

## **CIDADANIA TERRITORIAL E TERRITÓRIO DA CIDADANIA: ELEMENTOS PARA O DEBATE EM TORNO DA POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA**

*Ana Monteiro Costa<sup>1</sup>, Igor Kuhn<sup>2</sup>, Daniela Dias Kuhn<sup>3</sup>*

1. *Economista. Doutora em Economia/UFGRS. Professora de Departamento de Economia da UFPE. E-mail: ana.mc98@gmail.com*

2. *Economista. Mestre em Modelagem Matemática pela UNIJUÍ*

3. *Economista. Doutora em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFGRS). Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFGRS).*

*Artigo recebido 03/08/2016 e aceito em 06/08/2016*

### **RESUMO**

A seletividade com que a cidadania se deu no Brasil, fez com que o meio rural convivesse com a pobreza e a vulnerabilidade mais intensas. A abordagem territorial tem se mostrado mais própria para se pensar o desenvolvimento regido pela equidade e pela promoção da expansão da liberdade para que as pessoas vivam conforme julgam melhor. No entanto, o território normativo tem se apresentado de modo diverso daquele construído teoricamente, e acaba por negligenciar aspectos centrais para os objetivos do desenvolvimento territorial. Aqui, apresenta-se uma análise da política de Território da Cidadania, especificamente do Território da Cidadania do Baixo São Francisco Sergipano, através de quatro comunidades quilombolas de Brejo Grande, município que integra o território. Verificamos que a exclusão da questão agrária, bem como das especificidades de pertencimento, poder, conflitos e identidades descaracteriza a proposta territorial e tende a invisibilizar ainda mais aqueles que mais precisam. Percebe-se que a exclusão de determinadas populações dos direitos mais básicos é elemento aderente a um processo de reprodução social que pode ser uma estratégia para a ampliação da acumulação do capital.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; cidadania; território quilombola.

### **TERRITORIAL CITIZENSHIP OR TERRITORIAL OF CITIZENSHIP: ELEMENTS FOR BRAZILIAN TERRITORIAL POLICY DEBATE**

#### **ABSTRACT**

The selectivity with that citizenship took place in Brazil, made the countryside coexisted with poverty and more intense vulnerability. The territorial approach has been shown to be more suited to thinking about development governed by equity and by promoting the expansion of freedom for people to live as best judge. However, the normative territory has been presented in a different way that theoretically constructed, and he neglects central aspects to the goals of territorial development. Here, we present an analysis of the Territory of Citizenship (Territórios da Cidadania in Portuguese) policy, specifically the Território da Cidadania do Baixo São Francisco, Sergipe, with four quilombo communities of Brejo Grande, municipality that is part of the territory. Exclusion of agrarian question, and the specifics of belonging, power, conflicts and identities decharacterize territorial proposal and tends to invisible even those most in need. It is noticed that the exclusion of certain populations of the most basic rights is adhering element to a process of social reproduction that can be a strategy for the expansion of capital accumulation.

**Keywords:** Territorial development; citizenship; quilombola territory.



## **INTRODUÇÃO**

A distinção definitiva entre processos de crescimento e de desenvolvimento econômico gerou um importante debate sobre as possibilidades de intervenção a partir da percepção em relação às desigualdades que persistem no contexto social. No Brasil, o golpe militar intensificou o processo de industrialização, silenciou a discussão sobre a questão agrária e colocou a agricultura como parte desse processo que visava crescimento. A quimificação e tecnificação do campo, que vê o aumento da escala e da produtividade como metas, foram fortemente financiadas e estimuladas pelo Estado. A agricultura camponesa, que não segue a lógica capitalista, era tida como algo a ser superado. As populações tradicionais<sup>1</sup> permaneceram invisibilizadas e oprimidas<sup>2</sup>.

Diante disso, a percepção da questão ambiental e a refutação do caráter intrínseco de melhoria na condição de vida das pessoas, como um beneficiamento natural derivado dos processos que primavam pelo crescimento econômico, especialmente em países periféricos, levou ao questionamento das teorias hegemônicas. Muitos pesquisadores e técnicos procuraram alternativas que permitissem a compreensão do complexo processo de desenvolvimento, estando um grupo mais vinculado à crença tecnológica, em que a meta do crescimento foi pouco revisada, e outro que propunha um modo alternativo de se desenvolver, com sustentabilidade<sup>3</sup>. Neste segundo caso, a eficiência começava a ser revista em função da sustentabilidade e da equidade<sup>4</sup>. Alguns desses estudos demonstram a complexidade desse processo e evidenciam a necessidade de percepção em relação à heterogeneidade existente nas relações sociais, produtivas e humanas dentro do capitalismo e que muitas vezes não se vinculam ao sistema. Dentro dessa lógica, a noção de que a agricultura camponesa, como discute Wanderley (1996,

---

<sup>1</sup> O debate sobre as populações tradicionais envolvem estilos de vida caracterizados por comunidades que apresentam relação predominante com a terra e a natureza, em contraste com o modo de vida caracterizado pelas relações de produção industriais. OS documentos do Estado brasileiro reconhecem entre essas populações agricultores familiares (sejam camponeses ou integrados), comunidades tradicionais extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, população atingida por barragens entre outras.

<sup>2</sup> Sobre isso, recomendamos o *Cativeiro da Terra*, de José de Souza Martins, Editora Contexto, 2010, que aborda a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, e como o processo de acumulação se mantém com o monopólio da terra.

<sup>3</sup> A distinção entre os processos de crescimento e desenvolvimento econômico são hoje reconhecidas entre os pesquisadores da área. A noção de crescimento econômico envolve uma avaliação quantitativa dos níveis de produção de determinado ambiente. O processo de desenvolvimento exige a avaliação das condições de vida das pessoas. Neste sentido, o debate envolve a percepção de que atualmente se reconhece que diversas situações de crescimento econômico, não são capazes de gerar automaticamente processos de desenvolvimento (por exemplo, casos de crescimento econômico em que as situações de desigualdade são agravadas).

<sup>4</sup> A sustentabilidade, em linhas gerais, envolve a percepção em relação ao esgotamento dos elementos associados à natureza, visto que o modo de vida dessas populações se relaciona diretamente a esse ambiente. Em relação a equidade, o debate envolve a percepção de que processos de crescimento econômico podem gerar (e agravar) aumento das desigualdades socioeconômicas.

2003), representa algo para além da produção, assumindo um modo de vida, não subordinado à lógica capitalista.

A constatação de que, ao longo do tempo, o conjunto de desigualdades sociais em diversos lugares não diminuiu apesar de políticas mais ou menos ativas no sentido de extinção dessas desigualdades, leva a busca por novos instrumentos para a realização das políticas públicas. Neste sentido, o objetivo desse trabalho é o de retomar o debate sobre a realização de políticas públicas para a construção/promoção de um processo de cidadania, bem como identificar a prática de uma política territorial como elemento importante e ativo para o processo de percepção e redução dos processos de desigualdades sociais. Espera-se ainda apresentar a política territorial brasileira, realizada em anos recentes, que constituiu os chamados Territórios da Cidadania, identificando avanços e críticas debatidos em torno do programa proposto.

Höfling<sup>5</sup> (2001) indica que, além do estudo das avaliações de políticas públicas, precisamos refletir sobre questões estruturais, que nos levam a debater elementos conceituais que envolvem a percepção do Estado e da restrição da cidadania. Esse é o exercício proposto a partir do Território da Cidadania do Baixo São Francisco Sergipano. Os espaços em análise estão localizados em um Território da Cidadania, no município de Brejo Grande, que integra quatro comunidades quilombolas que reivindicam seu território: Brejo Grande, Brejão dos Negros (Brejão de Santa Cruz), Resina e Carapitanga. Localizam-se, neste sentido, área prioritária para a integração das políticas públicas no sentido de uma melhoria da cidadania neste espaço.

Para tanto, usamos como método de pesquisa a revisão bibliográfica e o levantamento de dados secundários, bem como a análise de conteúdo da política pública do Território da Cidadania. A pesquisa empírica é de observação participante, que consiste, conforme Brandão (2007), em uma vivência, com entrevistas abertas e conversas informais. O período de permanência nas comunidades foi de cinco dias, entre os dias 11 e 15 de julho de 2016<sup>6</sup>.

Dessa forma, a estrutura do trabalho apresenta três momentos, além desta breve introdução, das considerações finais e da apresentação das referências. A primeira seção retoma o debate entre cidadania e políticas, abordando conceitos de cidadania e evidenciando como o

---

<sup>5</sup> “Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer” (HÖFLING, p. 30, 2001).

<sup>6</sup> Essa pesquisa está associada ao Laboratório de Estudos do Espaço Agrário, Campesinato e Agroecologia, LEPEC, da Universidade Federal de Pernambuco. Os resultados aqui apresentados são fruto de uma pesquisa de campo e contou com a reflexão do grupo de alunos de graduação e pós-graduação e do professor Carlos Ubiratan Gonçalves, que integram o LEPEC. Eximindo-os de qualquer responsabilidade sobre o que aqui se apresenta, os autores agradecem as partilhas que ajudaram na concepção do estudo.

debate no Brasil ainda é permeado por uma demanda importante em relação à participação do Estado nacional, seja na provisão de elementos básicos para a sobrevivência de pessoas e famílias, seja na provisão de serviços de educação e cultura que garantam a possibilidade de inserção e reconhecimento social no espaço ocupado por esses agentes sociais. No entanto, esse Estado parece estar mais vinculado ao processo de crescimento que visa a ampliação da acumulação de capital, não estabelecendo como prioridade a promoção dos direitos das pessoas viverem do modo que consideram racionalmente melhor. A priorização dos processos de crescimento pode deixar de considerar na formulação das políticas públicas os anseios da população mais vulnerável socialmente.

Constatada essa relação, o trabalho apresenta a importância da análise territorial para a promoção da cidadania, neste sentido, considera-se o conceito de território de Milton Santos, em que o espaço constitui-se e é constituído a partir da interação política e histórica da ocupação espacial. O que significa dizer que o lugar onde os vínculos e processos sociais ocorrem tem importância e significado fundamentais para a compreensão e intervenção na melhoria da qualidade de vida das pessoas, em contraposição ao conceito de território apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que deve pautar a política dos Territórios da Cidadania.

A seção derradeira apresenta a recente política territorial brasileira que compreende atualmente a gestão conjunta de uma série de políticas públicas, que tem como escopo de análise e tomada de decisão a demanda social dos territórios, com foco no Território da Cidadania do Baixo São Francisco Sergipano. Neste momento, também estão reunidos elementos que evidenciam avanços na gestão da política pública a partir da base territorial e que chamam a atenção aos limites dessa percepção, mais normativa do que aquele da proposta teórica. De maneira geral, espera-se reunir elementos que instrumentalizem pesquisadores interessados pelo tema ao debate atual brasileiro e que apresentem a importância do vínculo do território com a cidadania para promoção do desenvolvimento, que visa garantir autonomia e liberdade para a população viver conforme o modo que julga melhor.

## **CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO ESTADO E OS DIREITOS SOCIAIS**

Apesar das políticas sociais terem se desenvolvido mais propriamente no pós Segunda Guerra, com a promoção do Estado de bem-estar, a preocupação com os pobres, ou sobre o que fazer com eles, é anterior. O capitalismo se consolida com os ideais de liberdade e igualdade,

mas logo o capital descobre o perigo da reivindicação das massas. “A ambivalência reside no fato de, no campo jurídico-político, todos serem considerados livres e iguais, enquanto no campo econômico predominava uma profunda desigualdade material numa nova estratificação social” (CORRÊA e BORTOLOTTI, p. 161, 2008). A defesa dos direitos sociais, da cidadania, passa pela redução das desigualdades próprias do capitalismo. “O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser no mundo, é assumir, com os demais, uma herança moral, que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais” (SANTOS, p. 19, 2012). A constituição da cidadania que marca uma interação entre Estado e população, pautada por direitos e deveres, passa pelo estabelecimento dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais. Para Bobbio (2004), a democracia é a sociedade dos cidadãos. É na passagem da tradição que regia direitos e deveres do soberano, para o Estado de direito que ocorre a migração do ponto de vista do soberano para o ponto de vista dos cidadãos.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas votou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e colocou esses direitos como algo universal. (...) “O respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados. A cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância.” (SANTOS, p. 19, 2012). No entanto, Alexy (1999) e Bobbio (2004) ressaltam que os direitos dos homens se tornam mais difíceis de se concretizarem, quanto mais prometem. Daí a importância fundamental do Estado, resguardando e concretizando os direitos sociais.

Os direitos do homem são universais, morais, fundamentais, preferenciais e abstratos. A universalidade está atrelada a característica de que há universalidade da titularidade, ou seja, os direitos do homem cabem a todos os homens. Nisso há uma distinção dos direitos de grupos, de comunidades, que, ainda que sejam formados por homens, são direitos da coletividade, que podem, inclusive, ser importantes para a realização dos direitos individuais. Os direitos são morais a medida que não precisam ser jurídico-positivos para a sua validação, basta que a norma que esteja na sua base valha moralmente, ou seja, sejam racionalmente justificados. Direitos preferenciais porque a sua existência é o que fundamenta e sustenta a existência do direito positivo, onde se caracteriza a prioridade dos direitos do homem. A sua fundamentalidade está na prioridade sobre todos os escalões do sistema jurídico, inclusive do legislador. Por fim, são abstratos por pressuporem ponderação. (ALEXY, 1999).

Todavia, conforme Bobbio (2004), há conflito de interesses no estabelecimento desses direitos: não há como afirmar um novo direito a favor de um grupo, sem que um direito que beneficiava outro grupo seja subtraído. “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, p. 23, 2004). Os direitos de liberdade prevêm que todos os homens são iguais, não podendo ser negado a homem algum tais direitos. Essa universalidade não é característica dos direitos políticos e sociais, que visam contemplar grupos específicos. A abstração do sujeito homem encontra sua primeira especificação no cidadão, que passa a ter mais especificações, conforme suas necessidades: mulher, criança, idoso, entre outros. Isso ocorre principalmente no âmbito dos direitos sociais, e essa especificação é um avanço na designação dos direitos. Enquanto os direitos de liberdade surgem para limitar o poder do Estado, os direitos sociais exigem para a passagem da declaração para a efetiva realização uma ampliação dos poderes do Estado (BOBBIO, 2004). Assim, por causa da necessidade de sua concretização, pela necessidade da discussão e ponderação e para a necessidade de organizar o cumprimento dos direitos, os direitos do homem estão atrelados à necessidade do Estado e do Direito. Portanto, o estabelecimento dos direitos em uma constituição é necessário, fundamental, mas não garante sua aplicação. Logo, é importante a conciliação entre direitos fundamentais e democracia (ALEXY, 1999). Bobbio (2004) ressalta que esse poder do Estado nem sempre é usado em favor do cidadão.

Segundo Teixeira (1986), o conceito de democracia remete a três regras principais: participação, controle a partir de baixo e liberdade de dissenso. É no regime democrático que se pode encontrar a cidadania. A democracia consiste na articulação das mediações entre Estado e sociedade. Para Corrêa e Bortoloti (2008), (...) “cidadania e desenvolvimento estão inseridos, mesmo que de forma debilitada, no mesmo contexto, e que a liberdade, emancipação social e cidadania, em termos de desenvolvimento, configuram mecanismos de extrema relevância para o progresso da esfera social e humana”. (p. 147, 2008). Santos (1991) defende que a superação da relação entre subjetividade e cidadania só pode acontecer através da emancipação e não da regulação. A subjetividade vincula-se à personalidade, está para além da autonomia e da liberdade, alcançando aspectos como a auto-reflexividade e a auto-responsabilidade. A cidadania relaciona-se à constituição de direitos e deveres que, ao mesmo tempo em que podem ampliar a capacidade de efetivação da subjetividade, com a auto-realização, ao fazê-lo sob direitos e deveres gerais e abstratos homogeniza os sujeitos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> “A igualdade da cidadania colide, assim, com a diferença da subjectividade, tanto mais que no marco da regulação liberal essa igualdade é profundamente selectiva e deixa intocadas diferenças, sobretudo as da

A cidadania passa a se constituir primeiro com os direitos civis, mais amplos, apoiados em instituições do direito moderno e no sistema judicial que o aplica; os direitos políticos encontram uma resistência a universalização, e contam com parlamentos, nos sistemas políticos e sistemas eleitorais em geral. Somente no pós Segunda Guerra que os direitos sociais passam a ser atendidos por um Estado providente, por pressão da classe trabalhadora (SANTOS, 1991). No entanto, é necessário complexificar a análise da democracia, principalmente no que tange a participação dos agentes e a efetivação dos direitos. “A democracia tem de ser julgada não apenas pelas instituições que existam formalmente, mas também por diferentes vozes, de diversas partes da população, na medida em que de fato possam ser ouvidas” (SEN, p. 15, 2011).

A seguir são apresentadas algumas reflexões sobre o Estado Brasileiro em relação à designação e efetiva realização dos direitos sociais.

### **Breves apontamentos sobre o Estado Brasileiro e a promoção de cidadania**

A política econômica realizada no Brasil, nos mais diversos momentos históricos, promoveu o objetivo do crescimento econômico como elemento fundamental. Sendo assim, foi realizada sob condições políticas que assegurassem esse tipo de progresso e que geraram aumento das desigualdades, (...) “a noção de direitos políticos e direitos individuais teve que ser desrespeitada, senão frequentemente pisoteada e anulada” (SANTOS, p. 15, 2012). Andrade (1987) identifica dois modos de abordagem que desconsideram a verdadeira natureza da pobreza no Brasil: uma visão de pobreza objetiva, segundo a qual esta é um resultado indesejado de determinados processos socioeconômico, portanto corrigível, sem necessidade de alterar a estrutura socioeconômica; outra de pobreza dignificada, como aquela defendida pelos movimentos eclesiais de base, que propõe a pobreza como promotora de um mundo mais humano. Ambas, para o autor, despolitizam o fenômeno. “O que aquelas ideologias obscurecem é o fato de que a ordem estabelecida requer a pobreza, e a reproduz enquanto tal” (ANDRADE, p. 111, 1987). Nesses conflitos de interesses, os direitos são conquistados mediante pressão. O autor explica essa permanência pela instrumentalização política por parte do Estado, reconhecendo que o *status quo* só será alterado mediante luta popular.

Dito de outra maneira, o desenvolvimento implica a cidadania universal efetiva, condição esta que não está presente hoje (SACHS, p. 75, 2001). O crescimento obtido, realizado a partir de um modelo político e social que previa subjugar as massas, suprimiu a cidadania. Foi um processo de concentração, gerador de injustiça e desigualdades, entre pessoas e lugares.

---

propriedade, mas também as da raça e do sexo que mais tarde vão ser os objectos centrais das lutas igualitárias” (SANTOS, p. 141, 1991).

E isto se dá de modo mais intenso no espaço rural<sup>8</sup>. É sobre o modo que o Estado Brasileiro garante os direitos sociais no rural que seguimos nossa reflexão.

Entendemos o processo de desenvolvimento a partir de uma abordagem ética que visa à expansão da liberdade dos indivíduos, primando pelo respeito ao seu modo de vida. Ademais, o camponês não necessariamente precisa/deve estar vinculado à lógica de mercado, à lógica capitalista. Respeitar, garantir e promover o modo de vida camponês também deveria ser papel desse Estado que durante tanto tempo tem desamparado a população rural.

### **CIDADANIA TERRITORIAL: O CONCEITO TENSIONADO NA PRÁTICA E INSTRUMENTALIZADO PELA POLÍTICA**

A análise da agricultura pelo Estado Brasileiro passa por um resgate histórico da forma como a agricultura de produção familiar e a chamada *agribusiness* são tratadas. A “eficiência” da agricultura que atende aos interesses do capital, propagada como aquela que garante o superávit primário passa a ser revista como resultado de uma política de Estado, que garantiu e garante um aporte financeiro promotor de tecnificação, quimificação e que se atrela à indústria e ao sistema financeiro, com expulsão de mão-de-obra, concentração de terra e renda, monocultura e baixa sustentabilidade. A agricultura familiar, que vira categoria social por meio da promoção de uma política pública, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, apesar de ser aquela que mais produz alimentos, pautada na diversificação, pequena propriedade, denotando mais sustentabilidade econômica, ambiental e social, foi percebida, por um período mais extenso do desenvolvimento brasileiro, como algo a ser superado (DELGADO, 2001)<sup>9</sup>.

O golpe militar de 1964 silenciou o debate sobre a questão agrária<sup>10</sup> brasileira e a agricultura passou a ser vista como um setor que deve promover o desenvolvimento da indústria, instrumentalizando, então, um processo de crescimento econômico. O argumento de

---

<sup>8</sup> A cidadania que falta não é apenas urbana, mas também, e sobretudo, a cidadania rural, para a qual contribuem conjuntamente o mercado e o Estado. O homem do campo brasileiro, em sua grande maioria, está desarmado diante de uma economia cada vez mais modernizada, concentrada e desalmada, incapaz de se premunir contra as vacilações da natureza, de se armar para acompanhar os progressos técnicos e de se defender contra as oscilações dos preços externos e internos, e a ganância dos intermediários. Esse homem do campo é menos titular de direitos que a maioria dos homens da cidade, já que os serviços públicos essenciais lhe são negados, sob a carência de recursos (SANTOS, p. 41-2, 2012).

<sup>9</sup> Guilherme Delgado tem contribuído de modo fundamental para a análise do processo de desenvolvimento rural a partir do Estado Brasileiro.

<sup>10</sup> Que tinha como principais referências Ignácio Rangel, Caio Prado Jr. e Celso Furtado.

rigidez de oferta, que justificava parte da necessidade da reforma agrária é estatisticamente rebatido por Delfim Netto, então Ministro da Fazenda, e um grupo de economistas e econométricos da Universidade de São Paulo, que promoviam a tese da funcionalidade da agricultura. A partir dessa interpretação as “funções” da agricultura seriam: liberação de mão-de-obra para a indústria, mantendo a produção de alimentos e matérias-primas; criação de mercado para produtos industrializados; aumento das exportações, e; transferência de renda real para o setor urbano. O grupo propunha, então: aumento do nível técnico da mão-de-obra, do nível de mecanização, da utilização de adubos e uma estrutura agrária eficiente<sup>11</sup> (DELGADO, 2001).

A modernização conservadora foi promovida pelo Estado com crédito rural, incentivos fiscais e fomento produtivo e comercial. Desse modo, criava-se um vínculo com a indústria, ao mesmo tempo em que o Estado assumia os riscos próprios do capitalismo no que tange a produção e a comercialização. A eficiência do agronegócio foi constituída com financiamento, desenvolvimento tecnológico, incorporação de insumos e garantias de preços e formação de estoques, além da manutenção da concentração fundiária através das políticas agrícolas. Modernizava-se, mantendo as relações sociais e a estrutura fundiária sem revisões.

O fim do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988 marcaram a retomada da questão agrária, mas as políticas agrícolas dos anos 1990, liberalistas, pautadas na desmontagem do aparato de intervenções no setor rural, que promoviam o capital e o sistema financeiro internacional, mantiveram seu caráter conservador. O atendimento aos interesses do agronegócio permaneceu, porém, o modelo de desenvolvimento, apesar de conservar a hegemonia do crescimento, começou a ser revisto, principalmente nos anos 2000, seguindo uma construção teórica que colocava a dicotomia crescimento e igualdade. A igualdade propõe um Estado voltado para aqueles que mais precisam, aqueles que têm suas condições precárias vinculadas ao resultado de um processo de desenvolvimento pretérito com crescimento a custo de exclusão e exploração. Estes devem ser tratados com equidade, para, daí, serem propostas políticas de promoção do desenvolvimento com justiça e igualdade.

---

<sup>11</sup> “Observe-se que as expressões ‘crise agrária’ ou ‘questão agrícola’ compareciam nos diagnósticos dos interlocutores à esquerda da “questão agrária”, diferentemente de como esta tinha sido concebida pelo pensamento conservador. Enquanto os primeiros focalizavam as chamadas relações internas de produção – acentuando o papel da estrutura de propriedade fundiária e das relações de trabalho predominantes, e seus efeitos econômicos e extra econômicos -, os conservadores as observavam pela lente das funções da agricultura. Atendidas as funções básicas imaginadas para uma agricultura genérica, sem pressões estruturais sobre o índice gerais de preços, a balança comercial, e a produção industrial, não haveria por que falar em crise do/no setor primário” (DELGADO, 2001, p. 162).

O desenvolvimento visto com equidade requer uma mudança de paradigma teórico que preveja o acesso de grupos sociais historicamente excluídos do processo produtivo e do sistema de proteção social, ou seja, que não foram beneficiados com o crescimento produtivo. A revisão da ruralidade (ABRAMOVAY, 2000; CARNEIRO, 1998), bem como da categoria de camponeses de agricultores familiares (WANDERLEY, 1996 e 2003), contribui para o entendimento da agricultura camponesa como um modo de vida, desvinculado da lógica capitalista e, como tal, para além do caráter produtivo e econômico, justificando, inclusive a incorporação de aspectos como a reciprocidade em políticas públicas de apoio a esse modo de vida (SABOURIN, 2012).

Alguns avanços desde a abertura política devem ser ressaltados. Delgado (2001) pontua a mudança na relação jurídica que rege o direito de propriedade fundiária, legitimado pela função social e partir da Constituição de 1988, a universalização dos direitos previdenciários para o meio rural e a reconfiguração do espaço rural, com impacto social significativo, pelo influxo de aposentados, assentados e agricultores familiares como avanços no desenvolvimento rural. Consideramos que a revisão do conceito de desenvolvimento, que procura superar a modernização conservadora, é primordial para a construção de políticas públicas que visem garantir a permanência e reprodução do modo de vida rural, principalmente entre os povos tradicionais. Tem-se que as políticas de promoção do desenvolvimento territorial são parte de políticas sociais do desenvolvimento humano e da justiça com equidade.

A verificação de que as políticas públicas propostas não foram capazes de reduzir as desigualdades existentes, iniciaram um conjunto de debates, a princípio na Europa que evidenciavam a necessidade da realização de uma política pública que chegasse ao indivíduo para o qual era proposta. O debate europeu encontrou no território o elemento de reconhecimento das especificidades produtivas e culturais e promoveu amplo debate em relação a um movimento reconhecido como de desenvolvimento local (bem como todas as derivações teóricas existentes dessa percepção). Com problemas diversos dos europeus, mas com a questão da necessidade da política pública chegar aos agentes sociais, o debate sobre território e as chamadas territorialidades encontra no Brasil ambiente fecundo para o debate.

## **POLÍTICAS TERRITORIAIS**

A preocupação com a desigualdade não é recente e a discussão sobre os processos de crescimento e desenvolvimento fazem sentido exatamente no âmbito da economia política, a partir da comparação de que sociedades têm diferenciadas respostas de integração ao processo

capitalista de produção. Essas diferentes respostas, contrariando algumas teorias, geram desigualdades sociais. Esses múltiplos processos de reprodução social são comparados, de maneira mais ou menos integral, a partir da percepção da renda monetária média (em moeda doméstica ou estrangeira) auferida do longo de um ano pela sua população, a famosa variável econômica renda *per capita*. As distintas rendas *per capita* distribuídas pela sociedade levaram a um debate sobre a pobreza. Muito do debate sobre pobreza e da sua condição de relatividade, em especial, para os chamados países periféricos, leva a uma discussão sobre a localidade dessa pobreza. Sendo o capitalismo, um processo de reprodução social majoritariamente reconhecido como um processo de reprodução urbana do capital, não de forma surpreendente, o ambiente rural (não urbano) é aquele em que a pobreza tende a se concentrar espacialmente<sup>12</sup>.

Ainda em linhas gerais, o debate sobre a importância da análise das relações sociais nos territórios permeia elementos que envolvem a idéia de globalização e a necessidade mundial em termos de desenvolvimento. Se o objetivo é o de reproduzir o capital com a melhor velocidade possível, então, o sistema de reprodução social pode ser considerado bem ajustado em termos globais. Entretanto, alguns outros interesses, como a redução da desigualdade, vem sendo cada vez mais salientados. Se o objetivo é o da redução das desigualdades e a promoção da melhoria da qualidade de vida das pessoas, então o processo precisa ser discutido e reorientado.

A discussão entre a importância dos territórios ganha força no ambiente social, uma vez que o capital em si, já não necessita do chão, do espaço, para sua eficiente reprodução. Assim, a partir do esquema financeiro implantado, a produção pode estar em qualquer lugar ou dividida entre vários pedaços do globo, de modo a maximizar lucros e minimizar os custos. Entretanto, a qualidade de vida das pessoas está atrelada intrinsecamente ao local no qual elas vivem, ou seja, ao território. Neste sentido, as transformações do capital apresentam alguns elementos novos para a análise. O capital monetário e produtivo está territorializado e o capital financeiro, desterritorializado. Sob o ponto de vista local, as condições de reprodução social (e principalmente a falta dela) acabam influenciando diretamente na realização de políticas públicas estatais. De modo que, enquanto o capital financeiro necessita de desregulamentação, os ambientes locais, especialmente aqueles mais pobres, aparecem como aqueles territórios que mais necessitam da intervenção dos Estados nacionais.

---

<sup>12</sup> Absolutamente se trata de negar aqui a existência, e a profundidade principalmente, da pobreza urbana. A questão é que em média, em termos percentuais da população geral, é possível encontrar maior pobreza entre aqueles que estão estabelecidos no ambiente rural.

A ciência que primeiro abriga e desenvolve o conceito de território é a Geografia, que cria a distinção entre o que está dentro e o que está fora do espaço em análise. Então, o território compreende essa separação entre quem pertence e quem não pertence àquele espaço (CAZELLA, BONNAL e MALUF, 2009). No debate sobre localização e espaço, que não é recente na área das Ciências Econômicas, diversos autores evidenciaram a importância da localização das unidades produtivas dentro do processo de produção. Von Thünen, em 1826, já tinha elementos conceituais que buscavam estabelecer essas relações dentro da teoria econômica. De qualquer modo, a preocupação, ainda que não estivesse ausente, foi se transformando ao longo do tempo e acompanhou também a discussão em torno da função a ser exercida pelo Estado. No debate entre uma maior ou menor participação deste na organização social, há algumas interpretações que indicam que a questão do espaço serviria para uma redução da atuação do Estado, enquanto há também a percepção de que isso significaria uma maneira nova de participação. A experiência brasileira de associação de políticas públicas a territórios vem sendo coordenada pelo Estado, representando, assim, um tipo de intervenção diferente com elementos distintos da política pública realizada até então.

Dessa forma, a percepção da perpetuação das situações de desigualdade brasileira e da necessidade de mudanças no quadro institucional para a intervenção do Estado nas situações de pobreza e de promoção do desenvolvimento rural levaram à configuração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Lançado em 2003, o programa procura promover um meio de intervenção do Estado nos territórios, a partir de um processo capaz de estimular e dinamizar a participação da população nas ações propostas e realizadas. Aliada à percepção da necessidade de mudança na proposta de realização de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento rural, o PRONAT chama a atenção para a figura do território, que tem relevância em países centrais, especialmente na Europa, para a promoção das políticas de desenvolvimento. Além disso, há a percepção de que o PRONAT necessitava de um ambiente de gestão politicamente mais próximo das unidades familiares de produção. Segundo a normatização do Estado Brasileiro o território é:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado 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 (BRASIL, 2003, p.4).

O documento de criação do programa indica que o processo de desenvolvimento rural precisa ir além da percepção das atividades agropecuárias, buscando a articulação dos outros

serviços necessários à melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2005). A política surge como um ambiente que deve estimular a participação das comunidades locais na deliberação em relação à realização das ações.

Sob o ponto de vista normativo, a incorporação da dimensão referente ao espaço na política pública não é necessariamente recente. Diversos arranjos e regionalizações que buscam ir além da divisão geográfica foram tema de debates. A análise da dinâmica territorial, a partir da identificação de elementos do fluxo de informações que integram esses espaços, tem representado um fator importante para a percepção das necessidades das populações que moram nessas áreas. As vantagens da utilização do território como espaço de análise das relações sociais já eram identificadas pelo geógrafo Milton Santos quando comentava que “(...) o chão da população, isto é sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é à base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000. p. 96). A importância do território emerge a partir da possibilidade do reconhecimento da diversidade social que deve permear a ação política em direção à promoção do processo de desenvolvimento rural. Além da participação da população local, a análise dos territórios, como ambiente para a realização de políticas públicas, atenta às necessidades específicas de cada dinâmica de reprodução social.

A operacionalização da política territorial no Brasil passa pela formulação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que compõem o debate em relação ao Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário. A formulação do documento em âmbito local é realizada a partir das demandas organizadas pelo Conselho de Desenvolvimento do Território que deve contar, além da representação dos gestores públicos, com a representação dos diversos segmentos sociais que compõem aquela localidade. Ainda que esse elemento garanta, em alguma medida, um espaço para a participação da sociedade ampla nesse debate, algumas características indicam que a participação dos segmentos sociais ainda não é tão ampla quanto o desejável, pois normalmente o poder executivo é quem detém a possibilidade de encaminhamento dos processos. Hespanhol (2010), por exemplo, aponta que, do ponto de vista operacional, esses debates públicos baseados no enfoque territorial não tem representado muito mais do que uma ferramenta que organiza a própria intervenção estatal, sem conseguir alterar substancialmente a forma de intervenção em si.

Entre as críticas que podem ser feitas à política territorial para o desenvolvimento rural no Brasil, está aquela que indica a ausência do debate sobre a questão agrária brasileira. A concentração fundiária no Brasil ainda é alta e o debate sobre aspectos referentes à reforma

agrária não é comum nas discussões públicas dos territórios. Tem-se que a posse da terra é questão chave para a agricultura camponesa e para povos tradicionais.

A questão se complexifica quando a luta é pela terra específica, pelo território de sua vivência, como no caso dos indígenas e quilombolas. O processo de desenvolvimento, já distinto desde os anos 1980 do processo de crescimento econômico, ganha então um caráter local e territorial. No Brasil, esse é um movimento recente, os anos 2000 representaram um esforço normativo para a identificação de territórios que permitissem a caracterização de processos distintos de desenvolvimento, que requerem, então, políticas públicas não homogeneizantes, sejam no seu escopo, ou na combinação de ações sobre cada um dos territórios.

### **A EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA A PARTIR DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO BAIXO SÃO FRANCISCO - SE**

A persistência de problemas sociais no Brasil, assim como na maior parte da América Latina, levou ao governo brasileiro, em 2008, ao lançamento do Programa Territórios da Cidadania. No país foram identificados 120 conjuntos de municípios com proximidades sociais e geográficas que organizaram diálogos interinstitucionais capazes de promover a gestão das políticas públicas com o objetivo de universalizar programas básicos de cidadania (BRASIL, 2008).

A apresentação do programa evidencia que a escala territorial, sendo considerada como a reunião de municípios, apresenta-se como adequada para a organização das políticas, uma vez os territórios envolvem esforços de várias administrações municipais, ao mesmo tempo em que não tem um tamanho tão grande como o a unidade estatal (BRASIL, 2008). Essa nova escala de gestão seria, então, mais eficiente na administração dos recursos, uma vez que estaria mais bem habilitada para o debate em relação às demandas prioritárias. Considerando, que a pobreza e a vulnerabilidade social predominam no ambiente rural brasileiro, entre as características que permitem a configuração territorial no programa evidencia-se o caráter rural desses espaços. Dessa forma, existem critérios de população absoluta (municípios com no máximo 50 mil habitantes) e de relacionamento com a paisagem (identificada por uma densidade demográfica de até 80 hab/km<sup>2</sup>). Além desses elementos, os municípios deveriam, para constituírem um território, apresentar um conjunto de relações institucionais, como por exemplo, participar de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. O programa estabelecia condições de prioridade para a incorporação dos territórios ao programa do governo federal que

fossem formados por grupos familiares de assentados do processo de reforma agrária, população de remanescentes de populações tradicionais (indígenas e quilombolas), bem como municípios com participação significativa no Programa Bolsa Família (destinada a famílias de baixa renda e alta vulnerabilidade social).

A apresentação realizada nesta seção tem como base a Matriz de Ações nos Territórios da Cidadania de 2013<sup>13</sup>. São identificadas na Matriz 3.808 ações em todo o país, envolvendo um total de quase R\$ 9,5 milhões. A região Nordeste, caracterizada historicamente pela falta de acesso a recursos públicos, recebeu praticamente metade dos recursos executados nas políticas territoriais.

Tabela 1 – Recursos executados e participação por região

Região	Recursos Executados	Participação por região
Centro-Oeste	R\$ 948.986.899,53	10,089%
Nordeste	R\$ 4.672.803.590,90	49,680%
Norte	R\$ 2.082.920.026,79	22,145%
Sudeste	R\$ 974.952.738,94	10,365%
Sul	R\$ 726.221.201,23	7,721%
Total	R\$ 9.405.884.457,40	-

Fonte: Matriz de Ações 2013. Elaborado pelos autores.

O Programa dos Territórios da Cidadania apoiou atividades produtivas, de infraestrutura, de promoção de direitos e de cidadania. Apresenta uma grande limitação, à medida que vincula conceitos rivalizantes, como crescimento e sustentabilidade, ao afirmar na Matriz de Ações que combina crescimento econômico com a inclusão social como medida para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, mas a proposta de articulação de políticas e ministérios parece sugerir um avanço na proposição da política pública, ainda que haja críticas sobre sua execução. A integração das políticas omite ainda questões centrais como a fundiária e aquelas referentes às áreas de contestação e disputa territorial. O processo de reconhecimento, bem como a mediação dos conflitos territoriais, surge como prioritário no atendimento dos direitos das populações atingidas por essas questões. Ainda que a escala seja local, a tendência, ao não destacar a pobreza da pobreza nos Territórios da Cidadania, tem como consequência a continuidade do processo de invisibilização dos que mais precisam, como podemos perceber no Território da Cidadania do Baixo São Francisco Sergipano, conforme segue.

<sup>13</sup> A matriz pode ser gerada a partir do site [HTTP://www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br), para esse trabalho ela foi acessada e gerada em 13/julho/2015.

## **Território da Cidadania do Baixo São Francisco – Sergipe**

O território da Cidadania do Baixo São Francisco<sup>14</sup>, em Sergipe, compreende 1.967,10 km<sup>2</sup>, com uma população de 125.193 habitantes, estando 41,96%, 52.536 pessoas, vivendo em área rural, com 6.900 agricultores familiares, 907 famílias assentadas e com pelo menos três comunidades quilombolas. O índice de desenvolvimento humano é considerado médio, igual a 0,61 (IBGE, 2016).

Dias (sd), a partir dos dados do Censo de 2010 do IBGE, identificou espacialmente a extrema pobreza em Sergipe, fixando a linha de pobreza em R\$ 70,00. Considerando a renda familiar, a extrema pobreza no estado está concentrada nos territórios do Alto e do Baixo São Francisco, destacando-se nesse último os municípios costeiros de Brejo Grande, Ilha das Flores, Pacatuba e Pirambu. No que se refere à ausência de acesso ao abastecimento de água em área urbana, nos municípios do Baixo São Francisco, Pacatuba tem 9,59% das residências com acesso a água, Brejo Grande 22,26% e Santana do São Francisco com apenas 23,91%. Sobre o acesso a rede de esgoto, o município de Brejo Grande apresenta apenas 2% das moradias com cobertura e, sobre a precariedade no descarte de lixo, o destaque do território fica para o município de Pacatuba, com somente 12,55% do lixo produzido coletado.

Com base nesses dados, tem-se que o território do Baixo São Francisco Sergipano concentra um alto nível de pobreza, em critérios para além da renda, como acesso à água, rede de esgoto e recolhimento de lixo. Essa constatação ajuda na priorização desse território na promoção da cidadania. No entanto, o fato de agregar várias realidades pode ajudar a invisibilizar lutas e conflitos por territórios. Ressalta-se ainda, que a omissão acerca da questão agrária, a disputa por terra e água, não é algo marginal quando se busca promover a cidadania no espaço rural.

### **Território quilombola em Brejo Grande: uma luta marcada por dores e lágrimas**

A política dos Territórios da Cidadania ajuda a descortinar os bolsões de extrema pobreza e priorizar o atendimento à população mais afetada, com a promoção da integração de várias esferas de poderes, bem como da comunidade. No entanto, aquilo que se entende por território passa a ser muito maleável, fora da percepção normativa da política territorial. Ao adentrar o Território do Baixo São Francisco Sergipano, percebemos que a constituição de um território é mais complexa e que questões extremamente graves passam despercebidas nesse

---

<sup>14</sup> Formado pelos municípios: Amparo do São Francisco, Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco, Telha e Muribeca.

recorte maior, traçado pela política pública. É o caso da disputa pela terra e água, e os graves problemas ambientais que sofrem as comunidades quilombolas de Brejo Grande, Brejão dos Negros (Brejão de Santa Cruz), Resina e Carapitanga, com um total de 436 famílias cadastradas.

A população quilombola vive em uma área que desperta interesse de fazendeiros, de grupos de empreendimento imobiliário, pela atração turística, e onde o mar mostra como o Velho Chico teve sua força reduzida pela criação de barragens, como a de Xingó e pelas obras de transposição, discutidas há muitos anos e implementadas a partir dos anos 2000. Coligam-se a sede de poder, a opressão, com a invasão das águas salgadas, que provocam a sede por água doce, potável à população tradicional. Resiste aí um povo marcado pela ausência de direitos, que convive com a riqueza natural e a pobreza social, onde a violência física e emocional caracteriza esses filhos do quilombo que a cada dia percebem o rio mais cansado da ação do homem, tendo suas vozes abafadas.

Por muito tempo, essa população foi usada na produção rizícola<sup>15</sup>, na condição de meeiro: metade da produção ficava com o “proprietário” e a outra metade era dividida entre o “proprietário” e o trabalhador, descontadas as despesas apontadas pelo “proprietário”. Disto, resultava a extrema pobreza, restando quase nada para o trabalhador. Nos anos 1990, a mecanização da produção de arroz desempregou essa mão de obra, que passou a intensificar ainda mais a pesca e se voltar para o roçado. No entanto, a terra não era deles. De tudo o que produziam, parte, sempre a melhor, ficava para os “proprietários”. Seus cocos, seus caju, tudo era escolhido pelos “donos” das terras. Para criar gado, precisavam da permissão e pagar o que era estipulado pelo “dono” das terras. Terras essas que são da União<sup>16</sup>. As famílias que se auto denominam proprietárias mantinham e ainda mantêm parte da população subjulgada por seu poder.

Em 2005, um padre<sup>17</sup> começou a mostrar o subjulgo e apresentar os direitos a essa população quilombola. Segundo uma líder quilombola, antes não havia conflito, porque todos obedeciam. Não sabiam, não tinham consciência da exploração e opressão que passavam. Alguns, ainda permanecem contra o reconhecimento quilombola por “deverem” “favores” aos

---

<sup>15</sup> Brejo Grande teve três ciclos econômicos até esse momento: ciclo da cana de açúcar, ciclo do algodão e ciclo do arroz.

<sup>16</sup> Cerca de 80% do território quilombola é constituído por terras da União. Segundo o artigo 20 da Constituição Federal (1988): “São bens da União: ... II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental definidas em lei; III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; VI – o mar territorial; ... XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”..

<sup>17</sup> Por medida de segurança, sempre que se referir a conflitos e ameaças, os nomes serão omitidos.

mandatários locais. Mas, com a presença e a fala do padre, o processo de resgate cultural, de promoção da cidadania e de libertação passa a acontecer.

Quando foi iniciado o processo de reconhecimento quilombola, com o estudo antropológico, percebeu-se que as comunidades queriam as mesmas coisas e isso fez com que se unissem em um único território. Foi e é um processo duro, marcado por ameaças de morte. Em visita no mês de julho de 2016 se constatou a mobilidade das cercas estabelecidas pela justiça federal, que demarcam as terras quilombolas. Os fazendeiros insistem em movê-las na crença da sua impunidade histórica. O INCRA concluiu o processo de reconhecimento de área quilombola, e o parecer antropológico reconhece essa população como quilombola, mas a primeira portaria de demarcação saiu somente em abril de 2016 e as associações das comunidades ainda não têm o documento que garante a posse da terra. O processo ainda está em fase de contestação.

O resgate da cultura quilombola resultou na reconfiguração do grupo de maracatu Raízes do Quilombo, na comunidade de Brejão dos Negros. Através dele os jovens entram em contato com a cultura de seu povo e o reconhecimento, com convites para apresentações fora da comunidade, orgulha muito seus integrantes. Mas a força da ancestralidade está presente não só na manifestação cultural e na alimentação, mas no discurso de luta, de resistência. Uma das líderes quilombolas, ao narrar uma das vezes que teve sua vida ameaçada por um fazendeiro, disse que, não achando quem a amparasse no momento de medo, encontrou nos seus ancestrais a força que precisava. A esses ancestrais estão vinculados seus trabalhos, seu modo de produzir, de pescar, de conhecer o tempo, as marés, o rio, os ventos. Nessa terra são enterrados os umbigos das crianças, nos currais. Nessas terras estão os saberes da mata, com as plantas que curam e ligam ao sagrado. É nessa terra, que guardou o cativo dos ancestrais, que mora o sonho de liberdade, uma liberdade que já deveria ser garantida pelo Estado de Direito<sup>18</sup>.

A posse da terra é central no processo de fortalecimento e visibilidade dessas comunidades quilombolas. As pessoas são marcadas pelas injustiças provocadas por aqueles que se dizem donos desse chão. “Os grandes querem a terra para oprimir. A terra é poder. Se a gente tirar essa terra, acaba o poder” (líder do movimento dos quilombolas no município de Brejo Grande). Aqueles que não aderem à causa quilombola muitas vezes justificam sua decisão dizendo que “pobre não ganha pra rico”. Essa descrença nos direitos, na justiça, no espaço rural brasileiro é bastante justificável. Nas comunidades percebe-se a ausência de

---

<sup>18</sup> O Artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal promulgada em 1988 afirma que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

direitos sociais como acesso à saúde<sup>19</sup>, à educação, que se agrava por não inserir a questão quilombola nos currículos das escolas. Há um elevado grau de analfabetismo entre adultos e uma distância considerável das escolas para as crianças, que só tem transporte escolar em uma das comunidades<sup>20</sup>. Aquelas famílias que tem condições dão aos filhos chinelos com numeração maior e solado alto, para não queimarem os pés na areia quente que liga suas casas à escola. Segundo um jovem de 25 anos, analfabeto, seu estudo é o mangue. De fato, a rotina da caça do caranguejo não permite que muitos dediquem tempo aos estudos e quando há tempo, o corpo cansado não suporta estudar. As estradas são precárias, não há rede de esgoto, não há coleta de lixo, os banheiros são raros e boa parte das moradias são casas de taipa, onde a luz chegou há seis anos.

Se hoje a fome não é mais fruto da exploração dos fazendeiros, a soberania alimentar é ameaçada pelo avanço do mar sobre o Rio. As águas do São Francisco já não abrigam as espécies de peixes que abrigavam. Os caranguejos, principal fonte de renda<sup>21</sup> da população, estão bem mais escassos. A água salgada não permite mais a produção de arroz e o sistema de irrigação que chegou em 2015 não pode ser usado esse ano, porque as culturas não resistem às águas salgadas. A falta de acesso às políticas de apoio à agricultura faz com que não obtenham maquinário, projeto e financiamento. Os projetos centram-se na aqüicultura, que ameaça o meio ambiente e a produção de caranguejo, sensível aos resíduos dessa produção.

Pescadeiras<sup>22</sup> e pescadores recebem o defeso, mas o não reconhecimento definitivo da terra impede o acesso às políticas de financiamento e fomento produtivos. Além disso, a falta de direitos e a persistências das ameaças locais trazem uma grande vulnerabilidade social, psíquica e econômica para essa população. A vulnerabilidade ambiental é latente e perpassa todo o território, que tem na natureza um fator central para o seu entendimento. As terras passam a ter um alto valor, pela atração turística da Foz do Rio São Francisco. As águas, antes abundantes e ricas em vida, carregam o sal e o fim de várias espécies. A água, antes consumida e usada em abundância, chega nos galões daqueles que podem comprá-las. A invisibilidade garante o avanço dos “privilégios” do poder e do capital. A cidadania freia esse avanço e é combatida como modo de preservar e acentuar a acumulação e a destruição desse território.

---

<sup>19</sup> Além das reclamações sobre a qualidade do atendimento de médicos que atendem localmente e nos hospitais, a exceção de uma médica cubana que atendia na comunidade de Carapitanga, faltam remédios. Muitas vezes, o médico receita um medicamento, mas não há dinheiro e meios para comprá-lo.

<sup>20</sup> Carapitanga.

<sup>21</sup> A corda de caranguejo tem 6 unidades. Um bom pescador produz de 6 a 8 cordas no dia. O atravessador, nos períodos de pouca produção paga R\$ 6,00 a corda. Em períodos normais a corda é vendida por R\$3,00.

<sup>22</sup> As mulheres se autodenominam pescadeiras e não pescadoras.

Diante de ameaças, intimidações e ausência de direitos, uma das líderes quilombola afirma que “é mais fácil querer ser o que não se é”, ou seja, esquecer o passado de escravidão negra e de resistência. Mas, completa: “A luta é para ser aquilo que somos, reconhecendo a nossa origem”! E nesse reconhecimento vê a tomada de consciência daqueles que ainda são usados como massa de manobra. Infelizmente, o principal argumento para enfrentar a mobilização dos quilombolas pelos mandatários locais é menosprezar a cultura de descendência africana e indígena. Reforçando isso, aqueles que são remanescentes de quilombolas e não se reconhecem como tal, porque preferem não se ver como descendentes de ex escravos, passam a oprimir os integrantes do movimento quilombola e reforçam e garantem a opressão dos fazendeiros. Segundo as líderes, quando avança o processo de demarcação e titularidade, as comunidades são ameaçadas. Força, luta e resistência convivem com um Estado que invisibiliza aqueles que mais precisam. Mas, nos documentos de Matrizes de Ações dos Territórios da Cidadania, essa realidade é omitida.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do processo de desenvolvimento como distinto daquele que se limita a percepção de um espraiamento de produtividade e renda parece definitiva. Entretanto, essa nova visão tão necessária de um processo de desenvolvimento humano e que garanta a qualidade e a melhoria das condições de vida das pessoas de forma contínua ainda carece de debate e elementos/conceitos teóricos que evidenciem seus processos dinâmicos. Certamente, trata-se de um ambiente científico em formação e para o qual se espera que esse possa ser o primeiro de muitos trabalhos que busquem identificar meios de garantir que a melhoria da vida das pessoas (o fim primordial do processo de reprodução social) possa ser garantida a todos os integrantes da sociedade, independente de sua condição de gênero, idade ou raça.

Neste sentido, a percepção das condições de desenvolvimento, visto como um processo de melhoria da qualidade de vida das pessoas, a partir daquilo que cada grupo social considera como valioso para suas vidas, associada à percepção de que o Estado, como indutor do processo de desenvolvimento, pode representar um elemento importante para a constituição da cidadania das pessoas que atualmente encontram-se em situação de vulnerabilidade social, nos parece adequada. Garantir direitos básicos que envolvem a noção de pertencimento representa um avanço no sentido da promoção do desenvolvimento. Ainda que a situação de pobreza remeta a uma necessidade de geração de emprego em renda, na teoria econômica hegemônica, ouvir, debater e reconhecer as necessidades territoriais exige a construção de um ambiente de diálogo

para que a constituição do tecido social, dos fluxos de informação e do território possam, de fato, representar melhora na qualidade de vida dos envolvidos no processo local. Assim, a política de Territórios da Cidadania, tendo como análise o território do Baixo São Francisco, SE, mostra-se limitada tanto no que concerne o território, como na promoção da cidadania para aqueles que mais precisam.

O direito destes últimos cidadãos a permanecer na terra e dela retirar o seu sustento, da sua família e por consequência da comunidade a qual fazem parte, parece um direito óbvio. Mas esta obviedade talvez caia por terra quando este território é alvo da ganância de grandes grupos econômicos que tem somente o interesse exploratório, que depois de levado ao limite da exaustão os recursos naturais, simplesmente partem para outra fonte de riqueza deixando para trás um rastro de destruição. E as maiores vítimas são as populações locais que dependem dos recursos naturais para seu sustento. Cabe ainda destacar a importância já exposta de como estas populações se relacionam com o meio aonde vivem, em que o ser humano faz parte deste meio através de uma relação de respeito. A estratégia utilizada de invisibilizar estas populações tradicionais, é uma forma de não se aprofundar o debate sobre desenvolvimento, pois acreditamos sim que possa existir um modelo de desenvolvimento que ocorra de forma equilibrada e com respeito as populações tradicionais e seu modo de vida, que historicamente através de sua ancestralidade tem se relacionado com o meio em que vivem.

## **REFERÊNCIAS**

- ABRAMOVAY, R.. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Texto para discussão n. 702. Rio de Janeiro, janeiro/2000. Ipea.
- ALEXY, R.. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. Revista Dir. Adm. n. 217, jul./set., p. 55-66. Rio de Janeiro. 1999.
- ANDRADE, R. de C.. Política e pobreza no Brasil. Lua Nova, n. 19, nov. São Paulo. 1989
- BEHRING, E. R.. Fundamentos de política social. In: Serviço social e saúde: formação e trabalho. 2006. Disponível em: <http://www.funorte.com.br/files/servico-social/26.pdf>. Acesso: 28.04.2016.
- BOBBIO. N.. A era dos direitos. Elsevier. Rio de Janeiro. 2004
- BRANDÃO, C. R. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. Sociedade e Cultura, v. 10, n. 1, p. 11-27, jan-jun. 2007.
- BRASIL. Territórios da Cidadania. Apresentação do programa, disponível através de <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>, arquivo acessado em 30/junho/2016.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.
- CARNEIRO, M. J.. Ruralidade: novas identidades em construção. Estudos, Sociedade e Agricultura. n. 11, outubro/1998. p. 63-75.
- CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R.. Olhares disciplinares sobre o território e desenvolvimento territorial *in* AGRICULTURA FAMILIAR: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro, Mauad X, 2009.
- Censo Demográfico 2010. IBGE: Rio de Janeiro, 2012
- CORRÊA, D.; BORTOLOTTI, J. C. K.. O desenvolvimento e as perspectivas da cidadania no Brasil. Direito e Debate. Ano XVIII, n. 29, jan.-jun.. 2008
- DELGADO, G. C.. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. Estudos Avançados. n. 43. 2001.
- DELGADO, G. C.; THEODORO, M.. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília. Ipea, 2005. p. 409-435.
- DIAS, W. U. J.. (sd). Censo 2010: onde está a extrema pobreza de Sergipe? Observatório de Sergipe. SEPLAG. Disponível em: <https://observatoriose.wordpress.com/tag/sergipe/> Acesso: 16.07.2016.
- HESPAHOL, R. A adoção da perspectiva territorial nos projetos de desenvolvimento rural no Brasil. Campo-território: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v.5, n.10, 2010.
- HÖFLING, E. de M.. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, nov.2001.
- HOUTZAGER, P. P. Os últimos Cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). Globo. São Paulo, 2004.
- SABOURIN, E.. Reciprocidade e análise de políticas públicas rurais no Brasil. Ruris. v. 6, n. 2. Setembro/2012.
- SACHS. Ignacy. Brasil Rural: da redescoberta à invenção. Estudos avançados. ano 15. n. 43. 2001.
- SANTOS, B. de S.. Subjectividade, cidadania e emancipação. Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 32. jun. 1991.
- SANTOS, M.. 1992: a redescoberta da natureza. Estudos Avançados. Volume 6, nº14. São Paulo: Editora da USP, 1992.
- \_\_\_\_\_ Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- \_\_\_\_\_ O espaço cidadão. Edusp. São Paulo. 2012.
- WANDERLEY, M. de N. B.. Raízes históricas do campesinato brasileiro. XX Encontro anual da ANPOCS. Caxambu, outubro/1996. Anais.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. *Estudos, Sociedade e Agricultura*. n. 21. Outubro/2003, p. 42-61.

TEXEIRA, S. M. F.. Cidadania, direitos sociais e Estado. *Rev. Adm. Públ.* ano 20. n. 4. out./dez. Rio de Janeiro. 1986.