

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **A participação do Movimento dos Trabalhadores. Rurais Sem Terra. Nos territórios da Cidadania em Alagoas: dilemas e contradições.**

Franqueline Terto dos Santos.

Cita:

Franqueline Terto dos Santos (2009). *A participação do Movimento dos Trabalhadores. Rurais Sem Terra. Nos territórios da Cidadania em Alagoas: dilemas e contradições. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/521>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **A participação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**

**Nos territórios da Cidadania  
em Alagoas: dilemas e contradições<sup>1</sup>**

***Franqueline Terto dos Santos<sup>2</sup>***

As (des)construções da política de assentamentos rurais de reforma agrária no Brasil estão perpassadas por um leque de processos diferenciados e complexos que desafiam qualquer análise à respeito destes novos espaços rurais. As políticas agrícolas e agrárias constituem processos de negociações e disputas, em que se advogam diferentes concepções em relação ao papel das unidades de produção familiar no desenvolvimento rural. Isto se deve ao entendimento de que a produção das políticas públicas não se dá apenas internamente, no *lôcus* do Estado, mas na relação de “interdependência” entre os distintos agentes sociais presentes no mesmo campo.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no XXVII Congreso da Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, Argentina, 31 de Agosto a 04 de Setembro de 2009.

<sup>2</sup> Assistente Social, Mestra em Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Paraíba, Brasil.

No que concerne aos assentamentos rurais, o governo federal indica no II Plano Nacional de Reforma Agrária, a necessidade de ações integradas e com enfoque no “desenvolvimento territorial sustentável” para assegurar a qualidade dos assentamentos (Brasil, 2003:09). Propagando um “novo modelo de reforma agrária”, neste Plano tem-se a inclusão das perspectivas da territorialidade, da sustentabilidade e ainda da questão de gênero, reafirmando os direitos sociais básicos nas áreas da educação, cultura, saúde, assistência e previdência social. Ressalta-se a diferença em relação aos governos anteriores, no sentido de atuar com especificidade nas áreas de assentamentos já criados visando “recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos” (Brasil, 2003:38), tanto a partir da destinação de créditos específicos, melhorias infra-estruturais e recuperação do passivo ambiental.

As mudanças no trato da política de desenvolvimento rural advêm das mudanças na correlação e das interconexões entre os diferentes agentes sociais envolvidos, que configuram uma nova institucionalidade no campo das políticas públicas<sup>3</sup>, e principalmente, na política de desenvolvimento territorial.

Neste sentido, foi lançado em fevereiro de 2008, o *Programa Territórios da Cidadania* (TC), concebido no interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o objetivo principal “a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” ([www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br), fevereiro de 2008). O programa preconiza o desenvolvimento regional, tendo como alvo os municípios com os menos índices de desenvolvimento humano (segundo dados do PNUD), com maior concentração de agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária, populações quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, com municípios de baixo dinamismo econômico e maior potencial de capital social.

Tendo como estratégia atuar sobre “territórios” estabelecidos por sua identidade social, compreendendo um conjunto de territórios rurais com até 50 mil habitantes, densidade populacional menor de 80 habitantes\km<sup>2</sup>, integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e\ou mesorregiões, e do Ministério da Integração Nacional (MI).

Os Territórios da Cidadania representam um novo arranjo institucional para a implementação de políticas públicas no campo, pois se propõe a articular cerca de 11 ministérios federais,

---

<sup>3</sup> Consideramos aqui a categoria “políticas públicas” como um campo social onde são travadas relações complexas de poder entre distintos agentes – atores sociais e políticos – que ocupam diferenciadas posições de poder no campo, disputando, entre outras questões, a instauração de um determinado projeto político e econômico, que se pretende hegemônico (Bourdieu, 1989; 1990). “Os agentes e grupos de agentes são assim definidos pelas suas posições relativas neste espaço”, demarcadas pelas “diferentes espécies de poder ou de capital” (Bourdieu, 1989:134).

promovendo a interação de diferentes agentes sociais existentes nestes territórios – gestores públicos, associações, movimentos sociais, universidade – entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). O que nos parece semelhante com a observação de Schneider (2005:29), que chama a atenção para a necessidade de criar novas estruturas políticas, ou seja, “redes de políticas públicas como uma nova forma de governança política”.

Cada TC prevê a existência de um Conselho Territorial, composto por representantes dos três níveis de governo mais as representações da sociedade organizada, responsável pela pactuação de um plano de territorial e pela conformação das agendas políticas e das demandas de ações pelas populações-alvo do programa, operando conforme os seguintes eixos: atividades produtivas, cidadania e desenvolvimento social e infra-estrutura.

O estabelecimento de novas regras para o atendimento das demandas e necessidades dos assentamentos rurais, a partir do Programa TC implicou na tentativa de uma nova relação política com os sujeitos coletivos no campo da luta pela terra e pela reforma agrária. Tal intenção foi altamente criticada pelos movimentos sociais, acusando o Estado de tentar fragilizar a ação dos movimentos sociais frente às reivindicações dos trabalhadores rurais assentados, bem como, de tentar mascarar os problemas agrários do país, tirando-os do foco de questionamento frente à estrutura fundiária do país e da política econômica vigente.

Sobre esse aspecto, Ferrante e Barone (s.d.:4) considera que

o confronto desses atores nos espaços sociais de disputa e constituição das alternativas de desenvolvimento e de distintos projetos políticos – gestados tanto na esfera pública quanto na privada – é gerador dessa trama de tensões, opondo agentes, racionalidades e interesses diversos, mediante distintos projetos, compromissos e estratégias.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é um agente político na história contemporânea com uma significativa capacidade de dispensar interlocutores na relação com os agentes estatais e de pautar o debate da reforma agrária na sociedade e das reivindicações dos assentamentos, questionando publicamente o papel da “pequena” produção no desenvolvimento rural e denunciando os problemas fundiários históricos no Brasil; seja através de processos de enfrentamento, que em geral, são construídos a partir de ações coletivas caracterizadas pelas mobilizações em espaços públicos e privados, seja através de processos de negociação, comissões de “sem terras” com representantes públicos estatais.

O MST é apenas um dos sujeitos coletivos que dão continuidade aos processos históricos de luta camponesa no Brasil - é um movimento social que se gerou nos anos de resistência contra o regime autoritário instaurado no Brasil entre as décadas de 60 e 80. Embora suas primeiras ações tenham se dado no sul do país, consideramos que o MST foi gerado a partir das experiências das Ligas Camponesas na região nordeste brasileira.

Em Alagoas, o MST atua oficialmente desde 1987 e conta atualmente com 52 assentamentos, com aproximadamente 2.936 famílias, presentes em 21 municípios alagoanos; e cerca de 80 acampamentos, com mais de 5.700 famílias distribuídas em 30 municípios, abrangendo as regiões de norte a sul do estado<sup>4</sup>. E embora sendo um dos menores estados da federação com 27.767,661 km<sup>2</sup>, é também um dos mais densos com 3.037,103 habitantes (IBGE, 2007), distribuídos em 102 municípios. Localizado a leste da região nordeste do Brasil, faz limite com os estados da Bahia, Pernambuco e Sergipe, e com o Oceano Atlântico. A população alagoana, com maioria de mulheres (51,22%), está em processo de crescente urbanização com 69,04% de sua população urbana e 30,96% de habitantes no meio rural (SEPLAN, 2007), numa taxa de urbanização de 65%, segundo levantamento do PNAD (2005).

Apesar de possuir um espaço geográfico rico em potencialidades econômicas, Alagoas é um estado que percorre “oásis” e “desertos”. Com grande potencial hídrico (litoral, lagoas e rios), possui a menor extensão territorial correspondente a zona semi-árida. E por conta de seu patrimônio natural, apresenta um elevado potencial turístico e econômico, não se traduz em oportunidades sociais igualitárias e acesso aos bens e serviços sociais básicos à maioria da sua população. Pelo contrário, suas riquezas naturais e produzidas não se traduzem em desenvolvimento humano, colecionando índices sociais vergonhosos, seja na área da saúde, da educação, trabalho e etc. Atualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano de Alagoas é de 0,642 (PNUD, 2004). O estado de Alagoas possui uma elevada taxa de mortalidade infantil de 49,4% (DATASUS, 2003).

De acordo com o Programa Território da Cidadania, foram estabelecidos em Alagoas seis territórios rurais, localizados nas três principais regiões alagoanas, abrangendo um total de 72 municípios e 6.973 famílias assentadas.

---

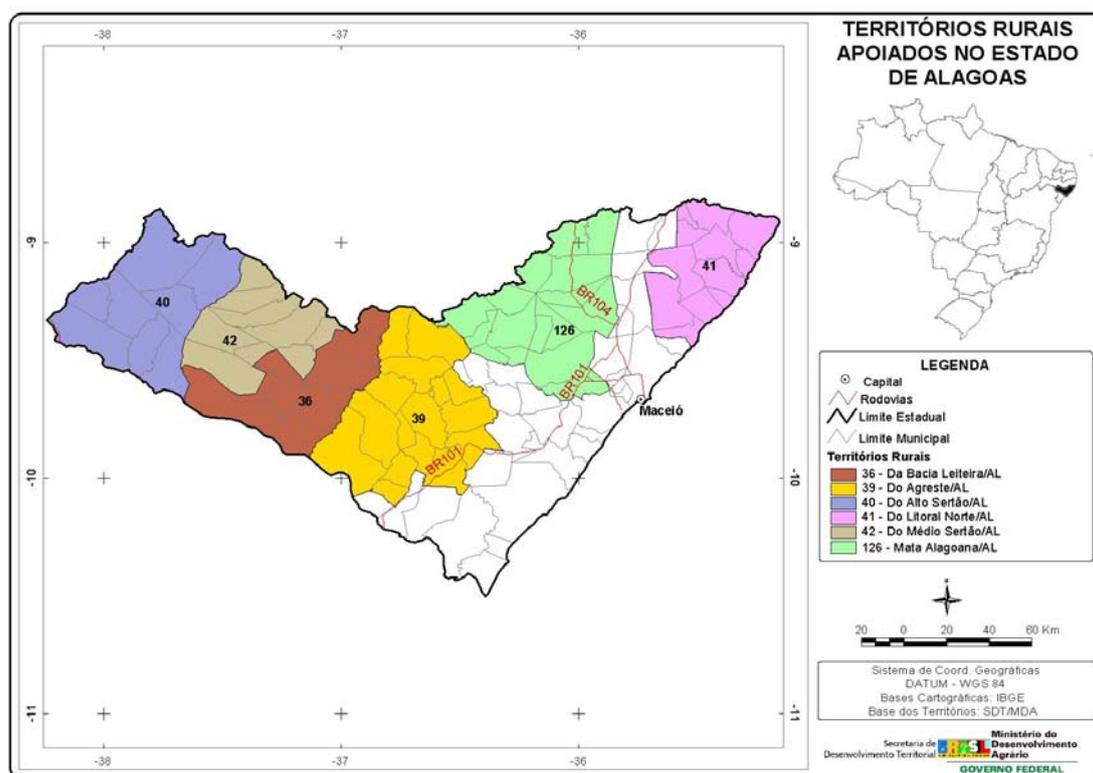
<sup>4</sup> Dados obtidos na secretaria estadual do MST em Alagoas, referente a janeiro de 2008.

Tabela 1 - Perfil dos Territórios da Cidadania em Alagoas

Territórios	Nº de Municípios	Pop. Rural	Desigualdade Regional (%)	% de Municípios c/ IDH < 0,60	Agricultores Familiares	Famílias Assentadas	Pescadores	Quilombolas	Indígenas
Da Bacia Leiteira	11	59.028	18	73	6.354	194	422	6	0
Do Agreste	16	262.138	88	81	49.279	948	226	5	6
Do Alto Sertão	8	90.642	38	63	17.596	780	213	1	1
Do Litoral Norte	12	59.139	92	67	1.404	2.643	2.052	0	1
Do Médio Sertão	9	82.195	0	78	16.045	0	6	4	1
Mata Alagoana	16	100.937	50	69	6.003	2.408	296	2	0

Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SDT\MDA)

Figura 1 - Localização dos Territórios Rurais do Programa Territórios da Cidadania em Alagoas



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA, Junho de 2009.

A partir da nossa participação em fóruns de debate do MST em Alagoas, da análise de documentos internos e de entrevistas realizadas com dirigentes políticos do Movimento e articuladores do território do agreste, percebemos no primeiro momento há uma “ausência” desde movimento dos espaços de debate, planejamento e articulação de ações e projetos através dos

colegiados territoriais. No entanto, no período atual constatamos um movimento inverso: da negação à ocupação destes espaços em algumas regiões, num processo de ressignificação do papel e importância destes espaços coletivos de controle e participação social.

Embora seja explícita a falta de credibilidade dos representantes do MST em relação a capacidade dos conselhos territoriais realizarem as ações pertinentes ao desenvolvimento dos assentamentos rurais, estas instâncias políticas são consideradas como espaços importantes para participar dos debates em torno da política territorial e de desenvolvimento rural, bem como para acompanhar a aplicação dos recursos para a infra-estrutura dos assentamentos. É também um espaço possível para cobrar das prefeituras seu papel na política de assentamentos, no que se refere à viabilização dos serviços sociais básicos, que em geral, são negligenciados pelos gestores locais.

Por outro lado, o MST vê-se numa situação conflitante e contraditória: *“Se sairmos [dos conselhos territoriais] podemos expressar isolamento perante a sociedade. Se ficarmos podemos legitimar os discursos de que tudo está sendo feito e anda bem”* (G.B. Representante do MST).

Em grande medida, o desinteresse em participar de alguns destes colegiados se deve a não operacionalização das ações e projetos aprovados nos conselhos territoriais e câmaras técnicas devido à impossibilidade dos municípios receberem recursos federais deste Programa, dado o alto índice de municípios inadimplentes. Até o início de 2009 nenhuma ação havia sido concretizada para o segmento da agricultura famílias e assentamentos de reforma agrária.

Segundo um dos representantes do MST, *“até o ano passado de 2008, o território [Território da Cidadania] estava praticamente de cabeça para baixo, ou seja, o território estava sendo discutido de uma lógica de atender a quem já tem uma certa estrutura”* (A.S.).

Há ainda uma forte relação direta das demandas dos assentamentos com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a execução de projetos e recursos, sem que seja necessária a interlocução dos conselhos territoriais do MDA. Esta dissociação é inclusive, uma das reivindicações dos MST para que não sejam transferidas as demandas dos assentamentos e os recursos destinados a reforma agrária exclusivamente para o programa dos territórios.

A experiência organizativa e a capacidade operativa dos movimentos sociais como MST anterior os processos da política territorial do MDA, é outro fator que “desmotiva” a participação dos representantes dos trabalhadores rurais assentados. Enquanto outros atores desse processo ainda estão por desenvolver suas capacidades de gestão, controle social e organização política, em geral, os representantes dos movimentos sociais está em processo avançado de formação política e no entendimento das dinâmicas sociais e políticas de negociação das políticas públicas.

A inserção dos movimentos sociais nos TC's aponta tanto para a necessidade de uma intervenção qualificada tanto na perspectiva da postura política, quanto na capacidade técnica para a elaboração e proposição de ações e projetos nos diferentes eixos do programa.

Destas breves considerações sobre a política de desenvolvimento territorial no atual governo e a participação dos agentes políticos coletivos como o MST, podemos depreender que, embora a perspectiva da territorialidade seja um avanço na política de desenvolvimento rural, o Programa Territórios da Cidadania corre o risco de se tornar mais uma política pública pontual, desarticulada de um conjunto de ações planejadas para o território, e neste caso específico, para a reforma agrária.

O processo de interrelação de diferentes atores na produção de políticas públicas, se por um lado abarcam diferentes interesses políticos e sociais, facilitando negociações e acordos; por outro lado, acentuam as diferenças e revelam disputas e conflitos de projetos sociais e políticos, impedindo direta ou indiretamente o desenvolvimento de determinadas políticas, como a política territorial. No entanto, o TC ainda é historicamente recente, não nos permitindo uma avaliação mais aprofundada destes processos, que são decorrentes das relações interdependentes entre os distintos agentes envolvidos com as prerrogativas da política de desenvolvimento territorial e rural, ainda em processo de experimentação.

## Bibliografia

- BRASIL.MDA.INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Brasília, novembro de 2003.
- FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta e BARONE, Luis Antônio. **Assentamentos Rurais na Agenda Política no Desenvolvimento Local: o que desponta no horizonte?** s.d.
- SCHNEIDER, Volker. Redes de Políticas Públicas e a condução de sociedade complexas. In: **Revista Civitas**. Porto Alegre. V.5, n.1, jan-jun.2005, p.29-58.
- SEPLAN. **Anuário Estatístico de Alagoas**. Ano 14, nº14. Maceió: Secretaria do Planejamento e do Orçamento, 2007.