



DESENVOLVIMENTO  
E MEIO AMBIENTE

BIBLIOTECA  
DIGITAL  
DE PERIÓDICOS  
BDP | UFPR

revistas.ufpr.br

## Dinâmicas territoriais no sul do Brasil: desmantelamento da política de desenvolvimento rural e a emergência de uma política territorial de conservação da biodiversidade

### *Territorial dynamics in southern Brazil: dismantling of the rural development policy and the emergence of a territorial policy of biodiversity conservation*

Gabriela COELHO-DE-SOUZA<sup>1,2,3\*</sup>, Andressa Ramos TEIXEIRA<sup>1,2,3</sup>, Walter STEENBOCK<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

<sup>2</sup> Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

<sup>3</sup> Círculo de Referência em Agroecologia, Sociobiodiversidade, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (AsSsAN Círculo), Porto Alegre, RS, Brasil.

<sup>4</sup> Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul (CEPSUL), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Itajaí, SC, Brasil.

\* E-mail de contato: gabriela.coelho@pq.cnpq.br

Artigo recebido em 23 de março de 2021, versão final aceita em 4 de novembro de 2021, publicado em 12 de agosto de 2022.

**RESUMO:** O artigo busca refletir sobre o processo de desmantelamento da política territorial brasileira voltada ao desenvolvimento rural e a emergência localizada de uma política territorial de conservação da biodiversidade, considerando o contexto dos territórios do litoral e dos campos de cima da serra no sul do Brasil. Nesses territórios, as territorialidades dos atores do campo, a segurança alimentar e nutricional e os manejos dos ecossistemas nativos e da sociobiodiversidade se destacaram como temáticas centrais para o desenvolvimento rural sustentável. Ao longo do processo de desmantelamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, em 2016, as dinâmicas em curso tiveram continuidade a partir da constituição e implementação dos Planos de Ação Nacional para Espécies Ameaçadas de Extinção, com enfoque territorial, configurando-se nas primeiras experiências para a constituição de uma política territorial de conservação da biodiversidade. Esse processo ocorreu concomitantemente à dizimação de políticas intersetoriais e participativas, em especial àquelas voltadas à agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais. A partir da análise da transição entre as políticas territoriais, passando do enfoque de desenvolvimento rural sustentável para o ambiental, percebe-se que os espaços de participação social, quando apropriados pelos

---

diferentes atores, dinamizam processos em curso nos territórios, os quais são intrinsecamente relacionados a dinâmicas históricas, territoriais e identitárias.

*Palavras-chave:* sociobiodiversidade; Nedet; PAN Lagoas do Sul; PAT Planalto Sul; políticas públicas.

**ABSTRACT:** The article seeks to reflect on the process of dismantling the Brazilian territorial policy focused on rural development and the localized emergence of a territorial policy of biodiversity conservation, considering the context of the Território Rural Litoral and Território Rural Campos de Cima da Serra in southern Brazil. In these territories, the territorialities of rural actors, food and nutritional security, and the management of native ecosystems and sociobiodiversity have stood out as central themes for sustainable rural development. Throughout the process of dismantling the Sustainable Development Program for Rural Territories, in 2016, the ongoing dynamics continued with the constitution and implementation of the National Action Plans for Endangered Species, with a territorial focus, being the first experiences for the constitution of a territorial policy of the biodiversity conservation. This process occurred concomitantly to the decimation of intersectoral and participatory policies, especially those aimed at family farming and traditional peoples and communities. From the analysis of the transition between territorial policies, moving from the sustainable rural development focus to the environmental one, it can be seen that the spaces for social participation, when appropriated by the different actors, dynamize ongoing processes in the territories, which are intrinsically related to historical, territorial, and identity dynamics.

*Keywords:* sociobiodiversity; Nedet; PAN Lagoas do Sul; PAT Planalto Sul; public policies.

## 1. Introdução

Nas décadas de 2000 e 2010 a gestão pública brasileira esteve voltada para o fortalecimento de um modelo de desenvolvimento pautado na democracia e soberania, por meio de políticas sociais, participativas, de garantia de direitos humanos, de conservação da sociobiodiversidade e políticas econômicas onde o crescimento esteve atrelado à distribuição de renda. A experiência brasileira tornou-se uma referência por sua inovação na elaboração de um conjunto de políticas de âmbitos:

a) social, direcionadas à garantia de direitos humanos (Perez-Escamilla *et al.*, 2017; Preiss *et al.*, 2020);

b) ambiental, voltadas à conservação da sociobiodiversidade (Santilli, 2005; Baldauf, 2020); e

c) econômico, atreladas à distribuição de renda

(Graziano da Silva, 2019).

Dentre as marcas, então inovadoras, das políticas progressistas instauradas naquele período estão a participação social, com o envolvimento dos setores organizados da sociedade civil e a mobilização de fóruns de governança; a intersectorialidade como elemento de gestão que estimula a interlocução entre os diferentes setores como forma de otimização e aperfeiçoamento de políticas; a interescalaridade fomentando a conexão entre os diferentes níveis de gestão; e o desenvolvimento de uma política de conservação em que passaram a coexistir estratégias preservacionistas e socioambientalistas. Dentre elas, o Programa Nacional de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção – Pró-Espécies (MMA, 2014; Souza *et al.*, 2018).

Este programa apresenta três instrumentos para monitorar e qualificar o estado de conserva-

---

ção das espécies da fauna brasileira, quais sejam, os planos de redução de impacto das atividades antrópicas, os planos de ação nacional e os planos de recuperação para estas espécies, num processo cíclico e contínuo (Souza *et al.*, 2018). Cabe ressaltar que os Planos de Ação Nacionais (PAN) são “instrumentos de gestão, construídos de forma participativa, a serem utilizados para o ordenamento das ações para a conservação de seres vivos e ambientes naturais, com um objetivo definido em escala temporal” (ICMBio, 2018a, p 1). De acordo com Souza *et al.* (2018) e Steenbock (2021), os PANs se inserem como parte da estratégia brasileira para atingir a Meta 12 do Protocolo de Nagoya (Metas de Aichi), estabelecido no âmbito da COP 10 da Convenção da Diversidade Biológica (em 2012), da qual o país é signatário.

No que se refere às políticas brasileiras, incluindo as políticas sociais, econômicas e ambientais do período entre 2002-2016, se encontra um processo paradoxal, resultante do embate entre linhagens políticas progressistas e neoliberais dispersas entre os poderes executivo e legislativo. Neste processo, no que tange às questões ambientais, os enlacs neoliberais permaneceram fortalecendo o agronegócio, os grandes projetos de mineração e de hidrelétricas, se constituindo em cenários de grandes disputas da pauta ambiental e socioambiental. Afora este cenário de disputas, constituíram-se grandes avanços nas políticas socioambientais, que se traduzem no seu caráter de reconhecimento de dinâmicas territoriais e diferentes territorialidades relacionadas aos processos de conservação da biodiversidade, incluindo os princípios de justiça ambiental (Brasil, 2007; Brasil, 2012). De acordo com Kageyama & Santos (2012) esses avanços estiveram atrelados ao contexto internacional e ao

cenário de regimes democráticos de direitos conquistados no Brasil:

Pela primeira vez e de forma efetiva, os aspectos humanos relacionados à gestão e conservação da biodiversidade em seu mais amplo espectro de definição foram incorporados à gestão pública, desencadeando toda onda de redefinição e reconceitualização da atuação do Estado nas políticas ambientais (Kageyama & Santos, 2012, p.189).

No que tange à política pública para o desenvolvimento rural no Brasil, transformações significativas apresentaram-se desde meados da década de 1990, balizadas no reconhecimento pelo Estado brasileiro da agricultura familiar enquanto categoria social e política, que viabilizou a constituição de políticas públicas alinhadas às demandas de uma parcela da população que até então permanecia à margem das ações do Estado. No bojo destas transformações destacam-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e a regulamentação da Lei da Agricultura Familiar em 2006, que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a delinear as políticas públicas direcionadas (Grisa & Schneider, 2015). Importante destacar a heterogeneidade da categoria no contexto brasileiro (Schneider & Cassol, 2014), que incluiu identidades diferenciadas, dentre elas, a de grupos que também passaram a assumir a categoria de povos e comunidades tradicionais (Cunha & Almeida, 2001).

Neste contexto, que marca a década de 1990, afluou a disputa de dois projetos de desenvolvimento e políticas para o rural brasileiro, ganhando relevância a pauta pela constituição de um projeto alternativo, em contraponto ao agronegócio dire-

---

cionado à expansão da agricultura de exportação. Neste projeto alternativo, os temas da agricultura vinham pautados sobre novas significações. Representado pelo desenvolvimento rural fundado na agricultura familiar e na reforma agrária, o projeto democratizante pactuou sobre a afirmação da expansão da agricultura de mercado interno, o reconhecimento dos direitos sociais das populações rurais, a democratização do acesso às políticas públicas e a elevação do nível de segurança alimentar e nutricional (Delgado, 2010). No âmbito da pauta ambiental o socioambientalismo ganhava fôlego com a emergência da categoria povos e comunidades tradicionais, representada, inicialmente, pela luta dos seringueiros na Amazônia (Santilli, 2005; Cardoso *et al.*, 2020).

Embora o avanço sobre políticas de tom progressista não tenha representado o rompimento com o modelo neoliberal, verificam-se transformações que redundaram da implantação dessas políticas, dentre as quais destaca-se o incremento de economias alternativas vinculadas à conservação pelo uso e à valorização de saberes tradicionais, a emergência da categoria de povos e comunidades tradicionais, o reconhecimento da diversidade étnica, a inclusão e o empoderamento de mulheres e jovens e o fortalecimento da categoria agricultura familiar.

Desde 2016, com mudanças drásticas sobre a visão e gestão das políticas públicas brasileiras, que voltaram a fortalecer o tom neoliberal, essas políticas vêm sofrendo perdas, resultando no seu enfraquecimento ou extinção, como é o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). Este programa foi considerado a política territorial em nível nacional de maior envergadura (Coelho-de-Souza *et al.*, 2019; Piraux *et al.*, 2020). Apesar desse momento

de apogeu de políticas participativas brasileiras para o planejamento do desenvolvimento em nível regional, no Rio Grande do Sul, a política regional havia sido implementada já na década de 1990, por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, com a finalidade de promover políticas intersetoriais por meio de orçamento participativo (Allebrandt *et al.*, 2011). Apesar da larga experiência do estado do Rio Grande do Sul, observa-se que somente com o Pronat atores sociais do campo emergiram nos espaços de concertação de políticas públicas participativas. Assim, o rural deixou de ser representado por secretários municipais ou extensionistas, para dar voz também, e sobretudo, a atores que representam e vivem o rural, tais como de associações, comunidades, movimentos. Estes atores do campo estão imersos em territorialidades diferenciadas, como o movimento agroecológico da sociobiodiversidade, agricultores familiares e pecuaristas familiares, mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre o processo de desmantelamento da política territorial brasileira voltada ao desenvolvimento rural, e a emergência localizada de uma política territorial de conservação da biodiversidade, analisando as dinâmicas nos territórios do litoral e campos de cima da serra no sul do Brasil. Tratou-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa (Silveira & Córdova, 2009), de tipo exploratória, descritiva e analítica, constando de três etapas:

a) análise de documentos produzidos no âmbito da gestão do Colegiado de Desenvolvimento dos Territórios Rurais e das Câmaras Temáticas dos territórios rurais Litoral (TRL) e Campos de Cima da Serra (TRCCS), bem como dos Planos de Ação

---

Nacional para Espécies Ameaçadas de Extinção dos ambientes lacustres e marinhos do sul do Brasil (PAN Lagoas do Sul) (ICMBio, 2018b) e Plano de Ação Territorial Planalto Sul (PAT Planalto Sul) (IMA, 2019; SEMA, 2020a);

b) análise dos registros de diário de campo, no âmbito da atuação junto ao Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial UFRGS e aos processos de construção do PAN Lagoas do Sul e PAT Planalto Sul;

c) sistematização e análise dos dados. Enquanto abordagem analítica incorpora-se uma perspectiva complementar que recorre às noções de território, territorialidade (Little, 2003) e participação social (Silva & Moruzzi Marques, 2004).

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, é apresentada a experiência da política de desenvolvimento territorial brasileira, em execução no período de 2003 a 2017, e o seu desmantelamento no período posterior, enfatizando o contexto do Rio Grande do Sul. Na terceira e quarta seção são analisadas as experiências dos TRL e TRCCS, aprofundando na dinâmica de suas Câmaras Temáticas, e como estes processos territoriais contribuíram para a constituição dos Planos de Ação Nacional para Espécies Ameaçadas de Extinção. Por fim, são tecidas as considerações finais que analisam as políticas de participação social como dinamizadoras de processos em curso nos territórios, buscando refletir sobre como os diferentes atores se apropriam e dinamizam esses processos, a partir da participação em políticas públicas.

## ***2. A política territorial de desenvolvimento rural e o seu desmantelamento***

Nos idos dos anos 2000, a ascensão de um governo popular, mais próximo aos movimentos sociais, acentuou os esforços para manutenção e aprofundamento de algumas transformações que se deram em torno das políticas públicas para agricultura familiar ainda nos anos 1990, dentre as quais a ampliação do Pronaf. Concomitantemente, a inserção da perspectiva territorial de desenvolvimento no panorama dos programas de governo para a agricultura familiar introduziu uma inovação institucional enquanto estratégia de gestão da ação do Estado, atrelada também a uma conjuntura internacional favorável ao desenvolvimento territorial, iniciada na Europa na década de 1990 e espriada pela América Latina nos anos 2000, ao emergir nas agendas de políticas públicas como vetor estratégico para o desenvolvimento rural.

Neste contexto, no período 2003-2016, a perspectiva de desenvolvimento territorial se materializou no Brasil a partir do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - Pronat, que refletiu o empenho da gestão pública federal em constituir espaços de governança capazes de propiciar, a partir do protagonismo dos atores locais, a descentralização das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, na perspectiva de valorizar os diferentes modos de vida e a intersectorialidade do desenvolvimento. Assim, a aposta no fortalecimento de níveis de governança descentralizados envolveu a organização de estruturas de controle social em nível territorial, no intento de promover diagnósticos e projeções de ações de desenvolvimento com participação social, incluindo em seu nível mais avançado de implementação, o monitoramento de políticas públicas e o controle da destinação dos recursos.

A configuração do Pronat vinculou-se ao

---

contexto de perpetuação das situações de desigualdade socioeconômicas no Brasil rural e a necessidade de mudanças no quadro institucional para a intervenção do Estado nas situações de pobreza e de promoção do desenvolvimento rural, objetivando promover o desenvolvimento sustentável de territórios rurais e a redução das desigualdades regionais e sociais, a partir de investimentos nos territórios e apoio às iniciativas da sociedade civil e poderes públicos locais, além de buscar promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia (MDA, 2005a).

Para tanto, a proposta do desenvolvimento territorial foi lançada a partir de uma perspectiva multidimensional, considerando uma dimensão econômica fundada na inovação, diversificação e valorização de recursos locais para geração de trabalho e renda; uma dimensão sociocultural que visava maior equidade social a partir da participação social na política pública e a melhoria da qualidade de vida das populações a partir da valorização da história, cultura e diversidade presentes em cada território; uma dimensão político-institucional renovada, balizada pela noção de democracia participativa com exercício da cidadania, e uma dimensão ambiental que engloba o meio ambiente como ativo do desenvolvimento, incorpora o princípio de sustentabilidade, enfatizando a proposta de gestão sustentada da base de recursos naturais (MDA, 2005b).

Para fins de efetivação deste processo, foram criados os Territórios Rurais, unidades de planejamento e lócus da ação pública intersetorial, e seus respectivos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, espaços de concertação dos atores so-

ciais locais para organização local a fim promover a gestão do desenvolvimento e interlocução com outros níveis de gestão. A gestão desta participação nos Colegiados Territoriais se dava a partir de uma instância máxima, a Plenária Territorial de caráter deliberativo, que agrupava a totalidade das representações de entidades e comunidades que o integravam; duas instâncias intermediárias, o Núcleo Diretivo/Dirigente de caráter decisório e o Núcleo Técnico de caráter consultivo; e, por fim, as Câmaras Técnicas/Comitês Setoriais ou as Microrregiões (sugerida em alguns documentos), instância organizativa, que tinha o papel de fomentar debates aprofundados, organizar demandas e gestar proposições e projetos em torno de temáticas centrais para o desenvolvimento do território.

De acordo com Teixeira (2019) os territórios do Pronat configuraram-se como instrumentos da ação pública, uma vez que foram regionalizações, no âmbito da governança, que serviram como unidades de planejamento e ação para os atores que pertenciam a um dado agrupamento de municípios, os quais tinham convergências entre atores sociais e a sua conformação socioproductiva rural. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, no escopo do programa chegaram a ser criados até o apogeu da política 243 territórios, que se constituíam como espaços físicos, delimitados a partir de critérios ambientais, econômicos, sociais, culturais, políticos e institucionais, abrangendo campo e cidade e grupos sociais relativamente distintos, mas com relações de identidade e coesão (MDA, 2005b; MDA 2015).

No estado do Rio Grande do Sul formaram-se entre o início da política e o seu desmantelamento em 2016/2017, 18 Territórios Rurais. Nesse estado, 61,1% do total dos territórios foi reconhecido

---

em 2013, quando a política territorial passou a ser implementada de forma abrangente, no último período desse ciclo. Do total de territórios no Estado, 11 tiveram assessoria dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet), envolvendo 7 instituições de ensino superior. De acordo com Coelho-de-Souza *et al.* (2019, p. 56), o estado possui “territórios com largas trajetórias na política territorial, por meio da assessoria de ONGs, como o Território da Cidadania Zona Sul e o Território Rural Missões, bem como territórios recentes, os quais foram implementados, desde o seu início, contando com a assessoria dos Nedets”.

O grande número de instituições de ensino superior envolvido nos Nedets e a atuação da Delegacia Estadual de Desenvolvimento Agrário do Rio Grande do Sul, foram fatores diferenciais para a implementação de estruturas de gestão em nível estadual. No período final do Programa, de 2015 a 2016, foi iniciada a constituição do Comitê Articulador Estadual, cujos membros foram designados e deram início à construção do regimento, em 2016 (Coelho-de-Souza *et al.*, 2019). Nesse mesmo ano, as IES coordenadoras dos Nedets passaram a se constituir na rede de Nedets do Rio Grande do Sul.

Em 2016, com as significativas mudanças no cenário político e econômico brasileiro, houve a transferência da SDT para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Agrário e a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Naquele momento, o Pronat deixou de ser priorizado pelo governo federal, com isso houve o interrompimento abrupto da interlocução dos Codeter e Nedet com a Delegacia de Desenvolvimento Agrário do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Em 2017, ocorreu a finalização do convênio CNPq/MDA que instituiu os Nedets no Brasil. Nesse

momento, a Rede de Nedets do Rio Grande do Sul teve o papel de buscar uma interlocução com os governos estadual e federal para a continuidade da articulação das dinâmicas territoriais que vinham acontecendo nos territórios em nível estadual.

Ao mesmo tempo, dinâmicas estavam em curso nas escalas territoriais, os Territórios Rurais Campos de Cima da Serra e Litoral, reconhecidos em 2013, tiveram a experiência de criação de câmaras temáticas, onde foram abrigadas as principais problemáticas do território buscando criar um espaço de participação social envolvendo os Núcleos Diretivo, Técnico e a Plenária, sempre em um movimento de buscar agregar novos atores. A seguir, são analisados os contextos dos Territórios Rurais Litoral e Campos de Cima da Serra, enfatizando-se as dinâmicas das câmaras temáticas e a sua continuidade no âmbito das ações dos planos nacionais para espécies ameaçadas de extinção.

### ***3. O Território Rural Litoral: dinâmicas das câmaras temáticas e os seus desdobramentos como PAN Lagoas do Sul***

O TRL no Rio Grande do Sul foi reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2013. Ele compreende 24 municípios e está localizado entre o Planalto Meridional e a Planície Costeira do Rio Grande do Sul. Nele estão presentes os biomas Mata Atlântica e Pampa, e sua transição. Coelho-de-Souza *et al.* (2019) propuseram uma delimitação de três microrregiões:

- a) Encosta;
- b) Beira-Mar Norte; e
- c) Litoral Médio (Figura 1), com base em

Castro & Mello (2013), – que diferenciam os ambientes em Planície Costeira Interna, Planície Costeira Externa e Litoral Médio –, e os aspectos das dinâmicas socioeconômicas e culturais.

No território estão presentes cinco Bacias Hidrográficas e doze Unidades de Conservação das esferas estadual, municipal e particular, se constituindo na maior concentração de estruturas de gestão de conservação da biodiversidade do Estado (Castro & Mello, 2013). Nesse território, destacam-se redes em torno da sociobiodiversida-

de, como a Rede Juçara e a Cadeia Solidária das Frutas Nativas, que atuam mais especificamente na porção de Mata Atlântica (Ramos *et al.*, 2017), e a Rota dos Butiazais, valorizando os butiazais e fortalecendo atividades artesanais e gastronômicas – com a inclusão de agricultores, artesãos, indígenas, quilombolas – em torno da conservação pelo uso, prevendo a inclusão da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais, presente nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, assim como no Uruguai e na Argentina (Campos Junior & Printes, 2020).

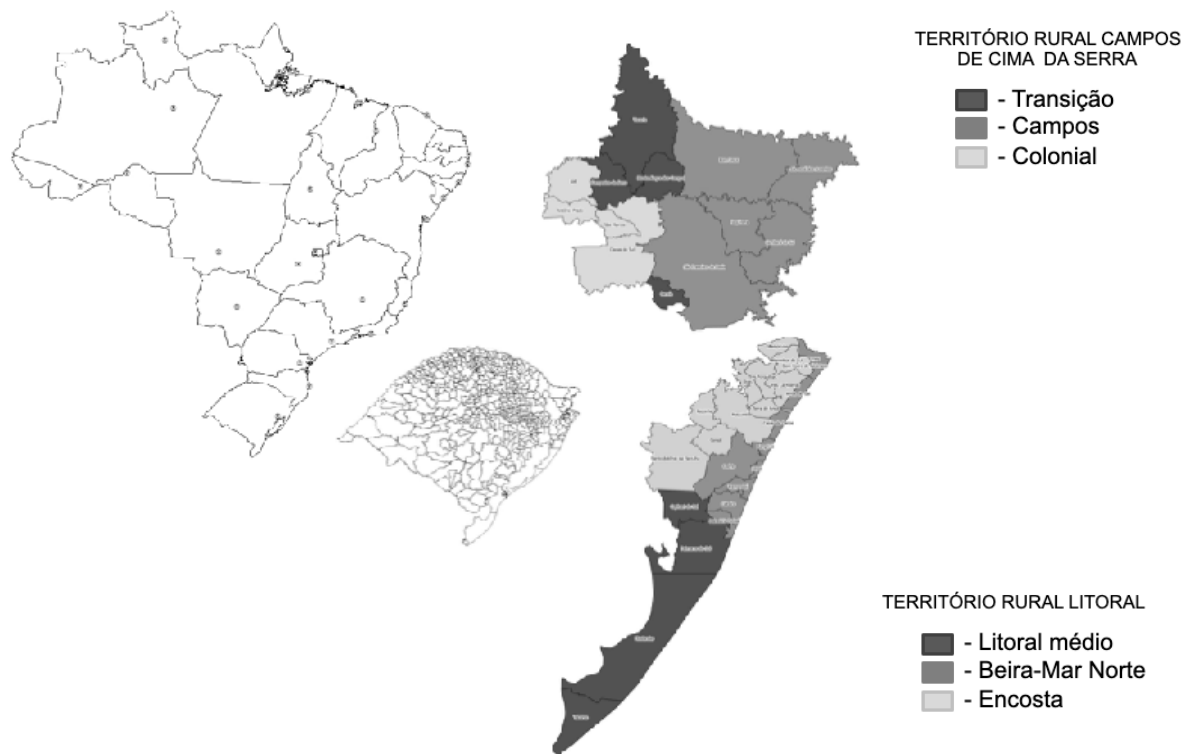


FIGURA 1 – Localização e microrregiões dos Territórios Rurais Litoral e Campos de Cima da Serra

FONTE: elaborado por Schreiber em Coelho-de-Souza *et al.* (2019).



TABELA 1 – Bacias hidrográficas, territórios tradicionais e municípios localizados no Território Rural Litoral.

<b>Bacia Hidrográfica</b>	<b>Territórios tradicionais</b>	<b>Municípios</b>
Rio Mampituba	<i>Tekoa Nhu'u Porã</i>	Torres
Rio Tramandaí	Território da pesca Santo Anjo	Torres
	Território da pesca Barra dos Quirinos	Terra de Areia
	Território da pesca Balneário dos Cornélios	Capão da Canoa
	<i>Tekoa Ka'aguy Pa'ü</i>	Caraá
	<i>Tekoa</i> Campo Molhado	Maquiné
	<i>Tekoa Guyra Nhandu</i>	Maquiné
	Quilombo do Morro Alto	Maquiné
	Território da pesca Prainha	Maquiné
	<i>Tekoa Kuaray Resë</i>	Osório
	Território da pesca Barra do João Pedro	Xangrilá
Território da pesca Tramandaí, Imbé	Tramandaí, Imbé	
Litoral Médio	Território da pesca Cidreira	Cidreira
	Território da pesca Pinhal	Pinhal
	<i>Tekoa Ka'a Mirindy Yy Pa'ü</i>	Palmares do Sul
	<i>Tekoa Yryapu</i>	Palmares do Sul
	Quilombo Olhos D'água	Tavares
	Quilombo Capororocas	Tavares
	Quilombo Teixeira	Mostardas
	Quilombo Beco dos Colodianos	Mostardas
Quilombo Casca	Mostardas	
Rio dos Sinos	<i>Tekoa Pindoty; Tekoa Itapoty</i>	Riozinho
Rio Gravataí	-	-

FONTE: adaptado de Coelho-de-Souza *et al.* (2013); Coelho-de-Souza *et al.* (2019).

---

Associada a estas territorialidades e dinâmicas, o espaço geográfico é compartilhado com outras territorialidades, caracterizando a coexistência de múltiplas territorialidades (Printes, 2019), decorrentes do processo histórico de coexistência entre indígenas, açorianos, portugueses, afrodescendentes, alemães, italianos, poloneses e japoneses, dentre outros grupos (Coelho-de-Souza *et al.*, 2013). Nesse território, há a presença ancestral dos *Mbya* Guarani que, atualmente, tem suas terras distribuídas em nove aldeias nas microrregiões Encosta, Beira-Mar-Norte e Litoral Médio, conforme a Tabela 1.

De acordo com Printes *et al.* (2021), no Rio Grande do Sul o direito ao território indígena encontra-se gravemente violado, pois, dos “25 milhões de hectares de terras, cerca de 90 mil hectares (0,37%) estão destinados às terras indígenas, distribuídas entre as etnias Guarani, Kaingang e Charrua” (Soares 2012 *apud* Printes *et al.*, 2021, p.7). Nesse estado, os *Mbya* Guarani representam uma população aproximada de 3.000 pessoas distribuídas em cerca de 400 famílias, cujos ancestrais, historicamente, foram forçados pelo processo de colonização europeia ao confinamento em pequenas porções de terras e o difícil acesso aos bens da natureza integrantes de sua territorialidade e de sua cosmovisão, submetendo-os a privações e desigualdades.

Também estão presentes nesse território sete Unidades Territoriais Tradicionais dos povos de matriz africana (MJC, 2016), representadas por quilombos (Tabela 1), dentre eles o Quilombo do Morro Alto, em Maquiné, que vive conflitos relacionados ao seu direito às medidas de compensação da ampliação da BR 101 (Ramos, 2013). Esses quilombos constituem um espaço de participação social, representado pelo Fórum dos Quilombolas do Litoral Médio.

No TRL, a pesca na região é exercida por, aproximadamente, 4 mil famílias e é realizada em diversos ambientes, como as lagoas, lagunas, rios, estuários e mar (Perucchi & Coelho-de-Souza, 2015), ocorrendo, principalmente, na microrregião Beira-Mar-Norte e Litoral Médio. Nesse território, a categoria de pescador artesanal vem garantindo direitos previdenciários e trabalhistas, consolidados com a Nova Lei da Pesca de 2009, avançando muito desde a primeira legislação de ordenamento da pesca, o Código de Pesca de 1967. Essa lei passou a considerar como atividade pesqueira artesanal, além do ato da pesca, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal. Atualmente, os principais conflitos dos pescadores no TRL se voltam à garantia de seus territórios, à garantia dos direitos da mulher pescadora, passando a considerar a família como um todo. Além de expandir o olhar sobre o território de pesca, incluindo a noção de “MARETÓRIO”, pois o lócus de vida do pescador é também, a terra, o seu entorno, o seu ambiente (CTPCT, 2016 *apud* Coelho-de-Souza *et al.*, 2018).

### *3.1. Aspectos da gestão do CODETER Litoral*

O Colegiado Territorial em Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter) Litoral, após o seu reconhecimento como um Território Rural pelo Pronat, em 2013, teve seu período de maior estruturação, entre 2015 e 2017, por meio do assessoramento do Nedet UFRGS, ligado à Delegacia Estadual e à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Nesse

---

período, foram criadas sete Câmaras Temáticas:

- a) Segurança Alimentar e Nutricional;
- b) Povos e Comunidades Tradicionais;
- c) Comercialização e Economia Solidária;
- d) Meio Ambiente;
- e) Educação e Juventude Rural;
- f) Política de Desenvolvimento Agrário; e
- g) Saúde (Coelho-de-Souza *et al.*, 2019).

Estas Câmaras contribuíram para a realização de diagnósticos sobre a realidade da temática (como no caso da Câmara de Saúde em parceria com o Grupo de Estudos em Saúde Coletiva da UFRGS), bem como para promover ações para dinamizar o estado atual das temáticas.

Dentre as inovações implementadas na gestão do CODETER Litoral, no período, destaca-se a implementação da coordenação compartilhada com a representação dos segmentos presentes no Colegiado, incluindo uma liderança Guarani e um representante do Fórum dos Quilombolas do Litoral Médio. Em relação à participação dos Povos e Comunidades Tradicionais, no Regimento Interno aprovado, no capítulo referente à estrutura, foi incorporado o inciso: “§5º A participação de povos e comunidades tradicionais deverá ser viabilizada de acordo com seus costumes e tradições” (Codeter Litoral, 2015 *apud* Coelho-de-Souza *et al.*, 2019, p.48). Este dispositivo foi incluído para permitir a participação das lideranças desses grupos buscando respeitar suas formas de organização (Coelho-de-Souza *et al.*, 2019). Ainda dentre as inovações, o CODETER criou o “Portal de Projetos”, o qual

se propunha a receber as demandas de projetos do território, qualificá-las no âmbito do núcleo técnico e da assessoria territorial e orientá-las para editais de fomento disponíveis. Mecanismo semelhante foi implementado no TRCCS (Boziki *et al.*, 2019).

Entre os anos de 2015 e 2016 os Colegiados Territoriais e os Nedets foram os principais organizadores das Conferências de Assistência Técnica e Extensão Rural, de Políticas para Mulheres e da Juventude, na etapa territorial. No TRL as três Conferências foram organizadas, indicando delegados para participar dos níveis estadual e federal, entre eles, a representação Guarani do Núcleo Diretivo, e a representação quilombola. Em 2017, foi finalizada uma primeira versão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do território Litoral, cujas ações foram constituídas por cerca de 80 diretrizes oriundas das Conferências (Coelho-de-Souza *et al.*, 2019).

### *3.2. Dinâmicas das câmaras temáticas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Povos e Comunidades Tradicionais*

Dentre as câmaras temáticas que promoveram dinâmicas e processos no TRL estão as Câmaras Temáticas de Segurança Alimentar e Nutricional (CTSAN) e de Povos e Comunidades Tradicionais (CTPCT). O trabalho sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi incentivado pela influência das extensionistas do Nedet que vinham da militância para a garantia da SAN, desde a década de 1980. Entre as ações, foi realizada a sensibilização das prefeituras para o atendimento ao Mapa SAN<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Trata-se de mapeamento empreendido pelo Ministério de Desenvolvimento Social, existente desde 2014.

---

com informações anuais sobre a gestão do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito dos estados e municípios brasileiros. Além disso, também foi realizada a articulação do Pronat no Rio Grande do Sul ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar, visando articular projetos em andamento em nível estadual<sup>2</sup>.

Pelo fato de a SAN ser uma das forças vivas do TRL, este foi escolhido como um dos quatro territórios para fortalecimento do SISAN pelo Projeto Observatório e Vulnerabilidade (UFRGS/MDS). Nesse contexto, foram realizados doze seminários municipais de SAN, em municípios do TRL, além do Seminário de Segurança Alimentar e Nutricional do Território Rural Litoral, em 2018, construindo um diagnóstico da condição de SAN dos municípios (Coelho-de-Souza *et al.*, 2020), conforme Tabela 2.

O Codeter Litoral incorporou a temática dos povos e comunidades tradicionais em sua estrutura a partir da criação da CTPCT, com a finalidade de fomentar o debate, a articulação e a implementação de ações de desenvolvimento rural sustentável para o povo Guarani, comunidades quilombolas e de pescadores artesanais. Entre as dinâmicas fomentadas, no período de 2015 a 2017, destaca-se a aproximação da política de gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) com a política territorial, por meio da visitação às aldeias Guarani no TRL, ação promovida pela represen-

tação Guarani no Codeter Litoral<sup>3</sup> e Nedet. Esse processo culminou na realização da Conferência Temática de ATER Mbya Guarani no Território do Litoral do Rio Grande do Sul<sup>4</sup>.

Esses eventos deram início à construção do Plano de Vida das aldeias Guarani, em conjunto com o componente indígena do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Printes, 2019). Além disso, essa dinâmica foi integrada como uma ação dos Guarani no Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (PLEAPO), no período 2016 a 2019, articulado pela Câmara Técnica de Agroecologia do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (Ikuta *et al.*, 2016). Esta política foi fruto de um grande esforço das instituições constituintes da Câmara Técnica, não chegando a receber recursos, sendo desmantelada pelo governo estadual com a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, em 2019.

Entre as dinâmicas fomentadas pela CTPCT junto aos pescadores artesanais, destaca-se a elaboração de um diagnóstico das demandas da pesca artesanal no TRL, conforme Tabela 3, a partir da realização de um seminário, em 2016, que promoveu a articulação territorial à Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros (CONFREM).

---

<sup>2</sup> Ele promoveu a ação conjunta de dois Termos de Execução Descentralizada do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome com a UFRGS e UFSC, com incidência no estado, com o objetivo de promover a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios.

<sup>3</sup> Cacique da aldeia Pindoty do município de Riozinho.

<sup>4</sup> Etapa da 2ª Conferência Nacional de ATER (CNATER): “Ater, agroecologia e alimentos saudáveis”, a qual foi realizada juntamente com o Encontro Guarani: o passado-futuro na continuidade da cultura no território do litoral - *Nhemboaty Mbya kuery: teko ojevyangua regua, yye’ëregua* e o evento Diálogos interculturais sobre Gestão Territorial e Ambiental nas Terras Indígenas no Território do Litoral do RS”.

TABELA 2 – Dificuldades dos municípios em realizar a SAN, a partir dos seminários municipais do Projeto Observatório e Vulnerabilidade no Rio Grande do Sul (UFRGS/MDS).

Falta de nutricionistas, e carga horária insuficiente quando os municípios as contratam	Falta de estímulo ao uso de alimentos orgânicos em geral tanto na alimentação escolar quanto familiar	Falta de incentivo e valorização do conhecimento tradicional e da cultura local
Inexistência do CONSEA	Falta de infraestrutura rural (estrada, telefone, internet)	Dependência industrial, resistência a mudança de hábitos
Falta de produtos da agricultura familiar nos municípios sedes para aquisição do PNAE	Dificuldade de entendimento da legislação vigente sobre produtos de origem animal e vegetal	Uso de agrotóxico em grande escala
Falta de organização dos agricultores em Cooperativas, Associações	Fiscalização para vender nos supermercados locais	Falta Serviço de Inspeção Municipal –SIM, para alimentos de origem animal
Alto índice de excesso de peso	Limitações de orçamento pelas Prefeituras Municipais	Burocracias do PNAE para as escolas estaduais, e desmunicipalização da alimentação escolar
Não valorização das sementes crioulas	Falta de informações sobre o SISAN/ CONSEA/CAISAN	Incentivo da mídia ao consumo inadequado
Mais estímulo dos poderes públicos municipais para a agricultura familiar, com projetos próprios para o desenvolvimento da agricultura familiar	Faltam produtos/produtores para alcançar os 30% da agricultura familiar (PNAE) ainda em vários municípios dos 40 visitados	Resistência à prática de exercícios físicos, resistência à alimentação saudável pelos jovens/reeducação alimentar no seio familiar
Falta de certificação de produtos orgânicos nos municípios. Os agricultores dizem que produzem de forma orgânica, mas a certificação é difícil	Necessidade de um maior acompanhamento da Emater/RS por falta de técnicos para as famílias agricultoras dos municípios	Falta de trabalho em rede em todos os segmentos dos técnicos, escolas, educação assistencial social, saúde, ATER agricultores, povos e comunidades tradicionais
Pouca utilização de frutas e sucos naturais na alimentação escolar, por falta de produção local	Falta de articulação e divulgação dos trabalhos realizados pelas secretarias municipais e de articulação dentro das próprias Prefeituras sobre a temática da SAN	Vulnerabilidade de populações migrantes (questões sociais que perpassam por condições de trabalho, moradia, relações sociais) com um processo de vulnerabilidade recente e velado que atinge uma parcela da população que migrou recentemente para os municípios, principalmente o litoral

FONTE: Brizabel Rocha, documento do Encontro Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – 5ª CNSAN + 2 (2017).

TABELA 3 – Documento da CTPCT: Aspectos a serem considerados como diretrizes, ações, desafios para os pescadores/as artesanais do Litoral do RS e Gestores Públicos.

1-A proibição da pesca do Bagre no Litoral/RS e a possibilidade da suspensão do seguro defeso devido a essa situação. Destaca-se a importância do ordenamento pesqueiro e dos estudos para o monitoramento da ocorrência e do status de conservação dos bagres, vinculado à necessidade de recursos financeiros para realização de projetos.
2- Observação dos conflitos ambientais, entre áreas de lazer, de esportes náuticos, e os seus impactos no desenvolvimento da atividade de pesca artesanal. A junção do saber tradicional com o conhecimento científico será alternativa para construção do desenvolvimento sustentável no território.
3- A manutenção dos jovens das comunidades pesqueiras na atividade pesqueira é um grande desafio a ser enfrentado. Como alternativa apontou-se a oportunidade do turismo sustentável com valorização da cultura local e o meio ambiente.

- 
- 4- A competência do regimento da pesca que a partir da nova Lei da Pesca de 2009, passa para o âmbito Estadual, o ordenamento e sua jurisdição. Necessidade urgente de construção de marco legal pertinente, junto aos órgãos Estaduais competentes, entre eles o CONGA-PES/RS, e demais segmentos e instituições ligadas à Pesca/RS.
- 
- 5- Conhecer conceitos da gestão compartilhada de recursos pesqueiros, para avaliar adequadamente as proibições e a consequente criminalização do pescador.
- 
- 6- A importância da participação das comunidades tradicionais nos espaços de discussão do TRL, conhecendo seus direitos, colocando-se no protagonismo de suas próprias reivindicações e demandas, reafirmando a identidade do pescador artesanal para garantia dos seus direitos.
- 
- 7- Debater no TRL, conhecendo as atividades e conceitos adotados pela CONFREM, em entender como ocorre o engajamento dos extrativistas costeiros e marinhos nas estratégias de criação, gestão e ampliação de territórios tradicionais protegidos;
- 
- 8- Empoderamento e autonomia comunitária para a autogestão TERRITORIAL para enfrentar a nova realidade Costeiro Marinha (destruição dos ecossistemas), com a possibilidade de criação de RESEX.
- 
- 9- Conhecer com nome, rosto e endereço o pescador artesanal do Litoral Norte do RS, realização de censo, com conhecimento dos estoques pesqueiros.
- 
- 10- As questões de gênero na pesca artesanal: as mulheres pescadoras artesanais ainda vivem uma fragilidade jurídica em relação aos seus direitos sociais
- 
- 11- Em relação aos aspectos de saúde e segurança do trabalho dos pescadores/as artesanal existe um longo caminho a trilhar. Não existem dados oficiais, no entanto, há relatos de que os índices de acidente de trabalho se aproximam a 100%, mas não é feito o comunicado (CAT). Várias doenças estão perceptivelmente ligadas à atividade laboral como: problemas de coluna, LER, micoses, infecções urinárias e problemas de visão, audição e pele. Como a saúde do trabalhador da pesca artesanal não é estudada e reconhecida o acesso ao auxílio doença é extremamente difícil.
- 

FONTE: adaptado do documento da CTPCT do TRL, elaborado no Seminário de Desenvolvimento Territorial, em Osório em 15 de julho de 2016 (Câmara Temáticas dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2016).

Os temas tratados nas câmaras temáticas envolveram problemáticas históricas presentes no território. Estas foram identificadas pelos atores atuantes das dinâmicas territoriais, como ações prioritárias para o alcance do desenvolvimento rural sustentável no TRL. Na seção a seguir, são analisadas as problemáticas consideradas relevantes na constituição do PAN Lagoas do Sul, buscando entender como ocorreu a continuidade das ações territoriais de desenvolvimento rural sustentável nos planos nacionais para espécies ameaçadas de extinção, com enfoque territorial.

### 3.3. PAN Lagoas do Sul

O processo de construção do PAN Lagoas do Sul se iniciou ao longo dos anos de 2016 e 2017, no período final do Convênio CNPq/MDA que mantinha o assessoramento do TRL pelo Nedet. A abrangência geográfica do plano compreende o complexo estuarino-lagunar litorâneo formado desde o Rio Maciambú/SC até a fronteira do Brasil com o Uruguai (ICMBio, 2018b), abrangendo todo o TRL, conectando o nordeste do Rio Grande do Sul, ao sudeste de Santa Catarina. Este configurou-se como o primeiro PAN do ICMBio com enfoque territorial, se diferenciando da lógica dos PANs ecossistêmicos, por considerar a co-existência entre as diferentes territorialidades, da flora, fauna e humanas, e o fortalecimento das práticas sustentáveis:

---

Este PAN busca, portanto, construir as diretrizes para a implementação de um plano que considera as territorialidades de pessoas e espécies em seus ambientes, compreendendo que essa relação intrínseca entre a vida das espécies, dos ambientes e das pessoas em cooperação, salvaguarda e conserva espécies, modos de vida, culturas e ecossistemas, promovendo serviços ecossistêmicos que geram saúde humana e ambiental, sustentando a vida com qualidade no planeta (Steenbock & Coelho-de-Souza, 2021, p. 209).

Ele tem como objetivo “melhorar o estado de conservação das espécies ameaçadas e dos ecossistemas das lagoas da planície costeira do sul do Brasil, promovendo os modos de vida sustentáveis e/ou tradicionais associados ao território” (ICMBio, 2018b, p. 2). Sua construção foi fundamentada nos princípios participativos de instrumentos de gestão (ICMBio, 2018a). A implementação da abordagem territorial seguiu três passos, concomitantes às etapas previstas na normativa. O primeiro foi a identificação de atores sociais estratégicos participantes de fóruns e espaços de gestão participativa, dentre os quais o Codeter Litoral. O segundo tratou da identificação de práticas produtivas, de pesquisa, de educação e de organização territorial, potencialmente conservacionistas, as chamadas forças vivas do território, as quais estão intimamente associadas a territorialidades diferenciadas. Por fim, o terceiro passo se voltou ao papel dinamizador do plano: de promover, das mais diversas formas, a sinergia entre as forças vivas, articulando os atores e fomentando processos e práticas voltados aos objetivos do PAN Lagoas (Steenbock, 2021).

Essa concepção, que integra e fomenta as dinâmicas territoriais, segue os mesmos passos metodológicos das dinâmicas territoriais promovidas pelo assessoramento dos Nedets. A estrutura

criada pelo Pronat previa a coordenação do Codeter (Coordenação e Núcleo Técnico e Científico) como instância deliberativa e executiva, o Nedet como instância de assessoramento e execução, e a plenária como o espaço de representação dos atores do território. A elaboração do plano ficava a cargo da Coordenação do Codeter, com a orientação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. O Colegiado seguia os princípios de representação e paridade entre setor governamental e sociedade civil, além de representação de gênero e de idade.

Nos PANs há uma coordenação a cargo do setor governamental, com a função de coordenar a elaboração e monitoramento dos PAN, um grupo de assessoramento técnico (GAT), composto por articuladores de ações, os quais são eleitos por uma plenária de articuladores das ações do plano. A execução das ações fica a cargo dos articuladores, e ao longo dos processos de monitoramento são previstas novas ações, bem como novos atores fruto das sinergias entre as dinâmicas territoriais. Ambas políticas territoriais promovem a participação social como ferramenta para a construção, execução e monitoramento dos seus respectivos planos: o plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e o plano nacional de ação estratégica para espécies ameaçadas.

Ambas políticas territoriais convergem para a promoção de atividades sustentáveis, quer seja para promover o desenvolvimento rural sustentável, por meio da inclusão do público da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, quer seja para promover a conservação dos ambientes e espécies ameaçadas no território. Portanto, embora as políticas não tenham sido implementadas sincronicamente, o processo de construção do PAN permitiu a continuidade da interlocução com o Es-

tado dos processos territoriais que vinham sendo desenvolvidos pelos atores sociais e fomentados pelas câmaras temáticas. Esta interlocução deixou de ocorrer com estruturas consolidadas construídas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, como a Delegacia Estadual de Desenvolvimento Agrário

e a Rede de Nedets. Mas, sua continuidade se deu com as estruturas do Ministério do Meio Ambiente, onde constata-se que 31 ações, do total de 157 ações do PAN Lagoas do Sul, estão relacionadas aos povos e comunidades tradicionais e à segurança alimentar e nutricional, conforme a Tabela 4.

TABELA 4 – Objetivos do PAN Lagoas do Sul que incluem as dinâmicas em curso nas câmaras temáticas de segurança alimentar e nutricional e de povos e comunidades tradicionais do Território Rural Litoral.

<b>Objetivo 1</b>	Promover e fortalecer ações articuladas e ações intersetoriais de uso e gestão do território, com foco ecossistêmico, na conservação e na sustentabilidade, <b>incentivando o empoderamento equitativo da sociedade.</b>
<b>1.22</b>	- articular e realizar estudos para a criação de mosaicos de áreas protegidas e zonas úmidas na região das lagoas (corredores, Unidades de Conservação, Reservas Indígenas, Áreas de Quilombo).
<b>1.49</b>	- fortalecer a implantação do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional nos municípios dos territórios rurais litoral e centro sul.
<b>Objetivo 2</b>	Promover a educação socioambiental, a <b>troca de saberes</b> e a produção e difusão de conhecimentos para a cultura da sustentabilidade, buscando o reconhecimento da importância dos bens e serviços ecossistêmicos e da <b>sociobiodiversidade e dos territórios dos povos tradicionais.</b>
<b>2.01</b>	- fortalecer o envolvimento de professores e estudantes em processos de governança associados às dinâmicas de desenvolvimento territorial nos Territórios da Cidadania Zona Sul e Território Rural Litoral e Centro Sul do Rio Grande do Sul.
<b>2.19</b>	- promover a aproximação entre os povos e comunidades tradicionais no território do PAN para troca de conhecimentos culturais e produtos da sociobiodiversidade.
<b>2.20</b>	- integrar iniciativas de etnomapeamento, cartografia social e estudos que contemplem a diversidade cultural.
<b>2.21</b>	- propor e implementar estratégias para visibilizar a contribuição dos povos e comunidades tradicionais na conservação de espécies, ecossistemas e qualidade das águas.
<b>2.22</b>	- promover a <b>visibilidade</b> das comunidades e <b>dos modos de vida quilombola</b> na região do PAN Lagoas do Sul.
<b>2.23</b>	- apoiar e divulgar a <b>visitação</b> às <b>comunidades quilombolas</b> para a realização de trilhas orientadas.
<b>2.24</b>	- promover a articulação e formação dos pescadores artesanais no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, via componente 1.4/ GEF Mar.
<b>2.25</b>	- resgatar, visibilizar e fortalecer o conhecimento tradicional da pesca artesanal.
<b>2.26</b>	- promover a identificação de conflitos e a mobilização para a sustentabilidade da pesca e dos modos de vida das comunidades e povos tradicionais.
<b>2.27</b>	- apoiar a realização das reuniões periódicas da rede interaldea Mbya Guarani voltada a planejar ações de gestão territorial e ambiental das aldeias Mbya Guarani localizadas no território centro sul, litoral e sul do Rio Grande do Sul.



2.28	- apoiar e divulgar a visitação às aldeias Guarani para realização de trilhas orientadas “Um dia para conhecer a realidade Guarani”.
<b>Objetivo 3</b>	Incentivar atividades que promovam o <b>bem viver</b> e a manutenção e melhoria dos processos ecossistêmicos com a adoção de práticas sustentáveis.
3.8	- apoiar o fortalecimento da rede de cooperativas da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais para o abastecimento de mercados institucionais.
3.9	- promover a cadeia de valor de produtos da sociobiodiversidade, considerando princípios da economia solidária, agroecologia e segurança alimentar e nutricional.
3.10	- promover ações de assistência técnica e extensão rural voltadas à agricultura de base ecológica e produção orgânica.
3.11	- apoiar a inserção de produtos quilombolas e indígenas nos mercados institucionais e feiras.
3.16	- apoiar encontros para Gestão Territorial e Ambiental das áreas indígenas Mbyá Guarani no Litoral Norte do RS.
3.17	- implementar sistemas de proteção de água e saneamento em aldeias Guarani.
3.18	- apoiar a produção (tira) e comercialização de artesanato indígena (Kaingang, Guarani e Charrua) no RS
3.19	- fortalecer a segurança alimentar e nutricional indígena buscando o acesso às áreas lagunares e aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam localizados fora dos limites das suas aldeias, inclusive em áreas de Unidades de Conservação, devidamente fundamentados na PNGATI, PNAP, SNUC e outros instrumentos legais.
3.20	- apoiar monitoramentos da pesca, priorizando técnicas participativas.
3.24	- apoiar projetos de estímulo ao viveirismo artesanal ou comunitário na agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais.
3.25	- apoiar a normatização de aquisição de mudas de espécies nativas da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais na reposição florestal obrigatória e ações de restauração.
3.26	- fomentar ações de reposição florestal e agroflorestal em áreas indígenas que necessitem de restauração ambiental.
3.32	- apoiar a produção de alimentos e a segurança alimentar e nutricional nas aldeias indígenas na região de abrangência do PAN
<b>Objetivo 4</b>	Fomentar ações que subsidiem o aprimoramento dos instrumentos legais, de normatizações e de licenciamento para gestão integrada e participativa, considerando a análise sinérgica e cumulativa dos impactos gerados pelos empreendimentos sobre os ecossistemas do território do PAN Lagoas do Sul.
4.05	- incentivar a disponibilização de áreas privadas para o extrativismo sustentável por agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais.
4.17	- promover condições de navegação adequadas para a pesca artesanal tradicional, resguardando as condições de manutenção da vida humana.
4.20	- promover a discussão de políticas de ordenamento pesqueiro e de toda e qualquer atividade que impacte a pesca artesanal junto aos Fóruns de Pesca.
4.3	- estimular pesquisas para avaliação das cobranças financeiras em relação ao uso da água e seus passivos.
4.33	- apoiar o reconhecimento dos territórios quilombolas pelas prefeituras municipais para o repasse de recursos federais e acesso a políticas públicas com a devida prestação de contas.
4.36	- promover a integração das diretrizes e direitos dos povos e comunidades tradicionais aos processos de licenciamento, fiscalização e gestão de unidades de conservação.

FONTE: Matriz de Planejamento PAN Lagoas do Sul (ICMBio, 2018c)

---

Além das ações voltadas ao fortalecimento da diversidade étnica e cultural inseridas no PAN Lagoas do Sul, na constituição do Grupo de Assessoramento Técnico foram eleitos representantes das comunidades quilombolas e dos pescadores artesanais. Dessa organização da sociedade civil, que representa as dinâmicas vivas nos territórios, decorre o êxito da articulação desse PAN territorial:

O que fez tantas pessoas e organizações se unirem para construir um Plano conjunto foi a possibilidade de dar continuidade e integração a ações em andamento protagonizadas por redes de agroecologia, de conservação pelo uso, de desenvolvimento territorial e de segurança alimentar e nutricional, entre outras. (Steenbock & Coelho-de-Souza, 2021, p. 207)

A nova configuração espacial promovida pelo PAN Lagoas do Sul criou sinergias entre os processos territoriais em curso no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, aproximando dinâmicas territoriais envolvendo as territorialidades tradicionais, ações de universidades, ONG's, Secretarias de Meio Ambiente, e os temas promovidos pelas câmaras temáticas no TRL.

#### ***4. O Território Rural Campos de Cima da Serra: dinâmicas das câmaras temáticas e os seus desdobramentos como PAT Planalto Sul***

O Território Rural Campos de Cima da Serra, constituído e incorporado ao Prontat em 2013, apresentou uma configuração socioespacial composta por 13 municípios localizados ao nordeste do Rio Grande do Sul. De acordo com Coelho-de-Souza *et al.* (2019) esta delimitação espacial contém al-

guas similaridades e diferenças que o organiza em três microrregiões (Figura 1). A Microrregião Serra, configurada fisicamente como uma área de declives, florestas e solos férteis, situados sobre o rebordo do Planalto Sul-Riograndense; culturalmente está representada por uma forte herança dos imigrantes europeus, especialmente italianos que, economicamente, empregaram a força da agricultura tornando a região uma referência em produção de horti-fruti-granjeiros, ao mesmo tempo em que é a precursora do movimento de produção de base agroecológica no Rio Grande do Sul.

A Microrregião Campos com uma paisagem entremeada por campos e florestas de araucária, com relevo caracterizado por leves ondulações do topo do Planalto Sul-Riograndense, com uma cultura caracterizada pelo(a) gaúcho(a), que em sua história econômica alicerçou-se na pecuária familiar que trabalha com a bovinocultura leiteira e que, em décadas recentes, vem tendo seu território tomado pela monocultura silvícola, produção de batatas convencionais do estado, além de ser um polo turístico, que dedica-se especialmente ao turismo rural e de natureza. E, por fim, a Microrregião Transição, que na mescla das regiões anteriores, apresenta áreas de campos com suaves ondulações do topo do planalto e acentuados declives que caracterizam seu rebordo, tendo uma cultura que transita entre a herança de gaúchas(os) e imigrantes, tendo economicamente tanto atividades agrícolas quanto pecuárias, que incorporam desde o monocultivo convencional da maçã, até o trabalho com pequenas frutas, incluindo as frutas nativas, promovido por atores do movimento agroecológico, trabalhando com a sociobiodiversidade.

Socioambientalmente a conjuntura deste Território apresentou um terreno profícuo para

---

abordar questões ambientais a partir de uma gestão territorial e participativa, ao passo que, dispunha de um conjunto de instituições, organizações, movimentos, institucionalidades e atores que convergiam para a pauta. Nele estão presentes oito Unidades de Conservação que envolvem um conjunto de questões socioambientais, a presença de uma sede da Secretaria de Meio Ambiente do estado, SEMA - RS, a presença de um polo turístico do tipo rural e de natureza, a presença dos precursores do movimento agroecológico do Rio Grande do Sul que se conformam ainda como um dos principais polos de produção de base agroecológica do estado, no qual se inclui o trabalho com agroflorestas e socio-biodiversidade.

Frente a este desenho social e institucional a gestão colegiada do território, que se organizava entre plenária territorial, coordenação, núcleo técnico científico e câmaras temáticas, formaram-se no ano de 2015 oito Câmaras Temáticas:

- a) Socioambiental;
- b) Agroflorestas;
- c) Agroecologia;
- d) Pecuária Familiar;
- e) Atividades Rurais Não Agrícolas;
- f) Cooperativismo e Mercados Institucionais;
- g) Juventude; e
- h) Mulheres.

Destas oito, destaca-se o trabalho de duas, considerando as dinâmicas impressas no período de 2015 a 2017 e o tangenciamento de questões ambientais, sendo elas Pecuária Familiar e Agroflorestas.

A Câmara Temática Pecuária Familiar envolveu pecuaristas representantes de associações,

técnicos representantes de empresas de assistência e prefeituras, e docentes representantes de Instituições de Ensino Superior. Esse conjunto de atores projetou como objetivo da CT o fomento a debates e ações voltadas à pecuária familiar no território e contribuir para a resolução de problemas e para o consequente desenvolvimento desta categoria socioproductiva. Tendo como temáticas prioritárias o manejo e conservação do campo nativo; a água e proteção de nascentes; as questões socioculturais; as boas práticas; categorização do pecuarista familiar; questões de infraestrutura; regulamentação de serviços de inspeção municipal (Boziki *et al.*, 2019).

Neste contexto, a questão de relevância ambiental que ganhou mais projeção no tempo de atuação da Câmara Temática refere-se à queimada do campo nativo, forma de manejo praticada pelas famílias que têm na pecuária bovina sua principal atividade socioeconômica. De acordo com Behling *et al.* (2009) esta é uma prática secular nos Campos de Cima da Serra, contudo em meio ao avanço dos debates sobre degradação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável o uso da queimada enquanto manejo do campo nativo passou a ser questionado.

Após anos de sua proibição, a queima do campo foi novamente permitida por lei estadual, mas aspectos referentes à sua fiscalização ainda estavam em aberto, devido às dificuldades de efetivação do controle desta prática por parte do Estado do Rio Grande do Sul. A fim de encontrar formas de efetivar a fiscalização e instrumentalizá-la foi reconhecido que o impacto gerado pela queima do campo se dá apenas na escala local, com vistas a possibilitar que os municípios possam ser os responsáveis pelo monitoramento deste manejo, podendo assim atuar como braço do Estado, que não teria o aparato,

---

especialmente recursos humanos, para fazê-lo.

Neste contexto, a CT buscou agregar-se a outros movimentos e redes que vinham ocorrendo no território, debatendo estudos do Laboratório de Gestão Ambiental e Negociação de Conflitos (GANECO) da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (Buffon *et al.*, 2018), compondo fóruns municipais e territoriais que buscavam meios e recursos para fomentar uma experiência piloto de monitoramento de queima de campo.

A permissão legal do manejo do campo é uma reivindicação dos atores locais, que guardam em sua territorialidade, reforçada pela história de suas famílias, esta prática social, econômica e cultural. Alguns estudos inferem que a proibição da queimada na região acarretou no abandono, por parte de algumas famílias, da atividade pecuária, facilitando assim a entrada na região da silvicultura e outras formas de agricultura intensiva, como a batata. Sobre este contexto, Andreatta (2006) relata que as atividades que substituíram a pecuária geraram problemáticas ambientais mais profundas. Assim é preciso considerar a importância da criação de estratégias econômicas e ambientais que assegurem a permanência da pecuária ali estabelecida, através do reconhecimento das formas de manejo tradicionais do campo, visto a capacidade que esta atividade tem para a conservação da diversidade de espécies e do ecossistema.

Já a CT Agroflorestas forjou-se a partir dos trabalhos já realizados no território que se direcionam, especialmente, à valorização de espécies nativas, que mesmo no âmbito do movimento agroecológico tinham pouca visibilidade:

Em meio a este contramovimento estão os sistemas

agroflorestais, que em um período mais recente vem sendo incorporados na espacialidade do movimento agroecológico, agregando novidades produtivas e outros atores sociais e institucionais. Dentre estas dinâmicas destacam-se experiências com sistemas agroflorestais em que o resgate e a valorização de espécies nativas do bioma Mata Atlântica tornam-se o foco dos esforços de agroflorestais e agrofloresteiros (Teixeira *et al.*, 2020, s/p).

Neste processo, a Câmara Temática agregou um conjunto de atores diversos, desde agrofloresteiros(as), assessores técnicos de Organizações Não Governamentais (ONG's), pesquisadoras(es) de Instituições de Ensino Superior (IES), até representantes de sindicatos, prefeituras municipais e movimentos agroecológicos. Assim, de acordo com Teixeira *et al.* (2020) a CT se configurou em um dispositivo da governança territorial para fomentar e fortalecer o capital social dos atores que trabalham com SAFs nos Campos de Cima da Serra, uma vez que estes encontravam-se dispersos, além de possibilitar operar este processo socioprodutivo como um elemento estratégico em meio ao contexto rural deste território, gerando debates e a formação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável.

A CT Agroflorestas teve sua primeira ação em 2016, direcionada à articulação de iniciativas dos atores do território como a cadeia produtiva do pinhão, produto da sociobiodiversidade local que apesar dos valores culturais e econômicos agregados tem pouca visibilidade enquanto atividade produtiva. Em meio ao contexto do desmantelamento do Pronat, a CT constituiu suas ações através de estratégias para manter a articulação entre os atores sociais até então mobilizados e o fortalecimento de SAFs sociobiodiversos nos Campos de Cima da Serra, tendo o apoio de dois projetos conduzidos

---

por entidades integrantes da CT, sendo um projeto focado no fortalecimento da cadeia produtiva do pinhão (Longui *et al.*, 2020) e outro no fomento a ações de formação e elaboração de indicadores agroflorestais (Strate *et al.*, 2020) e o desenvolvimento de produtos derivados das espécies nativas como óleos essenciais e hidrolatos. Tendo, esse processo, repercutido em trocas de experiências, saberes e tecnologias sustentáveis, compartilhamento de projetos, espaços, oportunidades e a promoção de debates para a potencialização de SAFs biodiversos (Teixeira *et al.*, 2020).

Como a participação deste Colegiado Territorial era caracterizada pela presença ativa do órgão de assistência técnica e extensão rural, setores governamentais dos diferentes municípios e do movimento agroecológico da sociobiodiversidade, com as eleições municipais e a troca das prefeituras no ano 2018, houve uma ruptura drástica dos setores governamentais com as instâncias da coordenação do Codeter e do Nedet, se caracterizando em um efetivo desmantelamento do Colegiado Territorial. Entretanto, as ações da Câmara Temática das Agroflorestas tiveram continuidade, articulando projetos e parcerias com universidades, instituições de pesquisa, dando continuidade ao diálogo com o Nedet que se manteve ativo, mesmo após o término do Convênio CNPq/MDA. Entre estas articulações destaca-se a constituição do PAT Planalto Sul, abordado na seção a seguir.

#### 4.1. O PAT Planalto Sul

O Plano de Ação Territorial para a conservação de espécies ameaçadas de extinção Planalto Sul foi oficializado em 2020, pela Secretaria do

Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul (SEMA, 2020a) e pelo Instituto de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina. Ele se constitui em uma ação do Projeto Pró-Espécies, com financiamento do Fundo Brasileiro da Biodiversidade e o *Global Environment Facility* (GEF). O PAT Planalto Sul se localiza no planalto sul de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O PAT tem como objetivo

conservar a biodiversidade do Território Planalto Sul considerando aspectos biológicos, sociais, culturais e econômicos, com ênfase nas espécies Criticamente em Perigo (CR) de extinção e que não são contempladas em Unidades de Conservação (UCs) ou por outro instrumento de conservação” (SEMA, 2020b, p.1).

Foram construídos seis objetivos específicos, entre eles, o objetivo 6, de “Fortalecer as cadeias produtivas sustentáveis que conservem e restaurem a vegetação nativa” (SEMA, 2020b, p.1). Este objetivo tem grande proximidade com os objetivos da CT Agroflorestas. Além disso, das 41 ações previstas no PAT, 15 (36,5%) estão associadas ao manejo do campo nativo e ao fortalecimento da sociobiodiversidade, por meio da conservação pelo uso, conforme a Tabela 5. De acordo com Grumbine & Xu (2021), enquanto a biodiversidade não for introduzida no *mainstream*, as Metas de Aichi e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não serão atendidos. O fato de o PAT Planalto Sul assumir como estratégia de conservação fortalecer cadeias produtivas sustentáveis é um grande avanço no reconhecimento da relação entre biodiversidade, dinâmicas produtivas e territoriais, fortalecendo as aproximações entre as políticas territoriais de desenvolvimento rural e de conservação da biodiversidade.

TABELA 5 – Ações relacionadas à conservação dos campos nativos, à pecuária e ao fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis no território do PAT Planalto Sul.

N	Ações
<b>Objetivo 1</b>	Promover a proteção e ou recuperação dos ambientes de ocorrência conhecida e potencial das espécies focais
1.3	Elaborar protocolo de recuperação de áreas degradadas de campos nativos
1.5	Promover trocas de conhecimento e experiências sobre o manejo e conservação do campo nativo
<b>Objetivo 3</b>	Contribuir para a redução da conversão de áreas nativas de ocorrência de espécies focais
3.1	Estabelecer e difundir arranjos de espécies nativas para sistemas agroflorestais e silvipastoris que valorizem o campo nativo e a Floresta Ombrófila Mista
3.3	Realizar seminário para divulgar e fortalecer boas práticas de manejo de campo nativo
3.5	Articular as ações de fiscalização das licenças de uso do fogo
3.6	Capacitar dos municípios para o monitoramento das queimadas
3.7	Promover cursos para esclarecer informações sobre legislação dos campos nativos
3.8	Articulação para promoção da certificação das propriedades criadoras de gado com campo nativo
3.10	Sistematizar e difundir informações de mudanças climáticas no território
<b>Objetivo 6</b>	Fortalecer as cadeias produtivas sustentáveis que conservem e restaurem a vegetação nativa
6.1	Estimular a conexão entre produção e mercado envolvendo o beneficiamento e a comercialização de produtos, a partir da articulação de atores de cadeias produtivas sustentáveis com participação social.
6.2	Promover à restauração e conservação por meio de sistemas agroflorestais de base ecológica e extrativismo sustentável, a partir da atuação em rede.
6.3	Promover a Certificação Agroflorestal ou instrumento análogo no território do PAT em SC.
6.4	Promoção de estratégias de reconhecimento da pecuária em campo nativo como prática ambientalmente sustentável.
6.5	Constituir espaços de articulação e difusão para a promoção da regularização, estímulo e valorização das Cadeias Produtivas Sustentáveis no âmbito do PAN, a partir das iniciativas existentes.
6.6	Promover o fortalecimento da cadeia do pinhão como referência para as demais cadeias produtivas e considerando a manutenção da Araucária na Floresta Ombrófila Mista e nos Campos de altitude para a conservação das espécies focais.

FONTE: Matriz de ações do PAT Planalto Sul (SEMA, 2020b).

O PAT Planalto Sul foi o primeiro plano a ser coordenado por instâncias estaduais, no caso as secretarias de meio ambiente do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, bem como o primeiro a receber a denominação de plano territorial, sendo parte de um projeto financiado por organismos internacionais. O fato de ser um PAT interestadual, aproximou as secretarias estaduais do meio ambiente que passaram a coordenar e fomentar dinâmicas que vinham

ocorrendo em ambos os Estados. Essa nova configuração espacial, promovida pelo PAT Planalto Sul, criou sinergias entre ações governamentais, bem como aproximou a atuação de ONGs do movimento agroecológico, fortalecendo as territorialidades da pecuária familiar e da agroecologia promotoras da sociobiodiversidade, ambas dinâmicas foco de ação das câmaras temáticas no TRCCS.

No que tange às abordagens territoriais, que

---

permeiam ambas políticas, se observa que no escopo do Pronat o território foi o instrumental concebido a partir de uma regionalização que possibilitou a execução e organização da participação social e a projeção das perspectivas de desenvolvimento concebidas neste processo de descentralização política. Para tanto, o território foi assumido a partir de uma perspectiva multidimensional, que considerou a integração de aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos e econômicos na formação dos territórios e nas próprias dinâmicas participativas de projeção do desenvolvimento.

Quando a perspectiva territorial passou a ser adotada pelo PAN Lagoas do Sul e pelos PATs transportam-se para as estratégias de conservação a multidimensionalidade, a intersectorialidade e a participação social, trazendo para esta política o olhar integrador entre natureza e sociedade, fortalecendo a perspectiva da conservação pelo uso. Assim, o território torna-se, da mesma forma, um instrumento que permite organizar esse olhar integrador sobre os processos de conservação, considerando conjuntamente à dimensão ambiental, aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos, os quais passam a estar presentes nos espaços de concertação construídos para conhecer e gerar estratégias de conservação, os quais envolvem comunidades, organizações e instituições que estão relacionadas ao uso e à conservação das espécies ameaçadas.

## **5. Considerações finais**

O desmonte do Pronat iniciou com a extinção do MDA, em 2016, levando atores dos territórios representantes dos governos municipais e de empresas de assistência técnica contratadas pelas prefeituras,

a deixarem de participar dos espaços colegiados. Com a ausência dos atores governamentais e a falta de interlocução com a Delegacia de Desenvolvimento Agrário, a instância de gestão do TRCC foi inativada, ainda em 2016. No TRL, pelo fato de a coordenação estar a cargo da sociedade civil, houve um tempo mais prolongado de reuniões da coordenação e comitê técnico científico. Entretanto, com o foco do governo sobre o desmantelamento das políticas para a agricultura familiar, desde 2016, em especial a de abastecimento dos mercados institucionais, as cooperativas e associações da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais voltaram-se a buscar estratégias para manter suas estruturas, em especial buscando a comercialização da produção.

O desmonte do Pronat promoveu a desarticulação das várias escalas dessa política de grande envergadura, que em seu apogeu construiu sua governança reconhecendo 243 territórios rurais, envolvendo 185 territórios com assessoramento de 54 instituições de ensino superior em todo Brasil (Piroux *et al.*, 2020). Em cerca de três anos, as instâncias de gestão da política foram dizimadas, tendo como ponto final o decreto intitulado Revogação, que extinguiu os colegiados da administração pública federal, sob a argumentação da necessidade de racionalidade administrativa (Brasil, 2019).

Este ato extinguiu as instâncias de gestão territorial (Codeter e GAT) da administração pública federal, não incidindo sobre o GAT do PAT Planalto Sul, por ser da esfera estadual. Ao mesmo tempo, os grupos de assessoramento técnico dos PANs foram reconduzidos no mesmo ano e posteriormente o número foi restringido a cinco membros federais, além dos convidados, permanecendo com o objetivo de acompanhar a implementação e realizar a monitoria

---

das ações dos PANs (ICMBio, 2019).

Nos territórios Rural Litoral e Campos de Cima da Serra, analisados no presente artigo, as ações em curso nas câmaras temáticas representam dinâmicas relacionadas a problemáticas anteriormente existentes nos territórios. Estas são decorrentes dos processos históricos, os quais explicam a coexistência e resiliência das múltiplas territorialidades presentes nesses territórios. As problemáticas e ações fomentadas pelas câmaras temáticas, no período de 2015 a 2020, versaram sobre questões de segurança alimentar e nutricional, territoriais e da sociobiodiversidade, a partir das territorialidades dos Guarani, das comunidades quilombolas, de pescadores artesanais, dos pecuaristas familiares e do movimento agroecológico da sociobiodiversidade.

Neste contexto, percebe-se que o Pronat permitiu a dinamização de processos em curso nos territórios, buscando fortalecer territorialidades historicamente construídas e algumas delas invisibilizadas, entretanto, sem a capacidade de criar novos processos, mas sim criar sinergias. Esta ótica permite voltar o foco da análise para compreender como os diferentes atores dos territórios se apropriam e dinamizam processos em curso, a partir da participação em políticas públicas, ao invés de buscar analisar resultados de políticas públicas que incidem sobre os territórios.

Complementarmente, os PANs, territoriais ao surgirem nos territórios no período de finalização do Pronat, criaram condições para a re-existência de espaços de participação social em interlocução com o Estado, para onde, as pautas que foram significativas no contexto do Pronat, migraram, por serem pautas centrais na vida dos diferentes grupos e de suas diversas territorialidades. No caso da segurança alimentar e nutricional no TRL, percebeu-se que

esta era uma pauta dos atores locais, em especial do setor governamental representado pelas nutricionistas e pela assistência técnica e extensão rural, mas também dos movimentos dos povos tradicionais de matriz africana e dos pescadores artesanais.

Estas pautas, fundamentadas em diferentes territorialidades, impulsionaram o trabalho da câmara temática que buscou a articulação de escalas de gestão em nível estadual e federal. Esta articulação permitiu o envolvimento de vários atores em cerca de doze municípios que promoveram o debate sobre a segurança alimentar e nutricional discutindo os entraves sobre o alcance do direito humano à alimentação adequada e saudável, a disponibilidade e acesso aos alimentos, os sistemas alimentares, a fiscalização e a certificação dos produtos alimentícios. Pautas que, mesmo com o recrudescimento da política territorial, continuaram sendo imprescindíveis para as atividades produtivas e os sistemas alimentares dos municípios, e que foram incorporadas ao PAN Lagoas do Sul.

Em relação às temáticas das territorialidades de povos e comunidades tradicionais, a política territorial se conformou em um espaço onde os movimentos dos Guarani, quilombolas e pescadores artesanais puderam ocupar espaços de concertação social, participando do exercício democrático e sendo agentes nas dinâmicas territoriais, deixando de ser invisibilizados. Entre esses grupos foram compartilhadas as dificuldades na interlocução com o Estado, e a construção de estratégias de interlocução com os órgãos governamentais, além de criar sinergias entre a organização dos processos produtivos, como no caso dos quilombolas. Com o desmonte do Pronat, as interlocuções criadas com as universidades se mantiveram ativas, principalmente por meio das pesquisas de pós-graduação



---

em desenvolvimento rural, de onde o Nedet se originou, mas perderam o caráter de interlocução com as políticas públicas. Acrescido ao fato de que as instituições governamentais responsáveis pelas agendas étnico-raciais e da agricultura familiar foram desmanteladas e enfraquecidas.

O tema das agroflorestas é uma pauta com bastante dinamicidade nos Territórios dos Campos de Cima da Serra e Litoral, desde a década de 1970, sendo protagonizado pelo movimento agroecológico. É um tema que recebe apoio descontínuo das políticas públicas, evidenciando se tratar de uma territorialidade resiliente, frente ao processo de avanço dos modelos produtivos pautados nas monoculturas. Neste contexto, o Pronat permitiu uma renovação nas articulações da temática agroecológica da sociobiodiversidade, evidenciando sua importância como estratégia de políticas territoriais da sociobiodiversidade.

Por fim, no período analisado, a política territorial brasileira voltou-se para os atores do campo, propondo a construção de uma caminhada em direção ao desenvolvimento rural sustentável inclusivo e diverso, considerando as territorialidades presentes nos territórios. Ao mesmo tempo em que os PANs territoriais foram propostos como espaços de participação social que construíram como estratégia para a conservação da biodiversidade, o fortalecimento dos modos de vida tradicionais e sustentáveis e as cadeias produtivas sustentáveis por entender que se essas territorialidades forem fortalecidas, indo na contramão de atividades que visam preponderantemente o lucro, os habitats e as espécies ameaçadas serão conservados.

Em ambos os territórios, os atores do campo “aceitaram o convite” para participar dos espaços de governança e levaram as suas pautas se apropriando

e dinamizando os espaços de participação social propostos pelas políticas territoriais de desenvolvimento rural e de conservação da biodiversidade. Isso evidencia que a lógica da promoção da inter-setorialidade e da participação social, ao agregar temáticas centrais para a coexistência das múltiplas territorialidades, reforça processos democráticos que passam a ser os impulsores de uma *nova* política territorial de conservação da biodiversidade, que tem a pauta territorial como central.

Essas experiências, localizadas pontualmente no sul do Brasil, fazem emergir um novo modelo de conservação da biodiversidade que carrega em seu bojo a trajetória da política territorial e, dessa forma, aproxima a conservação à efetiva participação social a partir da expressão de modos de vida locais e/ou tradicionais potencialmente sustentáveis. Infelizmente, esse potencial coexiste com a redução atual das premissas constitucionais da democracia participativa aplicadas às políticas públicas, instituindo a redução dos espaços plurais de representação e governança e a invisibilização das pautas relacionadas aos direitos étnicos e territoriais, direitos da natureza e à justiça socioambiental e, dessa forma, abrindo cada vez mais espaço para a desterritorialização, a concentração de poder e a degradação ambiental em todas as suas dimensões.

### *Agradecimentos*

Ao extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário, à Secretaria de Desenvolvimento Territorial, à Delegacia Estadual do Ministério de Desenvolvimento Agrário, CEPsul/ICMBio, aos atores e assessores dos territórios rurais, em especial à Brizabel Rocha (*in memoriam*). Ao financiamento

---

da Chamada Nexus CNPq/MCTI para o projeto PANexus: governança da sociobiodiversidade para as seguranças hídrica, energética e alimentar na Mata Atlântica Sul (441526/2017-9).

## Referências

5ª CNSAN + 2 – *Documento do Encontro Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional*, 2017. Documento não publicado.

Allebrandt, S. L.; Siedenberg, D. R.; Sausen, J. O.; Deckert, C. T. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. *Cadernos EBAPE.BR*, 9, 914-945, 2011. doi: 10.1590/S1679-39512011000300012

Andreatta, T. Transformações socioeconômicas e ambientais na região dos Campos de Cima da Serra (RS): o manejo adequado do campo nativo como alternativa de sustentabilidade econômica e ambiental. In: *Anais Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Sociologia e Administração Rural*. Fortaleza, 21 de jul., 2006.

Baldauf, C. (Ed.) *Participatory biodiversity conservation: concepts, experiences, and perspectives*. Switzerland: Springer, 2020.

Behling, H.; Jeske-Pieruschka, V.; Schüler, L.; Pillar, V. de P. Dinâmica dos campos no sul do Brasil durante o Quaternário Tardio. In: Pillar, V. de P.; Müller, S. C.; Castilhos, Z. M. S. et al.; Jacques, A. V. (Eds.) *Campos Sulinos: conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Ministério do Meio Ambiente, 2009. p. 13-25.

Boziki, D. M.; Binkowski, P.; Hernandez, A. C. A política de desenvolvimento territorial e os instrumentos de ação pública no território rural Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 27(2), 307-327, 2019. doi: 10.36920/esa-v27n2-4

Brasil. *Decreto n. 6040*, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: DOU de 08/02/2007.

Brasil. *Decreto n. 7.747*, de 05 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Brasília: DOU de 06/06/2012.

Brasil. *Decreto n. 9759*, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: DOU de 11/04/2019.

Buffon, I.; Printes, R. C.; Andrades Filho, C. L. Sensoriamento remoto e geoprocessamento como ferramentas para viabilizar o licenciamento ambiental do tradicional uso do fogo visando à renovação de pastagens em São Francisco de Paula, Rio Grande do Sul, Brasil. *Revista Eletrônica Científica UERGS*, 4(3), 447-469, 2018. doi:10.21674/2448

Campos Junior, J.; Printes, R. Extrativismo do butiá no município de Tapes/RS: conservação e uso como alternativa para o desenvolvimento rural sustentável. *Ethnoscintia*, 5, 1-16, 2020. doi: 10.22276/ethnoscintia.v5i1.327

Cardoso, T. M., Eloy, L., Barretto Filho, H. T., Silveira, P. C. B. Apresentação do dossiê ‘Antropologia das áreas protegidas e da sustentabilidade’. *Anuário Antropológico*, 45(1), 11-24, 2020. doi: 10.4000/aa.4926

Castro, D., Mello, R. S. P. (Orgs.) *Atlas Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí*. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

Coelho-de-Souza, G.; Oliveira, M. R.; Conti, I.; Troian, L.; Rocha, B. A política pública de Segurança Alimentar e Nutricional e a extensão universitária no Brasil: uma análise dos estados da região Sul e Sudeste. In: Preiss, P. V.; Schneider, S.; Coelho-de-Souza, G. (Orgs.) *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 125-136.

Coelho-de-Souza, G., Perucchi, L. C., Kubo, R. (Orgs.) *Patrimônio socioambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí*. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

Coelho-de-Souza, G.; Ramos, J. D.; Teixeira, A. R.; Schreiber, N. M.; Mello R. S. P.; Rocha, B. Governança da política de desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul: dinâmicas no contexto socioambiental dos Territórios Rurais Litoral e Campos de Cima da Serra. *Revista Margens*, 13(20), 40-58, 2019. doi:10.18542/rmi.v13i20.9347

- Coelho-de-Souza, G. et al. (Orgs). *Anais do I Seminário de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Região Sul, Desenvolvimento Territorial Sustentável da Região Sul II Seminário das Agroflorestas do RS, III Seminário de Frutas Nativas do RS, III Nhemboaty Mbya Kuery: teko ojeyv angua regua, yy e'ëregua Pesca Artesanal e Biodiversidade- Impactos Sociais e Econômicos no Litoral RS e III Encontro Região Sul de Etnobiologia e Etnoecologia*. Osório/RS, 13-16 jul., 2016. Porto Alegre: UFRGS, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/237926/001123315.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cunha, M. C.; Almeida, M. W. B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: Capobianco, J. P. (Org.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental, 2001. p. 184-193.
- Delgado, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Delgado, N. G. (Org.). *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília: Condraf/MDA, 2010.
- Graziano da Silva, J. (Coord.). *Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global*. FAO, 2019.
- 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. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.
- Grumbine, R. E., Xu, J. Five Steps to inject transformative change into the post - 2020 Global Biodiversity Framework. *Bioscience*, 71(6), 637-646, 2021. doi: doi.org/10.1093/biosci/biab013
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Instrução Normativa nº 21, de 18 de dezembro de 2018a*. Disciplina os procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão de Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção. Processo SEI n.º 02070.005340/2018-66. Brasília: DOU de 19/12/2018.
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Portaria nº 751, de 27 de agosto de 2018b*. Aprova o Plano de Ação Nacional para a Conservação dos Sistemas Lacustres e Lagunares do Sul do Brasil - PAN Lagoas do Sul. Brasília: DOU de 29/08/2018.
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Matriz de planejamento PAN Lagoas do Sul*, 2018c. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/faunabrasileira/planos-de-acao/9935-plano-de-acao-nacional-para-a-conservacao-pan-lagoas>>. Acesso em: jan. 2020.
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Portaria n.º 404, de 15 de agosto de 2019*. Altera a Portaria ICMBio n.º 129, de 18 de fevereiro de 2020, e divulga a listagem completa dos atos normativos inferiores a decreto identificados na etapa triagem que, na presente data, encontram-se vigentes no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. (Processo SEI n.º 02070.001294/2020-41). Brasília: DOU de 26/08/2019.
- Ikuta, A. R. Y.; Silveira, A. D.; Teixeira, A. R.; Castro, B.; Magiero, E. C.; Vaz, S. M. (Orgs.) *Rio Grande agroecológico: Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica*. Porto Alegre: Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, 2016.
- IMA – Instituto de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina. *Portaria nº 260 de 10 de dezembro de 2019*. Florianópolis: DOE de 11/12/2019.
- Kageyama, P. Y.; Santos, J. D. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. *Revista faac*, 1(2), 179-192, 2012. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/revista/faac/index.php/revista/article/view/67/31>
- Little, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico*, 8(1), 251-290, 2003. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871>
- Longhi, A.; Teixeira, A. R.; Boziki, D. M.; Gil, E. H.; Figueiró, L.; Coelho-de-Souza, G. Fortalecimento da cadeia produtiva do pinhão: protagonismo social e conservação ambiental o Território Campos de Cima da Serra/RS. *Cadernos de Agroecologia*, 15(2), 1-5, 2020. Disponível em: <http://cadernos.aba-agroecologia.org.br/index.php/>

cadernos/article/view/5174

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais*, 2005a. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf)>. Acesso em: jan. 2021.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*, 2005b. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf)>. Acesso em: jan. 2021.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Portaria n.º 43 de 31 de janeiro de 2014*. Institui o programa Nacional de Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção - Pró-espécies. Brasília: DOU de 05/02/2014.

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Capacitação das Equipes dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET)*. Brasília, 2015. Relatório Interno Não Publicado.

MJC – Ministério da Justiça e Cidadania. *Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana*, 2016. Disponível em: <[Perez-Escamilla, R., Shamah-Levy, T. Candely, J. Food security governance in Latin America: principles and the way forward. \*Global Food Security\*, 14, 68-72, 2017. doi:10.1016/j.gfs.2017.07.001](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjSr8Le8KrtAhUdGDQIHdy8AT4QFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fmdh%2Fpt-br%2Fcentrais-de-conteudo%2Figualdade-racial%2Fcartilha-povos-e-comunidades-tradicionais-de-matriz-africana%2F%40%40download%2Ffile%2Fcartilha-povos-e-comunidades-tradicionais-de.pdf&usg=AOvVaw27tgWpxHODS1qDlcrojeR_>. Acesso em: fev. 2020.</p></div><div data-bbox=)

Perucchi, L. C., Coelho-de-Souza, G. *Cartilha do pescador artesanal: etnoecologia, direitos e territórios na Bacia do Rio Tramandaí*. Maquiné: Via Sapiens, 2015.

Piraux, M., Perafán, M. V., Caniello, M., Rocha, B. N. Avaliar a gestão social na governança territorial: bricolagem, aprendizagem e hibridação na construção do Índice de Gestão Social (IGS). *Redes*, 25(3), 1071-1095, 2020.

doi: 10.17058/redes.v25i3.15233

Preiss, P. V., Schneider, S., Coelho-de-Souza, G. (Org.) *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

Printes, R. B. *Plano de Vida Mbya kuery que “saiu do papel” no litoral do Rio Grande do Sul: governança para o tekó porã reguá (caminho do bem viver)*. Porto Alegre, Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – UFRGS, 2019.

Printes, R. B., Brizoela, F., Coelho-de-Souza, G. *Ka’aguy Heté Reguá: criações naturais originárias de uso comum e sua relação com o território guarani no litoral do Rio Grande do Sul*. *Amazônica: Revista de Antropologia*, 13(1), 253–287, 2021. doi: 10.18542/amazonica.v13i1.7371

Ramos, I. A. C. Maçambique Morro Alto – ensaio de promessa. In: Coelho-de-Souza, G.; Perucchi, L. C.; Kubo, R. R. (Orgs.). *Patrimônio socioambiental da Bacia hidrográfica do Rio Tramandaí*. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013. p. 62-63.

Ramos, M. O.; Cruz, F. T.; Coelho-de-Souza, G.; Kubo, R. R. Cadeias de produtos da sociobiodiversidade no sul do Brasil: valorização de frutas nativas da Mata Atlântica no contexto do trabalho com agroecologia. *Amazônica: Revista de Antropologia*, 9(1), 98-131, 2017. doi:10.18542/amazonica.v9i1.5485

Santilli, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

Schneider, A.; Cassol, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 31(2), 227-263, 2014. doi: 10.35977/0104-1096.cct2014.v31.20857

SEMA – Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul. *Portaria n.º 114 de 16 de julho de 2020a*. Aprova o Plano de Ação Territorial para conservação de espécies ameaçadas de extinção do Planalto Sul - PAT Planalto Sul, estabelecendo seu objetivo geral, objetivos específicos, prazo de execução, formas de implementação, supervisão, revisão, institui o Grupo de Assessoramento Técnico e o Grupo de Apoio Consultivo. Porto Alegre: DOE de 22/07/2020.

- 
- SEMA – Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul. *Matriz de planejamento do PAT Planalto Sul*, 2020b. Disponível em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1GWzzg4Pukb3Ujp21WcYN-FPg04EWm-gbH/edit#gid=1942552167>>. Acesso em: jan. 2020.
- Silva, M. K.; Moruzzi Marques, P. E. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Schneider, S.; Silva, M. K.; Moruzzi Marques, P. E. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2. ed., 2004. p. 9-20.
- Silveira, D. T.; Córdova, F. P. A pesquisa científica. In: Gerhardt, T. E.; Silveira, D. T. (Orgs.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-42.
- Souza, E. C. F.; Brant, A.; Rangel, C. A.; Barbosa, L. E.; Carvalho, E. E. G.; Jorge, R. S. P.; Subirá, R. J. Avaliação do risco de extinção da fauna brasileira: ponto de partida para a conservação da biodiversidade. *Diversidade e Gestão*, 2(2), 62-75, 2018. Disponível em: <https://itr.ufrj.br/diversidade-egestao/wp-content/uploads/2019/02/Estevao-Souza.pdf>
- Steenbock, W. Conservar espécies, ambientes e modos de vida tradicionais/sustentáveis na região das lagoas costeiras do sul do Brasil... esse é o Plano. In: Coelho-de-Souza, G.; Perucchi, L. C.; Alves, P.; Castro, D.; Freitas, R. R. (Orgs.). *Conservação da biodiversidade e modos de vida sustentáveis nas lagoas do sul do Brasil*: a experiência de um plano de ação com enfoque territorial. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021. p. 23-32.
- Steenbock, W.; Coelho-de-Souza, G. O Plano “Passado Em Revista”: dilemas e desdobramentos da implementação de um PAN com abordagem territorial. In: Coelho-de-Souza, G.; Perucchi, L. C.; Alves, P.; Castro, D.; Freitas, R. R. (Orgs.). *Conservação da biodiversidade e modos de vida sustentáveis nas lagoas do sul do Brasil*: a experiência de um plano de ação com enfoque territorial. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021. p. 207-209.
- Strate, M. F.; Sangalli, A. R.; Steenbock, W.; Longui, A.; Miranda, T.; Mello, R. S. P.; Muller, H. L.; Maia, R. E. F.; Teixeira, A. R.; Nimmo, E. R.; Gomes, E. P.; Lacerda, A. E. B.; Coelho-de-Souza, G. Construção de indicadores para as seguranças hídrica, energética e alimentar no contexto das redes de governança da Mata com Araucária. In: *Anais Guardiões da Sociobiodiversidade*: sementes crioulas, frutas nativas e agroflorestas. Porto Alegre, 14 de nov., 2020.
- Teixeira, A. R. Instrumentos da ação pública e governança: limitações e desafios a partir da experiência do Pronat. In: *Anais do IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. Porto Alegre, 13 de set., 2019.
- Teixeira, A. R.; Longhi, A.; Boziki, D. M.; Coelho-de-Souza, G. Câmara Temática Agroflorestas: a governança no construto da rede e da identidade de agrofloresteiros(os) no Território Campos de Cima da Serra/RS. In: *Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia*. São Cristóvão, 16 de ago., 2020.