
O TERRITÓRIO RURAL DO EXTREMO NORTE DO AMAPÁ, NO CONTEXTO AMAZÔNICO

THE RURAL TERRITORY OF THE EXTREME NORTH OF AMAPÁ (BRAZIL), IN THE AMAZONIAN CONTEXT

Patrícia Rocha Chaves¹
Rúbio José Ferreira²
Evilânia Bento Cunha³

RESUMO: Este artigo resulta de experiências de pesquisa e de extensão de membros integrantes do Núcleo de Desenvolvimento Territorial, do Extremo Norte do Amapá. Com a intenção de contribuir para o debate acerca do desenvolvimento territorial, mais precisamente no que tange ao reflexo das políticas públicas recentes voltadas aos territórios de desenvolvimento rural, o trabalho sintetiza nossas reflexões de pesquisas relacionadas à Amazônia e ao Amapá. Desta feita, são apresentadas análises relativas ao desenvolvimento capitalista territorial-rural e a questão agrária na Amazônia e no Amapá. Em especial, traz para ao debate a recente atuação direta entre os anos de 2014 e 2016 de um grupo de extensionistas e assessores da política territorial implementada pelo Governo Federal a partir do ano de 2008.

Palavras – Chave: Território. Rural. Política Pública.

ABSTRACT: This article results from research and extension experiences that are part of the Núcleo de Desenvolvimento Territorial, do Extremo Norte do Amapá. With an intention to testify to the debate on territorial development, more precisely, it is not necessary to reflect the recent public policies aimed at the territories of rural development, the work synthesized in the reflections of research related to the Amazon and Amapá. This time, analyzes related to territorial-rural capitalist development and an agrarian question in Amazonia and Amapá are presented. In particular, it brings to the debate a recent direct update between the years 2014 and 2016 of a group of extensionists and evaluators of the territorial policy implemented by the Federal Government as of year 2008.

Key words: Territory. Rural. Public policy.

1 Palavras Iniciais: políticas públicas recentes e problemáticas territoriais

Este artigo resulta de experiências de pesquisa e de extensão de membros integrantes do NEDET – Núcleo de Desenvolvimento Territorial, do Extremo Norte do

1 Prof.^a Adjunta do Curso de Geografia da UNIFAP – Universidade Federal do Amapá. E-mail: rochavespatricia@gmail.com.

2 Prof. Adjunto do Curso de Geografia da UFOB – Universidade Federal do Oeste Bahiano. E-mail: rubio.ferreira@ufob.edu.br.

3 Prof.^a Assistente do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena da Unifap – Universidade Federal do Amapá.

Artigo recebido em julho de 2017 e aceito para publicação em setembro de 2017.

Amapá. Com a intenção de contribuir para o debate acerca do desenvolvimento territorial, mais precisamente no que tange ao reflexo das políticas públicas recentes voltadas aos territórios de desenvolvimento rural, o trabalho sintetiza suas reflexões de pesquisas relacionadas à Amazônia e ao Amapá. Desta feita, são apresentadas análises relativas ao desenvolvimento capitalista territorial-rural e a questão agrária na Amazônia e no Amapá. Em especial, traz para ao debate a recente atuação direta, entre os anos de 2014 e 2016 de um grupo de extensionistas e assessores da política territorial implementada pelo Governo Federal a partir do ano de 2008.

Visando conhecer os sujeitos sociais envolvidos nas entidades que compõem o colegiado de agricultores nos municípios de Calçoene e Oiapoque, o Colegiado do Território de Desenvolvimento Rural do Extremo Norte do Amapá – CODETEX, e, ao mesmo tempo, desenvolver atividades extensionistas, na perspectiva metodológica da pesquisa-ação, a qual, segundo Tripp (2005, p. 452), corresponde a uma das muitas e diferentes maneiras de investigação-ação, ou seja, “[...] tentativa continuada, sistemática e empiricamente fundamentada de aprimorar a prática”, foram realizados trabalhos de campo, análises dos documentos do Colegiado Territorial, bem como a realização de eventos técnicos e científicos e reuniões com agricultores e agricultoras, representantes do poder público, técnicos agrícolas e vários outros atores territoriais.

Ainda na tentativa de aprofundar o diálogo dos conhecimentos sistematizados cientificamente com a prática da atividade de extensão, ou seja, a assessoria ao CODETEX, buscou-se analisar a política pública com menor influência possível dos desdobramentos da realidade territorial sobre o posicionamento ideológico dos pesquisadores/extensionistas. Contudo, vale salientar que, como diz Demo (1995), não há análises totalmente neutras, desprovidas de valores, pois a pesquisa é sempre influenciada pelos valores do analista. Portanto, no sentido de analisar a política pública, Figueiredo; Figueiredo (1986), Dagnino (2002) e Ferreira (2013) apontam caminhos para se levar em conta as ações dos diferentes agentes.

De modo inicial, é possível dizer que boa parte dos problemas que atingem o desenvolvimento da agricultura camponesa no Brasil, ou seja, a agricultura familiar (conceito adotado para encaminhamento de políticas de Estado) são comuns nas diversas regiões do país. Por outro lado, boa parte dos entraves ao desenvolvimento da agricultura camponesa e, conseqüentemente, dos territórios rurais, dizem respeito a fatores como: estrutura fundiária concentrada; “ausência” de reforma agrária, resultado de um pacto político entre determinadas classes sociais, cujo interesse de apropriação da renda da terra sobrepõe a própria dinâmica de desenvolvimento do capitalismo em nível mundial; negação dos sujeitos sociais que se colocam nas frentes de luta pela terra e pelo território no Brasil; e no escamoteamento das estatísticas dos resultados das políticas de reforma agrária. Essas ações oriundas da articulação do Estado com o capital, segundo Chesnais (1996) e Oliveira (2008), caracterizam o atual período de monopolização do capital no Brasil.

Particularmente, se tratando da Amazônia e do Amapá, a totalidade dessas relações nos colocam diante do desafio de compreender a contrapartida dessas ações em nível local, em formações sociais síntese, regiões e também nas frações territoriais, territórios e lugares resultados desses processos. Por sua vez, a dimensão do bioma, do ponto de vista da acumulação do capital, revela as várias possibilidades de apropriação da natureza. Por outro lado, do ponto de vista social, revela a multiplicidade territorial, ao passo que atualmente, a Amazônia Brasileira é fração do território de produção capitalista, que

também possui porções territoriais indígenas, quilombolas e demais frações sociais. Desse modo, está-se diante de um processo, o qual sendo produção econômica capitalista hegemônica opõe-se às “outras” relações de produção específicas. Tais relações se desdobram em conflitos sociais.

Durante os 30 anos de publicação dos Cadernos de Conflitos no Campo, segundo Chaves (2015), no Brasil ocorreram 29.716 conflitos, desse quantitativo 12.823, ou seja, 42,4% se deram na “Amazônia Legal”. No caso do estado do Amapá, em continuidade com o norte do estado do Pará, há um mosaico de unidades de conservação e grande parte das áreas é desprovida de vias de acesso, o que faz da região uma referência do ponto de vista preservacionista, mas de extrema dificuldade para uma efetiva gestão territorial, especialmente no que tange ao campo. Nesse contexto, o caso do acesso entre os municípios de Oiapoque e Calçoene são exemplos desse problema. De um centro urbano ao outro, constam de mais de 100 km de estrada não pavimentada, da qual boa parte está localizada em reserva indígena, que, especialmente no período chuvoso, se torna um obstáculo para o acesso entre os dois municípios. Atualmente, o desenvolvimento econômico capitalista destes estados tem resultado em graves conflitos pela posse, uso e propriedade da terra, principalmente envolvendo os chamados povos tradicionais, o agronegócio, as unidades de conservação e as grandes obras de infraestrutura.

Como afirmou Oliveira (1977), “a política pública é em si o reconhecimento do conflito social, significa admitir que as relações sociais ali estabelecidas necessitam de controle, e só o Estado pode fazê-lo”. O autor ao tratar do assunto se referia às políticas implementadas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

As políticas de desenvolvimento regional tinham a região como sua escala de ação e a desenvolvimento econômico como o único seguimento que poderia levar a região à sua redenção. Na atualidade, a escala de ação das políticas de desenvolvimento, adotou conceitualmente o “território”, teoria cara aos estudos geográficos, difundida especialmente entre os povos originários e povos tradicionais que coabitam com a natureza sob outros processos e outras características.

Conforme se pode observar na tipologia de Echeverri (2009), criada para dar base à implementação desses territórios para gestão das políticas destinadas às minorias localizadas no campo brasileiro,

A definição de Territórios de Identidade constitui chave básica ao conjunto da estratégia. Por essa razão, é fundamental ao imaginário o conceito de territorialidade, adotado pelos atores. Seguem concepções a respeito: O Território de Identidade visto como um ordenador de estratégias que se relaciona às categorias de delimitação natural, institucional, econômica, cultural ou política, conforme identificado acima. Dessa forma, a territorialização é visualizada a partir de uma perspectiva operacional das políticas públicas; A conformação de diversos níveis ou escalas territoriais, constituindo critério de grande importância quanto às dificuldades de articulação de políticas, estratégias e regras de operação de políticas, que dispõem de diversos níveis de gestão; muitas vezes contraditórios com as realidades e motivos dos agentes territoriais, o que gera desgastes e dificuldades para a gestão e implemento das políticas; Os Territórios de Identidade vistos como instância intermediária em meio às

estratégias meso e macro-regionais, estaduais e nacionais, e como estratégias locais, municipais. E são percebidos como espaços de articulação territorial onde é possível integrar ações comuns e práticas similares de desenvolvimento promovidas por diversas instâncias públicas; Há diferenças importantes no conceito territorial, conforme é possível perceber no processo de delimitação, reconhecimento e conformação dos Territórios de Identidade enquanto processo central ou de caráter local; Alguns casos em que o território associa-se à estrutura operacional das organizações da sociedade civil, em particular as estruturas territoriais das organizações de agricultores familiares, sindicatos rurais ou de movimentos reivindicatórios referidos aos conflitos de terra. Nesse sentido, percebe-se o território como claro espaço de gestão. (ECHEVERI, 2009, p. 80)

Desta forma, escapa-se do conceito apropriado pelos povos do campo, território como domínio total do processo de apropriação da natureza, territorialidade como conteúdo desta relação entre sociedade e natureza – a produção da cultura - e territorialização como ação e estratégias do povo na apropriação do espaço. No mesmo interim, destina-se ao Estado o controle e as ações destas comunidades. Ou seja, a mudança social não se concretiza no empoderamento das minorias, mas, no (re)empoderamento do Estado e no contexto, na estruturação do pacto político entre as classes – o controle social, o controle sobre expropriação.

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento territorial, conceito entendido aqui genericamente como aquele que apenas é possível quando no seu percurso se contempla os atores (CORRÊA, 2009), o presente texto, trata do questionamento sobre como se pode vislumbrar real desenvolvimento territorial rural num território tão diverso dos pontos de vista físico-natural, social, econômico, político e cultural como o do Extremo Norte do Amapá? Estas e outras questões são centrais para se pensar o desenvolvimento territorial rural no Amapá, na Amazônia e no Brasil.

Nesse sentido, buscou-se trazer ao escopo da reflexão a relação entre processos de apropriação da Amazônia e as políticas públicas incorporadas a partir do Estado, objetivando destacar a implementação da política territorial no extremo norte do Amapá e a criação das assessorias na parceria Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, Conselho Nacional de Pesquisa - CNPq e Universidade Federal do Amapá - Unifap.

2 O Território Rural do Extremo Norte do Amapá no Contexto das Políticas Públicas (Territoriais) Recentes

O Território de Desenvolvimento Rural do Extremo Norte do Amapá é constituído pelos municípios de Oiapoque e Calçoene, pertencentes à Microrregião Oiapoque e à Mesorregião Norte do Estado do Amapá. Sua área total é de 37.058,70 km², com população de 29.509 habitantes, dos quais 21.159 (71,70%) é população urbana e 8.350 (28,30%) população rural, conforme os critérios do IBGE. Localizam-se no território, três terras (territórios indígenas), dois territórios quilombolas, 430 pescadores, dos quais 238 vivem no município de Oiapoque e 192 em Calçoene.

Também possui 344 estabelecimentos de agricultura familiar, a maioria em Oiapoque, ou seja, 201 estabelecimentos, com 185 famílias assentadas e os demais

em Calçoene, 143 com 811 famílias assentadas. Segundo Silva (2012), as políticas de projetos de assentamento no Amapá surgiram aleatoriamente, ou seja, sem nenhum tipo de planejamento ocorreram a partir de ocupações em terras públicas.

Grande parte dos assentamentos se localiza em área de floresta e os assentados possuem baixo acesso às políticas públicas para agricultura familiar, com pouco ou nenhum nível de assistência técnica. Por exemplo, nos municípios que compõem o território, apenas em Oiapoque existem três técnicos para atender as demandas locais. Destaca-se ainda a estrutura fundiária profundamente concentrada.

A gestão das terras do Amapá se tornou uma questão para o Estado, o Decreto nº 8.713, de 15 de abril de 2016, que garantiu o repasse das terras da União para o Estado do Amapá foi assinado num momento de grande impasse jurídico e técnico-administrativo. Primeiro porque o decreto em seu teor não garante a solução dos conflitos entre posseiros antigos e as mineradoras instaladas nas terras amapaenses, além do agronegócio, que a partir de 2012 se tornou mais uma atividade capitalista que auxiliou no aprofundamento da violência contra o campesinato local.

Em segundo lugar, o Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP não possui capacidade técnica e infraestrutura para realização do trabalho de forma efetiva, somando-se ainda às questões de pacto político que envolvem em âmbito nacional o processo de desenvolvimento da agricultura capitalista, ou seja, as opções governistas que decidiram que o melhor caminho para o país é o agronegócio, também, são reproduzidas ideologicamente e economicamente no Estado. Conforme aponta Marques (2016):

No último censo agropecuário de 2006, o Amapá apresentou 3.527 estabelecimentos agropecuários com uma área total de 823.789 há, destes 2.865 são propriedades familiares, ou seja, 81, 29% de todos os estabelecimentos rurais os proprietários ou posseiros caracterizam-se como agricultores familiares. Sobre o tamanho das áreas 135 propriedades possuem de 1000 há ou mais, 554 têm menos de 10 ha, 1.520 estabelecimentos têm área entre 10 a 100 há. Essa realidade mostra uma estrutura fundiária concentrada, se pegamos as propriedades com mais de 1000 há, que são 135 estabelecimentos, ou seja, 3,82% do total, com uma área de aproximadamente de 135.000 há (se consideramos que todas as 135 propriedades tenham 1.000 há), representa 16,38% da área total de todos os estabelecimentos. (MARQUES, 2012, p. 55)

Assim como os demais estados da Região Amazônica, o estado do Amapá, encontra-se inserido com contexto da realidade contraditória que resulta dos processos de políticas de desenvolvimento capitalista. Como observou Oliveira (1995), em sua totalidade é “contraste” entre sua grandeza com a abundância da natureza, somado aos investimentos em parques industriais; grilagem de imensos latifúndios e a luta mortal entre posseiros pela terra de trabalho; a beleza natural das matas e a destruição, via incêndio, produtos químicos e outros, para a formação de pastagens; guerra deflagrada pelas empresas de mineração e a sobrevivência teimosa dos garimpeiros. São alguns dos contratos advindos da implementação da modernização na/da Amazônia.

Para o autor, não é demasiado lembrar que a ideia de região Norte se origina de uma divisão político-administrativa para fins censitários, enquanto que o conceito de

Amazônia se liga fortemente a área ocupada pela floresta equatorial latifoliada, que extravasa a região Norte e toma o estado do Mato Grosso, Tocantins e parte do Maranhão, estendendo-se ainda pelos países: Bolívia, Peru, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. (OLIVEIRA, 1995)

Com a finalidade de direcionar e coordenar projetos governamentais, em 1953 criou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, e em 1966 foi transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, que também criou, para efeito de ação governamental a chamada Amazônia Legal. Composta pelos estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Roraima, Amapá, Tocantins e na porção oeste meridiano 44° do estado do Maranhão. Nesta faixa de transição entre o cerrado, a mata firme e a floresta semi-úmida onde se concentram os principais projetos agropecuários que foram financiados pela SUDAM, contraditoriamente também se concentram os maiores índices de conflito e violência no campo no Brasil. (CHAVES, 2015)

Foram vários os projetos de mundialização capitalista na Amazônia, dentre eles os *Projetos dos Grandes Lagos do Hudson Institute*, o Projeto Carajás e o Projeto Jari, um verdadeiro latifúndio, pouco menor que o estado de Sergipe, localizado na fronteira entre os estados do Pará e Amapá, uma das maiores áreas da Amazônia concedida ao saque de empresas internacionais.

A tudo isso, soma-se ainda, na atualidade, a grilagem das terras pelos agricultores capitalistas de origem do centro-sul do país, envolvendo políticos e a burguesia local, projetos de exploração de petróleo na costa amapaense, a construção de hidrelétricas que desalojou inúmeras famílias e tem causado alagamentos nas cidades atingidas e a privatização dos portos para fins de logística das demandas implementadas por esses tipos de economia. Obviamente, a faixa de cerrado que atravessa o Amapá de norte a sul tornou-se foco para os investidores do plantio da soja. No entanto, a localização estratégica do estado em relação à Europa e à América do Norte viabilizam ainda mais investimentos para tais projetos. O estado tornou-se a nova “rampa de acesso” que minimiza os custos de transporte das *commodities*.

Desta forma, não há como compreender qualquer tipo de política de desenvolvimento para agricultura familiar na Amazônia e no Amapá sem realizar uma reflexão, por um lado acerca dos processos econômicos, e por outro, da luta de classes e das ideologias intrínsecas às formas de apropriação da renda da terra e dos demais recursos.

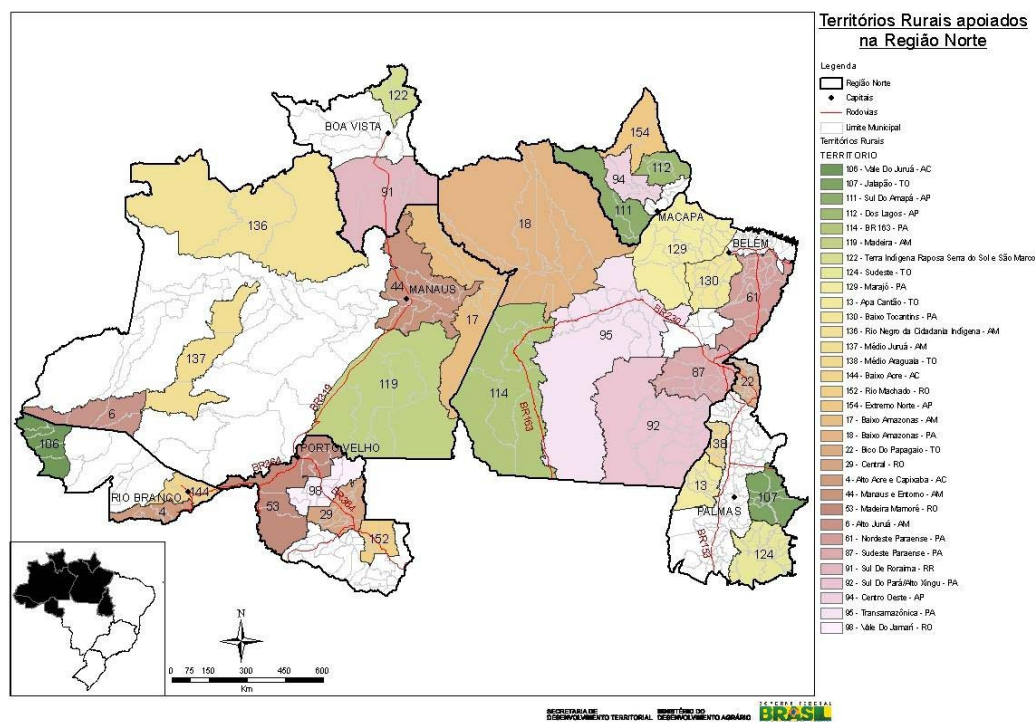
A partir do ano de 2003, o Partido dos Trabalhadores - PT, assumiu o Governo Federal, através de Luís Inácio Lula da Silva. Nesse contexto, criou-se uma grande expectativa em relação a realização de uma reforma agrária que desse conta de solucionar a questão fundiária no Brasil. Todavia, a realidade não foi condizente com as propostas de campanha do presidente e o “pacto” de classes resultou na construção de políticas que objetivaram “amenizar” os problemas sociais vivenciados pela classe camponesa e a classe trabalhadora.

O Projeto Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, nasceu desta conjuntura política no ano de 2008. Baseado na metodologia defendida por Echeverri (2009), resultante de estudo realizado pelo Instituto Interamericano de Agricultura – IICA- Brasil, por solicitação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, do Brasil, cujo objetivo foi criar tipologias territoriais, construindo índices a partir dos seguintes critérios: menor IDH; maior concentração

de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; e pelo menos um território por estado da federação.

Desta feita, o território rural foi definindo por sua identidade social econômica e cultural com os seguintes requisitos: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; organizados em territórios rurais de identidade; integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD, do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional - MI.

Tais territórios foram implementados principalmente na região Nordeste e na região Norte do país. O território do Extremo Norte do Amapá é o de número 154, inserido na Região Norte do Brasil, na Amazônia brasileira (Mapa 01), em espaço fronteiriço com a Guiana Francesa.



Fonte: STI (2017)

Mapa 01. Territórios Rurais da Região Norte do Brasil

Assim como grande parte da Amazônia Brasileira, o estado do Amapá e o Norte do estado do Pará possuem um mosaico de unidades de conservação e grande parte das áreas é desprovida de vias de acesso, o que faz da região uma referência do ponto de vista preservacionista, mas de extrema dificuldade para uma efetiva organização territorial.

Além dos problemas econômicos mencionados anteriormente, o Território do Extremo Norte do Amapá, também é impactado economicamente e socialmente por possuir a maior parte de suas terras destinadas a unidades de conservação ou terras indígenas, cujo uso é proibido ou restringido, causando inúmeros conflitos entre as populações urbanas, camponeses, indígenas e instituição que administram as unidades de conservação.

A presença de posseiros e quilombolas nessa região remete ao período anterior à chegada dos europeus. Como aponta Lobato (2012), os arqueólogos identificaram artefatos arqueológicos de povos que provavelmente geraram as etnias indígenas Karipunas, Galibi Marworno e Palikur, atuais etnias que habitam a Terra Indígena Uaçá. Atualmente, além dessas etnias somam-se ainda os Galibis Kalinã, totalizando população aproximada de 7.000 habitantes (PARCEIRO, 2011).

É importante observar que as cidades de Oiapoque e Calçoene têm origem em aglomerados urbanos anteriores à criação do Estado do Amapá. O município de Calçoene originou-se em 1894 com a exploração de ouro no distrito de Lourenço. De acordo com Parceiro (2011), quando os franceses quiseram apossar-se de parte do Amapá, esta área do território era considerada mais importante devido a Vila do Cunani, distrito de Calçoene, onde a população vive exclusivamente da agricultura e da venda de madeira e mais recentemente foi reconhecida como comunidade Quilombola.

Em 2010, a população total de Calçoene, segundo dados do IBGE, constava de 9.000 habitantes e Oiapoque 20.509 habitantes (Tabela 01). Por outro lado, não se pode deixar de considerar que a maior parte da população desses dois municípios reside nas áreas urbanas (Tabela 01). Do ponto de vista fundiário a área total dos dois municípios é 36.894 km². A área total do estado do Amapá é de 142 828,521 km², ou seja, a área do Território do Extremo Norte do Amapá equivale a pelo menos 26% de sua área total.

Tabela 01. Calçoene e Oiapoque: população residente por situação e gênero (2010)

Calçoene	Total	9.000	Homens	4.821
			Mulheres	4.179
	Rural	1.693	Homens	991
			Mulheres	702
	Urbana	7.307	Homens	3.830
			Mulheres	3.477
Oiapoque	Total	20.509	Homens	10.704
			Mulheres	9.850
	Rural	6.657	Homens	3.530
			Mulheres	3.127
	Urbana	13.852	Homens	7.174
			Mulheres	6.678
Território	Total	29.509	Homens	15.525
			Mulheres	14.029
	Rural	8.350	Homens	4.521
			Mulheres	3.829
	Urbana	21.159	Homens	11.004
			Mulheres	10.155

Fonte: IBGE (2010)

Ainda se deve considerar que parte da população desses municípios constitui-se de comunidades que vivem tradicionalmente de agricultura e extrativismo. Portanto, há de questionar, também, como se dá a convivência dessas populações com a floresta e a agricultura, ou seja, entre natureza e sociedade?

O Território Extremo Norte vive, de um lado na exploração do garimpo, e do outro, na proteção de terras indígenas, quilombolas e áreas de proteção ambiental como o Parque Nacional do Cabo Orange.

Como já mencionado, soma-se aos dados apresentados, o fato de o Território do Extremo Norte do Amapá, apesar de possuir apenas dois municípios que são adjacentes, apresentar uma única via de ligação terrestre de cerca de 200 quilômetros de rodovia federal, BR – 156, entre a sede dos dois municípios, dos quais cerca de 110 quilômetros ainda não foram pavimentados, apresentando grande dificuldade de circulação de pessoas e mercadorias em períodos chuvosos e consequentes dificuldades para articulação territorial entre os dois municípios.

Se por um lado a configuração espacial do Extremo Norte do Amapá parece apresentar algumas problemáticas próprias, por outro, no que tange às questões territoriais de acesso à terra, agricultura familiar, dentre tantos outros problemas já mencionados que envolvem o campo, este território não difere muito dos demais da Amazônia e do Brasil. Assim sendo, faz-se mister que o papel e as estratégias adotadas pelo Estado sejam analisados, tomando-se por base o território, mas, não somente o território capitalista. Deve considerar também as frações territoriais socialistas (os assentamentos de reforma agrária), territórios quilombolas e territórios indígenas em suas várias modalidades, já que este tem sido o viés, como já dito, da ação do poder público, com vistas ao desenvolvimento (territorial) nos últimos anos. Dentre as estratégias adotadas pelo Governo Brasileiro, com vista ao desenvolvimento territorial, destaca-se inicialmente a orientação para a implantação dos colegiados territoriais e mais recentemente os NEDET.

3. O Colegiado de Agricultores do extremo norte do Amapá e a assessoria territorial como política pública

A partir da década de 1990 a perspectiva territorial foi assumida na Europa, chegando também ao Brasil. Entretanto, foi mais amplamente incentivada e concretizada no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, como já referido anteriormente. A tônica, em termos, era direcionada na perspectiva da atuação coletiva e a descentralização de decisões em âmbito social.

Dessa forma, as políticas deveriam partir de um pacto territorial, por isso os recursos financeiros destinados pelo Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF seriam destinados a municípios que tivessem conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS, aprovado pelo CMDRS. A articulação entre política pública e a sociedade civil organizada, em conjunto com o poder público dizia-se ter o objetivo de institucionalizar os territórios rurais implementados pela SDT/MDA desde 2004 (CORREA, 2009).

Corrêa (2009) aponta-nos para as chamadas “estruturas territoriais” para citar as políticas de desenvolvimento territorial adotadas na Europa nos primórdios da

industrialização. Elaboradas com base no conceito de desenvolvimento econômico capitalista no Brasil, construiu-se a política de Territórios Rurais e posteriormente o Programa Territórios de Cidadania. Corroborando com a concepção de o espaço rural atrasado em detrimento da urbanização modernizante ocorrida nas cidades, a perspectiva territorial deveria ser encarregada de envolver os atores locais, ou seja, a sociedade civil organizada e o Estado através das instituições públicas, a fim de amenizar as disparidades de acesso ao desenvolvimento dos sujeitos sociais que vivem no campo brasileiro.

Nesse contexto, de políticas públicas, à primeira vista descentralizadas via colegiados de agricultores, o CODETEX abrange os dois municípios do Território: Oiapoque e Calçoene. Implantado em 2009, o CODETEX conta com regimento interno aprovado em Plenária Territorial. Com o intuito de organizar a agenda, estabelecer as funcionalidades e a participação dos atores no Colegiado, o Regimento aprovado em 2014, em consonância com as orientações do MDA/SDT, acolhe 50% de agentes públicos e 50% de atores da sociedade civil (associações de agricultores, representação de mulheres, de população indígena, etc.). Esse acolhimento das associações locais tem funcionado como forma de acessar os recursos públicos.

O quadro de atores territoriais com acento no CODETEX consta de 20 representantes de Oiapoque, sendo nove representantes da sociedade civil e nove representantes do poder público, e 19 em Calçoene, sendo dez da sociedade civil e nove do poder público. Para cada representação, seja da sociedade civil, seja do poder público, há suplentes, os quais podem ser da mesma instituição/associação, ou outra.

A constituição das entidades que integram o CODETEX foi ampliada na primeira Assembleia Ordinária de 2014, na ocasião também foi apresentada a minuta do regimento interno que estabelecia a paridade entre Instituições Públicas e da Sociedade Civil Organizada e ainda a igualdade de assentos entre os municípios de Calçoene e Oiapoque.

Contudo, durante a avaliação diagnóstica realizada pelo NEDET foram identificadas incompatibilidades das instituições públicas que se repetem no município de Calçoene e Oiapoque. Embora, essas Instituições tenham escritórios locais nos dois municípios, elas são uma única instituição a nível estadual portadora de um único CNPJ e uma única diretoria com sede na capital do estado, Macapá, quais sejam: Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá - Rurap, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural - SDR, Agência de Pesca do Amapá - Pescap, Instituto de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial do Amapá - IMAP, Agência de Defesa Agropecuária do Amapá - Diagro. Essas instituições deveriam ocupar apenas um assento no Colegiado.

Outro aspecto a se questionar diz respeito ao papel das instituições públicas no Colegiado. A função primordial dessas instituições deveria ser a de contribuir com aporte técnico, preferencialmente através de câmaras temáticas. Contudo, o que se percebe é que a dimensão político-partidária tem influenciado grandemente as ações destes atores em âmbito municipal e estadual. Por outro lado, não se pode negar que muitas das problemáticas do Território, que perpassam pelo CODETEX, especialmente no que tange ao acesso a recursos, têm sido sanadas com o apoio de instituições como o RURAP que dialoga com a SDR que é responsável por homologar projetos do Proinf, por exemplo.

O Colegiado tem bem definido as entidades que compõe o Núcleo Diretivo e a Plenária, sendo o Núcleo Diretivo composto por um presidente, um vice-presidente, um primeiro e um segundo secretário. De acordo com o Regimento Interno do Colegiado, o

Núcleo Diretivo deve ser composto por dois membros de instituições de Calçoene e dois de Oiapoque, alternando a presidência entre os dois municípios.

A política territorial foi expandida a todo Brasil e com ela o aperfeiçoamento das assessorias prestadas aos Colegiados Territoriais. Com o objetivo maior de contribuir para a consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural, a chamada CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014 do MDA e do CNPq financiou projetos coordenados por professores de universidades públicas, com o intuito da implementação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial por meio de ações de extensão e pesquisa, envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial. A constituição dos NEDET foi baseada no Projeto Célula, projeto anterior do MDA com outros órgãos voltados à implementação de políticas territoriais visando estabelecer parcerias entre universidades públicas, movimentos sociais e outros tipos de instituições e entidades civis.

Com o objetivo geral de contribuir para a manutenção, o fortalecimento e a consolidação do Colegiado do Território de Desenvolvimento Rural do Extremo Norte do Amapá, no que se refere à gestão social compartilhada, para o empoderamento dos agricultores e agricultoras familiares e o consequente desenvolvimento do territorial, o NEDET Extremo Norte do Amapá assessorou o Colegiado Territorial no biênio 2014 – 2016. A equipe composta por um coordenador do projeto e do Núcleo Territorial, uma Assessora Territorial de Inclusão Produtiva, Uma Assessora Territorial de Gestão Social, ambos professores da Unifap, e uma bolsista de iniciação ao extensionismo, estudante do Curso de Licenciatura em Geografia, contou ainda com a colaboração de outros profissionais da Unifap e de outros órgãos como o Rurap.

O escopo da Chamada, CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014 consistia em ação do Estado, que a partir da abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável integrar espaços, atores sociais, agentes e políticas públicas para reduzir as desigualdades, promover o respeito à diversidade, a solidariedade e a justiça social. Baseada em metodologia participativa, sob orientação e monitoramento da SDT/MDA, coube ao NEDET assessorar o CODETEX nos mais diversos aspectos. Tanto no que diz respeito aos procedimentos administrativos da agenda do Colegiado, passando por ações de formação política, abordando, também, questões sociais do território. O diagnóstico inicial elaborado pela equipe do NEDET, dando ênfase a institucionalidade, a organização e a participação da sociedade civil organizada no Colegiado, deu conta de mostrar que a dimensão político-partidária se constitui um dos principais entraves ao debate territorial que vise a efetiva participação popular no contexto da elaboração e implementação de ações que vislumbram o desenvolvimento territorial rural.

Vale salientar que, como lembra Sechi (2010), as políticas públicas - *public policy*, abarcam os conteúdos concreto e simbólico das decisões políticas – ações intencionais do Estado – no processo de construção e atuação das decisões com a intencionalidade de dar resposta ao problema público. Nesse caso, o Projeto NEDET como política pública de abordagem territorial, vislumbra contribuir, também para o desenvolvimento territorial. Contudo, como toda política pública necessita de avaliação fundamentada em estudo aprofundado do seu ciclo (SECHI 2010), considerando desde os seus aspectos formais até a eficiência e a eficácia, com o NEDET não é diferente. Estudos interdisciplinares devem ser realizados no sentido de apontar como o NEDET contribuiu para o desenvolvimento

territorial consequente. Aqui, contudo, são apontados alguns avanços e alguns retrocessos ao desenvolvimento territorial no Extremo Norte do Amapá.

Considerações finais

Uma das principais questões abordadas em estudos analíticos de políticas públicas diz respeito ao direcionamento político-ideológico do governo que as implementou. No Brasil, há algum tempo a ideia de descentralização de políticas públicas tem feito parte do ideário dos agentes públicos. Para Araújo (2000, p. 145) a descentralização de políticas públicas consiste em

[...] transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança das escalas de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

Ao mesmo tempo, como lembra Ferreira (2013, p. 128), “o poder decisório não deve ser exclusividade do governo, os demais agentes sociais em escala local, de bairro etc. devem participar ativamente das ações governamentais”. Caso contrário, em vez de descentralização ocorrerá apenas desconcentração das políticas públicas. Como em suas próprias palavras:

A descentralização das políticas públicas é necessária. Contudo, é preciso atentar para a efetividade dessa descentralização. Em assim sendo, as políticas públicas devem estar focadas nas especificidades espaciais locais, que abrangem os poderes locais, os grupos sociais, as economias etc. Isso porque, mesmo diante das transformações do Estado e os novos paradigmas de política pública, mediante a evolução e crise dos sistemas de proteção social, faz-se mister que os governos desenvolvam ações específicas que busquem resolver os problemas sociais em escalas de abrangências menores. (FERREIRA, 2013, p. 128)

Por fim, cabe registrar os agradecimentos ao CODETEX que nos permitiu adentrar os meandros sociais dos territórios e da luta dos que vivem nos Territórios; ao MDA/CNPq pelo financiamento do projeto, aos colaboradores Elielson Rabelo que com sua experiência em assistência técnica e extensão territorial muito contribuiu teórica e empiricamente para a presente discussão, Célia Narciso acadêmica de Geografia da Unifap, Rurap, Prefeituras de Oiapoque e de Calçoene. E evidentemente, aos agricultores do Território de Desenvolvimento Rural do Extremo Norte do Amapá por dividirem conosco suas angústias e experiências camponesas que nos demonstram a necessária resistência da agricultura familiar, não somente para reprodução de suas vidas e famílias, mas de toda a sociedade brasileira de um modo geral, pois, pelo que podemos observar, sistemas de governos e políticas públicas findam-se. Porém a luta camponesa, indígena e quilombola permanecem nos espaços, pela terra ou pelo território.

Referências

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização das Políticas Públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à Reforma Agrária. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTUNHO, Lúcia Maria Góes (Org.). **Os Desafios das Políticas Públicas Diante da Crescente Importância do Poder Local**. Recife: Sapiendo, 2000.
- CHAVES, P. R. **Rebeldia e Barbárie: Conflitos Socioterritoriais na Região do Bico do Papagaio**. Tese (Doutorado em Geografia), FFLCH - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2005.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. Editora Xamã: São Paulo - SP, 1996.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Caderno de Conflitos no Campo**. ISSN 1676-661X, Goiânia-GO, 2013.
- _____. **Caderno de Conflitos no Campo**. ISSN 1676-661X, Goiânia-GO, 2014.
- CORRÊA, Vanessa Petrelli. Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a Esta Perspectiva In: **Ipea regional, urbano e ambiental**. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur/Ipea 03 - dez. 2009.p. 23 – 37.
- DAGNINO, Rone. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. GAPI/ UNICAMP. In: **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura**. 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>>. Acesso em: 04/07/2016.
- DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- FERREIRA, Rubio José. **Agricultura urbana e periurbana e políticas públicas: contribuição à discussão do tema a partir de uma análise espacial em Recife e Vitória de Santo Antão/PE**. 231 f. Tese (Doutorado em Geografia), UFPE, Recife, 2013.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set/dez. 1986.
- TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005, p. 443-466.
- MARQUES, Rômuulo Gomes. **A Questão da Organização da Agricultura Camponesa no Assentamento do Piquiazal**. Universidade Federal do Amapá – Unifap (MIMEO), 2017.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. TERRITÓRIO: de quem? **Revista Sem Terra**, 2008.
- _____. **Monopólio, expropriação e conflitos**. 5ª ed. Campinas, SP: Papius, 1995. Série Educando.
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião**. Ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1977.