido ao maior tempo para elaboração dos projetos, bem como pela experiência adquirida pelos técnicos e pela melhor organização dos indígenas. Infelizmente, a morosidade entre a construção do projeto e a liberação dos recursos é praticamente a mesma, criando expectativas e não compatibilizando a liberação com o calendário agrícola local. Outrossim, o formato de compra e entrega de insumos e materiais através da ATER, mantém um contexto tutelar, assistencialista e de submissão, tão rechaçado em nossos dias e avesso às premissas da autonomia.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais²⁷, instrumento criado para atender a população rural em situação de extrema pobreza e abrangidas pela Lei da Agricultura Familiar, para estimular a geração de trabalho e renda, melhorar a segurança alimentar e nutricional, incentivar a participação em ações de capacitação e incentivar a organização de seus beneficiários. A tônica deste instrumento era o acesso das famílias beneficiadas a um recurso não-reembolsável de R\$ 2.400,00 e acesso a assistência técnica e extensão rural, sendo compromisso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a disponibilidade do recurso financeiro às famílias através da Caixa Econômica Federal, e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a contratação de serviço de ATER, através de Chamada Pública ou Acordo de Cooperação Técnica (PACÍFICO, 2016).

Este programa instituído dentro da estratégia do Plano Brasil Sem Miséria²⁸, se inscreve nas ações de combate à pobreza e extrema pobreza no meio rural e, portanto, é uma política de combate à pobreza e à fome também estendida ao público indígena e não uma política construída a partir de conceitos de etnodesenvolvimento.

Em 2012, foi construída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)²⁹, visando

“garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural...” (BRASIL, 2012a).

²⁷ Programa instituído pela Lei n. 12.512 de 14 de outubro de 2011 e regulamentado pelo Decreto n. 7.644 de 16 de dezembro de 2011.

²⁸ Criado pelo Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm

²⁹ Lei nº 7.747, de 05 de junho de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm

Esta política indigenista foi construída a partir da perspectiva de relações interétnicas proposta por Roberto Cardoso de Oliveira (2000), que enfatiza as relações simétricas e democráticas entre Estado e povos indígenas. Entre os precedentes das discussões proporcionadas nesta construção estão aquelas desenvolvidas a partir das experiências acumuladas do Programa PPG7³⁰, nos projetos PDPI³¹ e PPTAL³² e do Projeto GATI³³. A PNGATI também inicia em 2008 a partir da criação de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que reuniu, de forma paritária, técnicos do Ministério da Justiça e do Ministério do Meio Ambiente, representantes dos povos indígenas de todas as regiões do Brasil e representantes de organizações da sociedade civil, buscando destacar estas relações simétricas e democráticas.

Aos poucos, várias ações vêm sendo efetuadas sob a égide deste decreto. Exemplo disso é o Edital para realização de Plano de Gestão Territorial e Ambiental da Terra Indígena Inhacorá, em São Valério do Sul, noroeste do Rio Grande do Sul, em 2015. No entanto, não podemos considerar que ainda seja efetiva, pois sua implantação em todas as terras indígenas tende a demorar algum tempo.

Como uma nova política pública para os indígenas apresentam-se as Chamadas Públicas para Execução de Assistência Técnica e Extensão Rural realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No Rio Grande do Sul, em 2013, as Terras Indígenas (TI) do Ligeiro, do Guarita, Cacique Doble e Passo Grande do Rio Forquilha foram contempladas com esta política através da Chamada 01/2013.

Percebe-se uma lenta, mas constante construção de condições para melhorar a qualidade de vida das famílias indígenas, com a manutenção de suas tradições culturais e sua autonomia enquanto grupo étnico, deve-se ter cuidado, no entanto, para que as políticas públicas não sirvam para alargar as diferenças sociais que existam no grupo.

Seguindo a lógica de Grisa e Schneider (2015) que definiram três gerações para as políticas para a agricultura familiar no Brasil, podemos construir um quadro ilustrativo dos

³⁰ Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), proposto pelo grupo dos sete países mais ricos do mundo (G7), em 1991.

³¹ Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas, sub-projeto do PPG7.

³² Projeto integrado de Proteção às Populações e às Terras Indígenas, sub-projeto do PPG7.

³³ Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena, realização conjunta entre o movimento indígena brasileiro, Fundação Nacional do Índio (Funai), Ministério do Meio Ambiente (MMA), The Nature Conservancy (TNC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF-Global Environment Facility).

principais avanços conceituais e práticos das políticas públicas voltadas aos indígenas e que em determinado momento se conjugam com as políticas da agricultura familiar.

Desta forma, podemos propor, como síntese analítica, uma periodização a partir das ênfases das políticas ao longo do tempo:

- a) **viés fundiário e de proteção (1900 a 1980):** abarcando as ações de demarcação de reservas e criação do SPILTN, SPI e Funai, com uma visão de assimilação e integração à sociedade nacional e propondo produção agrícola e uso econômico das reservas (terra agricultável e madeira) mesmo que explorado por não-indígenas;
- b) **viés de universalização de direitos (1980 a 2000):** embora reconheçamos que se inicia com o Estatuto do Índio (1973), se intensifica com o período de democratização e a Constituição Federal de 1988; trata-se de um período que, através de ações de reivindicação e manifestação política indígena, alcançam-se direitos à saúde, educação, previdência e a abolição da tutela e, principalmente vinculadas à noção de cidadania conferidas pela Constituição;
- c) **viés de políticas públicas destinadas à agricultura familiar (1996 a 2010):** neste período, houve a utilização de políticas destinadas ao conjunto da agricultura familiar, da qual além de agricultores familiares, fazem parte, povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, entre outros (exemplos disso, são o Pronaf, mesmo que com poucas famílias beneficiadas, o Programa RS-Rural, o Programa Nacional de Habitação Rural, o Programa Luz para Todos, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar);
- d) **viés de construção de políticas de etnodesenvolvimento (a partir de 2010):** podemos dizer que neste período, se intensificam políticas que levam em consideração aspectos produtivos e de renda que não só o agrícola, incorporando, em alguma medida, as especificidades das comunidades tradicionais (políticas como a PNGATI, as Chamadas Públicas de ATER para indígenas e os projetos estaduais de inclusão produtiva e etnodesenvolvimento).

Concluindo, podemos dizer que as políticas públicas mais recentes, enfatizam, comparado os períodos anteriores, a promoção da autonomia, da participação e do

protagonismo das comunidades indígenas, bem como a busca da segurança alimentar e nutricional, a melhoria de renda com respeito ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida. Tratam-se de iniciativas que se pautam por instrumentos e metodologias que visam fomentar e buscar o etnodesenvolvimento. Nesse contexto, cabe às instituições responsáveis, as comunidades beneficiárias e à sociedade geral contribuírem para que estas políticas públicas, bem como outras que possam vir a ser construídas, sejam efetivamente implementadas.

5 TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA

O presente capítulo pretende discutir a trajetória na construção do instrumento Chamada Pública de Ater Indígena, com ênfase na Chamada nº 001/2013 elaborada pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural/Secretaria de Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário – DATER/SAF/MDA, Coordenação Geral de Políticas Para Povos e Comunidades Tradicionais – CGPCT/MDA e pela Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento – CGETNO/FUNAI. Esta Chamada Pública, realizada no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, foi a primeira destinada especificamente a povos indígenas no país e abrangeu, no Rio Grande do Sul, as Terras Indígenas do Guarita, Ligeiro e Cacique Doble, além do acampamento de Passo Grande do Forquilha. Em função da organização sócio-política e do tamanho de sua população - 6.001 habitantes - segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2016) e da atuação de suas lideranças, verificamos que a Terra Indígena do Guarita teve papel preponderante neste processo.

Para esta avaliação foi utilizado o Modelo dos Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) de John Kingdon (1993), que possibilita a análise do processo de formulação de políticas e a mudança na agenda governamental, destacando a dinâmica das ideias no processo. Conforme comenta Ana Capella (2006),

Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão (Capella, 2006, p. 25).

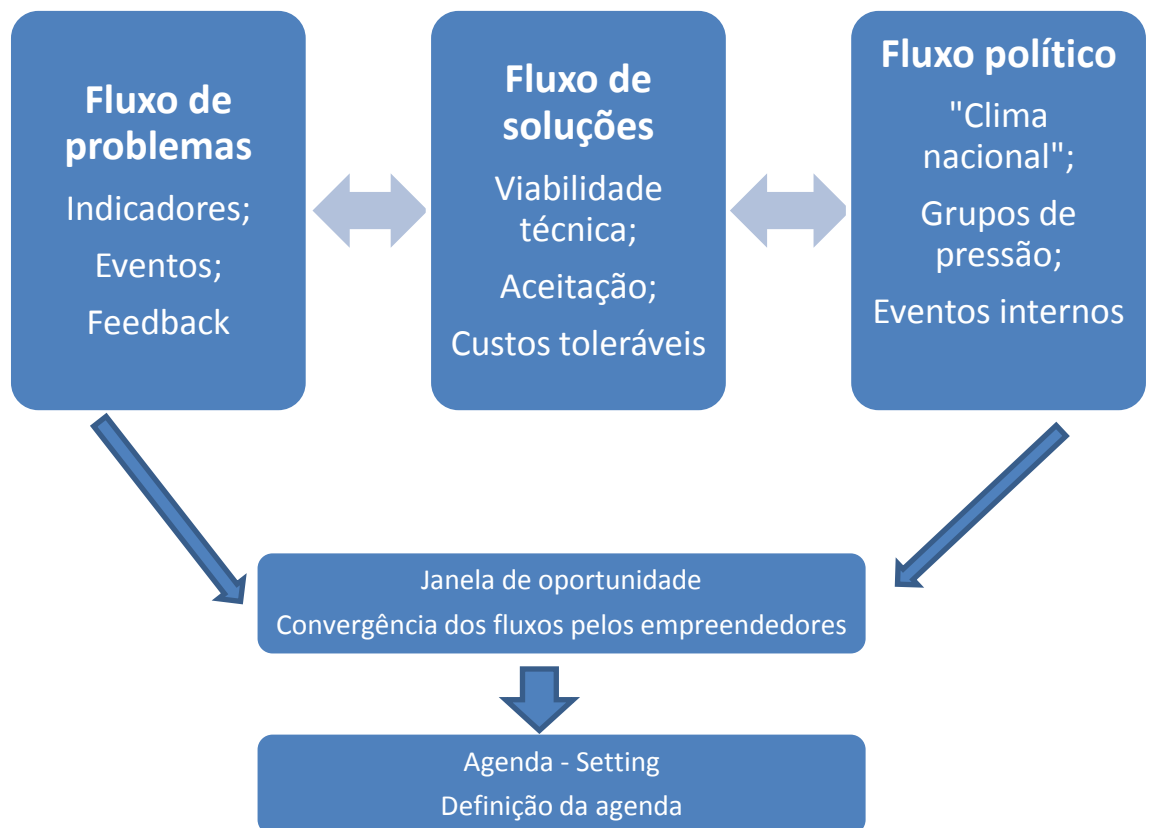
Capella (2006, p. 26) ainda ressalta, que “a agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento”.

Para Kingdon, um problema entra na agenda de política pública, quando há a combinação de três fluxos – fluxo dos problemas (problem stream), fluxo político (political stream) e fluxo das soluções (policy stream) – juntamente com a abertura de uma janela de oportunidade (policy window), quando empreendedores de políticas (policy entrepreneurs)

apresentam suas soluções. Para este autor, estes três fluxos decisórios seguem um curso de relativa independência e, em momentos críticos eles convergem, quando, neste momento são construídas mudanças na agenda (CASADO, 2014; CAPELLA, 2006; KINGDON, 1995).

Na figura abaixo, temos uma visão geral deste modelo:

Figura 6 – Modelo dos Múltiplos Fluxos



Fonte: Casado (2014), adaptado pelo autor.

5.1 O FLUXO DOS PROBLEMAS

Na análise do fluxo dos problemas é importante analisar como as questões são reconhecidas como problemas e porque determinados problemas passam a ocupar a agenda do governo. Antes, Kingdon ressalta a diferenciação entre problemas e questões:

Uma questão, para o autor (*Kingdon*), é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito (CAPELLA, 2006, p. 26).

Quando uma questão chama a atenção e passa a ser entendida como problema, se utilizam de três mecanismos básicos, a saber: a) indicadores; b) eventos, crises e símbolos; c) feedback de ações.

Os indicadores podem apontar para a existência de uma questão, que poderão vir a ser percebidos como problema pelos formuladores de políticas. Não necessariamente, os indicadores por si só, transformam questões em problemas, mas podem, substancialmente serem utilizados para tal fim, demonstrando uma situação.

Muitas vezes um problema é constatado através de eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos. Geralmente não elevam um problema para agenda, mas reforçam a percepção de determinado assunto.

Já os feedbacks de ações relacionam-se a informações referentes a como se comportaram ou estão se comportando outros programas ou políticas em desenvolvimento pelo governo.

Como reitera Ana Capella (2006),

mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou feedbacks sinalizem questões específicas, esses elementos não transformam as questões automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é necessário compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação (CAPELLA, 2006, p. 26).

Conforme Kingdon (2003), *apud* Capella, (2006, p. 27), “problemas não são meramente as questões ou os eventos externos, há também um elemento interpretativo que envolve percepção”

Analisando o fluxo dos problemas, podemos considerar a pobreza extrema aliada à falta de políticas públicas efetivas de geração de renda e segurança alimentar para os povos indígenas como os principais problemas geradores.

5.1.1 Indicadores

Como indicadores dos problemas, citamos a mortalidade infantil, dados da Funai (2012a), utilizando informações do IBGE (2010) dão conta de que a mortalidade infantil até o primeiro ano de vida em populações indígenas é de 41,81 casos para cada mil nascidos vivos, muito superior à média nacional de 15,6/1000.

5.1.1.1 Eventos

Entre dezembro de 2000 e março de 2001, ocorreu a morte de 12 crianças na Terra Indígena do Guarita, relacionadas com desnutrição e falta de saneamento. Este fato teve repercussão nacional e indicou a falta de políticas públicas relacionada à Segurança Alimentar e Nutricional, em especial às comunidades indígenas no Brasil (DESNUTRIÇÃO..., 2001; BARROS, 2001; MITCHEL, 2001).

Também há de se mencionar a matéria do Jornal Zero Hora de Porto Alegre, de agosto de 2000, referente à prostituição de adolescentes indígenas no Guarita, que embora a matéria não aborde por esta ótica, devia-se muito à condição de miserabilidade à que a comunidade estava historicamente exposta (WAGNER, 2000).

Figura 7 - Notícias sobre a TI Guarita



Fonte: À esquerda Zero Hora de 08/08/2000 e à direita O Globo de 12/03/2001.

A partir deste período, várias políticas públicas foram implementadas ou potencializadas em áreas indígenas no Rio Grandes do Sul, como redes de água, melhoria no atendimento médico pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), posteriormente substituída pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI); distribuição de cestas básicas, políticas de transferência de renda (Vale-gás, Bolsa Escola, Bolsa Família); eletrificação rural (Luz para Todos em 2006), Programa Nacional de Habitação Rural, Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outros.

Todas estas políticas tiveram alguma importância na diminuição da mortalidade infantil e na melhoria das condições de vida desta população. Apesar disso, restaram problemas relacionados à falta de renda e à insegurança alimentar e nutricional, exigindo políticas públicas de maior efetividade a estas carências.

Segundo informações do ex-delegado da DFDA/RS, um evento importante foi a grande estiagem ocorrida no Rio Grande do Sul em 2012, que fez com que fosse disponibilizado pelo MDS o Programa de Fomento a 5.000 famílias. Sendo que a ATER foi disponibilizada pela EMATER em contrapartida do Estado, visto que naquele momento o MDA não dispunha de recursos para a Chamada de ATER.

5.1.1.2 Feedbacks de ações

Como feedbacks de políticas anteriores, podemos arguir que em sua quase totalidade, as políticas públicas não tiveram um acompanhamento satisfatório na implantação e condução de recursos materiais e financeiros, fazendo com que a comunidade encontrasse dificuldades para seu uso pleno. Exemplos disso são as políticas públicas RS Rural e Pronaf B.

Como feedback positivo, menciona-se a aplicação da Chamada Pública de ATER Leite, no período de 2011 e 2012, destinada à agricultura familiar, chamada pioneira, conquistada pelo TC Noroeste Colonial em 2010, implementada pela Emater/RS-Ascar e que atendeu neste território 4.000 famílias, com avaliações positivas por parte do MDA, fato que respaldou a ATER estadual.

5.2 O FLUXO POLÍTICO

Para Kingdon (1995, p. 229), “desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda”, sendo que nesta esfera política o consenso se dá de forma mais efetiva por meio da negociação, do que da persuasão.

O fluxo político é composto de três elementos:

- a) sentimento ou “clima nacional”: a atmosfera adequada a que determinada ideia esteja sendo compartilhada pelo maior número de pessoas em determinado período de tempo, o que influencia na promoção ou não desta determinada ideia;

- b) grupos de pressão: forças políticas organizadas, seja no Congresso, movimentos sociais, sociedade civil organizada, imprensa, entre outros;
- c) eventos internos ao governo: mudanças de pessoas em posições estratégicas, mudanças de gestão, mudança de setor competente.

O início de um governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda” (CAPELLA, 2006, p. 29)

Por este fluxo, podemos analisar alguns condicionantes que facilitaram na construção desta agenda.

5.2.1 Clima nacional

O primeiro Governo Dilma (2011-2014), com o slogan “País rico é País sem pobreza”, se propõe a ser um governo de continuidade aos Governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), ao menos no que diz respeito à melhoria na distribuição de renda e combate à pobreza extrema.

O lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em junho de 2011, instaura um novo patamar institucional na condução de políticas públicas que visam o enfrentamento à pobreza e extrema pobreza no país. Com coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas envolvendo 22 ministérios, o Plano envolve mais de 100 ações, programas ou políticas distribuídas em três eixos: **garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços**.

Sendo uma das ações do PBSM, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), reformulada pela Lei nº 12.188/2010, além de incluir os diversos públicos definidos pela Lei da Agricultura Familiar (Lei nº11.326/2006), como agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, quilombolas, indígenas, entre outros, também inova

na forma de contratação dos serviços de Ater pelo poder público, estabelecendo a Chamada Pública como um instrumento específico de contratação, com inegáveis vantagens frente ao instrumento de convênios. Pela Chamada Pública foi possível ganhar agilidade no processo de operacionalização da política, focar o público a ser atendido e instituir um sistema de pagamento apenas mediante a confirmação da prestação dos serviços (MENDONÇA, et al., 2015, p. 52).

Deste modo, a participação da ATER se tornou efetiva a este público do PBSM, visando atingir os três eixos básicos do programa, em especial o eixo da inclusão produtiva.

A criação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) em 2012, também se insere nesta perspectiva de valorização dos brasileiros mais excluídos.

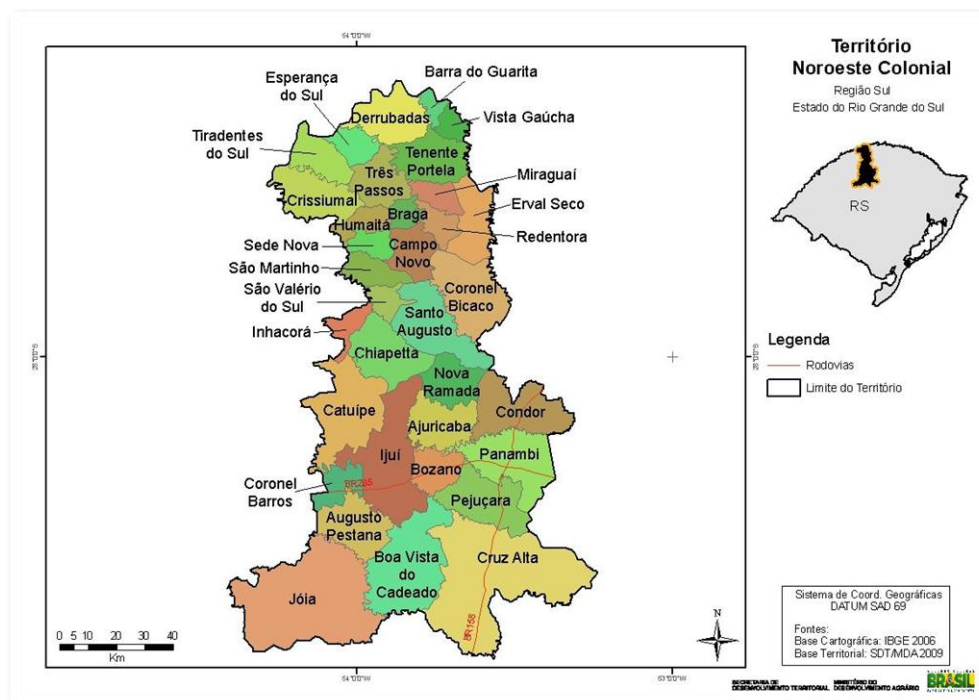
5.2.2 Grupos de pressão

Podemos identificar como grupos de pressão as seguintes composições:

5.2.2.1 Território da Cidadania Noroeste Colonial (RS)

O Território da Cidadania Noroeste Colonial, criado em outubro de 2007 e constituído em março de 2009, foi composto por 34 municípios, envolvendo os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede's)³⁴ Celeiro e Noroeste Colonial, além dos municípios de Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado (ALLEBRANDT et al, 2012).

Figura 8 – Composição do TC Noroeste Colonial.



Fonte: BRASIL, 2009c.

Para Allebrandt et al. (2012), “uma das justificativas para a criação do Território Noroeste Colonial foi a existência das duas aldeias indígenas que há na região, porém até agora elas foram pouco beneficiadas com o programa”. O mesmo fato é comentado pelo

³⁴ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) são regiões de planejamento criadas em 1994, objetivando a promoção do desenvolvimento regional. Atualmente, essa divisão conta com 28 regiões. PESSOA, M. L. (Org.). Regiões do RS. In: ____ Atlas FEE. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: < <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/territorio/regioes-do-rs/> >.

articulador do Território, que mesmo que a presença das Terras Indígenas do Guarita (Tenente Portela, Redentora e Erval Seco) e de Inhacorá (São Valério do Sul) tenha sido essencial para a homologação deste território, estas comunidades indígenas não vinham sendo incluídas na discussão do desenvolvimento regional.

O Programa Territórios da Cidadania³⁵ visava garantir que o desenvolvimento envolvesse diversas dimensões, como econômica, sócio-cultural, político institucional e ambiental. Foi uma política coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), mas que abrangia políticas públicas de diversos ministérios destinadas principalmente a atender os territórios com mais baixos níveis de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), enfrentando a pobreza e a miséria rural. Em sua metodologia, os projetos de desenvolvimento para o território, emanam nos fóruns locais, através dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), dos quais participam representantes das três esferas de governo e da sociedade, sendo que cada território possuía seu Colegiado (DELGADO; LEITE, 2015).

Ainda, segundo este articulador, em 2010, o Codeter define como estratégia a construção do Plano de Desenvolvimento Territorial Indígena, a fim de discutir as suas demandas e incluí-las na pauta de reivindicações. Neste plano, foram definidas as áreas e atividades prioritárias, como “Água para Todos” na área de Saúde, “Ater para Todos” na área da Agricultura, entre outros. Como primeiro resultado destas demandas, foi construído na comunidade do Km-10, na TI Guarita, um Centro Comunitário para utilização da etnia Kaingang na realização de reuniões semanais entre as lideranças indígenas, além de festas comunitárias.

Para o ex-delegado do MDA no RS,

“O importante é o Território. (...). E é uma demanda local, eles pressionaram o MDA e acabou que esse território não apenas foi reconhecido, mas sobretudo, pela existência da reserva da Guarita ele se tornou um Território da Cidadania” (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Ele ainda ressalta a importância da construção deste território para que a demanda pela Chamada Pública tomasse corpo e fosse canalizada a seu destino,

“Para chegar nesta conquista dos indígenas, nós tivemos antes esta grande conquista. Aquele Território foi conquistado, foi a demanda apresentada ao MDA, nós fizemos os estudos (...), o recorte dos municípios, indicadores e tal. Porque tem que ser

³⁵ Decreto não numerado de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm

submetido ao Condraf. (...). Isso foi feito e foi construído o Território” (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Essa mudança de contexto na discussão dos temas regionais, que até então se dava através dos COREDE’s, possibilitou a ampliação da participação indígena no debate, já que até então, no COREDE era limitado a prefeitos, secretários municipais, instituições governamentais e algumas entidades da sociedade civil (DECKERT, 2017). Além disso, o apoio do assessor territorial à comunidade indígena pode ter sido determinante para o acúmulo de discussões na temática indígena,

A representante da setorial indígena participa dos encontros do Codeter porque o articulador do Território avisa pessoalmente quando há reunião, pois a representante não tem endereço eletrônico e, ainda, o articulador a leva até as reuniões. Dessa forma, a moradora da aldeia indígena de Tenente Portela não tem custo para participar do PTC, *“toca de eu ter um custo eu tenho certeza de que eu não poderia participar”* (SI) (DECKERT, 2017, p. 420).

Cabe destacar que o Codeter, além de propiciar o envolvimento da comunidade indígena, constituiu a Setorial Indígena, construindo o Plano de Desenvolvimento Territorial Indígena. Neste contexto, verifica-se que a participação indígena, se dá tanto pela receptividade encontrada no Colegiado, como porque

há no programa uma representação maior das instituições e classes que não têm muita participação decisória em outras instâncias. “Quanto menos possibilidade de participação desses cidadãos parece que tem mais participação dentro do Território, então nesse sentido o TC atende os seus objetivos”. Assim, o entrevistado explica que essas classes menos vistas pelos diferentes setores governamentais acabaram encontrando no programa um espaço de participação (DECKERT, 2017, p. 422).

Neste sentido, entendemos que o Território da Cidadania foi um dos principais grupos de pressão, bem como local onde frutificaram as discussões para a construção desta agenda.

5.2.2.2 Organização indígena

Outro grupo de pressão foi a própria comunidade indígena, que cobrava dos entes federativos sua inclusão em políticas públicas específicas. Esta pressão se dava através de suas lideranças (cacicado) com agentes políticos, mas também por representantes da comunidade no Codeter e de toda sua população no Processo de Participação Popular e Cidadã (PPC – processo de descentralização do orçamento do governo do estado do RS),

quando nos anos de 2011, 2012 e 2013 conseguiram recursos para projetos de segurança alimentar.

Estes múltiplos mecanismos de cobrança, propiciaram reconhecimento de suas demandas e da necessidade de efetivação das mesmas.

Segundo a Coordenadora estadual da Chamada,

“Eu entendo que o protagonismo da Chamada do Rio Grande do Sul foi dos próprios indígenas, no sentido de que já havia um movimento ali, com outras entidades a nível local, da região Celeiro (...), principalmente do Guarita e do Inhacorá, que atuam muito junto as lideranças, de estar ocupando, e já na época já ter acionado outras políticas do MDA no ambiente do Território (da Cidadania). Então, pelo relato do Nilton Pinho de Bem, que foi nosso colega e delegado na época, do MDA, ele disse que aquilo bateu muito forte no MDA local, na Delegacia Federal (DFDA/RS), (...) de que os índios mais uma vez tinham que se adaptar à política da agricultura familiar e nesse sentido, não vinha nada... e eles ocupavam o espaço, eles estavam participando” (Coordenadora estadual, Dados da pesquisa).

A coordenadora ainda ressalta sobre o envolvimento indígena,

“(...) e depois, quando saiu o edital, (...) seguiu o protagonismo dos indígenas no sentido de que realmente visualizaram qual a entidade que poderia apresentar uma proposta, pra ela não ser deserta e, pressionaram digamos assim, a diretoria da Emater, a regional Ijuí, para que efetivamente a Emater se organizasse para apresentação de uma proposta técnica válida” (Coordenadora estadual, Dados da pesquisa).

5.2.2.3 Emater/RS-Ascar

Mesmo sendo uma entidade que presta serviço público, entendemos a Emater/RS como formadora de pressão na definição da agenda, principalmente em função da cobrança existente a ela pela comunidade indígena e pelos próprios técnicos, por estar sendo a gestora dos recursos do governo estadual nos projetos de segurança alimentar e por ser uma entidade com Certificado de Entidade Beneficiária de Assistência Social.

Logra saber, que a Emater/RS possuía relação muito próxima com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, tanto pelas atividades desenvolvidas entre ambas, como pela ocupação de empregados cedidos pela Emater/RS ao Ministério em vários cargos com poder de decisão, como por exemplo:

- a) no cargo de delegado, na Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário, em Porto Alegre, no período de 08/2004 a 07/2012, sendo que este, após ocupou o

cargo de assessor do ministro em Brasília, no período de 08/2012 a 03/2013 e entre 03/2013 a 04/2014 o cargo de diretor do Departamento de Geração de Renda no mesmo ministério;

b) no cargo de Diretor Substituto do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e Coordenador Geral de Ater e Educação, no mesmo Departamento da Secretaria da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, de 2003 a 2010;

c) no cargo de Diretor do Departamento de Financiamento e Proteção à Produção.

Nota-se também uma hegemonia gaúcha no comando do ministério, visto que foram Ministros do Desenvolvimento Agrário, os gaúchos Miguel Rosseto (1º/01/2003 a 31/03/2006), Guilherme Cassel (03/03/2006 a 31/12/2010), Pepe Vargas (14/03/2012 a 17/03/2014) e novamente Miguel Rosseto (17/03/2014 a 08/09/2014), sendo substituído interinamente pelo secretário-executivo Laudemir Müller, até 31/12/2014.

5.2.3 Eventos internos

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no RS (DFDA/RS), da Coordenadoria Geral de Povos e Comunidades Tradicionais (CGPCT) e do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) amparados pela Lei da Agricultura Familiar de 2006 intensificam o apoio aos povos e comunidades tradicionais, buscando também parcerias com a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Consideramos como preponderantes para esta política pública (Chamada de Ater), três eventos principais: Sala de Situação do PBSM, emissão de Informações Técnicas da Funai e o Acordo de Cooperação Técnica entre MDA, MDS, SDR e Emater.

5.2.3.1 Sala de Situação:

Com o advento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011, as ações previstas eram tratadas através da atuação de três instâncias decisórias e gerenciais, quais sejam, o Comitê Gestor, o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e as Salas de Situação.

O Comitê Gestor era formado pelos ministros e ministras do Ministério do Desenvolvimento Social, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, tendo como responsabilidade, coordenar as ações para implementação e execução das ações previstas.

O Grupo Interministerial de Acompanhamento era formado por representantes de todos os ministérios envolvidos no PBSM, tendo como função a consolidação de ações, estabelecimento de metas e acompanhamento dos resultados de implementação e execução.

Já as Salas de Situação eram formadas por representantes das áreas técnicas e decisórias dos ministérios. Tinham a responsabilidade pela gestão e tratamento das informações para subsídio das decisões tomadas no âmbito do GIA e Comitê Gestor. Houve várias Salas, divididas por áreas temáticas, entre elas a dos Povos e Comunidades Tradicionais (MELLO, 2016).

A sala de situação é citada por todos os entes da esfera federal entrevistados, MDA, MDS, Funai e DFDA/MDA.

5.2.3.2 Informação Técnica Funai

Em 17 de julho de 2012, por solicitação da Sala de Situação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais do MDS, a Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento (CGETNO) da Funai, emite a Informação Técnica Nº 094/CGETNO/2012, onde subsidia o MDS e o MDA com informações e caracterização do público indígena para inserção no PBSM através do Programa Fomento e de Chamada Pública de ATER.

O documento informa que a CGETNO tem sua atuação embasada pelos princípios do Etnodesenvolvimento, que se referem “à autonomia e autodeterminação, fortalecimento da identidade indígena, participação, transparência e sustentabilidade em relação às dimensões sociais, ambientais e econômicas, que perfazem o contexto das comunidades indígenas”. Salienta ainda que a CGETNO possui como atribuições:

“planejar, organizar, coordenar, controlar, orientar, supervisionar e articular com instituições afins o desenvolvimento e a execução de políticas, programas e ações relacionadas ao etnodesenvolvimento econômico, fundamentadas na gestão ambiental e territorial sustentável, com foco no apoio e fomento às atividades produtivas, voltadas ao autoconsumo e à geração de renda, e ao acesso aos mercados, considerando as formas de organização socioculturais, práticas e saberes dos diferentes grupos étnicos, com vistas à segurança alimentar e nutricional, à sustentabilidade e à autonomia dos povos indígenas” (FUNAI, 2012a, p. 3).

Assume também como compromisso, o apoio da Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento, da Coordenação Geral da Promoção dos Direitos Sociais, da Diretoria

de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável e das Coordenações Regionais, para implementação das ações referentes ao Programa de Fomento do PBSM.

Para a CGETNO, conforme dados do IBGE (2010), a população indígena naquele ano totaliza 817.963 pessoas, sendo 502.783 em área rural e 315.180 em área urbana. Destes, 326.375 indígenas, ou próximo a 40% da população estavam em situação de extrema pobreza. Usando dados do CADUNICO, de 02 de maio de 2012, 56.620 famílias indígenas residentes no meio rural estão cadastradas em programas sociais, sendo que 41.800 famílias estavam em situação de extrema pobreza, conforme mostra o quadro abaixo.

Quadro 8 – Situação de famílias indígenas em extrema pobreza

Região	Famílias cadastradas	Famílias beneficiárias do PBF	Nº de famílias em situação de extrema pobreza
Norte	15.134	11.643	12.823
Nordeste	15.570	11.450	12.292
Sudeste	3.061	2.024	2.124
Sul	7.188	5.242	5.441
Centro-Oeste	11.667	8.835	9.120
Total	52.620	39.194	41.800

Fonte: MDS Cadastro Único – 05/05/2012, In: FUNAI, 2012a

Da mesma forma, é citado pela CGETNO, o I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas, realizado em 2008/09 pelo Consórcio da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde (ABRASCO) e *Institute of Iberoamerican Studies* que a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), publicou e apresentou ao CONSEA em 2010, revelando o “alto grau de vulnerabilidade e risco social entre as populações indígenas”.

O Inquérito também revelou que 41,1% dos domicílios entrevistados têm nas “cestas de alimentos” uma de suas fontes de alimentos, um percentual menor do que os domicílios que referiram alimentos provenientes do cultivo ou criação domiciliar (84%) e da caça ou pesca domiciliar (64%). Contudo, a maior parte dos domicílios referiu-se à compra direta como o principal meio de acesso aos alimentos (96,3%), evidenciando, portanto, uma tendência forte à redução da autonomia produtiva das comunidades e aumento de sua vulnerabilidade social (FUNAI, 2012a, p. 6).

Neste sentido, o documento aponta ainda que na Coordenadoria Regional da Funai de Passo Fundo, eram distribuídas naquele momento, 3.582 famílias indígenas recebiam cestas de alimentos.

Assim, a CGETNO/FUNAI afirma,

(...) enfatizamos que o fomento às atividades produtivas do PBSM é extremamente importante para as famílias indígenas, não só pelo aporte monetário, mas, sobretudo, por considerar a organização do trabalho em moldes familiares ou coletivos, por atender à demanda das comunidades por recursos financeiros (sem necessidade de reembolso ou prestações de contas muitas vezes complexas e de difícil entendimento para grande parte das famílias) e pela oportunidade de receber uma ATER continuada, ao longo do projeto, o que tem importante dimensão pedagógica, além de aumentar o potencial de sucesso dos projetos e de sustentabilidade futura desse investimento social, bem como possibilitar o cultivo de espécies destinadas ao autoconsumo, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional e para a geração de renda, em caso de excedentes, dinamizando a produção local (FUNAI, 2012a, p. 7).

A escolha das áreas a serem atendidas foi acordada entre a Funai, o MDS e o MDA, e “considerou inicialmente, áreas indígenas inseridas nos 41 municípios com maior número absoluto de indígenas extremamente pobres no meio rural (...), e a facilidade de logística para a implementação do Programa”. Posteriormente, definiu-se que a escolha das 12.000 famílias deveria focar, no âmbito dos 41 municípios, as áreas dos 16 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI’s) definidos como prioritários no Plano Emergencial de Saúde e SAN Indígenas, visto que, estes apresentavam o maior número absoluto de mortalidade infantil evitável em 2011.

O Quadro a seguir apresenta a abrangência das áreas eleitas naquele momento, com base nesse recorte e em critérios específicos que serão detalhados no próximo item:

Quadro 9 - Área de Abrangência do Público Indígena

DSEI/ CR	UF/Municípios	Povos e Terras Indígenas	Nº. de Famílias Contempladas com Fomento e ATER
Mato Grosso do Sul/CR Dourados – CR Ponta Porá	MS – 07 municípios	03 Povos em 19 T. I.	6.000
Xavante/CR Barra do Garças	MT – 06 municípios	01 Povo em 11 T. I.	1.500
Interior Sul/CR Passo Fundo	RS – 05 municípios	01 Povo em 06 T. I.	1.500

Leste de Roraima/CR Boa Vista	RR – 02 municípios	03 Povos em 01 T. I.	1.500
Alto Rio Solimões/CR Alto Solimões	AM – 04 municípios	01 Povo em 21 T. I.	1.500
TOTAL	05 Estados – 24 municípios	09 Povos em 58 T. I.	12.000

Fonte: FUNAI, 2012a

Considerando-se o universo de 65.275 indígenas em situação de extrema pobreza na área rural (calculadas com base na população indígena nesta situação no meio rural identificada pelo IBGE, dividida por cinco), as 12 mil famílias a serem atendidas pela Chamada Pública representam 14% dos indígenas naquela situação.

Foram definidos alguns critérios específicos, além dos acima citados, visando focar as comunidades com maior necessidade para o que seria a Chamada Pública de 2012. Assim, considerou-se:

- a) quanto à abrangência territorial (já elencados acima):
 - 41 municípios com maior número absoluto de indígenas extremamente pobres no meio rural;
 - 16 DSEI's definidos como prioritários no Plano de Atendimento à Saúde e Segurança Alimentar Indígena, com maior número absoluto de mortalidade infantil evitável;
- b) quanto ao perfil das comunidades a serem atendidas
 - comunidades em processo de desestruturação dos sistemas produtivos tradicionais e erosão genética de seus insumos;
 - comunidades onde ocorre deslocamento de mão-de-obra indígena por falta de condições de sobrevivência em suas terras;
 - áreas indígenas onde há escassez de recursos naturais;
 - áreas onde há assédio aos indígenas para cessão do uso do território indígena e dos recursos naturais nele existentes.

O documento também propõe algumas recomendações, visando atender as especificidades da ATER para o público indígena, de acordo com o que preconiza a Conferência Nacional de ATER, o Seminário Nacional de ATER Indígena, além de inúmeros

documentos e fóruns das diversas organizações indígenas. Neste caminho, é recomendado (FUNAI, 2012a, p. 13):

- a) que as instituições prestadoras de ATER sejam orientadas a priorizar a contratação de técnicos e técnicas oriundos das comunidades indígenas selecionadas, sempre que possível, e que sejam chamadas a definir estratégias claras para efetivar esta priorização;
- b) que as instituições de ATER sejam orientadas para compor suas equipes com pelo menos um profissional da área de Antropologia, preferencialmente com conhecimentos específicos sobre a área indígena ou grupo étnico a ser beneficiado;
- c) que se exija, no corpo da Chamada, que as instituições concorrentes tenham experiência mínima de trabalho com povos indígenas, preferencialmente, com comunidades das áreas selecionadas;
- d) que a Chamada Pública inclua estratégias de fortalecimento institucional das comunidades e de suas associações.

O capítulo do documento destinado à caracterização das áreas preferenciais, traz as informações sobre os municípios a serem incluídos pertencentes à Coordenação Regional da Funai de Passo Fundo e ligados ao Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI/Sesai) Interior Sul. Indicam-se, como municípios a serem incluídos na Chamada Pública: Cacique Doble, Charrua, Redentora, Tenente Portela e Erval Seco, além das Terras Indígenas nos municípios: Passo Grande do Rio Forquilha, Cacique Doble, Ligeiro, Guarita (abrangendo as etnias kaingang e guarani)

As 1500 famílias a serem atendidas pela Chamada Pública foram distribuídas por terra indígena, conforme números do quadro abaixo:

Quadro 10 – Famílias a serem atendidas por terra indígena no RS

Municípios	Nº de Famílias a serem incluídas na Chamada Pública
Cacique Doble	500
Charrua	
Redentora	1000
Tenente Portela	
Erval Seco	
TOTAL	1.500

Fonte: FUNAI, 2012a

Em 19 de setembro do mesmo ano, a CGETNO emite a Informação Técnica Nº 131/CGETNO/2012, por solicitação da SESAN/MDS, que “atualiza e complementa a IT 094/CGETNO, (...) com o objetivo de subsidiar manifestação da Funai junto ao MDS, quanto à oportunidade e pertinência do atendimento a 12 mil famílias (...), ainda em 2012”.

Ainda salienta,

esta manifestação foi solicitada durante reunião sobre o tema, realizada em 13/09/2012, da qual participaram representantes da Diretoria de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros órgãos do MDS; a Secretaria Executiva e a Diretoria de Povos e Comunidades Tradicionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e a Funai, entre outras instituições federais (FUNAI, 2012b, p. 1).

Nela, se reafirma que “a decisão quanto ao número de famílias a serem incluídas em 2012, 12 mil, foi tomada na Sala de Situação do PBSM, considerando a meta específica para povos e comunidades tradicionais, de 15% da meta global (...)”.

Informa que,

os critérios específicos (...) para indicação das comunidades beneficiárias e o desenho dos serviços de ATER da Chamada Pública foram definidos com base em orientações aprovadas na Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, a partir de proposta apresentada pela Sub-Comissão de Etnodesenvolvimento, em 2010; deliberações da I Conferência Nacional de ATER (2012); objetivos específicos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI (Decreto 7.747, de 05 de Junho de 2012); objetivo 0945 e respectivas metas do Programa de Proteção e Promoção dos Direitos Indígenas do PPA 2012-2015, referente à implementação da PNGATI (FUNAI, 2012b, p. 2).

Enfatiza ainda,

foi realizada uma Oficina de consulta aos indígenas sobre a Chamada Pública, com o objetivo de apresentação, debate e coleta das contribuições indígenas. Participaram desta Oficina os representantes da Subcomissão de Etnodesenvolvimento da CNPI e do Grupo de Trabalho Interministerial MDA e Ministério da Justiça/Funai, que tem como objeto a adequação das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável às especificidades dos povos indígenas (incluindo proposta relacionada à emissão da DAP). Pelo Governo Federal participaram técnicos da CGETNO, das Coordenações Regionais envolvidas na Chamada, além de representantes do MDS e do MDA. A proposta da Chamada foi bem acolhida pelos representantes indígenas, que aportaram importantes contribuições à implementação das ações. As contribuições já foram devidamente incorporadas ao texto da Chamada (FUNAI, 2012b, p. 3).

A IT 131, tece ainda comentários sobre medidas e estratégias necessárias à minimização de dos desafios e tensões a serem enfrentadas na implementação de uma Chamada de ATER. Assim, demonstra preocupações sobre a busca ativa, a emissão de DAP's, a capacitação das equipes de ATER e a dinâmica do Bolsa Família nestas comunidades.

Desta forma, entre outros apontamentos, sugere um maior dispêndio de tempo no esclarecimento da política pública na primeira atividade coletiva. “a Funai sugeriu, no texto da Chamada, que esta primeira reunião tenha duração de 16 horas para permitir melhor entendimento dos temas pelos indígenas (em outras Chamadas a duração destas reuniões é menor).” (FUNAI, 2012b, p. 6).

Sobre o “Potencial de acesso da Chamada por entidades de ATER”, a IT destaca “as instituições de ATER de todos os estados incluídos na Chamada, em maior ou menor medida, já desenvolvem ou desenvolveram experiências de trabalho junto aos Povos Indígenas na temática do desenvolvimento rural sustentável(...)”, (FUNAI, 2012b, p.7). Sobre o Rio Grande do Sul comenta,

no Rio Grande do Sul, a EMATER tem experiência e tradição de apoio aos povos indígenas, tendo desenvolvido políticas específicas de desenvolvimento rural sustentável, a exemplo do “Rio Grande do Sul Rural – RS Rural” (entre 1999-2002, durante o Governo de Olívio Dutra). Atualmente, o estado está bastante engajado no combate à extrema pobreza, tendo criado o “RS mais Igual”, que dialoga diretamente com o PBSM. (...). Além disso, o estado possui um Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), vinculado à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, com atribuição de promover políticas públicas voltadas aos direitos dos povos indígenas, e um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional plenamente instalado, os quais poderão apoiar as iniciativas, no que for pertinente (FUNAI, 2012b, p. 7).

Concluindo o documento, a CGETNO afirma ser “pertinente e desejável” que se atenda todas as 12.000 famílias nas áreas selecionadas para a Chamada Pública, mas considera que devido a (FUNAI, 2012b, p. 20):

i) o desafio relacionado à emissão da DAP, para o qual ainda não há uma estratégia claramente estabelecida, até o momento, em que pesem as tratativas sobre assunto;

ii) os desafios e dificuldades em algumas das áreas propostas para a Chamada Indígena, que exigirão tempo (escasso nesta altura do ano), para acordar estratégias entre as instituições federais e estados e implementá-las de forma a minimizar problemas, antes da implementação das ações;

iii) que, conforme avaliação na última reunião com o MDS (em 13/09/2012), não é possível publicar a Chamada com as 12 mil famílias ainda este ano, com cronograma diferenciado de atendimento aos lotes, ao longo de 2012-2013.

O documento da CGETNO insiste ainda (FUNAI, 2012b, p. 20-21), “concluimos que: a Funai deva se posicionar junto ao MDS, quanto à oportunidade e pertinência do atendimento à 12 mil famílias no âmbito Chamada Pública do Plano Brasil sem Miséria - PBSM, como segue:

1. Indicar para a Chamada de 2012, o atendimento aos dois lotes referentes aos estados do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul, que perfazem 3.000 famílias, nos quais há maior possibilidade imediata de êxito, conforme já previamente discutido na reunião do dia 13/09/2012;

2. Indicar um novo lote para atendimento, no Mato Grosso do Sul, conforme sugerido à Secretária da SESAN, Maya Tagagi, em reunião na Funai, em 19 de setembro de 2012. (...)

3. Pactuar o atendimento, em 2013, a todas as famílias das áreas não atendidas em 2012.”

Estas duas IT's da Funai, com informações apuradas sobre população, perfil produtivo, desafios, estratégias, potencialidades e dinâmicas dos povos e terras indígenas que compunham as 12.000 famílias com previsão de atendimento em todo o país, é reconhecido

pelos informantes do MDA e MDS, como documento fundamental para convencimento na tomada de decisão por parte da Sala de Situação do PBSM.

5.2.3.3 Acordo de cooperação MDA, MDS, SDR, EMATER

Outro acontecimento de relevância, foi a assinatura de Acordo de Cooperação celebrado entre a União, por intermédio dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS).

Este acordo, assinado em 12/07/2012 e publicado no Diário Oficial da União em 26/07/2012, tinha por objetivo “*a articulação institucional para a execução de ações de inclusão produtiva rural que compõem o Plano Brasil Sem Miséria para famílias de agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza*”. Previa o atendimento a 6.000 famílias com serviços de ATER e inclusão no Programa de Fomento às atividades produtivas rurais, com prazo de duração de 24 meses.

Definia as responsabilidades de cada ente envolvido, deixando implícito a necessidade de articulação dos entes para a consecução dos objetivos previstos.

Para o MDA, entre outras responsabilidades, estavam (BRASIL, 2012b, p. 2):

b) promover a capacitação das equipes técnicas da Emater/RS para prestação dos serviços de ATER utilizando a metodologia e o sistema de acompanhamento do PBSM;

c) oportunizar a 6.000 (seis mil) famílias de agricultores familiares em extrema pobreza atendidas pelos serviços de ATER BSM a inclusão no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (...);

f) promover o acesso à documentação civil e de apoio à produção, pelo Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, PNDTR, para famílias beneficiárias e demais pessoas residentes nos territórios de execução dos serviços de ATER BSM;

Ainda constavam a prestação de informações, o fomento ao acesso das famílias ao PAA e PNAE e a articulação de entrega de insumos.

Quanto ao MDS, previa-se (BRASIL, 2012b, p. 2-3):

b) oportunizar, a 6.000 (seis mil) famílias de agricultores familiares em extrema pobreza atendidas pelos serviços de ATER, a inclusão no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, pela transferência de recursos não-reembolsáveis no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), nos termos da Lei 12.512/2011;

c) articular a inclusão ou atualização cadastral dos beneficiários no Cadastro Único de Programas Sociais (CADUNICO);

Também constavam a prestação de informações, o fomento ao acesso das famílias ao PAA e PNAE e a articulação de entrega de insumos, o apoio à capacitação de técnicos, bem como a designação de profissional para coordenação e acompanhamento do acordo.

Os compromissos da SDR tinham principal foco no acesso à alimentação escolar (BRASIL, 2012b, p. 4):

a) garantir o cumprimento, por parte do governo estadual, da meta de aquisição de 30% da merenda escolar junto a agricultores familiares;

b) articular a participação dos municípios no esforço de ampliação da aquisição de produtos da agricultura familiar no âmbito do PNAE;

g) apresentar conjuntamente com a Emater/RS, plano de trabalho a ser aprovado pelo MDA e pelo MDS para operacionalização das atividades objeto deste acordo.

À Emater/RS cabia (BRASIL, 2012b, p. 4):

a) prestar serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) a 6000 famílias de agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza no Estado, utilizando a metodologia e o sistema de acompanhamento do PBSM;

b) dar suporte e apoio às prefeituras para realizar ações de busca ativa por meio da atualização do cadastro e da inclusão de novos beneficiários no Cadastro Único de Programas Sociais (CADUNICO);

c) emitir, no mínimo, 500 (quinhentas) Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) para famílias de agricultores que não a possuem e que se enquadrem nos critérios de inclusão do PBSM e atualizar os registros das famílias que já possuem DAP.

Todos os entes deveriam “designar formalmente um técnico de nível superior, integrante do respectivo quadro de pessoal permanente, incumbido de coordenar, direta e conjuntamente com os demais partícipes deste acordo, a execução deste Acordo e subsequentes “Ajustes de Implementação”.”

Em 18/07/2013, é assinado Termo Aditivo ao Acordo, com publicação no DOU em 04/09/2013, alterando a Cláusula Terceira – Das Responsabilidades, que basicamente aumentava o número de famílias atendidas no estado, de 6.000 para 11.000, bem como prorroga o Acordo para 24 meses a partir da data de assinatura deste aditivo.

Por meio deste ACT, a Emater/RS atuou como executora das ações de ATER, elaborando projetos de Inclusão Produtiva, realizando capacitações, acompanhamento e assessoramento para as famílias beneficiárias, que recebem do MDS, um valor de 2.400 reais para iniciar as atividades produtivas voltadas a qualificação da segurança e soberania alimentar e geração de renda. Atualmente participam do Programa Fomento à inclusão social e Produtiva 12.500 famílias, sendo 5396 atendidas a partir da primeira etapa do Acordo de Cooperação, que ocorreu entre Julho de 2012 a Julho de 2015; 4.104 agricultores familiares e 1500 indígenas atendidas pela segunda etapa ocorrida entre Julho de 2013 a Julho de 2015 e mais 1500 famílias indígenas atendidas por meio de chamada pública de ATER Indígena, ocorrida entre novembro de 2013 a dezembro de 2015 (BERBIGIER, 2016, p. 3).

De forma geral, atuação da Emater no Programa Fomento, abrangeria uma série de atividades, sumarizado no quadro 11.

Quadro 11 – Etapas do Acordo de Cooperação Técnica do PBSM

1ª Etapa do Acordo de Cooperação Técnica	- 69 municípios com maior concentração de pobreza rural - 5.396 famílias beneficiadas (Fomento + RS Mais Renda) para agricultores familiares e quilombolas
2ª Etapa do Acordo de Cooperação Técnica	- 216 municípios (31 indígenas) - 5.604 famílias beneficiadas (4.104 de agricultores familiares, pescadores artesanais e quilombolas e 1.500 de indígenas)
Chamada Pública de ATER Indígena	- 5 municípios - 1.500 famílias beneficiadas

Fonte: BERBIGIER (2016), adaptado pelo autor

5.3 FLUXO DAS SOLUÇÕES

Conforme John Kingdon (1995, p.232), “a melhor forma de entender o surgimento de alternativas para políticas públicas é vê-lo como um processo de seleção, análogo ao processo de seleção natural”, o qual o autor chama de “policy primeval soup” (sopa política primeva). Ilustra o autor, “inicialmente muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações. As origens de uma política podem parecer um pouco obscuras, difíceis de prever, entender ou estruturar” (KINGDON, 1995, p. 232).

No entanto, para Kingdon (1995), o processo de seleção entre as possíveis alternativas é mais visível que aquele de definição de suas origens. A utilização de critérios e padrões dão maior organicidade. Entre os critérios estão: a viabilidade técnica, a aceitação pela comunidade e a existência de custos toleráveis.

Analisando o Fluxo das Soluções no caso empírico do presente trabalho, podemos constatar como algumas alternativas se apresentaram e se constituíram para que houvesse a construção desta política.

5.3.1 Dependência de trajetória

Uma das alternativas foi o que Paul Pierson (2000), intitula *Path dependence*, ou dependência de trajetória ou caminho, aliados a ideia de retornos crescentes ou feedbacks positivos. Esta abordagem advém do Institucionalismo Histórico, principalmente a partir das contribuições de Peter Hall & Rosemary Taylor (2003).

Para Pierson,

a noção de dependência da trajetória é geralmente usada para sustentar alguns pontos importantes: padrões específicos de tempo (timing) e sequência (sequence) importam; partindo de condições semelhantes, uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível; grandes consequências podem resultar de eventos relativamente “pequenos” ou contingentes; cursos específicos de ação, uma vez iniciados, podem ser praticamente impossíveis de reverter; e, conseqüentemente, o desenvolvimento político é frequentemente pontuado por momentos críticos ou conjunturas que moldam os contornos básicos da vida social (PIERSON, 2000, p. 336).

Neste sentido, consideramos como inerentes a este processo de construção da política Chamada Pública de ATER Indígena os seguintes instrumentos legais:

- a) Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Também conhecida por Lei da Agricultura Familiar, que em seu artigo 3º, parágrafo 2º, inciso V inclui os povos indígenas como beneficiários das políticas destinadas à agricultura familiar. Também em seu artigo 5º, inciso III, define a ATER como uma das ações a serem implementadas para atingimento dos objetivos desta lei;
- b) Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010, que Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER;
- c) Decreto nº 7.215 de 15 de junho de 2010, que Regulamenta a Lei no 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER.

Assim, as trajetórias anteriores encorajam os *policy makers* a seguir no mesmo caminho.

Essa concepção de dependência da trajetória na qual as etapas anteriores em uma determinada direção induzem ainda mais movimento na mesma direção, é bem capturado pela ideia de retornos crescentes. Em processos de retornos crescentes, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória aumenta a cada passo dado nessa trajetória. Isto ocorre porque os benefícios relativos da ação atual comparados às opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo (PIERSON, 2000, p. 340).

Neste sentido, podemos arguir que a existência deste aparato legal e institucional fortalecem a sequência de tomadas de decisão no mesmo sentido. No entanto, para além disso, traremos à baila outros componentes que contribuíram para a efetivação desta política.

Segundo o ex-delegado do MDA no RS nas discussões dentro do Território da Cidadania Noroeste Colonial, ele mesmo constatou que “*não tinha nenhuma política (...) nenhuma política para os indígenas... que se adequasse a eles*” (Dados da pesquisa).

Desta forma, existia um certo constrangimento por parte do poder público em não conseguir apresentar à comunidade indígena propostas de melhoria às suas necessidades. O ex-delegado ainda reflete,

[...] não tinha nada para indígenas - moral da história. Não tinha mesmo. E a gente com a conversa: isso tem que ser construído, eu não estava enrolando aquela gente, eu estava dizendo a história (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Comenta ainda sobre o tempo em que leva entre o levantamento de uma demanda e a sua execução, conforme percebeu em sua vivência,

[...] fui oito anos delegado do MDA no RS, então pude acompanhar muitas demandas e acompanhar a construção da realização de uma resposta [...]. Entre a apresentação da demanda e a concretização, quatro anos [...] é mais ou menos isso, entre aquilo ali entrar e aquilo estar pronto, são quatro anos em geral (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Assim ficava a angústia de não haver ainda ferramentas para o pronto atendimento às solicitações da comunidade indígena da região Noroeste do RS,

[...] o território estava constituído, tinha o seu plano, mas a oferta de políticas públicas não contemplava essa gente... Vamos construir! E a dona Brasília: mas é sempre assim, para nós tem que construir. Não com estas palavras que estou te falando, mas era a mensagem dela: não está claro que nós somos os mais necessitados, e não é o objetivo, já que é um Território da Cidadania [...], e nós não vamos ter [...]. Aí eu disse para ela: olha a senhora tem razão [...], mais uma vez vocês não estão sendo atendidos, mas o que eu posso fazer é apresentar essa demanda, conversar com os setores encarregados no MDA [...] foi o que eu fiz. Fiz contato com o Argileu (Diretor do DATER) (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Na sequência, conforme indicado pelo diretor do DATER, a demanda foi encaminhada para a CGPCT/MDA, para que esta Coordenadoria apresentasse as especificidades necessárias para a Chamada, como local, público, recursos necessários, entre outros. Conforme relata o ex-delegado,

[...] foi para eles (CGPCT), para eles verem isso (especificações da chamada), acho que foi em 2010. Em 2010, conquistamos o Território e encaminhamos a demanda [...]. Não tinha recurso aquele ano para fazer e tão pouco encaminhada naquele ano para fazer a chamada” (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Para o ex-delegado, a possibilidade real de haver entidades que pudessem atender aos requisitos de uma chamada para ATER Indígena foi um dos principais argumentos para a futura definição de um edital específico, pois

A proposta estava lá encaminhada, e o RS foi o único estado que apresentou a demanda e apresentou capacidade de execução. Nesse sentido, foi fundamental a participação da Emater, porque [...] esse projeto não aconteceria para o Brasil inteiro, se o RS não tivesse permitido suficiente confiança no sucesso da empreitada (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Reforça ainda a preocupação que o MDA tinha em tentar garantir o sucesso dessas chamadas, a fim de comprovar a eficácia do formato jurídico “Chamada Pública”, que era um produto recente e necessitava lograr êxito.

Não era só a questão dos índios, mas a própria instituição ‘Chamada Pública’ estava dando seus primeiros passos e tinha que mostrar confiabilidade, até para se firmar. Não fosse isso, não existiria hoje a Agência (Anater), ela nasce disso, dessa forma de fazer (Entrevistado DFDA/RS, Dados da pesquisa).

Os dois relatos acima dão conta da preocupação em haver Chamadas com entidades proponentes e que pudessem dar conta da execução, visto que das Chamadas lançadas para atendimento aos povos indígenas, a maior parte não teve contratação, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 12 - Chamadas Públicas de ATER Indígena no âmbito do MDA

Chamada	Lotes	Local	Resultado
001/2013	1	Mato Grosso	Republicada em 2014
	2	Rio Grande do Sul	Contratada
003/2014	1, 2, 3 e 4	Amazonas	Não contratada
004/2014	1, 2 e 3	Acre	Desertas
007/2014	1 e 2	Mato Grosso do Sul	Desertas
008/2014	1 e 2	Roraima	Contratada e não concluída
009/2014	1	Alto Solimões	Deserta
001/2015	8 lotes	Semiárido Nordestino	3 lotes contratados

Fonte: MDA (2017) e informações da pesquisa.

Depois desse primeiro momento da construção da Chamada, baseada na demanda encaminhada pelo TC Noroeste Colonial à Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário/RS, com o repasse desta demanda ao Dater/MDA e CGPCT/MDA, entra em cena um novo componente importante que foi o Programa Brasil Sem Miséria, conforme apontado pelo entrevistado no CGPCT/MDA,

O governo, ainda em 2012, nos levantamentos que ele fez, ele percebeu que o público indígena e os povos e comunidades tradicionais estavam entre os principais grupos que compunham aquele público da extrema pobreza e, para mim, parece que foi a partir daí que eles (MDS) procuraram então a Funai e o MDA. E por meio do Brasil Sem Miséria, acreditavam que poderiam reduzir os índices de extrema

pobreza, porque essa população indígena, quilombola também, mas indígena principalmente, concentravam esses índices de extrema pobreza e que poderiam diminuir com uma atuação específica, via Chamada, via Fomento. [...] usando para isso a estrutura do MDA e da Funai (Entrevistado MDA, Dados da pesquisa).

Corroborar a informação do entrevistado da CGETNO/Funai,

A construção da Chamada de ATER como ela aconteceu? A partir da percepção de áreas críticas em termos principalmente de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), no começo nós procuramos dados tanto da Sesai, como do CadÚnico e também de relatos a partir das nossas Coordenações Regionais da Funai, de áreas que historicamente a gente sabia da carência, da deficiência, principalmente em termos de insegurança alimentar. Então a partir desses insumos..., foram listados os 41 municípios com pior IDH e que tinham uma presença forte, no país inteiro. A partir dessa lista fomos discutindo e fomos elencando cinco áreas-chave para enfrentamento dessa pobreza extrema, uma delas foi a região Noroeste do Rio Grande do Sul (Entrevistado Funai, Dados da Pesquisa).

Da mesma forma, o Coordenador-geral de Apoio a Povos e Comunidades Tradicionais da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS salienta sobre a demanda:

A demanda já era antiga, vinda das instituições sociais locais, cobrando extensão rural. Mas também do próprio Ministério Público Federal que cobrava ações visando diminuir a vulnerabilidade social a que estes povos estavam submetidos e da Funai, através de seus apontamentos sobre a situação (Entrevistado MDS, Dados da Pesquisa).

Manifesta o entrevistado da Funai ainda sobre a inclusão no Programa Fomento,

procuramos fazer o desenho de uma Chamada em que não somente houvesse a ATER, porque tanto os indígenas, como a nossa percepção aqui da Funai, estavam apontando que só a ATER não era suficiente para enfrentar o problema. Precisava de um aporte de recursos, mínimo que fosse para poder dar um primeiro passo de estruturação dos sistemas produtivos dos agricultores indígenas. E a partir de uma reivindicação deles mesmos, que ficou muito clara na Conferência de ATER Indígena que a gente realizou em 2012 e 2013, de que eles queriam pequenos projetos voltados mesmo para a família indígena, entendendo [...] tanto o conceito de família nuclear [...], como também de família extensa. Então, foi por reivindicação dos próprios indígenas esse modelo do Fomento estar apoiado nas famílias [...] (Entrevistado Funai, Dados da pesquisa).

5.3.2 Viabilidade técnica

Entendemos que a proposta de construção da Chamada de ATER Indígena apresentava viabilidade técnica, tanto pela imperiosa necessidade do suprimento de carências afetas a estas

comunidades indígenas, amplamente percorrida pelas Informações Técnicas 094 e 131/2012 da CGETNO/Funai, bem como pela possível presença de empresa de ATER disposta a concorrer no Edital, o que veio a se confirmar posteriormente.

Neste sentido, como explica a Coordenadora estadual da Chamada,

[...] aí, a partir desta batida na porta, então... e ainda nós não tínhamos... porque o edital não deixa claro que viria o dinheiro do Fomento, que aí o Lino de David (Presidente da Emater) disse: não, se não é colado com uma transferência de renda nós não vamos se meter (na chamada). E aí que nós chamamos então o quadro que já trabalhava nos municípios envolvidos, veio a Elenice de Cacique Doble, o Romeu (de Charrua), o Valdir (de Tenente Portela), (...). Para justamente... Tá vamos encarar? Não vamos? Quais são as nossas condicionantes? E até que a gente abriu a possibilidade da transferência daqueles que já estavam (na Emater) e se sinalizou a necessidade da contratação (de técnicos) e da contratação dos técnicos indígenas (Coordenadora estadual, Dados da pesquisa).

5.3.3 Aceitação

A proposta de uma Chamada Pública de ATER Indígena apresentava aceitação pelo Território da Cidadania Noroeste Colonial, que foi o canal inicial da demanda da liderança indígena. As lideranças indígenas e depois o restante da comunidade tinham aceitação, aliado à possibilidade do recurso do Programa de Fomento.

Os mediadores também tinham aceitação devido, principalmente à dependência de trajetória.

5.3.4 Custos aceitáveis

Como a política de ATER e o formato jurídico Chamada Pública, já eram políticas consolidadas, os custos já estavam aceitos e internalizados pelos agentes públicos e sociedade. Com este olhar, podemos refletir que a Chamada Pública de Ater Indígena, utiliza a trajetória de políticas públicas já existentes. No entanto, traz elementos diferenciados que desencadearam a sua construção e efetivação através de:

- a) demandas locais: as demandas represadas das comunidades indígenas do Noroeste do Rio Grande do Sul encontraram uma arena para discussão dentro do Território da Cidadania Noroeste Colonial (mesmo que inicialmente as demandas acabassem não

- sendo atendidas, criaram ambiente para que estas fossem levadas ao conhecimento do MDA, através de sua Delegacia Federal, na pessoa de seu delegado);
- b) instâncias diversas: o envolvimento de diferentes agentes e instâncias na construção da política, como MDA, MDS e Funai, além do protagonismo indígena;
 - c) aspectos específicos para a diversidade étnica: trouxe a necessidade de contratação de tradutores para determinados povos, propõem e privilegia a contratação de técnicos indígenas, norteia o foco da atuação da ATER nos princípios do etnodesenvolvimento e propõem aumento de carga horária na atividade “Orientação para Qualificação da Produção e Acesso às Políticas Públicas”, que em outras chamadas era de 8 horas e nesta passa a 16 horas, justamente para melhor inserir os indígenas no acesso a políticas públicas.

5.4 JANELAS DE OPORTUNIDADE

Podemos neste trabalho considerar como Janelas de Oportunidade dois momentos em separado. O primeiro, a homologação do Território da Cidadania Noroeste Colonial, que possibilitou a participação da voz indígena na apresentação de seus problemas e suas demandas. Neste sentido, conforme já dito, a conquista do Território havia se dado pela presença de grande população indígena na região e causava certo constrangimento aos agentes governamentais, em especial ao MDA o não atendimento a este público.

O segundo momento, a criação do Programa Brasil Sem Miséria, que ampliou significativamente os recursos de ATER a populações vulnerabilizadas e propiciou o aporte de recursos financeiros ao financiamento de projetos produtivos. Neste segundo momento, teve significativa importância a criação de Salas de Situação, onde empreendedores puderam fazer suas contribuições para escolha das áreas preferenciais.

5.5 EMPREENDEDORES

Consideramos as seguintes pessoas e instituições como empreendedores na construção da política pública Chamada Pública de ATER Indígena:

5.5.1 Nível Local/Regional

Em nível local/regional, o TCNC, através de seu articulador, Valmor Machado Soares, e do assessor Tarcísio Samborski, tiveram papel preponderante no acesso da comunidade indígena na arena de discussão e no encaminhamento de suas demandas.

Ainda no nível local, a participação, o envolvimento e a pressão das lideranças indígenas, principalmente do Cacique Valdones Joaquim na esfera política através da pressão junto à Emater, SDR e MDA e da representante da comunidade indígena no Codeter, sra. Brasília Ribeiro de Freitas pela sua assídua participação no TCNC e de sua persistência na defesa das demandas indígenas.

5.5.2 Nível Estadual

Em nível estadual, aparecem como empreendedores:

- a) o delegado do Desenvolvimento Agrário Nilton Pinho de Bem, que foi delegado na DFDA/RS por oito anos e depois assessor do Ministro do Desenvolvimento Agrário. Empregado da Emater/RS-Ascar cedido ao MDA, possuía grande acesso ao ministério em Brasília, bem como relação próxima com empreendedores locais/regionais, sendo desta forma, mediador essencial no processo de construção desta política de ATER Indígena;
- b) a antropóloga da Emater, Mariana de Andrade Soares, por vários trabalhos acadêmicos na área de ATER Indígena, o que conferia cientificidade à discussão, bem como pela militância junto à diretoria da Emater pela ampliação de atendimento junto às comunidades indígenas.

5.5.3 Nível Nacional

No nível nacional aparecem o MDA, MDS e Funai:

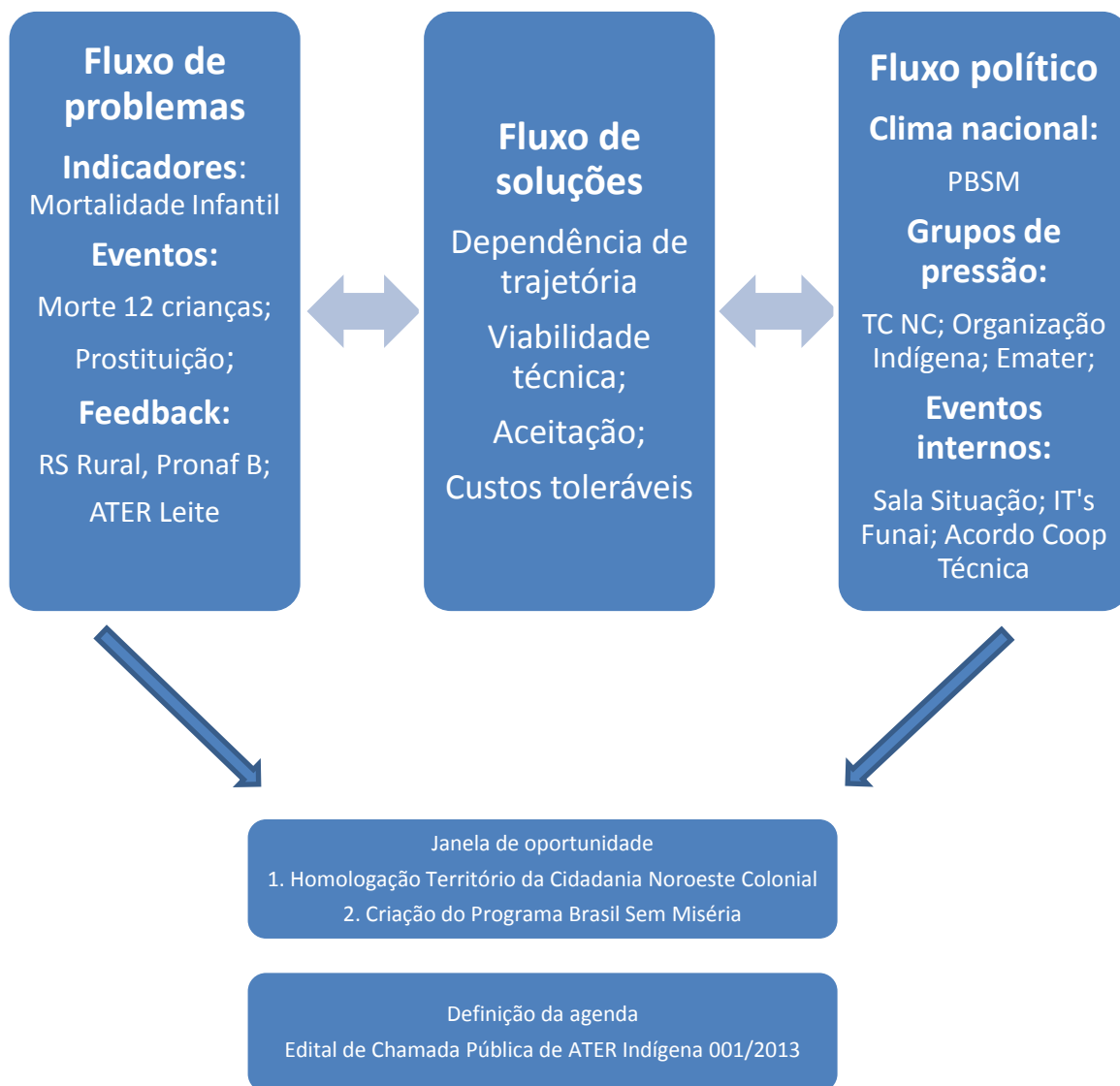
- a) no MDA, inicialmente Argileu Martins, Diretor do DATER que acolheu e encaminhou o pedido da DFDA/RS para análise preliminar de possível Chamada de ATER Indígena. Posteriormente, coube a Luiz Fernando Machado de Souza, Coordenador de Políticas para Povos Indígenas do CGPCT/MDA e Edmilton Cerqueira, Coordenador Geral do CGPCT/MDA, fazerem as tratativas junto à Funai e MDS para construção da Chamada; cabendo ao

MDA, principalmente a confecção do Edital e a alocação de recursos para a Chamada Pública de ATER;

- b) no MDS, foram protagonistas Camila Marins Carneiro, Analista Técnica de Políticas Sociais e Milton Marques do Nascimento, Coordenador-geral da Coordenação de Apoio a Povos e Comunidades Tradicionais da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS); quanto ao MDS, cabia a disponibilização de dados referentes ao CadUnico e recursos destinados ao Programa de Fomento.
- c) a Funai, através da CGETNO teve papel decisivo na efetivação da política em duas questões, uma a emissão das Informações Técnicas 094 e 131/2012 que deram sustentação técnica aos argumentos que embasaram tomada de decisão referente a número de famílias e áreas preferenciais, e outra, na produção teórico-conceitual que embasou a chamada referente aos princípios de etnodesenvolvimento. Foram empreendedores na Funai, Lilya da Silva Guedes Galetti, Coordenadora Geral da CGETNO, e Leiva Martins Pereira, que substituiu Lilya na Coordenação da CGETNO, ainda em 2012.

Na figura abaixo, o organograma demonstra os fluxos, a janela de oportunidade e a definição da agenda.

Figura 9 – Modelo dos Múltiplos Fluxos aplicado ao caso em estudo



Fonte: Dados da pesquisa

Desta forma, consideramos a criação desta política pública uma construção social realizada por muitas mãos e muitas vozes. Mesmo tendo uma ação governamental direta por conta das políticas públicas já praticadas, em especial pelo MDA, como por exemplo os Territórios da Cidadania e as chamadas de ATER já existentes, esta política de ATER Indígena não teria existido sem o protagonismo da comunidade indígena em requerer direitos através de uma arena existente. Aliado a isso, se fizeram necessárias as participações em vários momentos dos empreendedores governamentais e não governamentais que souberam o momento certo de acionar a construção da política.

Importante mencionar também o “clima nacional” existente no período de construção, o qual objetivava superar a extrema pobreza, facilitando a implementação de ações neste sentido, clima este não vivenciado em governos conservadores.

Além disso, convém ressaltar que a luta do povo Kaingang das Terras Indígenas do Guarita e Inhacorá pela conquista da Chamada de ATER se inicia a partir de 2010 com a sua exclusão na Chamada ATER Leite e, portanto, anterior à criação do Brasil Sem Miséria, demonstrando assim, a insistência destas comunidades na busca pela política pública de ATER. Assim, quando da efetivação da Chamada de ATER Indígena e do incremento do Programa Fomento, na Terra Indígena do Guarita houve uma facilidade de entendimento por ser uma conquista da comunidade, diferentemente das demais Terras Indígenas atendidas, onde a política chegou como todas as demais políticas até hoje chegaram, ou seja, no formato *top down*, sem discussão prévia com o público beneficiário.

E aqui reforçamos a teoria de Axel Honneth, sobre reconhecimento, pois a luta empreendida pelos Kaingang da TI Guarita para conquista da ATER Indígena se insere nesta perspectiva. Nas palavras da representante Kaingang no Codeter do TC Noroeste Colonial, sra. Brasília Ribeiro de Freitas, que foi uma das principais responsáveis nesta construção, fica explícito a busca pelo reconhecimento,

quando o Valmor (articulador TCNC), esse coitado, quanto chacoalhão ele levou por defender a comunidade indígena ... numa plenária que teve, ele disse assim: eu quero ver como que vai sair o relatório final do Território, porque as comunidades indígenas estão ficando fora e o Noroeste Colonial tem duas comunidades indígenas. O secretário da Secretaria Agropecuária Municipal de Três Passos se colocou de pé e disse assim: eu quero olhar a cara desse que tá defendendo essa bugrada³⁶ suja, vagabunda, drogada. Quando ele terminou de falar e ele sentou, eu disse: Ô seu moço, fica de pé, vamos conversar, eu sou índia, mas eu quero te ver de pé no meio do público pra todo mundo te enxergar. Isso que tu falou tu não pode provar, e eu posso provar o contrário... por quê o índio não trabalha? Porque ele não tem uma “porta” de trabalho que venha visualizar. Mas não que o índio não tenha capacidade, tem! Você não vê nos “pendão”, ônibus carregado de homem, mulher e juventude indígena? É 70% indígena. No frigorífico em Miraguaí, 60% dos que trabalham é índio. Nas maçãs, você já viu algum que não é índio ir trabalhar lá? Mão-de-obra escrava! Como tu vai fazer um “saco” e botar tudo dentro e dizer que ninguém presta? (Liderança indígena no Codeter, Dados da pesquisa).

Mas a luta por reconhecimento é contínua e incessante conforme destaca Dona Brasília,

Quantos índios aqui no Guarita com ensino superior pronto... Você já viu um índio lecionando num colégio fora da área (TI)? Já viu um índio trabalhando em qualquer

³⁶ Bugrada, derivativo de bugre, termo pejorativo utilizado para designar os indígenas, em especial os Kaingang.

outra entidade? É um preconceito muito grande, que isso tem que ser quebrado, esse tabu. Não pode ficar assim (...). É esse empoderamento que precisamos (Liderança Indígena no Codeter, Dados da pesquisa).

Como pontos controversos na construção da Chamada, podemos considerar principalmente dois fatores:

- a) O primeiro a exclusão da Terra Indígena do Inhacorá do escopo de terras beneficiárias, visto que esta comunidade participava dos mesmos fóruns de discussão dentro do TC Noroeste Colonial e possui problemas estruturais similares aos da TI Guarita. A sua não-inclusão, devido não estar entre os 41 municípios com maior número absoluto de indígenas extremamente pobres no meio rural, causou estranhamento pela comunidade.
- b) O segundo, o fato das definições do formato da chamada se dar no âmbito tecnocrático a partir da visão de especialistas, sem a participação indígena, a não ser na audição de elementos à Chamada em oficina de Consulta com lideranças nacionais, no entanto, percebe-se baixo envolvimento indígena na definição de parâmetros práticos, como definição das atividades a serem desenvolvidas.

Como sugere Miguel Jordão, analisando processos de ATER junto ao povo Terena, no Mato Grosso do Sul,

É considerável, que as políticas públicas e as ações para os povos indígenas sejam de caráter diferenciado, em razão do próprio modo de vida dessas populações, onde existem uns mais adeptos ao processo de modernização agrícola, e outras que ainda desenvolvem agricultura nos moldes tradicionais. Nesse sentido, há uma necessidade urgente de sistematizar melhor essas diferenças étnicas, devendo ser respeitado e entendido, tanto pelos técnicos e promotores da extensão rural quanto para os povos indígenas de que a forma e os temas da ATER dependem dos próprios indígenas, de acordo com seus usos, costumes, tradições e, principalmente, projetos de vida. E as metodologias e ações de trabalho devem ser elaboradas de acordo com cada etnia (JORDÃO, 2014, p. 144).

6 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CHAMADA DE ATER INDÍGENA E PROGRAMA DE FOMENTO NA TERRA INDÍGENA DO GUARITA

Abordaremos neste capítulo a avaliação da execução das políticas públicas Chamada Pública de ATER Indígena e Programa de Fomento. No primeiro tópico, analisaremos dados da Chamada Pública, a partir de questionários efetuados pela executora com os beneficiários após a efetivação de seu projeto produtivo, além do material das duas avaliações exigidas pela Chamada, complementado pelos relatos oriundos das entrevistas para a presente pesquisa.

Na sequência, traremos dos relatos e informações oriundas das entrevistas junto aos técnicos da Unidade Indígena e às famílias beneficiárias sobre as atividades realizadas, diálogo interétnico e as relações de gênero. Já no quinto tópico, traremos considerações de como a Chamada de ATER e o Programa de Fomento dialogaram com princípios do Etnodesenvolvimento.

6.1 OS RESULTADOS GLOBAIS DA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA

A Chamada Pública de ATER Indígena, faz parte do Lote 2 da Chamada Pública 001/2013, com a previsão de atendimento a 1.500 famílias indígenas no Estado do Rio Grande do Sul (dentre as 12.000 famílias previstas para todo o Brasil). Destas, foram atendidas 1.337 famílias, sendo 256 famílias na TI Ligeiro, no município de Charrua, 196 famílias na TI Cacique Doble e no acampamento Passo Grande do Forquilha, ambas no município de Cacique Doble. As demais, 885 famílias atendidas, pertenciam à TI Guarita, sendo 30 famílias Guarani e 855 famílias Kaingang, conforme resume o quadro abaixo. Neste capítulo, como recorte do trabalho, analisaremos as 855 famílias da etnia Kaingang, na Terra Indígena do Guarita, nos municípios de Tenente Portela e Redentora.

Quadro 13 – Famílias atendidas pela Chamada Pública 001/2013 Lote 2

Terra Indígena	Município	Etnia	Nº famílias
TI Ligeiro	Charrua	Kaingang	256
TI Cacique Doble e TI Passo Grande do Forquilha	Cacique Doble	Kaingang	196

TI Guarita	Tenente Portela e Redentora	Kaingang	855
TI Guarita	Erval Seco	Guarani	30

Fonte: Dados da pesquisa

Neste espaço, abordaremos as informações obtidas através da equipe da Unidade Indígena da Emater/RS-Ascar, a partir de formulário de avaliação realizado com as famílias beneficiárias, em suas residências na etapa Atualização do diagnóstico, da Chamada Pública e sistematizados pelo software online CDP AVALIAÇÃO disponibilizado através da Intranet da Emater/RS-Ascar.

Os dados referem-se a 810 famílias Kaingang entrevistadas. De um número inicial de 855 famílias que iniciaram a Chamada de ATER, houve a diminuição de 50 famílias, sendo que 24 beneficiários saíram do Guarita, 3 faleceram, 3 receberam a primeira parcela e desistiram do projeto, 22 famílias não receberam o recurso do Fomento, a maioria por possuir renda superior à estipulada pelo programa, sendo destas, 19 não quiseram receber ATER e, 1 separou-se e não possuía documento de identificação e preferiu não o fazer.

As famílias entrevistadas eram compostas pela estrutura abaixo discriminada:

Quadro 14 - Caracterização da família conforme sua composição

MEMBROS DA FAMÍLIA	Total	Percentual
Homem	2	0,25%
Homem+Filho	5	0,62%
Homem+Mulher	22	2,72%
Homem+Mulher+Filho(a)	615	75,92%
Mulher	9	1,11%
Mulher+Filho(a)	157	19,38%
Total	810	100,0%

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a

Percebe-se neste quadro, a ampla maioria de famílias compostas pelo modelo de família nuclear, composto por homem, mulher e filho(a), que significam 75,92% dos beneficiários. Chama a atenção ainda, a participação significativa de famílias compostas por mulher e filho(a), chegando a 19,38% do total.

No que concerne os aspectos produtivos e de segurança alimentar e nutricional, verifica-se que famílias que produziam para o autoconsumo atingiu um percentual de 96,54% e aquelas famílias que comercializavam, 18,89%. Este quadro é extremamente significativo

para os objetivos principais das políticas de enfrentamento à pobreza, quais sejam, a segurança alimentar e nutricional e a geração de renda.

Quadro 15 - Produção de alimentos para autoconsumo e comercialização na TI Guarita

Destino	Total	Percentual
autoconsumo	782	96,54%
comercialização	153	18,89%

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Este percentual, superou as expectativas previamente levantadas pela Executora, pois sabendo das dificuldades em trabalhar com públicos vulnerabilizados, esta colocou como meta na proposta técnica do Acordo de Cooperação Técnica, o “envolvimento de 80% das famílias em atividade de produção para autoconsumo” (BERBIGIER, 2016, p. 10). Desta forma, os índices da tabela acima, são altamente satisfatórios.

Reforçados pelas palavras da Coordenadora estadual,

Efetivamente, no Guarita 98% das famílias produziram algum alimento. Ou produziram uma horta, uma lavoura, um suíno, uma galinha, um ovo. Então, é muito mais do que se esperava, tanto por parte do MDA, como por parte do MDSA, como por parte da Emater, da resposta (Coordenadora estadual, Dados de campo).

A comercialização dos produtos teve percentual reduzido, se comparado à média estadual entre as famílias atendidas pelo Programa de Fomento, que foi de mais de 65%, segundo aponta BERBIGIER (2016). Esse baixo índice, pode ser em função da população indígena ter maior necessidade alimentar imediata, que os demais públicos, ou se deve à maior dificuldade de relação com os mercados, inclusive os mercados institucionais.

Abaixo, estão descritos os produtos consumidos e comercializados pelo público atendido na TI Guarita.

Quadro 16 – Composição da produção de alimentos nas famílias atendidas

Cultura	Consumo	Comercialização
Cultivos anuais		
Milho	399	13
Feijão	423	17
batata-doce	285	7
Mandioca	421	8
moranga/abóboras	41	3
Outros	79	22
Horticultura		

Cultura	Consumo	Comercialização
folhosas(alface/radiche/couve)	287	5
cenoura/beterraba/brócolis	139	1
plantas bioativas	17	-
Outros	63	-
Fruticultura		
citrus(laranja/bergamota/limão)	280	5
Pêssego	102	-
Outros	49	-
Produção Animal		
Aves	619	3
Suínos	444	5
Gado	303	1
Peixes	18	-
Outros Produtos		
Leite	26	-
Ovos	94	1
Queijo	2	-
Mel	7	-
Panificados	19	9
doces e conservas	7	3
Outros	95	94

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Observando o quadro acima, vale considerar a alta incidência nas culturas anuais de feijão, mandioca, milho e batata-doce. Produtos tradicionalmente cultivados pelos Kaingang, mas que em especial nos casos do feijão e do milho, ganham maior intensificação quando apoiados com políticas de distribuição de sementes.

Chama a atenção a produção de produtos olerícolas, que apresentaram no caso das folhosas (alface/radiche/couve) a produção citada em 287 famílias, e no caso do grupo de cenoura/beterraba/brócolis, com 139 famílias produtoras. Tendo inclusive, sido comercializadas.

No caso da Fruticultura, aparecem em destaque a produção de *citrus* (laranja/bergamota/limão) em 280 famílias e de pêssego em 102 famílias. No caso específico, deve ter influência positiva a distribuição em 2012/13 de mudas de laranja, bergamota e pêssego, através dos Projetos de “Inclusão Produtiva e Segurança Alimentar Indígena” com recursos do PPC/SDR– RS 2012.

Referente à Produção Animal, cita-se em especial a produção de aves e suínos, com 619 e 444 famílias produtoras respectivamente. Estas produções devem-se em grande parte aos projetos produtivos do Projeto de Fomento.

Avaliando as informações sobre produção de alimentos, contidas nos quadros acima, se faz necessária a reflexão sobre a validade destas políticas públicas ATER e de Fomento como potencializadoras de melhorias na segurança alimentar e nutricional das famílias atendidas.

Figura 10 – Produção para autoconsumo e comercialização - Horta



Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2015b

Relatos como o colocado abaixo, dão a dimensão da importância com a qual a comunidade se refere às políticas públicas tratadas nesta pesquisa e a relação delas com a segurança alimentar no dia-a-dia dos Kaingang,

Olha, melhorou porque nós empregamos o dinheiro, né, melhorou bastante (...) é uma coisa muito boa (a panificadora), vai ficar pros netos, porque faz macarrão, faz pão, faz bolacha. Aumentou a produção de bóia pros filhos e pros netos e... o que nós investimos na terra, tá dando, tá produzindo (Entrevistada Indígena 2, Dados de campo).

Segundo o relato da técnica indígena,

a maioria aqui não tinha horta, não tinha um chiqueirinho, não tinha nada em roda da casa. E daí hoje, dá uma volta por aí? [...] Parece que o pessoal já tá abrindo um pouco mais a mente e já tá vendo que não custa nada ter uma hortinha, ter... plantar um pé de fruta, que logo depois vai servir pros filhos mesmo, né! (Técnica indígena, Dados de campo).

No entanto, há de se considerar que em públicos historicamente vulnerabilizados, como é o caso dos Kaingang, a continuidade de ações e incrementos financeiros é primordial para passagem a um estado constante de melhoria de qualidade de vida.

Pois como cita uma técnica entrevistada,

[...] na verdade eu imaginava que ia aumentar mais a produção de alimentos, que durante o projeto aumentou. Não teve uma continuidade deles, como eu particularmente achava que ia ter. Comeu o frango, acabou... acabou. Terminou a semente, não tem mais semente, não tem mais nada (Técnico 2, Dados de campo).

Mas ressalta,

a avaliação que se faz da Chamada é que todos gostaram, que pelo menos naquele período tiveram produção, tiveram uma renda. Que aqueles fora da agricultura, que tinha padaria, costura [...] teve os que seguiram, que dali deram um salto, para vender panificados... para fazer costura, corte de cabelo, para muitas famílias foi... bah! (Técnico 2, Dados de campo).

A expressão *bah*, no contexto da frase, ressalta o aspecto positivo que a Chamada teve a estas famílias, melhorando sua renda e certamente a autoestima destas famílias.

Da mesma forma, o não prosseguimento em muitas atividades, como expresso na frase: “*Não teve uma continuidade deles, como eu particularmente achava que ia ter*”, desemboca em duas questões complexas e paralelas. A primeira, a falta de recurso livre para a aquisição de nova remessa de sementes, pintos, entre outros. A segunda, o histórico paternalismo levado a cabo nesta e em outras TI's, deixa o indivíduo à espera da vinda de “novo projeto” ou de que alguém resolva este problema por ele. E se resolvido, aquele dinheiro que ele investiu na compra da semente, teria sido gasto em vão.

A pluriatividade sempre esteve presente na vida das famílias Kaingang, seja através do artesanato, seja pela prestação de serviços especializados (saúde, educação) ou pela oferta de mão-de-obra na construção civil, agroindústrias, entre outros. Isto fica representado no quadro abaixo:

Quadro 17 - Participação de membros da família em atividades não-agrícolas

Possui atividade não-agrícola	Total	Percentual
SIM	157	19,38%
NÃO	653	80,62%

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Neste quadro destaca-se a participação em atividades não-agrícolas de 19,38% das famílias. Em geral, estas atividades abrangem a produção de artesanato e serviços fora da propriedade, como em serviços na construção civil, em residências urbanas, entre outros. Não se consideram as atividades agrícolas fora da propriedade, como trabalho de safristas em empresas agrícolas nas áreas de fruticultura (Serra Gaúcha) e produção de sementes de milho.

A constatação feita pelo quadro acima, exprime também a necessidade de se pensar o etnodesenvolvimento para além da produção agrícola, como tradicionalmente era pensado nas políticas públicas implantadas em comunidades indígenas. Desta forma, a Chamada de ATER e o Programa de Fomento, ao propiciar o protagonismo das famílias na escolha de seus projetos de vida, possibilitaram a visibilidade de inúmeras atividades não-agrícolas de forte importância na geração de renda a estas famílias, conforme veremos no tópico específico sobre os projetos produtivos.

Ao final da avaliação que a executora fazia sobre a Chamada de ATER e o Programa de Fomento, haviam perguntas relacionadas a percepções sobre o projeto, com foco na qualidade de vida das famílias beneficiadas.

Assim, conforme o quadro abaixo, 65,68% dos entrevistados afirmaram que a Qualidade de vida da família melhorou bastante com o projeto. Questionados **em quê** ocorreu a melhora, 628 famílias indicaram a Alimentação, seguido por Relacionamentos com outras pessoas, com 384 apontamentos e Renda, por 330 indicações.

Quadro 18 - Percepção das famílias sobre o Projeto

Melhoria na qualidade de vida	Total	Percentual
Muito pouca	27	3,33%
Pouca	251	30,99%
Bastante	532	65,68%

EM QUE?	
na renda	330
na alimentação	628
na saúde	254
na educação	29
no relacionamento da família	75
nos relacionamentos com outras pessoas	384

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Estas respostas, trazem como indicativo, que não apenas indicadores tangíveis, como dinheiro, ou quilos de feijão, por exemplo, foi lembrado, mas também questões subjetivas, como foi o caso de ralações interpessoais ou interfamiliares ou intrafamiliares. Resultados estes, mais duradouros e muitas vezes invisibilizados.

Alguns relatos, dão a amplitude destas políticas,

Teve muito progresso, para muitas pessoas. Que além de conhecer uma coisa nova do governo, pessoal da Emater, né. [...] Eu e minha família recebemos como um incentivo para avançar mais, naquilo que é nossos planos. Você não chega onde você quer, R\$ 2.400,00, mil e quatrocentos na primeira (parcela), mil na outra. Quando você chegou a sentir ele, já era, já terminou. Mas foi uma coisa assim, muito importante, porque nós conhecemos umas técnicas novas, conhecemos um jeito novo de fazer as coisas... criação de galinha, fizemos lavoura, plantamos feijão, entendeu? Então, foi investido dessa forma... E muitas pessoas que chegaram a ganhar, pegaram assim... compraram, não ganharam, compraram galinha, aprenderam a criar (Entrevistado Indígena 3, Dados de campo).

Constou também como item desta avaliação o questionamento sobre a autoconfiança que a família sentia e sua motivação e força para enfrentamentos à adversidade de suas realidades.

Conforme ilustrado no quadro abaixo, 95,44% dos beneficiários Kaingang da TI Guarita, informaram que sua autoconfiança aumentou, sendo que para 55,93% a autoconfiança aumentou bastante.

Quadro 19 - Autoconfiança dos beneficiários na TI Guarita

Autoconfiança	Total	Percentual
Aumento um pouco	320	39,51%
Aumentou bastante	453	55,93%
Diminuiu	5	0,62%
Ficou igual	32	3,95%

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Considerando o processo de educação não formal estabelecido por meio das ações extensionistas, avaliamos como importante a mensuração desta questão da autoconfiança, por ela estar intimamente relacionada com o grau de motivação necessário ao desenvolvimento de ações e atividades produtivas geradoras da inclusão social e produtiva das famílias. Situação que contribui para a autovalorização da família, da propriedade, e incentiva a adoção de atitudes que podem mudar muitas coisas na vida a partir da vontade, determinação, organização e acompanhamento técnico (BERBIGIER, 2016, p. 19).

Por fim, quando questionados quanto à satisfação no Projeto, a maioria, 50,37% considerou-se muito satisfeito, 47,04% declarou-se satisfeito e, apenas 2,59% declarou-se pouco satisfeito.

Quadro 20 - Grau de satisfação no projeto

Satisfação no Projeto	Total	Percentual
Muito satisfeito	408	50,37%
Satisfeito	381	47,04%
Pouco satisfeito	21	2,59%

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Possivelmente, muito desta satisfação tenha se dado, primeiro pela forma de escolha do destino do recurso ter sido definido pela família. Segundo, pelo sentimento de cidadania, expresso pelas visitas recebidas, pelas atividades coletivas em que participaram e pelos documentos civis encaminhados. Terceiro, pela relação criada com os técnicos durante a Chamada, e que naquele momento estavam também sendo de alguma forma avaliados.

A chamada previa também que a executora apoiasse uma série de atividades (sumarizadas no Anexo 2), além disso também envolvia a execução de outras atividades, não previstas previamente, como: mutirões de documentação, entrega de sementes e insumos advindos de outros programas governamentais, além de promover a inclusão social das famílias em outras demandas como água, habitação e programas de transferência de renda.

Apresentamos abaixo os números atingidos pela equipe da UIN Tenente Portela, no tocante às atividades contratadas pela Chamada. No primeiro quadro estão as atividades coletivas e no quadro seguinte as atividades individuais.

Quadro 21 - Atividades coletivas realizadas pela Unidade Indígena

	Objetivo	Atividade	Nº atividades	Total de Participantes	Famílias beneficiárias participantes	% efetivação (1)
1	Diagnóstico Comunitário	reunião	21	1500	806	94,3
2	Qualificação da produção e acesso a políticas públicas	reunião	32	1618	741	87,1
3	Tema: Segurança e soberania alimentar	oficina	16	1224	747	87,8
4	Avaliação intermediária	reunião	15	900	761	91,2
5	Tema: Implantação de hortas	oficina	14	869	743	89,1
6	Tema: Excursão	viagem	16	900	769	94,9
7	Avaliação final	seminário	15	1306	734	91,0

(1) Nota: a percentagem de efetivação refere-se à participação das famílias que estavam vinculadas à Chamada no momento da atividade.

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Quadro 22 - Atividades individuais realizadas pela Unidade Indígena

	Objetivo	Atividade	Famílias beneficiárias Participantes	% efetivação (1)
1	Mobilização e seleção famílias	Visita	855	100,0
2	Diagnostico da UPF	Visita	853	99,8
3	Elaboração de projeto estruturação produtiva familiar	projeto	851	99,5
4	Acompanhamento e orientação técnica	Visita	851	99,5
5	Acompanhamento e orientação técnica	Visita	848	99,2
6	Acompanhamento e orientação técnica	Visita	834	97,5
7	Acompanhamento e orientação técnica	Visita	819	95,8
8	Acompanhamento e orientação técnica	Visita	810	94,7
9	Atualização do diagnóstico	Visita	805	94,2
10	Acompanhamento e orientação técnica	Visita	807	94,4

(1) Nota: nas atividades individuais, a percentagem de efetivação, refere-se ao número inicial de 855 famílias.

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016a.

Nota-se que, tanto nas atividades individuais, como nas coletivas uma impressionante participação das famílias nas práticas realizadas.

Assim como previsto em outras chamadas públicas de ATER, esta contou com a exigência de atividades de recreação para as crianças das famílias envolvidas. Conforme informações da equipe da UIN, as atividades contavam com recreacionista da Emater, geralmente o pedagogo da equipe, acompanhado de alguém da comunidade que contribuía nas atividades.

As atividades previam brincadeiras de pula corda, vôlei, futebol, jogo de dama, moinho e lego, tendo a executora adquirido vários materiais para este fim, conforme a faixa etária. Ainda segundo depoimento dos técnicos, as crianças tinham “*fascínio pelos brinquedos*”. Esta recreação das crianças, possibilitavam maior tranquilidade às mães e pais, que conseguiam se ater mais às discussões nas reuniões e seminários.

Segundo comenta a coordenadora estadual da Chamada,

A recreação, principalmente em função de garantir a participação da mulher, em que ela pudesse participar ativamente no processo das ações de ATER e pudesse então ter esse espaço de garantir o cuidado com as crianças em esse espaço lúdico (Coordenadora Estadual, Dados de campo).

Ainda segundo os técnicos da UIN, pela efetividade e aceitação que a recreação teve no âmbito da Chamada, esta atividade foi sugerida ao MDA para que fizesse parte nas próximas Chamadas de ATER do Ministério.

6.1.1 A avaliação da execução da Chamada Publica ATER (001/2013) a partir dos dados do instrumento de avaliação previsto no projeto

Entre as ações contratadas estavam a realização de duas avaliações com os beneficiários. A primeira avaliação, discriminada como avaliação intermediária foi realizada em todos os setores, com a participação de 900 pessoas, sendo 761 famílias beneficiárias participantes, atingindo 91,2% de efetivação.

Desta avaliação, realizada entre fevereiro e abril de 2015 resultaram, os seguintes depoimentos dos beneficiários:

Quadro 23 – Avaliação pelos beneficiários - Intermediária

Pontos positivos:
<p><i>“ O projeto da Emater foi ótimo, as visitas e as reuniões também foram boas.”</i></p> <p><i>“ Os projetos precisam continuar, porque foi nota 10, porque deu pra pensar mais no futuro dos filhos e na alimentação.”</i></p> <p><i>“ Com os R\$ 2.400 que veio na minha conta comprei tudo que tinha prometido.”</i></p> <p><i>“ Eu achei bom o projeto que fizeram para nós, agora vai melhorar a minha vida.”</i></p> <p><i>“ O projeto que veio para mim foi muito bom, eu não tinha condições de realizar, mas agora eu realizei.”</i></p> <p><i>“ Melhorou a qualidade de vida de minha família, e o projeto foi bom para mim.”</i></p>
Pontos a melhorar:
<p><i>“ Eu queria que o valor fosse mais.”</i></p> <p><i>“ Todos deveriam ser incluídos, tem algumas pessoas que não estão recebendo. Queremos mais projetos, a renda melhorou um pouco mas precisa melhorar mais.”</i></p> <p><i>“ Melhorar o valor para aplicar na lavoura.”</i></p> <p><i>“ Eu acho que deveria ter para todos, pois todos precisam.”</i></p> <p><i>“ Ter mais visitas. Valor ser em uma parcela ou ter mais dinheiro para cada parcela.”</i></p> <p><i>“ O projeto deve envolver mais famílias, ter mais vezes as reuniões.”</i></p> <p><i>“ Ter oficinas de capacitação para quem quer.”</i></p> <p><i>“ Melhorar mais a minha lavoura para tratar as criações.”</i></p> <p><i>“ Queremos que o projeto continue dividido em duas parcelas. Queremos mais reuniões. Contribuiu para a renda da família.”</i></p>

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016b

A avaliação final, foi realizada no último trimestre de 2015, tendo como “*objetivo apresentar o balanço das atividades executadas ao longo do contrato; avaliar a eficiência e*

eficácia dos serviços de ATER; bem como as mudanças decorrentes desse serviço associado ao Programa Fomento à Inclusão Social e Produtiva” (EMATER/RS-ASCAR, 2016b). Nesta avaliação, além das famílias indígenas beneficiadas, participaram os integrantes do comitê gestor local, em sua maioria, formado por lideranças indígenas, representantes da Assistência Social Municipal, Coordenação Técnica Local da FUNAI, representante da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), escola e parceiros.

A dinâmica envolveu, inicialmente, uma apresentação da EMATER/RS sobre a execução da Chamada no Guarita, com os números atingidos, também a apresentação de vídeo institucional produzido na atividade de Avaliação Intermediária, contendo relatos e depoimentos de beneficiário(a)s sobre a execução do Projeto de Estruturação Produtiva na sua Unidade de Produção Familiar (UPF).

Após, foi realizado trabalho em grupo, com a participação de beneficiário(a)s, mediado por integrantes da equipe da EMATER/RS juntamente com representantes do comitê gestor local. A intenção de dividir em grupos foi oportunizar a fala de todo(a)s, garantindo o ritmo e tempo de cada participante. Foram propostas duas perguntas norteadoras: 1) O que foi bom e o que poderia melhorar ou ser diferente nesse trabalho que a EMATER/RS está realizando? e 2) Quais as coisas importantes que ainda precisam acontecer para continuar melhorando a sua vida?

Quadro 24 – Avaliação pelos beneficiários - Final

Pontos Positivos
<i>“Muito bom o projeto, pois a comunidade está caminhando por si própria.”</i>
<i>“Foi bom o projeto, porque antes não vinha dinheiro, agora está 100%.”</i>
<i>“O projeto está beneficiando a minha família, agora eu quero que a parcela venha de uma só vez. E quero a continuidade.”</i>
<i>“O projeto eu gostei, deu lucro das minhas coisas e também gostei das visitas dos técnicos, eles explicaram muitas coisas que eu não sabia.”</i>
<i>“A minha horta eu comprei as mudas e revendi para o mercado e para meus vizinhos e tem meus pintos, eu coloquei as galinhas no carro e saí vender.”</i>

“Que continue assim os projetos, foram bons, gerou renda para as famílias.”

“O trabalho da Emater foi muito bom, pois possibilitou várias famílias terem com que se sustentar.”

“Eu acho que o projeto deve continuar, pois gerou muitos pontos positivos, motivando o trabalho na agricultura.”

“O projeto possibilitou que as famílias se organizassem e se empenhassem em rumo de novas ideias para melhorar sua renda.”

“O projeto foi muito bom que com isso consegui comprar máquina, formas e forno e estou fazendo pão, cuca e bolacha para vender. Queria que continuasse assim pra mim adquirir mais coisas.”

“Com o projeto fizemos galinheiro, criamos frangos vendemos e tivemos um bom resultado. Se continuasse como projeto com certeza teríamos mais condições de criar.”

“Eu achei que melhorou minha vida, a renda ficou melhor e eu quero que o projeto continue.”

“Com o projeto melhorou a qualidade de vida e a renda do setor.”

“Gostei das reuniões, foi muito bom.”

Pontos a melhorar

“Continuar o projeto, incluir mais famílias, aumentar o recurso do projeto e o valor”.

“Continuar o acompanhamento técnico da Emater e capacitar pessoas do projeto pela Emater.”

“Para melhorar a Chamada era preciso aumentar o valor do projeto para R\$ 5.000,00 e incluir os aposentados.”

“Este projeto é muito bom queremos que saia mais projetos assim.”

“Queremos que melhore o valor do projeto para nós fazermos mais coisas para nossa família.”

“Está bom, mas pode incluir mais famílias.”

“Este projeto foi bom que seja sempre assim individual para cada um saber o que fazer.”

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2016b

6.1.2 Outros resultados: a formação do Comitê Gestor Local

Como forma de facilitar a busca por beneficiários, socializar as informações e diminuir incoerências na seleção das famílias, em cada setor foi criado um comitê gestor. Estes comitês, contavam com a participação das lideranças (Capitães ou outra hierarquia), de segmentos como educação (professores, Círculo de Pais e Mestres), saúde (Agentes Indígenas de Saúde), saneamento (Agentes Indígenas de Saneamento, igrejas, associações, jovens, mulheres no caso do Setor Km-10, de representante da Rádio Comunitária Cacique Fongue. Tiveram ação durante a seleção e no final da seleção para avaliação e eventuais alterações.

Segundo a Coordenadora Estadual, mesmo não sendo uma condicionalidade imposta pelo MDA e MDS, a formação dos comitês gestores locais foi uma forma que a executora encontrou para fortalecer a participação dos atores locais, que são quem melhor conhecem a realidade onde a Chamada acontece, e que tem enorme potencial para colaborar com o êxito do processo. Segundo ela,

Nós (Emater) entendemos como um espaço de articulação. A ideia deste comitê era justamente criar esses espaços envolvendo as lideranças, as outras entidades que trabalham com os indígenas, a Sesai, a Funai... tentamos muito, mais a questão da Assistência Social, mais essa articulação a nível municipal também. Mas isso é uma proposição que foi feita pela Emater na execução do Programa Fomento que começou com agricultores familiares das primeiras 6.000 famílias, na Serra do Botucará (Coordenadora Estadual, Dados de campo).

No Guarita, entre os Kaingang, foram 15 comitês, envolvendo diretamente 108 pessoas das comunidades, com uma média de 7,2 participantes por comitê, tendo casos, como no setor Pedra Lisa, em que o comitê contou com 11 participantes.

Quadro 25 – Participação nos Comitês Gestores Locais

Setor	Nº participantes
ABC	6
Bananeira	9
Capoeira dos Amaros	5
Linha Esperança	6
Estiva	6
Katiu Gríá	8

Setor	Nº participantes
Km 10	7
Laranjeira	8
Linha Mó	7
Linha São Paulo	7
Mato Queimado	6
Pau Escrito	8
Pedra Lisa	11
São João Irapuá	6
Três Soitas	8
Total	108
Média por setor	7,2

Fonte: Dados da Pesquisa.

Na percepção de um técnico da UIN,

[...] foram criados os comitês locais, aí o que eles ajudaram: eles ajudaram para trazer as famílias que não estavam (na lista de beneficiários do Programa Bolsa Família), tinham famílias novas, às vezes tinha casal novo com criança pequena, que não estavam ainda, aí eles ajudaram a trazer, que foi a Busca Ativa, né. No caso dessas famílias, eles se cadastraram, quem não ‘tava’ ainda, e foi através desse comitê (Técnica 2, Dados de campo).

6.2 A AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA FOMENTO NA TI GUARITA ATRAVÉS DA PERCEPÇÃO DOS ENVOLVIDOS

As entrevistas realizadas visavam fazer um levantamento de cunho muito mais qualitativo que quantitativo, sobretudo relacionados ao Programa Fomento na TI Guarita, que envolveu o desenvolvimento de atividades produtivas, ao mesmo tempo em que se manteve o cuidado de não transmitir a impressão ao entrevistado, de ser uma pesquisa de cunho fiscalizatório, já que o pesquisador é empregado da empresa que foi a executora da Chamada e em período anterior à chamada e realizou diversas atividades junto a estas comunidades e portanto, era conhecido de muitos indígenas.

Cabe acrescentar que entre o período das duas etapas de entrevistas, novembro de 2016 e março/abril de 2017, houve a divulgação da ampliação de Acordo de Cooperação Técnica, entre MDSA, SEAD, SDR e Emater, com previsão de beneficiar através do Programa de Fomento no estado, 1.400 famílias de agricultores familiares, indígenas,

quilombolas e pescadores artesanais. Destas, 400 famílias atendidas serão da Terra Indígena do Guarita.

Desta forma, observamos uma sutil alteração nas entrevistas. Naquelas realizadas em novembro, havia no momento final da entrevista, quando se abria espaço para outras considerações um sentimento de ansiedade, para que houvesse continuidade do projeto. Ansiedade esta, minimizada na segunda etapa.

O Programa de Fomento possibilitava a utilização de recursos tanto em projetos coletivos, com mais de uma família integrando o mesmo projeto, como em projetos individuais, o projeto pensado e gerido apenas pela família beneficiária.

Na TI Guarita, todos os projetos produtivos foram de caráter individual. Podemos apontar alguns dos possíveis motivos que tenderam a levar as famílias a esta escolha e não à coletivização das atividades, baseado em nossa experiência de trabalho pregressa com estes grupos:

- a) histórico tutelar: sempre alguém (Estado, SPI, Funai, lideranças, entre outros) definiam o que era melhor para o índio;
- b) as políticas públicas anteriores sempre trabalharam a mesma lógica tutelar, como envio de alimentos, sementes, insumos, máquinas e equipamentos, que em muitos momentos não atenderam de forma parcial a todas as famílias;
- c) várias experiências de empreendimentos coletivos no Guarita não foram positivas, como padaria, criação de suínos, ferraria, olaria, entre outras;
- d) projetos coletivos tendem a ser interpretados como “da liderança” e portanto, não acessível à totalidade dos beneficiários;
- e) a possibilidade de libertação das famílias deste sistema secular de dependência do *outro*, ao poder escolher e gerir o seu benefício.

Neste sentido, em muitas das entrevistas, quando os beneficiários eram interpelados sobre o porquê de não se fazer projetos coletivos a resposta era: “...*para não dar briga*”,

“...*cada um cuida do seu*”, “*é mais fácil...*”, “...*evita inimizade*”, “...*de graça ninguém valoriza*”.

Um entrevistado comenta:

eu, como Capitão aquela vez, falei também para fazer em grupo, mas não deu certo... então nós como liderança ‘autorizemo’ o pessoal que fizesse individual, daí eles acharam melhor... porque se ‘fazê’ em grupo... talvez... vamos supor que nós quatro ‘fizemo’ grupo e... às ‘vez’ tem pessoas que trabalha no calor, né... no frio... (...) e no nosso grupo... vamos supor que ‘fizemo’ grupo, e um ‘qué’ só ‘tá’ no grupo e não ‘ajudá’, não ajuda. Daí isso aí eu comentei também com o pessoal, que... o que acharia: fazer o grupo ou individual, daí acharam de fazer o individual, ‘prá’ que cada um cuidasse do seu (Entrevistado Indígena 5, Dados de Campo).

Outro aspecto foi a possibilidade da família poder optar por mais de uma atividade produtiva, incluindo atividades não-agrícolas. Neste sentido, verificou-se que entre os entrevistados, todos optaram por mais de uma atividade produtiva. Conforme observado no quadro abaixo:

Quadro 26 - Atividades desenvolvidas no Programa Fomento pelos entrevistados

Entrevistado	Setor	Número Atividades	Atividades
1	Pedra Lisa	2	Máquina Costura; Pequenas criações
2	ABC	3	Panificação; Pequenas criações; Pequena construção
3	Três Soitas	4	Horta; Novilha; Pequena construção; Pomar
4	Linha Esperança	3	Lavoura; Pequenas criações; Horta
5	Km 10	4	Pequena construção; Pequenas criações; Equipamentos; Horta
6	Pau Escrito	3	Pequenas criações; Equipamentos; Ferramentas
7	Linha Mó	3	Pequenas criações; Pomar; Novilha
8	Bananeira	4	Pequenas construções; Pequenas criações; Horta; Ferramentas
9	São João Irapuá	4	Horta; Animais serviço; Pequenas criações; Equipamentos
10	Mato Queimado	3	Pequena construção; Pequenas criações; Animais serviço
11	Linha São Paulo	4	Horta; Lavoura; Pomar; Pequenas criações
12	Estiva	3	Costura; Equipamento; Animais serviço
13	Laranjeira	4	Pequena construção; Horta; Pomar; Pequenas criações
14	Missão	3	Pequenas criações; Costura; Equipamentos
15	Katiu Griá	3	Horta; Pequenas criações; Pequena construção
Média atividades por família		3,33	

Fonte: Dados da pesquisa.

No contexto geral da TI Guarita aparecem 20 atividades desenvolvidas, segundo relatório da UIN/Emater. Algumas delas destacam-se pelo alto índice de incidência como,

Pequenas construções, Aves, Suínos, Boi serviço/Novilhas, Horta doméstica e Equipamentos, que estiveram presentes em 80,02%, 70,04%, 58,05%, 54,05%, 39,95% e 39,95% dos projetos das famílias beneficiadas, respectivamente.

Atividades não-agrícolas como Artesanato, Panificados, Corte e costura, Lavanderia, Cabelereiro e manicure, somados, tiveram uma incidência em 31,02% dos projetos encaminhados.

No quadro abaixo, estão listadas todas as atividades projetadas, bem como o número de projetos e a porcentagem de incidência das mesmas entre as famílias.

Quadro 27 - Atividades desenvolvidas pelo Programa Fomento na TI Guarita

Atividade	Nº de projetos	Porcentagem
Pequenas construções	681	80,02
Aves	596	70,04
Suínos	494	58,05
Boi serviço/Novilhas	460	54,05
Horta doméstica	340	39,95
Equipamentos	340	39,95
Ferramentas	281	33,02
Pomar doméstico	179	21,03
Lavoura	170	19,98
Artesanato	153	17,98
Panificados	51	5,99
Peixes	30	3,53
Lavanderia	27	3,17
Corte e Costura	21	2,47
Cabelereiro e manicure	12	1,41
Reflorestamento	3	0,35
Abelhas	1	0,12
Cabritos	1	0,12
Cavalo	1	0,12

Fonte: EMATER/RS-ASCAR, 2015b

[...] foi comprado com o dinheiro que veio. A minha irmã investiu ali, ela comprou máquina industrial (de costura). [...] ela faz roupa, levam o tecido pra ela e ela faz, faz pra fora (Entrevistada Indígena 2, Dados de campo).

Essa oportunidade que a política pública permitia à família, de escolher seu projeto produtivo adequado à sua real necessidade, possibilitou que o destino do recurso fosse o mais

adequado a cada situação. Neste sentido, visualizou-se demandas de médio e longo prazo, objetivando além da segurança alimentar, também a geração de renda.

6.3 SOBRE AS FORMAS DE ESTABELECIMENTO DE UM DIÁLOGO INTERÉTNICO

[...] em lugar de *confronto étnico* – algo corrente nos programas desenvolvimentistas – haveria de se esperar um encontro entre interlocutores imbuídos menos de verdades e mais de pontos de vista. Mas seria de se esperar também que a responsabilidade moral de viabilizar a interlocução estaria nas mãos do setor indigenista, convencido – por seu lado – do espírito e, em consequência, dos princípios do Etnodesenvolvimento (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p. 219).

Abordaremos neste espaço, como se estabeleceu e como se tratou do diálogo interétnico na Chamada Pública de ATER e no Programa de Fomento, preconizando os conceitos de Etnodesenvolvimento e exigências que o Edital da Chamada previa.

Entre as condições que o Edital 001/2013 apontava, estavam a necessidade de equipe multidisciplinar, a participação de no mínimo um antropólogo e, preferencialmente a contratação de técnicos indígenas. Também destacava os princípios de autodeterminação, autonomia indígena, etnodesenvolvimento e protagonismo indígena.

A Emater/RS-Ascar, ganhadora do Edital, efetuou a contratação de três indígenas para atuarem na Chamada de ATER na TI Guarita. Dois Kaingang, um com formação em Agronomia e uma com formação em Magistério e um Guarani, com conhecimentos práticos e étnicos. Estas contratações visavam atender: a proposição preferencial do Edital (mesmo que não obrigatória); a pedidos das lideranças indígenas, o que melhoraria a relação inicial entre a contratada (Emater) e os povos indígenas; talvez não explícito, mas estas contratações facilitariam o diálogo interétnico no andamento da Chamada.

Pôde-se observar duas formas básicas de mediação neste diálogo:

- a) técnicos indígenas e
- b) lideranças indígenas.

Em relação aos técnicos, estes possibilitaram uma maior aceitação das famílias no início da Chamada. Em alguns setores indígenas a língua materna ainda é fortemente presente, havendo pessoas com dificuldades em se comunicar em português, sendo que estes se

dirigiam aos técnicos indígenas ou à liderança para tirar dúvidas. Nas palavras de um técnico entrevistado,

[...] quando eles tavam junto, a gente chegava nas primeiras vezes... eles não conheciam nós, fechavam a porta e sentavam lá fora. Tendo um da comunidade junto, já é outra coisa... é tranquilo [...]. Facilitou muito (Técnico 2, Dados de campo).

Corroborando também o depoimento de outro técnico,

Na questão do conhecimento da língua Kaingang, porque em alguns setores, ainda se tem dificuldade no português. A questão de traduzir... até entender o que queriam se expressar. Às vezes numa visita individual, a família... os mais idosos, tinham dificuldade em passar a ideia deles, e aí eles ajudavam bastante (Técnico 1, Dados de campo).

Por outro lado, as lideranças indígenas localmente constituídas e já citadas nesta dissertação, formavam outra zona de mediação. Foram exímios facilitadores na organização de locais de reunião; no chamamento das famílias para as reuniões e para a Busca Ativa; na indicação das famílias mais necessitadas, além de contribuírem no repasse de informações às famílias com maior dificuldade no diálogo interétnico, com tradução do português para o Kaingang e vice-versa. Também foram importantes na cobrança das famílias para efetivação dos projetos produtivos propostos.

Eventualmente, em alguns momentos, técnicos perceberam constrangimento de não-lideranças em falar quando as lideranças estavam junto às reuniões.

Outra ação realizada pela equipe executora da Chamada de ATER foi a participação constante nas reuniões semanais que a liderança indígena realiza toda segunda-feira na sede do cacicado, no setor Km-10. Geralmente participava o Chefe da Unidade Indígena, acompanhado de mais algum técnico da Unidade, bem como com eventuais participações da Gerência Regional de Ijuí e da Coordenadora Regional da Chamada.

Esta participação facilitava a divulgação entre os setores, das necessidades momentâneas da Unidade Indígena referente às ações em execução, bem como recebia as demandas da comunidade indígena de apoio da extensão rural.

Cabe salientar que, em acordo com os artigos 3º e 4º da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas que tratam sobre a autodeterminação e a autonomia indígena, a Emater/RS-Ascar acolheu e reconhece a autoridade sócio-política Kaingang,

baseada no sistema de cacicado e lideranças subordinadas a ele, conforme explicitadas anteriormente neste trabalho.

Nas entrevistas, pode-se perceber que nas relações uma sensibilidade respeitosa da equipe na condução dos trabalhos, perceptível na fala deste técnico da Funai, ao mesmo tempo que traz as diferentes conotações dos estranhamentos no processo de diálogo interétnico,

[...] fez com que o dinheiro circulasse dentro das próprias comunidades, um efeito muito interessante [...]. E teve esse respeito à autonomia da família para definir os projetos, isso foi muito interessante. Eu sou agrônomo de formação, fico imaginando se eu estivesse no lugar dos extensionistas, de repente ah... estou ali trabalhando com a família e a família define um projeto de costura [...], como técnico da área de (ciências) agrárias a gente fica meio assim..., mas a equipe soube respeitar, trabalhar e entender esse contexto mais amplo da ATER como forma de desenvolvimento social mesmo (Entrevistado Funai, Dados da pesquisa).

De acordo com os técnicos entrevistados, as formas de mobilização utilizadas durante a Chamada de ATER foram, reuniões com lideranças, reuniões coletivas em cada setor, os comitês gestores locais, a Busca Ativa, a utilização da Rádio Cacique Fongue, além da utilização da lista de beneficiários do Bolsa Família e visitas nas propriedades.

Segundo a técnica indígena falando sobre a mobilização,

[...] avisava o capitão, o capitão tem os seus 'polícia' na região aqui né... que eles saem de casa por casa avisando, e os do fundão, que muitas vezes não conseguem chegar, a gente avisava nas visitas (Técnica indígena, Dados de campo).

O relato explicita muito bem a importância da liderança indígena na mobilização das famílias. Esse empenho que houve, na comunidade, de receber a Chamada de ATER e o Programa de Fomento como conquistas da comunidade e porquanto, da liderança, possibilitou, em grande medida, os bons números e resultados percebidos pela comunidade, pela executora, e por esta pesquisa.

Quanto à Rádio Comunitária Cacique Fongue, com sede no Km-10 no município de Tenente Portela, os extensionistas tinham um programa semanal onde repassavam avisos e informativos sobre a Chamada de ATER e o Programa de Fomento. Em função do tamanho da Terra Indígena e da potência de transmissão, as informações não chegavam em todos os setores. Conforme relata a técnica indígena,

Pega mais lá aquela região de Portela (...), pra lá ajudava bastante. O pessoal dizia: ‘ouvi na rádio isso e isso...’. [...] e até mesmo na rádio nós dava no que podia aplicar o dinheiro... sempre tava comentando na rádio o que podia, o que não podia. Daí quando nós chegava nas casas já era bem mais fácil (Técnica indígena, Dados de campo).

Deve-se ainda comentar sobre a mobilização acerca da documentação civil dos indígenas. Através do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), criado pelo MDA em 2004, milhões de brasileiros e brasileiras deixaram de ser invisíveis ao Estado brasileiro.

Abaixo constam os mutirões realizados nos municípios que abrangem a TI Guarita, com dados do MDA e atualizados até 23/12/2015. Nota-se o alto número de documentos encaminhados, sendo que boa parte destes, foi ao público indígena.

Quadro 28 - Mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

Município	Nº mutirões	Nº documentos
Redentora	5	3463
Tenente Portela	6	3409
Eral Seco	3	1895
Total	14	8767

Fonte: MDA, 2015

Entre os mutirões acima especificados, dois foram realizados em setembro de 2013, no início da Chamada de ATER Indígena, nas localidades de São João do Irapuá (Redentora) e Três Soitas (Tenente Portela) e contou com o apoio da Unidade Indígena. Nestes, foram emitidas 409 carteiras de identidade (RG), 376 Cadastros de Pessoa Física (CPF's) e 200 carteiras de trabalho, totalizando 985 documentos. Além disso, a UIN também efetuou mutirão para a execução de 287 Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP's).

A equipe que atendeu a Chamada de ATER na TI Guarita, antes de iniciar os trabalhos de campo da Chamada, recebeu treinamento com um Curso de Orientação aos Agentes de ATER para atuação no Plano Brasil Sem Miséria e ATER Indígena. A capacitação inicial foi de 40 horas, com participação de equipe de formação da Emater, MDA, MDS e Funai.

Segundo relato da técnica indígena, esta capacitação cumpriu o objetivo de colocar a equipe a par da realidade de uma comunidade indígena,

[...] depois que começou aqui na área (a Chamada de ATER na TI Guarita) o pessoal já começou a entender porque aquele treinamento era diferente. Que nem o Daniel

que já tava trabalhando em outra chamada, o Daniel e o Celso, tiveram outra chamada, outro treinamento. Daí foram para aquele treinamento lá, acharam outra coisa né. Mas daí quando começamos a trabalhar aqui, viram que tinha mais relação (Técnica indígena, Dados de campo).

Além disso, o chefe da Unidade Indígena da Emater em Tenente Portela, era extensionista com larga experiência, de mais de 25 de extensão rural. Também participou da aplicação de recursos na Terra Indígena do Guarita no governo de Alceu Colares em 1994 e no RS RURAL no ano 2000, sendo bastante respeitado pela liderança indígena do Guarita e tendo com estes uma relação muito próxima.

Este fator, também contribuiu para que os trabalhos da Chamada Pública fluíssem sem grandes percalços junto às lideranças nos setores indígenas, facilitando o trabalho dos técnicos. Reforça-se a isso, as políticas públicas implementadas pela SDR através dos Projetos de Segurança Alimentar e Etnodesenvolvimento e operacionalizadas pelos escritórios locais da Emater de Tenente Portela e Redentora nos anos de 2012 e 2013, que aproximaram a Emater da comunidade indígena, ampliando enormemente os contatos até então existentes.

Com o advento da Chamada de ATER, a interação que houve entre a UIN e os indígenas propiciou uma ampliação entre as relações da extensão rural e a comunidade indígena, como exemplificado neste depoimento,

Muitos tinham vergonha inicialmente de procurar nós (técnicos não-índios), às vezes a gente ia na reunião, passava uma ideia de como seria o projeto e no final da reunião eles procuravam um técnico indígena para tirar a dúvida pessoal. E aí com o tempo, começaram a procurar nós, os técnicos não-indígenas né... para a dúvida pessoal, no seu projeto em específico. E aí com o tempo, agora no final a gente já tinha uma amizade muito grande né, diretamente com alguns assistidos nossos e muitos que nem eram nosso (assistido), conheciam a gente e atacava e conversava, tirava dúvida, mandava recado... então eles criaram uma amizade grande com a gente (Técnico 1, Dados de campo).

Necessário explicar, que, na fala acima, quando se diz *assistido*, refere-se à família assistida por aquele técnico. Na Chamada de ATER Indígena, assim como geralmente acontece nas demais, cada técnico era responsável por atender determinado número de famílias do início ao fim da chamada, a fim de reforçar os laços de confiança mútua, manter o mesmo padrão de atendimento e conhecimento da propriedade, bem como para facilitar a operacionalização da chamada.

Nessa mesma linha de pensamento, a questão do relacionamento *técnico/assistido* é intensificada a cada passo dado. Quanto maior o período de relação, melhor será essa relação,

E o pessoal da Emater? A educação do pessoal da Emater, o empenho do pessoal da Emater, sabe? O pessoal se empenharam, o pessoal se *'hermanaram'* no trabalho [...] Não vou dar 10 pra eles, vou dar 9,9 pra eles, porque merecem (Entrevistado Indígena 3, Dados de campo).

Quando questionado sobre o respeito à tradição Kaingang, o mesmo entrevistado afirma,

[...] por que além dela (Emater) respeitar, além dos meninos e meninas que trabalham aqui respeitar o meu índio, o sistema indígena, né, eles se adaptaram ao sistema. [...] A mensagem da comunidade né, assim, na humildade e tal, né, eles conseguiram captar e entrar naquele (sistema), né! (Entrevistado Indígena 3, Dados de campo).

E ressalta ainda como a equipe da UIN foi vista pela comunidade,

Sabe que... ó... o pessoal, os índios são... depois que dizer que querem bem a pessoa, eles querem bem mesmo, e a gurizada (técnicos e técnicas) deixaram uma lembrança muito boa (Entrevistado Indígena 3, Dados de campo).

Outro entrevistado, ao ser questionado se a família gostaria de receber visitas da ATER, mesmo sem recursos do Fomento, comentou,

O pessoal da Emater são bem-vindos para visitar, por tudo o que fizeram por nós (Entrevistado Indígena 15, Dados de campo).

Da mesma forma, outro entrevistado respondendo ao mesmo questionamento,

[...] onde os nossos parentes aqui da reserva aceitaram, sabe, eu acho que independente se tivesse ou não recurso pra isso, eu acho que tudo o que... esses encontros que o pessoal fazem, a nossa comunidade teria participação, teria participação sim, porque eles na verdade tão curioso pra saber o que é. Hoje a gente vê o nosso povo mais participativo. [...] Nós temos uma pessoa aqui, ele tá com 86 anos, mas é um homem forte e sempre tá ali na reunião participando da discussão. Ele pergunta, ele quer saber, independente da idade dele ou se ele vai participar do projeto (Entrevistado Indígena 13, Dados de campo).

Assim, percebeu-se o interesse dos entrevistados em seguir recebendo a ATER, independente do ingresso de recursos governamentais.

Ao panorama até agora apresentado, de uma interação bastante positiva na execução do projeto, não podemos também deixar de assinalar algumas dificuldades. Por exemplo, um

dos objetivos das ações relaciona-se à inserção e fomento a participação indígena no Programa de alimentação escolar (PNAE). Os técnicos, quando questionados sobre a pouca participação indígena no PNAE, argumentaram sobre a baixa demanda por preços não atrativos, pela questão da perenidade na entrega em relação à sazonalidade da produção e, também pela forma de pagamento efetuado, que é a pagamento futuro, enquanto os indígenas, preferem pagamento à vista. Outros empecilhos são a falta de documentação (Nota de Produtor Rural) e a falta de informação dos indígenas. Estas dificuldades denotam que, ainda existem muitos desafios no processo de constituição de um diálogo que propicie, formas concretas de bem-estar dessas populações, pautado pela compreensão plena das especificidades dos grupos e etnias envolvidas.

6.4 A PRESENÇA DA MULHER NO PROCESSO DE EXECUÇÃO

Uma das facetas percebidas na execução destas duas políticas públicas associadas foi o protagonismo da mulher indígena na definição dos projetos produtivos, fato potencializado com o aporte do recurso financeiro ser alocado na conta, em sua quase totalidade, no nome da mulher. Segundo relatório estadual da Executora do Programa Fomento,

O pagamento das famílias beneficiárias do Programa de Fomento seguiu o calendário de pagamento do Programa Bolsa Família, e foi feito preferencialmente através do Cartão do Programa Bolsa Família, ocorrendo situações em que o pagamento ocorreu por meio do Cartão do Cidadão (para os beneficiários que não possuem o Cartão Bolsa Família) ou ainda através de saque realizado diretamente por meio da “guia de pagamento off-line”, no caso de beneficiários sem o Cartão do Bolsa Família ou o Cartão do Cidadão, em geral, tendo as mulheres como titulares. Assim, esse recurso do Fomento foi distribuído majoritariamente às mulheres, fortalecendo a sua atuação e protagonismo na economia das unidades de produção (BERBIGIER, 2016, p. 6).

No mesmo relatório, a executora faz comentário pertinente sobre a importância desta relação de gênero através das políticas públicas,

Foram dispensados inúmeros esforços visando o fortalecimento da questão de gênero e a equidade de oportunidades entre as pessoas que vivem no mundo rural, com atenção especial às mulheres, buscando promover a sua inclusão econômica, social, e política, com o exercício da cidadania e de sua autonomia; acesso às informações sobre as políticas públicas de direitos sociais para as mulheres (documentação, previdência social, auxílio maternidade, auxílio doença, programas de saúde do trabalhador, etc.); valorização do conhecimento local e tradicional das mulheres (por exemplo, com resgate da biodiversidade local e de seu papel de guardiãs); melhoria no relacionamento da própria família; e o reconhecimento pelas próprias mulheres e por suas famílias do protagonismo por elas alcançado (BERBIGIER, 2016, p. 9).

Neste sentido, os técnicos entrevistados tecem comentários sobre a importância da mulher na tomada de decisão sobre os projetos produtivos,

A família, em geral decidiu em conjunto, a grande maioria... e bastante respeitaram a definição da mulher né, ela teve bastante peso na decisão do que fazer (Técnico 1, Dados de campo).

Comentam ainda sobre a forma de disponibilidade do recurso,

A mulher... na hora das reuniões, elas não falavam muito, mas depois, em casa elas ajudavam a tomar decisão. E até porque o dinheiro vinha no nome delas, daí os homens diziam: 'é o dinheiro dela' (Técnico 2, Dados de campo).

Chama a atenção também, a formalidade interna da família ao receber a visita, que era inicialmente atendida pelo homem,

O que a gente percebeu bastante que elas tinham a opinião delas. Elas influenciavam bastante... ah, vinha o homem, o homem que recebia a gente né... (...) até no final, o marido saía e deixava a mulher né, porque ele via que... não sei... que era da mulher aquele projeto (Técnico 3, Dados de Campo).

Também, as famílias indígenas entrevistadas fazem menção à participação da mulher na tomada de decisão,

só ela, só ela (decidiu)... é a manda-chuva (Entrevistado Indígena 2, Dados de campo).

Na sequência do comentário do marido, a esposa sustenta a afirmação,

Eu que ganhei, veio no meu nome. Veio no meu nome, então eu sei o que eu fiz, né (risos) (Entrevistada Indígena 2, Dados de campo).

Outro entrevistado também expressa a participação do casal na decisão final,

Eu, com a minha esposa, nós fizemos o acerto pra nós comprar aquilo, né. Porque aquele (técnico) que fez o projeto pra nós ali, que ele falou que é pra comprar as coisas assim (Entrevistado Indígena 4, Dados de campo).

Da mesma forma, em outra entrevista se expressa o momento da decisão,

[...] todos participaram (da decisão), na hora do mate (Entrevistado Indígena 9, Dados de campo).

A técnica indígena faz importante colocação sobre a importância do discurso da mulher no momento de expor a decisão da família, o que reivindica um papel de reconhecimento perante o outro,

Acho que a grande maioria (dos projetos) foi das mulheres. Porque daí, sempre que nós chegava, porque o Bolsa (Bolsa Família) tá no nome das mulheres. Então, a gente chegava pra conversar com a família, até mesmo eles já diziam: É com a mulher então, né. Mas eu acredito que quando nós não tava junto, ele dava opinião, mas na hora, ali, de dizer isso e isso, era a voz da mulher que a gente ouvia (Técnica indígena, Dados de campo).

A coordenadora estadual também tece comentários sobre a participação feminina e chama a atenção para a o *locus* da interlocução, que para ela em muitos momentos se dá em ambiente masculino,

Das relações de gênero eu acho isso, até foi muito né, o protagonismo... e em alguma medida eu acho que o homem participou ou a família inteira. Também tem isso, como a gente traz questões que... A chamada por si exigia a participação de 30% de mulheres e jovens, então, dentro da política de ATER tem a questão da equidade de gênero, de raça, etária, então se traz valores, princípios de uma sociedade não-indígena pra dentro. E a gente sabe que a mulher indígena tem a sua participação forte de decisão. O que me parece é que às vezes a interlocução dos não-índios com os índios, ela se dá na esfera masculina. São lideranças homens. [...] Mas se tu dá esse tempo pra discussão na unidade familiar, a decisão é da mulher (Coordenadora estadual, Dados de campo).

A partir dos comentários acima expostos, podemos arguir que as políticas públicas analisadas (Chamada de ATER + Fomento) trazem em seu escopo a busca pela simetria nas relações de gênero. Em seu processo de execução, identificam ações concretas que tocam esta questão, os quais, apresentam-se como uma das facetas do processo de luta pelo reconhecimento.

6.5 SOBRE AUTODETERMINAÇÃO, AUTONOMIA E RECONHECIMENTO

Achamos pertinente fazer um apanhado final sobre como a Chamada de ATER e o Programa de Fomento dialogaram com os princípios do etnodesenvolvimento. Assim, avaliaremos brevemente os princípios de autodeterminação³⁷ e autonomia indígena³⁸.

³⁷ DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. Nações Unidas 13 de setembro de 2007

Artigo 3 - Os povos indígenas têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, determinam livremente a sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

A condição de poder decidir sua forma de governança, seu modo de vida, suas escolhas, bem como a possibilidade de criar as normas que regem a sua conduta, são parte dos direitos conquistados pelos povos indígenas. Desta forma, é fundamental fazer uma análise de como as políticas públicas pesquisadas propiciam às famílias beneficiárias a premissa da escolha.

Assim, são relevantes alguns depoimentos colhidos na pesquisa referente a este componente apresentado na Chamada de ATER.

Para a coordenadora estadual da Chamada de ATER, um dos principais resultados alcançados, foi justamente esta construção de cidadania dos indígenas, através da autonomia,

Isso pra mim é romper... se tem um mérito, é a autonomia, é a questão cidadã, é a aprendizagem. Eu pego o dinheiro [...] como um processo cidadão mesmo (Coordenadora estadual, Dados de campo).

E reitera o papel preponderante das famílias na escolha de sua matriz produtiva,

Eu acho que o principal da política do Fomento é que realmente a família, ela tem a autonomia quanto à definição do seu projeto. Ela vai, se bem trabalhado, ele vai poder definir: bom, eu tenho mais um viés agrícola de produção, ou criação, ou, eu vou desenvolver meu trabalho com artesanato ou outra atividade não-agrícola. Então, essa definição, ela me parece central, em que pode daí visibilizar esse modo indígena (Coordenadora Estadual, Dados de campo).

Para o entrevistado no MDS, a chamada de ATER dialoga com propostas de etnodesenvolvimento no momento em que,

Potencializa os produtos locais, a produção agroecológica e os princípios da PNATER. Da mesma forma em que enfatiza o respeito cultural e trata o “olhar da pobreza” a partir de das várias aptidões e, por isso a importância das equipes multidisciplinares neste trabalho (Entrevistado MDS, Dados da Pesquisa).

Corroborar, da mesma forma, os depoimentos do técnico da Funai, enfatizando a diversidade de projetos, o que demonstra de certa forma a concretização do real desejo das famílias, compatibilizado através do diálogo interétnico,

³⁸ DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. Nações Unidas 13 de setembro de 2007

Artigo 4 - Os povos indígenas no exercício do seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou ao auto-governo nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, assim como os meios para financiar suas funções autônomas.

Também é uma premissa do Etnodesenvolvimento, o diálogo de saberes, o respeito à autonomia... a busca da própria autonomia das comunidades e dos protagonistas do processo, que são os próprios indígenas [...]. A gente teve uma surpresa boa, em termos do perfil dos projetos que vieram, porque a gente imaginava que viesse 100% coisas de agricultura, de pecuária. Por exemplo, teve casos de famílias em que o projeto era estruturar uma costura ali dentro da comunidade, prestação de serviços dentro da comunidade, lembro de outro que era moinho (engenho) de cana para fazer o melado, teve uma que estruturou a lavanderia. Fazer com que os recursos financeiros passassem a girar dentro das comunidades, retroalimentando coisas ali, [...] (Entrevistado Funai, Dados da pesquisa).

A autonomia pode ser considerada também na forma de aquisição dos bens oriundos da política pública. Diferentemente da maior parte das políticas anteriores, onde o Estado entregava o bem (sementes, insumos, equipamentos, alimentos, entre outros), nesta, a compra foi efetuada diretamente pelo beneficiário, sendo que nesta etapa houve o completo protagonismo da família,

A política por si, ela já tem esse viés de cidadão, e também de gestão. Porque ninguém compra e entrega lá, nem a associação, nem a entidade. Ela tem que, quando ir lá pegar o dinheiro, ter o livre arbítrio, se ela vai investir naquilo, se ela vai economizar um pouco e investir um pouco, ou se ela vai gastar o dinheiro com outra coisa. Isso cabe a ele e ao apoio da assistência técnica (Coordenadora estadual, Dados de campo).

Além disso, o protagonismo manifestou-se também na forma como os Kaingang do Guarita se inseriram na discussão da Chamada Pública de ATER, desde a construção da política, o que facilitou a aceitação da política pela comunidade, ampliando este protagonismo, o qual não foi percebido na mesma intensidade nas outras Terras Indígenas beneficiadas, conforme percebido no relato abaixo,

Por outro lado, ela é uma coisa nova, em termos de política para indígenas, porque diferente do Guarita, que foi lá e brigou no Território (da Cidadania) pela política, etcetera e tal. Nas outras áreas (indígenas) eles ficaram sabendo que seriam beneficiadas por nós, a executora. Eles não queriam no primeiro momento, houve um tensionamento quando a gente explicou as regras do programa. Porque há muito... principalmente em relação aos Kaingang, que é essa questão da centralidade política da liderança. Então é a liderança que busca os recursos e determina para quem (Coordenadora estadual, Dados de campo).

Por outro lado, vale mencionar a participação da executora neste processo, proporcionando meios, metodologias, vivências e discussões que fortalecem as capacidades das comunidades indígenas a se empoderarem nos processos de etnodesenvolvimento,

Dá para perceber que a Emater do Rio Grande do Sul, ela tem um diferencial em relação a outras entidades de ATER que a gente vê por aí, tanto públicas como privadas. E, eu atribuo isso, tanto à questão de historicamente terem uma série de governos onde se houve uma atenção para essas populações, então você já vai

criando um pouco de *know-how*, um pouco de sensibilidade para os PCT. Como também, da presença de técnicos, ou indígenas, ou que tenham uma vivência com indígenas, como é o caso da própria Mariana, que, para mim, foi uma escolha muito feliz ela coordenar essa chamada. Então, a Emater/RS é um ponto, digamos assim, fora da curva, da média geral das outras ATER's, com relação a essa abordagem da ATER Indígena (Entrevistado Funai, Dados da pesquisa).

Nesse contexto, as ações vislumbraram aspectos relacionados ao reconhecimento assim como a redistribuição. Tomando como base a abordagem proposta por Nancy Fraser (2001), podemos dizer que, por um lado estas políticas públicas visaram atenuar a marginalização econômica, a exploração do trabalho e a privação através da redistribuição de recursos financeiros e de apoio técnico.

No campo da exploração do trabalho e da marginalização econômica vale ressaltar que as poucas oportunidades de empregos disponíveis aos indígenas da TI Guarita são em trabalhos extremamente exaustivos, como é o caso de trabalho em frigoríficos e na colheita de maçãs e uva na Serra Gaúcha. No caso dos frigoríficos, há um nas imediações da TI, no município de Miraguai, além de outros na cidade de Chapecó/SC, distante 170 km de suas residências, implicando em transporte diário. Nestes empregos, utiliza-se mão-de-obra masculina e feminina, em contratos por tempo indeterminado. Já no caso da colheita de frutas na Serra, há uma quase totalidade de trabalhadores homens, que se deslocam por um período determinado (safra), com contratos temporários, retornando para a TI no final do contrato.

Nestes dois casos, há uma aceitação pelo emprego, não pela melhor opção, mas pela necessidade eminente da manutenção familiar. Assim, a política pública ao propiciar outra fonte de renda, possibilita o poder da escolha, em especial da mulher em se sujeitar ou não a determinado tipo de trabalho.

Também no campo da privação, a política atua no sentido de melhorar a realidade de muitas famílias em que o acesso a bens que propiciam qualidade de vida é restrito. Em primeira análise, até mesmo o acesso a bens alimentares era restrito a muitas famílias.

Por outro lado, as políticas públicas visaram o reconhecimento do grupo, com a valorização cultural, a sua promoção e o respeito às diferenças étnicas.

No campo da valorização, pode-se citar a aquisição de alimentos produzidos pelas famílias indígenas para uso nos encontros e reuniões da Chamada Pública de ATER. Foram comprados mandioca, batata-doce, galinhas e panificados das mulheres que optaram por

projetos produtivos de panificação, como bolachas, cucas e bolos. Esta valorização se dá em dois patamares, o primeiro do ingresso financeiro através do pagamento destes produtos às famílias e, o segundo, através do reconhecimento da qualidade dos produtos pela comunidade e pelos técnicos.

A promoção da cultura, através da participação indígena em vários eventos, como: Expotempo³⁹, Mostra dos Produtos da Nossa Terra⁴⁰, Feicap⁴¹, Mostra da Agrobiodiversidade⁴², Seminário GA TỸ GUARITA KI VENH KANHRO KAR KOJ FÃ⁴³, Encontro de Kofãs⁴⁴, entre outros. Nestes eventos, os indígenas apresentam seu artesanato, sua cultura, sua comida e sua dança, não necessariamente todas em cada evento.

Figura 11 – Panificados produzidos na TI Guarita e adquiridos pela executora



Fonte: EMATER/RS-ASCAR. Unidade Indígena (2016).

³⁹ Exposição-feira bi-anual realizada em Tenente Portela, de âmbito macrorregional

⁴⁰ Mostra microrregional envolvendo os municípios de Tenente Portela, Derrubadas, Vista Gaúcha e Barra do Guarita, visa a exposição de produtos produzidos nestes municípios, caracteriza-se por ser sediado em cada edição em um dos municípios partícipes

⁴¹ Exposição-feira bi-anual realizada no município de Três Passos, de âmbito macrorregional

⁴² Mostra anual realizada em Tenente Portela, com foco nos produtos da agrobiodiversidade

⁴³ Seminário Sabores e Saberes da Cultura Kaingang – Terra Indígena do Guarita, realizado no Km-10 em agosto de 2015.

⁴⁴ Ver mais em <http://www.emater.tche.br/site/noticias/detalhe-noticia.php?id=26046#.WXdQtOm1vIU>

Outros eventos de relevância para valorização dos indígenas foram os Jogos dos Povos Indígenas do RS, em 2014, realizados no Setor Km-10 da TI Guarita⁴⁵ onde participaram em torno de 2.000 indígenas de todo o estado. Também a realização em 2014 da 20ª Edição dos Jogos Rurais Sol a Sol de Tenente Portela, evento esportivo para o meio rural que acontece anualmente no município de Tenente Portela e que pela primeira vez foi sediado na TI Guarita, no Setor ABC.

A questão do respeito pode ser percebida, nas relações envolvidas durante o diálogo entre instituição e comunidade. Entre elas, o respeito à organização sócio-política Kaingang, inferindo autoridade ao cacique e suas lideranças locais, compartilhando ações e compromissos. Outra demonstração, foi a contratação dos indígenas e sua total aceitação por todo o grupo de trabalho da Chamada de ATER.

Assim, entendemos que estes itens se caracterizam como estratégias afirmativas de redistribuição e reconhecimento, pois suavizam efeitos de desigualdade, mas não avançam na supraestrutura.

Por outro lado, podemos sugerir como ocorrendo uma Estratégia Transformativa, em nível interno à família, com a desestabilização da decisão nucleada no androcentrismo, a partir da maior participação feminina na tomada de decisão familiar. Carece, no entanto, de ampliação desta participação para as decisões comunitárias, pois no caso específico dos Kaingang da TI Guarita, a arena para este debate ainda é majoritariamente masculina.

Ainda, com relação à Chamada Pública de ATER Indígena 001/2013, achamos oportuno comentar alguns pontos que poderiam ser melhorados em outras edições:

- a) o primeiro é referente ao número significativo de atividades coletivas dentro do período previsto para esta chamada, que foi de dois anos. Este excesso de atividades, por vezes tornava-se penoso para a equipe de extensionistas, pela complexidade de ações que cada atividade coletiva demanda, como mobilização, organização do local, alimentação, entre outros, além de diminuir o tempo disponível às visitas e planejamento dos projetos produtivos. Da mesma forma, para os beneficiários, acabava comprometendo a organização produtiva familiar, além de ocorrer uma participação massiva das mulheres, em detrimento à

⁴⁵ Evento realizado pela Fundergs, Prefeituras de Tenente Portela, Redentora e Miraguaí, com apoio da UNISC. Vídeo do evento pode ser acessado em <https://www.youtube.com/watch?v=pPpT6Q5RDJo>

participação masculina, o que por um lado fortaleceu o protagonismo da mulher nesta política, mas por outro, não avançou no debate no ambiente de decisão.

- b) da mesma forma, entendemos que na execução da Chamada, poderiam ter ocorrido avanços mais significativos na integração a outras políticas públicas, como PAA, PNAE, PGPMBIO, PROINF, MAIS GESTÃO, PNGATI, entre outras, o que potencializaria ainda mais as atividades realizadas pela Chamada de ATER.

Podemos considerar como resultado importante desta Chamada, a manutenção da Unidade Indígena da EMATER/RS-ASCAR em Tenente Portela com a disponibilidade de quatro profissionais para atendimento a toda a TI Guarita, visto que até então, haviam apenas atendimentos pontuais e raro a este povo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em conta as informações apresentadas pelo presente estudo e em perspectiva com os objetivos previamente propostos, podemos tecer algumas considerações que julgamos pertinentes à discussão do tema.

Primeiramente, podemos argumentar que conforme a periodização proposta de políticas públicas disponíveis aos indígenas, houve, com o passar do tempo, um avanço conceitual quanto à autonomia, à autodeterminação e ao protagonismo indígena. Nesta periodização propomos quatro períodos, sendo:

- a) viés fundiário e de proteção (1900 a 1980);
- b) viés de construção de direitos (1980 a 2000);
- c) viés de políticas públicas destinadas à agricultura familiar (1996 a 2010) e
- d) viés de construção de políticas de etnodesenvolvimento (a partir de 2010).

Assim, no primeiro período sobressai a demarcação de terras indígenas e a criação do SPILTN, substituído pelo SPI e posteriormente pela Funai. No segundo período, consideramos como marco o Estatuto do Índio em 1973 e a Constituição Federal em 1988, onde abole-se a condição tutelar do índio e ampliam-se outros direitos sociais, como previdência, saúde e educação. Já no terceiro período, consideramos o período de consolidação das políticas públicas destinadas à agricultura familiar, incluídos os povos indígenas, mas sem diferenciação em suas especificidades, como o Pronaf, o Programa Nacional de Habitação Rural, Programa Luz para Todos, PNAE, entre outras. Apenas no quarto período, há uma tentativa de estabelecimento de novo patamar dialógico entre o Estado, através de suas políticas públicas, com os povos indígenas, possibilitando a estes participação e protagonismo na condução das políticas. Mesmo que ainda em passos iniciais, possibilitam adquirir *expertise* local para, com seu potencial endógeno construir propostas em demanda às suas necessidades de forma mais concreta e específica.

Quanto à trajetória de construção da Chamada Pública de ATER Indígena, analisada a luz da abordagem do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, podemos constatar que esta política pública aconteceu devido a uma construção social envolvendo vários níveis de moderação. Por um lado, através de um aparato institucional consolidado, como MDA, Funai e Emater/RS-Ascar, por outro, através do protagonismo de lideranças da Terra Indígena do Guarita, que ousaram acessar uma arena de disputa, o Território da Cidadania Noroeste

Colonial, arena essa, permeável a essa participação sociocultural diversa, apoiados por empreendedores em nível local/regional e estadual.

Aliado a este protagonismo indígena e às instituições envolvidas, merece destaque o “clima nacional” predominante no período da construção, de combate à pobreza extrema, percebido através do slogan do governo à época “País rico é país sem pobreza”, e concretizado através do Plano Brasil Sem Miséria.

No tocante à avaliação da Chamada Pública de ATER Indígena, associada ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas, consideramos relevantes considerações acerca dos temas segurança alimentar, atividades não-agrícolas, comitê gestor local, projetos individuais, diálogo interétnico, gênero e autonomia.

Sendo a segurança alimentar o principal objetivo destas políticas públicas, podemos afirmar que seu papel foi cumprido, no momento em que 96,54% das famílias atendidas produziram para o autoconsumo. Ressalta-se, no entanto, que em públicos historicamente vulnerabilizados, a continuidade de ações e de aportes financeiros é primordial para passagem a um estado constante de melhoria de qualidade de vida. Referente ao tema Atividades não-agrícolas, constatamos que devido as metodologias utilizadas pela ATER e a flexibilidade proporcionada pelo Programa de Fomento fez com que parte das famílias beneficiárias utilizassem o recurso disponível para aquisição de bens com objetivos não agrícolas, demonstrando a importância de atividades de prestação de serviço para a renda das famílias.

Relativo ao tipo de projeto produtivo, constatou-se a totalidade de projetos individuais em oposição a nenhum projeto coletivo. Relacionamos esta não-coletivização a alguns motivos como histórico tutelar nas políticas anteriores; fracasso de experiências coletivas anteriores; não atendimento à totalidade das famílias e; possibilidade de independência do *outro*.

No tocante ao diálogo interétnico, enfatizamos a importância das mediações realizadas pelos técnicos indígenas contratados, bem como pelas lideranças indígenas internamente constituídas. Assim o diálogo interétnico foi facilitado e sendo constantemente ampliado entre a comunidade indígena e a comunidade de técnicos, reafirmando o que Roberto Cardoso de Oliveira denominou de comunidade intercultural. Ressalta-se a capacitação inicial dos extensionistas, realizado pela FUNAI, MDA, MDS e EMATER/RS-ASCAR, como fundamental para a compreensão destas relações interétnicas.

Na avaliação quanto à política de Gênero, percebeu-se o protagonismo das mulheres na definição dos projetos produtivos, no empoderamento pelo controle do recurso se dar pelas mãos da mulher e pela reivindicação deste protagonismo a ela.

Por derradeiro, entendemos que a luta pelo reconhecimento que os povos indígenas empreendem a cada dia, trouxe como resultado a formulação de políticas públicas melhor adequadas às suas necessidades, entendo este avanço como parte de um longo e complexo processo, do qual as instâncias adequadas à participação e protagonismo indígena são fundamentais. Assim, estas políticas específicas, foram indutoras dos princípios do etnodesenvolvimento, como protagonismo, autonomia e autodeterminação, proporcionado cidadania, seja pelo poder da escolha e da gestão do recurso, seja pelo protagonismo na construção da política. Desta forma, contribuem para abrandar injustiças econômicas e culturais, possibilitando mesmo que de forma parcial, avanços na luta por reconhecimento e redistribuição, em especial no atual momento, em que temos convivido com retrocessos sociais àqueles que mais necessitam.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S.L.; DECKERT, C.T.; SAUSEM, J.O. **A gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul**. VI ENAPEGS, São Paulo, 2012.
- ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR. **Plano de Cargos e Salários**. Porto Alegre. 2015. 232 p.
- ATHIAS, R. **A noção de identidade étnica na Antropologia brasileira**: de Roquette Pinto a Roberto Cardoso de Oliveira. Recife : Ed. Universitária da UFPE, 2007.134 p.
- AZANHA, G. Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMAN, M. (Org.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas**: bases para uma nova política indigenista. 2001.
- BANIWA, G. Um “olhar indígena” sobre assistência técnica e extensão rural. In: VERDUM, R. (Org.) **Assistência técnica e financeira para o desenvolvimento indígena**: possibilidades e desafios para políticas públicas. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa Livraria/NEAD, MDA, 2005. p. 79-102.
- BAPTISTA, M. M. **O mbyá reko (modo de ser guarani) e as políticas públicas na região metropolitana de Porto Alegre**: uma discussão sobre o etnodesenvolvimento. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- BARROS, H. Desnutrição causa morte de 12 crianças índias no sul. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, p. 11, 12 mar. 2001. Disponível em <https://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=81455>. Acesso em 18 jan. 2017.
- BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.
- BERBIGIER, M.M. (Org.), **ATER como estratégia de inclusão social e produtiva**: Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – Resultados e reflexões. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, set. 2016.
- BERGAMASCO, S.M.P.P.; THOMSON, C.R.; BORSATTO, R.S. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. In: DELGADO, G.C.; BERGAMASCO, S.M.P.P. (Org.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 312-340.
- BOELTER, J.A.G., et al. O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.
- BRASIL. **Decreto de 4 de abril de 1991**. Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena do Guarita. Brasília, DF, 04 abr. 1991. Decreto não numerado. Brasília, DF, 1991.

Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1991/dnn94.htm. Acesso em 21 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006: Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 11 de abril de 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 2009a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em 25.07.2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. RELATÓRIOS DE GESTÃO SAF/MDA. 2008. Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mapa Território da Cidadania Noroeste Colonial. Brasília, DF, 2009c. Disponível em <http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=obterDadosBas&m=4310207>>. Acesso em 12.05.2017.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária- PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária- PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010a. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm. Acesso em 10 de junho de 2017.

BRASIL. Decreto 7.215 de 15 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Brasília, DF, 2010b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm. Acesso em 10 de junho de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. RELATÓRIOS DE GESTÃO SAF/MDA. 2009. Brasília, DF, 2010c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. RELATÓRIOS DE GESTÃO SAF/MDA. 2010. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Folder. Brasília, DF, 2012a.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de julho de 2012b, p. 109.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Chamada Pública nº 001/2013**. Brasília, DF, 2013a. Disponível em http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/chamadas/Chamada_P%C3%BAblica_01_2013.pdf. Acesso em 27 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Informações do MDA e Incra em seu município: Mutirões do PNDTR**. Brasília, DF, 23 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial da Saúde Indígena **Relatório de dados populacionais de 2013 das etnias por DSEI**. Brasília, DF, s.d. Disponível em http://dw.saude.gov.br/gsid/servlet/mstrWeb?src=mstrWeb.2048001&evt=2048001&share=1&hiddensections=header%2Cpath%2CdockLeft%2Cfooter&visMode=0¤tViewMedia=2&documentID=5DECC34E11E3629D00000080EF2535D4&Server=SRVBIPDF03&Port=0&Project=DMSIASI_4&. Acesso em 20 nov. 2016.

BRASIL. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF, s.d. Disponível em <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/inclusao-productiva/inclusao-productiva-rural>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BUAINAIN, A. M.; et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, ano 22, n. 2, p. 105-121, abr./maio/jun. 2013.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 61, 2006.

CAPORAL, F.R. **A Extensão Rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. 1991. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 1991.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. O Movimento dos Conceitos na Antropologia. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, 1993, v.36, p. 13-31.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 40, 2000.

CASADO, D.D. **Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2014.

CAVALHEIRO, M.E. **Índios: terra e relações de poder**. Apresentação de trabalho. 2006. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Caixa já contratou mais de 2.750 casas para indígenas**. Brasília, DF, 2015. Disponível em http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup_box.asp?codigo=7013082. Acesso em 25 jul. 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Programa Bolsa Família**. Brasília, DF, 2015 Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 25 jul. 2015.

CASTILHO E SILVA, C.B.; SCHNEIDER, S. Pobreza rural e o Programa Bolsa Família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil. In: GRISA, C.: SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.

CLAUDINO, C. **O Papel Social da Mulher Kaingang da Terra Indígena Guarita**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

COMISSÃO DE MISSÃO ENTRE ÍNDIOS - COMIN. **Semana dos povos indígenas 2003**: parentes e amigos unidos pela reconstrução da vida: a natureza como fonte e parceira do povo. São Leopoldo, 2003.

DAVIS, S. H. Diversidade Cultural e Direitos dos Povos Indígenas. **MANA**, v. 14, n. 2, p. 571-585, 2008.

DECKERT, C. Configuração do poder no Codeter: uma análise do Território da Cidadania Noroeste Colonial-RS. **Redes** - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 402-429, janeiro-abril, 2017

DELGADO, Guilherme C. Previdência social e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.: SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 429-442.

DELGADO, G. C.; LEITE, S. P., O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.: SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 239-260.

DESNUTRIÇÃO matou 11 crianças. **ZERO HORA**, Porto Alegre, 09 mar. 2001. Disponível em <<http://ti.socioambiental.org/noticia/2576>>. Acesso em 09 nov. 2015.

DIESEL, V.; DIAS, M.M.; NEUMANN, P.S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 107-128.

EMATER/RS-ASCAR. **Avaliação Projetos de Segurança Alimentar 2012 na T.I. do Guarita**. Bom Progresso, 15 mai. 2013. Reunião de trabalho.

EMATER/RS-ASCAR. **Manual de Organização** – Atos constitutivos. V. 1, Porto Alegre, 2015a, 141 p.

EMATER/RS-ASCAR. **Unidade Indígena de Tenente Portela**: Relatório de Atividades 2013/2014/2015. Apresentação, 2015b.

EMATER/RS-ASCAR. **Cadastro Diagnóstico de Propriedades** – CDP Avaliação. Porto Alegre, 2016a.

EMATER/RS-ASCAR. **Avaliação qualitativa Chamada Pública 001/2013**. Porto Alegre, 2016b.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de Atividades 2016**. Porto Alegre, 2017. 180 p.

EMILIO, J. S. **Processo de formação e organização sociopolítica Kaingang do setor São João do Irapuá, Terra Indígena Guarita (RS)**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FERREIRA, B. **Educação Kaingang**: processos próprios de aprendizagem e educação escolar. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FIALHO, V. Avanços e desafios dos mecanismos públicos para segurança alimentar e auto-sustentação indígena. In: VERDUM, R. (Org.) **Assistência técnica e financeira para o desenvolvimento indígena**: possibilidades e desafios para políticas públicas. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa Livraria/NEAD, MDA, 2005. p. 61-78.

FIALHO, V. Pronaf: as relações de crédito e fomento com as populações indígenas. In: SOUZA, C.N.I. et al. (Org.). **Povos Indígenas: Projetos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2007. 172 p.

FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a “postsocialist” age. In: SEIDMAN, S.; ALEXANDER, J. (Org.). *The new social theory reader*. London: Routledge, 2001. p. 285-293. Traduzido por SIMÕES, J. A. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRÖHLICH, E.R.; DORNELES, S.B. **Elaboração de monografia na área de desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI. **Política Indigenista**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-aco-es/politica-indigenista?limitstart=0#>. Acesso em 24 jul.15.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI. **Direitos Sociais**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/previdencia-social>. Acesso em 24 jul. 2015.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI. **Infraestrutura Comunitária**. Brasília, DF, 2015c. Disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/infra>. Acesso em 15 dez. 2015.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI. **Informação Técnica nº 094/CGETNO/2012**. Brasília, DF, 17 jul. 2012a.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI. **Informação Técnica nº 131/CGETNO/2012**. Brasília, DF, 19 set. 2012b.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOLIN, T. As fronteiras Sulinas. In: BOEIRA, N. (coord.) **Império**. Passo Fundo: Méritos, 2006. v.2. (Coleção História Geral do Rio Grande do Sul). p.491-532.

GOOGLE EARTH. **Imagem Terra Indígena do Guarita**.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.

HAVERROTH, M. **Kaingang – um estudo etnobotânico**: uso e classificação das plantas na Área Indígena Xapecó. 1997. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: A gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003. 296 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 15 nov. 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. **Terra Indígena Guarita**. São Paulo, 2015. Disponível em <http://ti.socioambiental.org/pt-br/#!/pt-br/terras-indigenas/3680>. Acesso em 29.11.2015.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. **Povos Indígenas no Brasil**. São Paulo, 2016. Disponível em <http://ti.socioambiental.org/pt-br/#!/pt-br/terras-indigenas/pesquisa/uf/RS>. Acesso em 23.11.2016.

KINGDON, J.W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-247.

KINGDON, J.W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225.

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

LITTLE, P. E. Etnoecologia e direitos dos povos: elementos de uma nova ação indigenista. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMAN, M. (Org.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas**: bases para uma nova política indigenista. 2001.

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

LUCKMANN, S. **Educação escolar indígena na Terra Indígena Guarita**: Um olhar sobre a trajetória missionária indigenista da IECLB e COMIN. 2011. Dissertação (Mestrado em

Educação nas Ciências) – Programa de Pós-graduação em Educação nas Ciências, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI, Ijuí, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTE, D. C. **Um estudo sobre as dinâmicas simbólicas, sociais, econômicas, políticas e identitárias entre os kaingang de Guarita – RS**. Monografia, Unijuí, 2005.

MATTOS, P. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. **Lua Nova**, n. 63, 2004.

MEDEIROS, J.S. **Escola indígena e ensino de História: um estudo em uma escola Kaingang da Terra Indígena Guarita/RS**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MELLO, J. O papel das salas de situação na gestão e monitoramento do Brasil Sem Miséria. In: JANUZZI, P. et.al. (Org.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 25, 2016.

MENDONÇA, L.K., et al. A construção de uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural para superação da extrema pobreza. In.: MELLO, J. (Org.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 23, 2015.

MITCHEL, J. Desnutrição mata criança caingangue. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 5, 10 mar. 2001.

MORGAN, K.; SONNINO, R. The urban foodscape: world cities and the new food Equation. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, n. 3, p. 209–224, 2010.

MUSSOI, E.M. Extensão rural: uma contribuição ao seu repensar. **Revista Centro de Ciências Rurais**, Santa Maria, v. 15, n. 1, p. 37-50, 1985.

NASSAR, R. Entrega Prêmio Camões 2016. **El País**. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/17/cultura/1487345056_199380.html. Acesso em 17 fev. 2017.

NERI, M.C.; MELO, L.C.C. de; MONTE, S.R.S. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NERUDA, P. **Confesso que vivi**. Tradução de OLGA SAVARY: 16ª Edição Editora Difel - São Paulo, 1983. Título do original: CONFIESO QUE HE VIVIDO. Disponível em <https://www.scribd.com/doc/7103596/Pablo-Neruda-Confesso-Que-Vivi-Rev-PDF>. Acesso em 30 ago. 2017.

NONNENMACHER, M. S. **Aldeamentos Kaingang no Rio Grande do Sul: século XIX**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. 126 p.; (Coleção História,32).

OLLAIK, L.G; MEDEIROS, J.J. Instrumentos governamentais na implementação da Política Nacional de Museus. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v.19 - n.63, p. 661-678, out./dez. 2012.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil: Uma abordagem histórica da legislação**. Brasília: Conleg, 2008. (Texto para discussão, 48).

PESSOA, M. L. (Org.). Regiões do RS. In: PESSOA, M. L. **Atlas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: < <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/territorio/regioes-do-rs/>. Acesso em 11 maio 2017.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000. Trad. PAVARINA, P.R.J.P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política. **Idéias**, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2016.

PIRES, M. J. de S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 40, n. 3, p. 411-424, 2009.

PÖRSCH, J. **Saberes da natureza e conhecimento etnobotânico indígena: O caso da comunidade Kaingang na Terra Indígena do Guarita**. 2011. Monografia (Graduação em Tecnologia em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PORTAL KAINGANG. **Terra Indígena do Guarita**, s.l., 2006. Disponível em http://www.portalkaingang.org/index_guarita.htm. Acesso em 05 ago. 2016.

RAUBER, M.A. **Assistência técnica e extensão rural no âmbito da interculturalidade: Experiências indigenistas no Rio Grande do Sul**. 2016. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.245, de 29 de maio de 2013**. Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social no Estado do Rio Grande do Sul – PEATERS –, institui o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social do Rio Grande do Sul – PROATERS –, cria o Fundo Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – FUNDATERS –, cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS –, e altera a Lei n.º 10.716, de 16 de janeiro de 1996. Porto Alegre, 2013. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.245.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 51.565, de 9 de junho de 2014**: Regulamenta a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social no Estado do Rio Grande do Sul – PEATERS –, o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social do Rio Grande do Sul – PROATERS –, o Fundo Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – FUNDATERS –, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2051.565.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2017.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas**. Vol. 1 conceitos e teorias. Brasília, DF : IGPEP, s.d..

SALVADORI, M. HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. (Resenha). **Conjectura**, v.16, n.1, jan./abr. 2011.

SAMBORSKI, T. **A ação extensionista e a pobreza rural: a ATER no Programa Brasil Sem Miséria na região Celeiro do RS**. 2016. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 21-42.

SCHUCH, I. **Perfil socioeconômico e alimentar das famílias indígenas Kaingang do Guarita, RS**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Alimentos) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

SCHWINGEL, L. R. **Chefia kaingang num processo de relações interétnicas e de globalização** : Uma abordagem a partir da comunidade de Nonoai (norte do Estado do Rio Grande do Sul). 2001. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SILVA, S. B. da. **Sociocosmologias indígenas no espaço metropolitano de Porto Alegre**. FASC-03, 2008, p. 73-89.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

SOARES, M. de A. É Possível Construir uma Ater Indígena Diferenciada? O Caso dos Guarani no Estado do Rio Grande do Sul. In: VERDUM, R.; ARAUJO, A. (Org.). **Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural junto aos Povos Indígenas: O Desafio da Interculturalidade**. Brasília, DF: NEAD/SAF, 2010.

SOARES, M. de A. **Caminhos para viver o mbya reko: estudo antropológico do contato interétnico e de políticas públicas de etnodesenvolvimento a partir de pesquisa etnográfica junto a coletivos Guarani no Rio Grande do Sul**. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA LIMA, A. C. de. Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI. **MANA**, v. 21, n. 2, p. 425-457, 2015.

SOUZA LIMA, A. C.; BARROSO-HOFFMAN, M. Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMAN, M. (Org.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista**. 2001.

STAVENHAGEN, R. **Etnodesenvolvimento**: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. Anuário Antropológico 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 13-56, 1985.

TAYLOR, P.; HALL, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

TOMMASINO, K. Os novos acampamentos (Wãre) na cidade de Londrina: mudança e persistência numa sociedade Jê. **Revista Mediações**, Londrina, v.3, n.2, p.66-71, jul/dez 1998.

TOMMASINO, K. Território e territorialidade kaingang: resistência cultural e historicidade de um grupo jê. In: MOTA, L.T.; et al.(Org.). **Uri e Wãxi**: estudos interdisciplinares dos Kaingang. Editora UEL, Londrina, 2000. p. 191-226.

VEIGA, J. **Economia Kaingang**. s.l, 2006. Disponível em http://www.portalkaingang.org/index_cultura_5_5.htm. Acesso em 11 dez. 2015.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP**. Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar, 2006.

VERDUM, R. Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do subprograma Projetos Demonstrativos (PDA). In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMAN, M. (Org.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro, 2001.

WAGNER, C. Índias prostituídas. **ZERO HORA**, Porto Alegre, 08 ago. 2000, p. 30-32.

WAGNER, S.A. Retrospectiva histórica. In: WAGNER, S.A. (Org.) **Métodos de comunicação e participação nas atividades de extensão rural**. UAB/SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

WIESEMANN, U. G. **Kaingang – Português Dicionário Bilingue**. Curitiba: Editora Evangélica Esperança, 2002.

WISNIEWSKI, F. A Terra Indígena do Guarita - RS e seu processo de formação. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2011.

WU, X., et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014. 160 p.

ZARNOTT, A.V.; DALBIANCO, V.P.; NEÜMANN, P.S.; FIALHO, M.A.V. Avanços e retrocessos nas políticas de extensão rural: análise crítica sobre a Anater. In: Congresso da SOBER, 53, 2015, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa, 2015.

APENDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A MEDIADORES SOBRE A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA

As perguntas efetuadas foram as seguintes:

1. Como se deu a construção da Chamada Pública de ATER Indígena Edital 001/2013?
2. Como surgiu a demanda?
3. Quem você identifica como atores-chave neste processo?
4. A Chamada de ATER Indígena dialoga com propostas de etnodesenvolvimento? De que forma?
5. Como o Programa de Fomento à Atividades Produtivas se inseriu ao público beneficiário da Chamada Pública 001/2013?
6. Outras considerações que julgar pertinente.

APENDICE B – ROTEIRO DE AVALIAÇÃO POR BENEFICIÁRIOS ENVOLVIDOS NAS ATIVIDADES DA CHAMADA PÚBLICA 001/2013

As perguntas efetuadas foram as seguintes:

1 - O senhor/a senhora, melhoraram sua vida após a assistência técnica do projeto de ATER?

2 - Tiveram oportunidade de refletir (pensar bem) sobre qual projeto produtivo realizar?

3 - As visitas e reuniões que os técnicos realizaram trouxeram mudanças na forma como a família produz/trabalha/convive/mora....

4 - O projeto produtivo da família foi individual ou coletivo?

5 - Se individual, diga qual o principal motivo de não ser pensado em projeto coletivo?

6 - A esposa, filhos, idosos opinaram sobre qual projeto seguir, e qual a posição final?

7 - Qual o projeto produtivo definido pela família?

8 - A família está dando andamento ao projeto produtivo? Pretende continuar/parar/ampliar?

9 - O trabalho de ATER e os projetos produtivos respeitaram o modo de ser do Kaingang?

10 - A sua família gostaria de continuar recebendo assistência técnica mesmo sem recursos do projeto de Fomento?

APENDICE C - ROTEIRO DE AVALIAÇÃO POR PARTE DOS TÉCNICOS ENVOLVIDOS NAS ATIVIDADES DA CHAMADA PÚBLICA 001/2013

As perguntas efetuadas foram as seguintes:

- 1 - Na sua opinião a Chamada de Ater respeitou a cultura e o modo de vida Kaingang?
- 2 - Como se deu a participação indígena na definição dos projetos produtivos?
- 3 - Como se deu a participação indígena nas atividades de Ater?
- 4 - Quais as formas de mobilização da Ater para participação dos beneficiários na Chamada?
- 5 - Qual a importância das lideranças indígenas no andamento da Chamada?
- 6 - Como avalia a participação de técnicos indígenas na chamada e qual a contribuição/facilitação dada?
- 7 - Na sua opinião a opção pelo projeto produtivo foi da família? Verificou-se problemas de gênero/geração? Quando sim, qual a estratégia utilizada pela Ater?
- 8 - Quais outras impressões sobre a chamada de ATER e o projeto de fomento?

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO



TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO

**Trabalho de Dissertação de Mestrado
INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL – UFRGS**

NOME: _____

RG/CPF: _____

Este **Consentimento Informado** explica o Trabalho de Dissertação "POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO NA TERRA INDÍGENA DO GUARITA - RS" para o qual você está sendo convidado a participar. Por favor, leia atentamente o texto abaixo e esclareça todas as suas dúvidas antes de assinar.

Acelto participar do **Trabalho de Dissertação de Mestrado "POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO NA TERRA INDÍGENA DO GUARITA - RS" – do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS)**, que tem como objetivo

"Analisar as contribuições ao etnodesenvolvimento das políticas públicas Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e Programa de Fomento na Terra Indígena do Guarita - RS."

A minha participação consiste na recepção do aluno "Juliano Pörsch" para a realização de entrevista.

Fui orientado de que as informações obtidas neste Trabalho de Dissertação serão arquivadas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS e que este projeto/pesquisa resultará em uma **Dissertação** escrito pelo aluno. Para isso, () **AUTORIZO** / () **NÃO AUTORIZO** a minha identificação e de minha propriedade para a publicação na Dissertação.

Declaro ter lido as informações acima e estou ciente dos procedimentos para a realização do Trabalho de Conclusão de Curso, estando de acordo.

Assinatura _____

Tenente Portela, _____/_____/20__