

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Especialização em Gestão e Políticas Públicas

GENILSON PEREIRA DA SILVA

Análise conceitual da Política de Territórios Rurais:

Estudo de caso Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Extremo
Norte do Amapá nos Municípios de Calçoene e Oiapoque

Macapá

2014

GENILSON PEREIRA DA SILVA

Análise conceitual da Política de Territórios Rurais:

Estudo de caso Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Extremo Norte do Amapá nos Municípios de Calçoene e Oiapoque

Trabalho de conclusão de curso apresentado à banca examinadora, como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de especialização em Gestão e Políticas Públicas, da Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola Sociologia e Política de São Paulo, sob orientação do Professor Rafael Balseiro Zin

Macapá

Junho de 2014

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise sobre a estratégia de intervenção do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário com o objetivo de entender como a política territorial brasileira operacionaliza o discurso transnacional do desenvolvimento territorial rural. Analisa, então, as bases teóricas do programa ministerial por meio de seus documentos de referência, dando ênfase aos seus conceitos fundamentais a partir dos entendimentos realizados na primeira parte. Por fim, o artigo conclui sobre a estratégia de intervenção e o entendimento conceitual desta estratégia, os critérios utilizados para a delimitação socioespacial da intervenção e o Estudo de caso sobre o Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do Território do Extremo Norte do Amapá – Municípios de Calçoene e Oiapoque – AP.

Palavras-chave: políticas públicas no meio rural; desenvolvimento territorial rural; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Ministério do Desenvolvimento Agrário – Brasil); Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the intervention strategy of the Programme to Support Sustainable Development in Rural Areas of the Ministry of Agrarian Development with the goal of understanding how Brazilian territorial policy operationalize the transnational discourse of rural territorial development. It then analyzes the theoretical basis of the ministerial program through its reference documents, emphasizing its fundamental concepts from the understandings achieved in the first part. Finally, the paper concludes on the intervention strategy and conceptual understanding of this strategy, the criteria used for the definition of the intervention and socio Case Study on Rural Sustainable Territorial Development Plan - PTDRS the Territory of Amapa Far North - Municipalities of Calçoene and Oyapock - AP.

Keywords: public policy in rural areas; rural territorial development, Program Support Sustainable Development in Rural Areas (Ministry of Agrarian Development – Brasil), Territorial Plan Sustainable Rural Development - PTDRS

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. DESENVOLVIMENTO	08
3. ESTUDO DE CASO	14
4. CONCLUSÃO	20
5. REFERÊNCIAS	23

1. INTRODUÇÃO

O Brasil experimenta, desde a década de oitenta, uma reorganização político administrativo caracterizado por iniciativas de desconcentração, descentralização e democratização a qual foi associada, na década de noventa, a uma revisão sobre o papel do Estado.

Recentemente a noção de desenvolvimento territorial tem se difundido entre os agentes que atuam na promoção do desenvolvimento em nível local ou microrregional. Uma das premissas centrais do desenvolvimento territorial é a necessidade de promover a cooperação entre atores em torno de um plano de desenvolvimento comum.

Este artigo propõe uma análise da política de territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o objetivo de entender como a política territorial brasileira opera uma de suas estratégias de intervenção no âmbito rural a partir de um discurso desenvolvimentista. Ao se analisar a política ministerial, procura-se elucidar os princípios, as práticas e os conceitos dos quais se utiliza.

Para Adib (2005, p.11) apud MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004), território é um espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política, e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) é um instrumento que expressa à síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais, em conjunto com o Estado, alcançou num dado momento no processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se, a partir daí, um dos instrumentos para a gestão participativa do território, pois contém as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável (ADIB, 2005).

Segundo Adib (2005), o PTDRS deve integrar uma visão mais ampla do território, projetando todas as ações necessárias ao seu processo de desenvolvimento sustentável, independentemente das fontes de financiamento ou parcerias a serem formadas, sejam elas de natureza pública ou privada, dentro ou fora do espaço territorial. O importante é ser

instrumento auxiliar na gestão social que permita aos atores sociais e ao Estado negociar técnica e politicamente com todas as instâncias a viabilização das ações projetadas.

A gestão social condiz com o empoderamento da sociedade, com a formulação de compromisso entre o público e o privado, garantindo a participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte participação, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede. O processo de gestão do desenvolvimento territorial está fundamentado na visão processual, cíclica e dinâmica perpassando as fases de planejamento, organização, monitoramento e avaliação (ADIB, 2005).

Na realização das ações de fortalecimento do desenvolvimento sustentável, tendo os Territórios rurais como espaço de protagonismo, planejamento e gestão social de políticas públicas foi concebido o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) que dentre outros aspectos apóia o processo de construção da ferramenta norteadora da gestão compartilhada de políticas públicas e interação planejada dos diversos atores públicos, sociais e econômicos do Território. O PTDRS contempla as vocações e estratégias priorizadas pelos atores territoriais, com vista a promover alterações significativas na realidade local.

O desafio do processo de planejamento do desenvolvimento territorial rural sustentável é possibilitar que as ações propostas possam, a cada ciclo, torná-lo cada vez mais participativo, integrado e sistêmico.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Programa de apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário: Estrutura de intervenção e análise dos seus conceitos fundamentais

A definição de uma política específica que tem como objeto de intervenção a concepção de território rural inicia-se em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA. No mesmo ano, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) publicou um texto de discussão que balizou a formulação de um programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais.

Justificada pela constatação de que as políticas de promoção do desenvolvimento rural no Brasil das últimas décadas foram insuficientes – evidenciado pelo “aumento da pobreza e persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas” (Brasil, 2005b, p. 9) –, a política de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais tem por objetivo “promover e apoiar iniciativas das instituições representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Brasil, 2005a, p. 7)

O programa define três dificuldades principais a serem equacionadas para auxiliar o processo de desenvolvimento rural pela perspectiva territorial:

1) Capital humano, capital social e capital natural: apoiado na idéia de que o “enfoque territorial implica no desenvolvimento endógeno e na autogestão” (Brasil, 2005b, p. 14), a SDT compreende que os territórios rurais estão entre as áreas mais pobres do país, e que esta condição acaba por definir um ambiente desfavorável à construção da cidadania e de difícil apropriação pelos indivíduos dos recursos naturais;

2) Estrutura fundiária e acesso à terra: por meio da constatação da grande concentração fundiária existente no Brasil atualmente, o programa entende que a desconcentração de terra poderia, também, desconcentrar as condições de desenvolvimento para os agricultores familiares;

3) Recursos Financeiros para investimentos públicos: as questões estruturais que entravam o desenvolvimento das regiões rurais só seriam equacionadas quando fossem resolvidas as suas causas, o que significaria redirecionar o investimento público que somente após a sua “maturação”, poderia ser suplantado “por investimentos privados, por iniciativas autônomas, por competências locais, pela dinâmica dos mercados, pelos conhecimentos acumulados e pelas oportunidades dos negócios”.

A identificação dessas dificuldades parece ter o intuito de estabelecer uma visão da problemática rural brasileira que relaciona pobreza rural e agricultura familiar como condições de subdesenvolvimento destas áreas. A partir desta constatação, o programa estabelece diretrizes que podem ser resumidas em seis pontos (Brasil, 2005a).

- 1) A noção de território enquanto limite e potencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- 2) Desenvolvimento sustentável enquanto articulação integrada de diversas dimensões;
- 3) Enfoque na participação e gestão social das políticas públicas;
- 4) Atuação em sinergia com entidades, organizações e vários níveis de governo;
- 5) Foco na redução das desigualdades econômicas e sociais;
- 6) Dinamização econômica dos territórios.

A estratégia de implantação da política também sustenta essa forma específica de intervenção ao eleger como eixos estruturantes da sua implantação (Brasil, 2005a):

- 1) articulação: que se dá em institucionalidades territoriais que fazem a gestão social por meio do estabelecimento de um plano territorial de desenvolvimento do território rural;
- 2) órgãos colegiados: como oportunidade para a prática democrática, entendida por sua forma cooperada (os conselhos gestores dos territórios);
- 3) planejamento e gestão participativos: que por meio de três fases – mobilização, elaboração de um plano e implantação do plano – deve ter como resultado a afirmação da identidade e da representatividade territorial os planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável; e
- 4) o desenvolvimento de competências: por meio da capacitação dos agentes locais com cursos de formação.

Para o programa, a articulação de políticas públicas é responsável pela criação de um “ambiente inovador para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, através do acesso a serviços e recursos que possam materializar os resultados do trabalho” (*idem, ibidem*), com o intuito de consolidar um “contexto de fomento às iniciativas empreendedoras, por meio da cooperação e da articulação interinstitucional” (GERALDI, 2006, p. 22). A forma como integração vertical e integração horizontal são descritas nas bases do programa tenta consolidar o território como única realidade política dos atores locais – leia-se, atores incluídos nas institucionalidades territoriais. O território deve se tornar o único objeto de intervenção pública, visto que políticas públicas de desenvolvimento que não estejam referendadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) não teriam a potencialidade de se concretizarem como “iniciativas de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais” (Geraldí, 2006, p. 22).

Por último, o programa define três instrumentos de planejamento e gestão para que seja possível a concretização dos seus objetivos, são eles: o já mencionado PTDRS, os projetos específicos e o monitoramento e a avaliação das iniciativas. O PTDRS deve se caracterizar “como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais”, Assim, este acordo tenta ter legitimidade e representatividade suficientes para representar a “reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades” por meio da delimitação de uma “*visão de futuro concertada*”. Uma vez definida esta visão, devido ao suposto grau de legitimidade e representatividade emanado, o PTDRS tornar-se-ia a visão de todos os atores inseridos nos processos territoriais.

No segundo instrumento, os projetos específicos exemplificam qual é o real objeto de investimento público por parte do MDA e seus parceiros estratégicos. Estes projetos devem estar incluídos no PTDRS e devem se enquadrar nas seguintes ações: infraestrutura e serviços territoriais; capacitação; apoio às entidades associativas e cooperadas; apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios; e cooperação horizontal e institucional. A vinculação dos projetos com o PTDRS e a sistemática de escolha dos projetos acaba por eximir o MDA da suposta responsabilidade de estabelecer a priorização dos projetos – apenas supostamente, pois acaba por fazê-lo no momento em que define o próprio programa e as linhas de financiamento que poderão ser acessadas pelo território –, visto que já os recebe em acordo com as ações orçamentárias que pode executar.

Outra observação possível é que, em razão de a legislação brasileira restringir o repasse de recursos para investimento aos órgãos estatais, devido à falta de um ordenamento jurídico mais claro sobre as organizações sociais, os projetos acabam tendo como proponentes as prefeituras municipais. Desta forma, as entidades dependem em grande medida de prefeituras para a assinatura dos contratos e da liberação de contrapartida, relegando às outras entidades o papel de parceiras no projeto, consolidando a centralidade dos órgãos estatais na intervenção do território e dando base para o debate já realizado sobre a municipalização da ação governamental.

O terceiro instrumento, monitoramento e avaliação, é implantado por meio de quatro mecanismos principais, que devem centralizar a informação e o progresso das ações desenvolvidas:

- sistema de informações gerenciais (registro das informações sobre a gestão das ações);
- sistema de monitoramento e avaliação monitoração do avanço dos indicadores relacionados com os resultados esperados;
- SIT (*site* eletrônico que disponibiliza indicadores sobre os territórios apoiados); e
- Projeto Demonstrativo da Gestão Territorial (análise qualitativa realizada em uma parte dos territórios apoiados por meio de convênios com instituições acadêmicas).

Porém, é explícita a inexistência de monitoramento e avaliação pelos próprios territórios – o movimento é sempre aquele em que o MDA monitora a execução dos projetos nos territórios.

2.2. Conceitos fundamentais da Política Territorial Rural do Ministério Desenvolvimento Agrário

2.2.1 - Território e abordagem territorial

Base do referencial teórico da política, a abordagem territorial é responsável por:

(...) uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais. (Brasil, 2005a, p. 8)

A centralidade do conceito de território nas políticas atuais, para Hadjimichalis (2008), caracteriza a redução de espaço a território, ao confundir enraizamento social com relações sociais localmente delimitadas. Apesar de definir múltiplas dimensões, elas só se operacionalizariam por meio de um regime uniescalar. No entendimento do MDA, a uniescalaridade do território é importante para a sua integração ao território nacional.

2.2.2 Capital social e empoderamento

A organização social a qual objetiva a política é definida, pelo MDA, a partir do conceito de capital social.

Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos, visando a um determinado, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação (Brasil, 2005a, p. 9).

Dessa forma, o ministério conclui que a organização social derivada desse capital “é um tipo de formação social concreta que viabiliza a ação de um grupo” (*op. cit.*, p. 17). Porém, retomando Hadjimichalis (2008), argumenta-se que a junção entre os vocábulos capital e social “simplesmente assume o vínculo causal entre a participação em organizações voluntárias e o desenvolvimento econômico dinâmico juntamente com as instituições democráticas melhoradas” (Hadjimichalis, 2008, p. 252, tradução nossa).

Por fim, o empoderamento tem como resultado a consolidação de um sistema de governo (instituições que são empoderadas) desvinculado da população (indivíduos não mobilizados), que passa a ser vista como simples público-alvo de políticas públicas. Em vez da autogestão, o resultado seria capacitar organizações locais para levarem a cabo as diretrizes definidas pelo MDA.

2.2.3. Gestão social e institucionalidade

A gestão social é entendida, pelo MDA, como:

(...) o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (Brasil, 2005a, p. 10).

Porém, a construção da gestão social – que, para o programa, só pode ocorrer dentro das instituições territoriais – baseada no conceito de capital social acaba por despolitizar a política. Uma vez que a relação entre os agentes é considerada, no plano teórico, a concepção abstrata da confiança e da reciprocidade, o que ocorre é a percepção das relações sociais como algo que se transforma magicamente em territórios pacíficos e colaborativos (Hadjimichalis, 2008).

3. ESTUDO DE CASO

PTDRS do Território Extremo Norte do Amapá

O PTDRS (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável) é o principal instrumento de apoio à gestão social dos colegiados territoriais. Sua função é estimular a construção de um novo modelo de desenvolvimento e preparar o terreno para a formulação do projeto de desenvolvimento do Território, com base na experiência de planejamento e na análise dos planos já elaborados e em implementação nos Territórios.

Calçoene e Oiapoque, no entanto sua área territorial é muito grande com 36.958 km², área esta que em outros locais do Brasil abriga entre 20 e 30 municípios. Segundo o IBGE, em 2007 o Território Extremo Norte do Amapá possuía um total de 27.837 habitantes, que representava 4,74% do total de habitantes do Estado do Amapá e sua população urbana representou 70,54% e a população rural, 29,46%. A análise de gênero mostrou que 52% da população do Território Extremo Norte eram homens e 48%, mulheres.

O Território Extremo Norte do Amapá faz parte de um estado que ainda conserva 98% de sua cobertura florestal e cujos 62% de seu território compreendem áreas sob modalidades especiais de proteção. O Estado do Amapá possui 19 Unidades de Conservação que, juntas, ocupam 8.798.040,31 hectares e compreendem 12 federais, 5 estaduais e 2 municipais.

O colegiado do Extremo Norte é composto por 20 pessoas, sendo 10 de cada município. Desse total, 50% são representantes da sociedade civil organizada e 50%, representantes do poder público.

O colegiado do Território está ainda em uma fase muito inicial, pois o território Extremo Norte foi homologado como Território Rural somente em julho de 2007 e a primeira assessora territorial começou a sua atuação oficial, no ano de 2009.

Ficou muito claro durante as oficinas municipais que os Municípios não possuem um de sentimento de pertencimento ao território. Os próprios representantes do Colegiado ainda demonstraram muito o pensamento como município, e não como território. O fato da criação do território ser recente é um dos motivos para esta falta de pertencimento, mas a distância geográfica existente entre os dois municípios também contribui para isso. Entre as sedes dos dois municípios são exatos 215 quilômetros ao longo da BR 156, correspondente a um trecho que ainda não foi pavimentado, o que sem dúvida aumentam as dificuldades. Outro fator que até então tem enfraquecido fortemente o Colegiado do Território Extremo Norte é a demora

da liberação das verbas de custeio do colegiado, Esse fato ocorreu em todos os territórios do estado, mas devido ao pouco tempo de criação do Território Extremo Norte e a grande distância entre os Municípios que o integram, esse Colegiado sentiu fortemente a falta de verba de custeio, pois elas arcariam com os custos de transporte para as reuniões que seriam tão necessárias para o fortalecimento gradual do território.

Indubitavelmente os dois municípios têm muitos pontos em comum, como a opinião sobre as principais atividades produtivas integradoras e aglutinadoras e concordância sobre os pontos fortes e fracos das áreas de agricultura, pesca, saúde e educação. Assim, passada essa fase de adaptação e alcançando-se a mudança de pensamento individualizado de município para pensamento conjunto de território, os dois municípios do Território Extremo Norte poderão se fortalecer mutuamente para crescer e fazer avanços bem maiores do que seria possível se fossem feitos de forma individualizada.

Deve-se ressaltar o grande empenho por parte da Delegacia do MDA do Amapá em acompanhar os eventos e apoiar este processo de amadurecimento por parte do colegiado do território.

Quando tratamos hoje da Sustentabilidade Territorial estamos falando de uma equação correta que leve em conta o Meio Ambiente, a Economia e o lado Social de um Território. E no Território Extremo Norte, na dinâmica de sonhos futuros realizada com os atores sociais nas oficinas, foi ressaltado que em seus desenhos para este plano todos os três aspectos deveriam ser contemplados, conforme mostra a imagem abaixo:

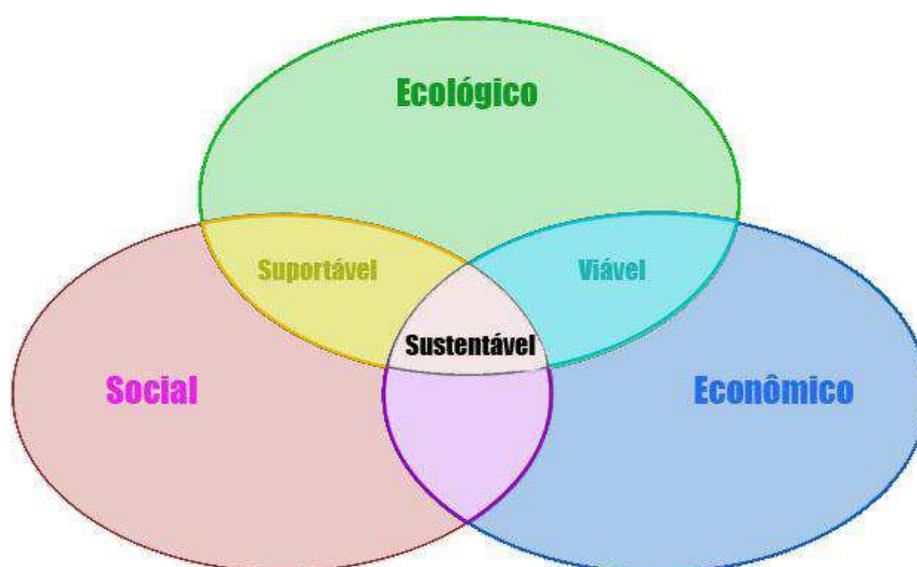


Figura 1 – Imagem da base de sustentabilidade usada para construção da Visão do Futuro

3.1. O nosso futuro

Levando em consideração o conceito de sustentabilidade abordado no capítulo anterior, o desenvolvimento do Território Extremo Norte do Amapá deve ser construído com base na agricultura familiar, primando pelo crescimento econômico com distribuição de renda, pela descentralização das ações, pelo investimento no capital social, na educação, na saúde, no lazer e em outros aspectos fundamentais para a vida e para a evolução social e humana, sem, contudo, deixar de considerar a proteção e preservação dos recursos naturais existentes no Território para perpetuação das gerações futuras. Também será levado em consideração o trabalho cooperativo e solidário, que proporcione a um maior número possível de pessoas as garantias fundamentais para o desenvolvimento do Território. Dessa forma, os atores sociais e o poder público construíram, juntos, uma visão de futuro social, econômica e ecologicamente sustentável.

Os atores sociais entendiam que o tempo de análise e construção conjunta do plano também foi um instrumento muito importante para o Território conhecer os seus pontos fracos e saber que não será apenas a liberação de verbas que irá mudar a atual situação dos atores. Todos sabiam que teriam que participar e procurar aumentar o seu grau de organização nas comunidades e nas organizações sociais. O colegiado também estava ciente que além dos investimentos materiais, os atores sociais mais fragilizados do Território, como os pescadores e agricultores familiares, precisarão não somente de apoio e incentivo, mas também de vontade própria de trabalhar e de se organizar. Os agricultores familiares presentes na oficina reconheceram a boa vontade de todos os atores sociais.

3.2. Visão do Futuro

Os atores sociais do Território Extremo Norte resumem sua **visão de futuro** da seguinte maneira:

Promover o desenvolvimento nas dimensões, ambiental, social, cultural e econômica, dando continuidade à preservação ambiental, visando-se, o bem estar social através de um processo de formação permanente, tanto para as gerações atuais, bem como para conscientização das futuras gerações, viabilizando acesso à educação de qualidade que contribua tanto para a formação pessoal como para a qualificação das atividades produtivas.

Visualiza-se um futuro com a agricultura e pesca familiares fortalecidas tanto em termos de produção quanto no que se refere a organização dos atores e capazes de prover a subsistência do próprio território, viabilizadas pelo acesso a investimentos tecnológicos para melhorar a produtividade local, mudando por completo a realidade atual da dependência em importação de alimentos agrícolas básicos de outros estados. Além disso, espera-se no futuro poder trabalhar a agregação de valor em alguns produtos específicos gerando através deste processo aumento de renda e vida digna no campo e na cidade.

3.3. Objetivos Estratégicos

Articular as demandas da agricultura e pesca familiar e gestores públicos municipais; organizar as propostas do território para o desenvolvimento, priorizando as ações estratégicas, e apresentar o planejamento integrado das ações visando o desenvolvimento sócio-econômico territorial sustentável. Estes objetivos procuram fortalecer a agricultura e pesca familiar, através da inclusão social, do fortalecimento organizacional e da geração de renda, dando continuidade a preservação ambiental.

3.4. Eixos de Desenvolvimento do PTDRS do Extremo Norte

- a) Eixo Transversal de Desenvolvimento: Fortalecimento Organizacional da sociedade civil;
- b) Eixo Estratégico: Investimentos em infraestrutura e legalização de terra;
- c) Eixo estratégico: Aumento da produção agrícola atual e introdução de novo leque de produtos, através de modelos de produção mais rentáveis e menos danosos ao meio ambiente;
- d) Eixo estratégico: Fomento da Pesca Artesanal visando o crescimento ordenado da produção pesqueira e incluindo a agregação de valor ao produto;
- e) Eixo estratégico: Educação no campo.

3.5. Programas Estratégicos dentro do eixo desenvolvimento

PTDRS PRIORIDADE TRANSVERSAL				
Programa Transversal de Fortalecimento Organizacional da Sociedade Civil com enfoque especial nos atores mais fragilizados				
OS PROGRAMAS QUE PRECISAMOS	Programa de Legalização das Terras e melhoria do acesso	Programa de Aumento Maciço da Produção Agrícola Familiar já existente no Território, além da introdução de novo leque de produção e geração de renda	Programa de Apoio a Pesca Artesanal Familiar para fomentar o seu crescimento da forma ordenada e agregação de valor ao produto peixe	Programa Educação do Campo
PODEM GERAR, ENTRE OUTROS ESTES PROJETOS	Projetos itinerantes de legalização das terras; Projetos de aquisição de patrulhas mecanizadas e outros maquinários necessários para os trabalhos necessários para conserto e manutenção de ramais; Projetos de trabalhos em mutirões (conserto e manutenção de ramais)	Projetos diversos de apoio e fomento maciço a produção familiar das culturas agrícolas de subsistência; Projetos de manejo do açaí nativo e colheita do mesmo; Projeto de apoio e fomento a introdução em escala maior da horticultura; Projetos de manejo florestal comunitário	Projeto elaboração de diagnóstico pesqueiro no território; Projetos de melhoras da infraestrutura da pesca; Criação de entreposto pesqueiro em Oiapoque; Projetos de agregação de valor ao pescado, viabilizando a geração de emprego e renda para as famílias pescadoras	Projetos de formação dos produtores e da assistência técnica, tanto para área agrícola como para área pesqueira
E DEVEM TER COMO RESULTADOS:	A legalização de todas as propriedades familiares, visando permitir assim o acesso a créditos e a possibilidade de produção agrícola dentro da legalidade. O acesso digno para os produtores familiares aos seus locais de produção diminuindo-se os esforços	Aumentar a produtividade na área agrícola para maior subsistência dos municípios nestes produtos além da introdução de novos produtos; Divulgação e organização da produção de	A elaboração de diagnóstico pesqueiro com enfoque participativo; Abertura de linhas de crédito para pescadores artesanais; Investimentos em infraestrutura pesqueira; A pesca familiar se	Criar um campo experimental para capacitação de produtores e técnicos (agricultura)

Os programas estratégicos têm como resultado final conjunto: o aumento considerável de oferta de produtos locais nos mercados municipais para diminuir a dependência de logística cara para obtenção de produtos que fazem parte da segurança alimentar; criação de possibilidades de geração de renda extra para os produtores familiares, permitindo ao mesmo tempo a continuação de suas atividades produtivas.

4. CONCLUSÃO

A importância que as políticas de Desenvolvimento Territorial Rural dão a conceitos como território, controle social, combate à pobreza e agricultor familiar clarificam bem a delimitação da estratégia governamental brasileira presente no programa do MDA analisado neste artigo.

A estratégia de intervenção é um dos principais pontos de análise de uma política pública. É por meio da intervenção nas dinâmicas sociais que as políticas garantem o ordenamento da sociedade para que a mudança proposta possa acontecer. Na política aqui apresentada é explícito o controle social como principal estratégia de intervenção.

Levando em conta a experiência recente no exercício das políticas públicas, uma primeira observação que pode ser feita, num nível mais geral, é que parece existir um consenso crescente sobre a necessidade de pensar “territorialmente” as políticas, e de consolidar um nível “intermunicipal” de articulação para se operacionalizar propostas de desenvolvimento, reconhecendo os limites da dimensão local/municipal para tanto. Nessa direção, um aspecto que ainda merece um esforço maior de compreensão, é o uso indiscriminado do conceito de “território”, que em muitos casos torna-se simplesmente sinônimo de micro ou meso-região, sem atentar para o fato de que envolve um conjunto de relações, disputas e interesses e de que não há um único território, mas territórios sobrepostos conforme os objetivos para os quais os mesmos são definidos.

Como visto, a criação dos territórios, em particular o território do Extremo Norte do Amapá, objeto de nossa análise mais detalhada, colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores sociais locais dos dois municípios que até então tradicionalmente não “se falavam”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os diferentes atores que constituem o território sejam melhor “trabalhados”, bem como estimulou esses atores a implementarem ações conjuntas orientadas ao desenvolvimento.

Por outro lado, a experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que viabiliza a discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento local, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de algumas prefeituras.

A abordagem territorial é facilitadora do exercício de diálogo entre o poder público e os atores sociais. Há uma mudança de postura especialmente por parte do setor público, tanto

no âmbito federal quanto estadual e municipal, abrindo espaços e instâncias que permitem a prática do diálogo.

Os desafios ainda incluem a consolidação desses novos espaços de governança trazendo os atores sociais e a participação dos mesmos para os processos decisórios, que não correspondem apenas às decisões sobre as políticas públicas, mas também ao próprio processo de implementação e desenho das mesmas. Nessa nova institucionalidade da governança um ponto recorrente no estudo de caso do artigo foi à relação travada com o poder local, principalmente com as Prefeituras.

As experiências do território do Extremo Norte apresentam casos em que o território consegue efetivamente o apoio dos prefeitos e há casos e momentos em que os governos municipais se opõem, deliberadamente ou não, ao território. E essa oposição se manifesta tanto no atraso ou na não implementação de projetos, como nos casos de endividamento, que comprometem o repasse de recursos. Outro ponto relevante diz respeito, ainda, à capacitação dos atores sociais. Não só dos atores da sociedade civil, mas principalmente dos agentes do setor público que não estão capacitados atualmente para participar de processos de implementação de políticas territoriais.

No que tange à articulação das políticas públicas, é importante destacar, antes de tudo, que a territorialidade já entrou na agenda do Estado e das organizações sociais, tornando-se progressivamente uma esfera privilegiada para o tratamento das políticas públicas descentralizadas. Esse resultado é fruto de um longo e duplo processo que tem a ver com a crise do Estado centralizado e a subsequente descentralização, por um lado, e com a luta pela redemocratização da sociedade brasileira, por outro.

Por fim, há que aludir à existência de dois problemas inter-relacionados: o dos poucos recursos disponíveis para executar os projetos territoriais e o das dificuldades de repasses financeiros para os territórios, especialmente para investimento. Esse ponto está intimamente relacionado à definição do estatuto constitucional das instâncias territoriais. Seu equacionamento vai requerer reformas constitucionais que produzirão, certamente, uma enorme reação e resistência política, especialmente dos Prefeitos e de outros atores sociais. Apesar da premência de soluções para essas questões, parece clara a necessidade de construir pacientemente uma estratégia para enfrentar esses desafios. No momento atual, os defensores da proposta territorial não parecem aglutinar força suficiente para viabilizar as mudanças estruturais exigidas. Assim sendo, a melhor política talvez seja a de colocar o tema na agenda,

amadurecer propostas de mudanças estruturais e esperar ganhar “musculatura política” para tentar encaminhá-las politicamente.

5. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- ADIB, Renaul Alberto. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia de planejamento**. Brasília: SDT/MDA, 2005.
- ARAÚJO, T. B. **Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais**. Apresentação no II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Salvador, nov. 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro**. Brasília: MDA, 2007.
- FRANCO, Augusto. **Pobreza & desenvolvimento local**. Brasília: ARCA – Sociedade do Conhecimento, 2002.
- GERALDI, J. **O Centro-Sul do Paraná: gestão do território e desenvolvimento**. Curitiba, 2006. (Relatório de Pesquisa).
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004.
- Sítio Eletrônico:**
- FÓRUM DE DISCUSSÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E ATORES SOCIAIS. Disponível em <<http://www.iicaforumdrs.org.br/forum/>>. Acesso em outubro de 2007.
- TERRITÓRIOS RURAIS. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt>>. Acesso em: 19/05/2014.