

## Parte 1

IV - Inkra como ator-rede: estudo das relações entre os servidores da SR-27

Camila Penna

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PENNA, C. IV - Inkra como ator-rede: estudo das relações entre os servidores da SR-27. In: NEVES, DP., GOMES, RA., and LEAL, PF., orgs. *Quadros e programas institucionais em políticas públicas* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 105-124. ISBN. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# IV

## **Incra como Ator-Rede: estudo das relações entre os servidores da SR-27**

*Camila Penna<sup>34</sup>*

O INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) foi criado em 1970, pelo Decreto-lei 1.110, editado pelo governo militar. Quando de sua criação, a função principal do Instituto era a de colonização, notadamente colonização da região amazônica. Nesse sentido, dois dos principais programas eram o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras), cuja meta era ocupar as áreas desabitadas da Amazônia por meio da distribuição de terras; e o PIN (Programa de Integração Nacional), cujo propósito era ocupar parte da Amazônia com a criação de agrovilas em torno da Transamazônica (INCRA, 2000).

As políticas de incentivo à ocupação da região do sul e sudeste do Pará resultaram em fluxos de migração distintos. A partir principalmente dos anos 1970, ocuparam a região do sul e sudeste do Pará não só trabalhadores rurais assentados pelo INCRA, mas também grandes produtores rurais pecuaristas, grandes empresários do sul e do sudeste, madeireiros e empresas mineradoras. Nessa configuração decorrente da aglutinação de diferentes atores, referenciados a diversas formas de ocupação da terra, aliada à falta de

---

34 Doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília. [camilapenna2003@yahoo.com.br](mailto:camilapenna2003@yahoo.com.br)

regulamentação e sobreposição da posse, a região passou a se destacar por uma alta conflitividade relacionada à disputa por terra. Entre os anos 1970 e 1990, as emergentes organizações de trabalhadores rurais se articularam e passaram a coordenar estratégias de luta (ASSIS, 2009), tornando-se, então, os principais interlocutores do INCRA na região (as três principais organizações de trabalhadores da região com as quais o INCRA dialoga são MST, FETAGRI e FETRAF).

Diante desses novos fatores, o governo militar cria, em 1980, o GETAT (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins), com o propósito de controlar o conflito agrário, na região, por meio da regularização fundiária. O Getat tinha sede em Marabá, onde se localiza hoje a SR-27. Muitos dos servidores<sup>35</sup> da superintendência foram contratados ainda na época do GETAT. Eles se referem àquele período como um dos que mais se tinham recursos, o que lhes permitia realizar um trabalho mais eficiente.

O GETAT é extinto em 1987, no contexto dos processos de redemocratização; e suas competências foram transferidas para o INCRA. A sede em Marabá se torna Unidade Avançada<sup>36</sup> da Superintendência de Belém (SR-01). Contudo, em 1996, com o massacre de trabalhadores rurais ligados ao MST em Eldorado dos Carajás, de grande repercussão na mídia nacional e internacional, porta-vozes dos movimentos demandaram a transformação da Unidade de Marabá em Superintendência autônoma e com mais poderes. Alguns funcionários que trabalhavam lá, nesse momento,

---

35 O termo servidor utilizado aqui se refere tanto aos funcionários concursados, também denominados “servidores da casa” ou “funcionários de carreira”; quanto aos funcionários que não são concursados, mas têm cargos de confiança, são contratados por meio de empresas terceirizadas ou por meio de convênios com prefeituras. Os servidores que não são “da casa” geralmente são denominados pelos funcionários de carreira como pessoas “de fora”.

36 Unidades avançadas são “órgãos descentralizados, de caráter transitório, subordinados às superintendências regionais”. Tem como atribuição executar atividades finalísticas tais como “articular-se com os organismos governamentais, não governamentais e os beneficiários, no sentido de viabilizar a participação e a integração das ações nos projetos de reforma agrária de colonização” (Regimento Interno, 2009, art. 118, Inciso III).

destacam que, com a criação de uma Superintendência em Marabá, ficaria mais próximo e mais fácil para os respectivos representantes dos movimentos da região, que antes tinham que se deslocar até Belém para entrar em contato com o superintendente.

A partir de 1996, é criada então a SR-27, superintendência de caráter especial, com sede em Marabá, mas tendo por área de competência a região sul e sudeste do Pará. Atualmente, no Estado do Pará existem três superintendências: Marabá (SR-27), Santarém (SR-30) e Belém (SR-01). Essas superintendências abrigam 25% das famílias assentadas pelo programa de reforma agrária em todo o Brasil<sup>37</sup>. Do total de famílias assentadas no Pará, 30% estão na área de competência da SR-27.

A força de trabalho total da SR-27 é de 223 pessoas – 123 na sede, em Marabá, 70 nas Unidades Avançadas<sup>38</sup>, e 25 no Terra Legal. Grande parte dos servidores da SR-27, notadamente os lotados nas Unidades Avançadas, foi contratada na época do GETAT, em regime de CLT; depois se submeteram a um concurso interno. De acordo com levantamento da Diretoria de Planejamento do INCRA – sede, em torno de 25% dos funcionários do Instituto irá se aposentar nos próximos 5 anos. Tal projeção é avaliada por seu impacto, pois a proporção aventada afetará grande parte da força de trabalho da SR-27, que foi contratada antes de 1987. A superintendência também tem um alto índice de remoção de servidores. Entre 2006 e 2011 (maio), foram removidos 81 funcionários de Marabá, o que corresponde, aproximadamente, a 30% da força de trabalho.

As remoções se dão tanto devido a transferências para outras superintendências ou para a sede em Brasília, a pedido do próprio servidor, como também em função de pedidos de exoneração de servidores que passaram em outros concursos. O tema das remoções e da falta de servidores é recorrentemente levantado como problema, tal como quase que diariamente ocorria, durante o

---

37 De acordo com a relação de Projetos de Assentamento atualizada em agosto de 2011, de total de 921.225 família assentadas, 222.465 estão no Estado do Pará (<http://incra.gov.br>);

38 A SR-27 tem quatro Unidades Avançadas: São Geraldo, Tucuruí, São Félix do Xingu e Conceição do Araguaia.

trabalho de campo, referente à pesquisa de cujos dados elabora a análise deste artigo. Ele também aparece em entrevistas, reuniões, seminários e em conversas informais com funcionários da superintendência. Os servidores justificam e tentam explicar as causas das remoções de diferentes formas. Como será discutido mais adiante, este é um dos temas levantados na controvérsia que anima os servidores em torno do tema da intervenção política no INCRA.

## **Estado como Ator-Rede e Mediadores do Incra**

Para compreender como funciona a burocracia do INCRA na SR-27 e como são executadas as políticas de reforma agrária na região, é fundamental trabalhar com a concepção de Estado como um ator-rede, fugindo às artimanhas de pensá-lo como um ator único, coerente e coeso. Como argumentam Passoth e Rowland (2010), o modelo de Estado como um ator se tornou muito útil para pesquisa no campo das relações internacionais e da ciência política. Em que pese sua predominância no campo das ciências sociais, a ideia de que o Estado é um ator unitário foi inicialmente pensada como um pressuposto analítico, uma abstração com valor heurístico. Na filosofia política do liberalismo clássico, por exemplo, o Estado foi concebido como um ator que mediaria interesses conflitantes de diferentes grupos. Já no marxismo, a concepção que prevaleceu na Segunda Internacional foi a do Estado como um ator que serve aos interesses da burocracia dominante. Essa concepção de Estado como ator está presente em larga medida nas pesquisas e teorias no campo das ciências sociais. São exemplos as pesquisas que se dedicam a estudar a relação entre sociedade civil e Estado como entidades independentes.

Todavia, conceber o Estado como uma entidade única, cujas ações podem ser estudadas e sistematizadas, pode resultar em análise limitada, que esconde mais do que revela. Com efeito, tal concepção pode impedir que se vislumbrem as diferentes conexões e matrizes complexas formadas por relações entre pessoas, governos de diferentes níveis, partidos, burocratas, movimentos sociais, empresas de assistência técnica, universidades e muitas outras

unidades articuladas que compõem a matriz do Estado e fazem parte do processo de formulação e execução de políticas. LI (2005) alerta para a complexidade de atores e interesses envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas e assinala para os problemas de se trabalhar o Estado a partir de uma concepção monolítica.

Entender o Estado a partir da perspectiva da teoria do ator-rede (LATOURET, 2005) implica explorar as diferentes camadas de relações que o compõem e identificar as associações que diferentes agentes estabelecem entre si. Os agentes que se conectam com outros causando impacto sobre estes ou alterando o estado de coisas anterior são concebidos como mediadores (LATOURET, 2005).

Para efeitos deste artigo, os mediadores podem ser, por exemplo: os próprios burocratas, outras instituições (como o Ministério Público e a Polícia Federal), prefeituras, partidos, lideranças de movimentos sociais, corpo de princípios normativos, processos e formas escritas de comunicação, como os ofícios, além de associações de classe.

Partindo de uma concepção mais ampla, que abarca todo o universo de atores envolvidos nas políticas de reforma agrária, Neves (1999) considera como mediadores todos os agentes intermediários da objetivação do processo de assentamento:

Dirigentes de movimentos sociais de luta pela reforma agrária vinculados ao Movimento dos Sem-Terra, à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, militantes de partidos políticos, técnicos em agronomia, veterinária, animadores sociais vinculados a programas de ação filiados a instituições estatais – nos seus diversos níveis – ou a organizações não-governamentais (NEVES, 1999, p. 27).

Esses mediadores são portadores de saberes e de capital social e sua mediação é fundamental para a representação dos interesses dos demandantes de políticas de reforma agrária, para a organização dos assentamentos e para a interação com o INCRA.

Já os mediadores burocratas, ou mediadores profissionalizados, eles tem um papel que vai além da mera execução da política pública mediante o aparato institucional dos programas. Suas ações têm impacto tanto sobre o desenho inicial das políticas, na medida em que as adequam à situação local, como também sobre o beneficiário a quem muitas vezes “ensinam” como o ser, isto é, como beneficiário ideal para determinada política:

Eles articulam fragmentos de significados produzidos em contextos diversos e diferenciados, escutam demandas, apoiam-nas, legitimam ou as condenam. Operam na construção de novos tipos de usuários ou beneficiários, alçados à condição de mediados. Por uma ação de bricolagem, pela acumulação de pequenos detalhes, eles administram acasos e elaboram respostas legítimas à ineficácia institucional e à falta de recursos. (NEVES, 2008, p.30)

Outro elemento importante da ação dos burocratas que atuam na execução das políticas é a discricionariedade (LIPSKY, 1980). Esta é uma característica inerente ao trabalho dos servidores que lidam diretamente com os beneficiários. A necessidade de traduzir e aplicar a política à realidade de cada contexto exige do funcionário habilidade e autonomia para lidar com situações incertas e imprevisíveis que vão surgindo ao longo do exercício de sua função.

O que significa que estes burocratas não apenas estão implementando as políticas, estão, também, fazendo-as. Ou seja, ao agirem com discricionariedade, no momento da operacionalização das políticas, eles de fato estão reconfigurando-as e adaptando-as. O formato final que as políticas tomam, independente do planejamento dos gestores, é também determinado por esta burocracia.

## **Conexões e controvérsias**

Com o propósito de compreender como as políticas de reforma agrária são executadas pela SR-27, serão a seguir expostas as múltiplas conexões presentes no dia a dia da superintendência e que

caracterizam o seu funcionamento. Os dados são apresentados a partir da discussão de duas controvérsias centrais observadas no trabalho de campo<sup>39</sup> e pelas quais perpassam diversos temas em torno dos quais os funcionários se posicionam construindo justificativas para legitimar sua posição. Explorar estas disputas é fundamental porque, ao expor sua posição, os servidores constroem argumentos para justificá-la, trazendo à tona vários elementos que denotam seu ideal de ética profissional, reforma agrária e serviço público.

A primeira controvérsia a ser explorada está relacionada à política no interior da SR, que se traduz na disputa relativa ao caráter político da Autarquia. A segunda controvérsia abarca a relação dos agentes institucionais com os movimentos sociais. Ela está explícita na disputa sobre como deveria ser o trabalho do INCRA e como ele se dá na prática. A controvérsia em torno da política dentro da SR e a controvérsia em torno da relação da SR com os movimentos sociais estão interligadas e é possível se ver as mesmas formas de justificação em ambas sendo utilizadas.

O objetivo da exposição dessas controvérsias é apresentar dados que qualifiquem as conexões e mediações que fazem parte do trabalho dos servidores do INCRA e que permitam observar mais aproximadamente a complexidade envolvida na execução das políticas de reforma agrária. Também objetiva-se propor uma explicação mais interativa sobre a relação entre os servidores do INCRA e os representantes dos movimentos sociais, especialmente relações que transcendem o modelo de interpretação que articula Estado e sociedade civil como atores coerentes e unitários. Um exemplo deste tipo de interpretação é a análise de Wolford (2010), que tenta compreender o processo de participação dos movimentos sociais no INCRA a partir da literatura sobre democracia participativa.

---

39 Latour (2005) e Boltanski (2007) assinalam que disputas e controvérsias são momentos privilegiados de análise uma vez que neles os diferentes atores expressam e justificam suas posições de forma mais clara e detalhada.



## O Incra e a Política

No dia 14 de outubro de 2011, foi realizado, no auditório da Câmara Municipal de Marabá, um seminário que reuniu todos os funcionários da SR-27 e das quatro Unidades Avançadas. O objetivo do seminário era apresentar a todos os servidores o projeto, que está sendo levado a cabo pela SR, de execução da política de universalização de assistência técnica (ATES)<sup>40</sup> para todos os assentamentos na jurisdição da SR-27. A direção da SR recomendou que não houvesse expediente da superintendência naquele dia, devido ao seminário e para que assim todos os funcionários comparecessem ao evento, tanto que o evento foi amplamente divulgado. Para os funcionários das Unidades Avançadas que foram ao evento, foi pago o valor de uma diária para se deslocar até Marabá. Este foi o primeiro evento que reuniu toda a força de trabalho da SR e das Unidades Avançadas. Antes de começar o seminário, cada pessoa se apresentou dizendo rapidamente seu nome e uma frase. Alguns servidores das Unidades Avançadas agradeceram por terem sido convidados. Esses agradecimentos estão relacionados aos comentários frequentes em reuniões e pelos corredores da SR, dando conta de que os servidores das Unidades Avançadas sempre são esquecidos.

Após as apresentações, uma servidora se levantou e pediu para ler um trecho da Bíblia para reflexão, antes de serem iniciados os trabalhos. Em torno de 20% a 30% dos servidores da SR são evangélicos e toda semana é realizada uma reunião para oração e reflexão no auditório da superintendência. Após a leitura da Bíblia, a servidora esclareceu que tinha escolhido um trecho que achava que se relacionava com o momento que estavam vivendo lá na SR:

A gente vê muita picuinha no INCRA, coisa pequena que interfere à nossa volta. Tanta crítica que ouvi nos corredores em relação a este

---

40 O INCRA adota, desde 2004, o programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES). A ATES é uma forma de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) qualificada para o público de reforma agrária.

evento de hoje, o que não tem sentido, pois tem 3 anos que estamos preparando a universalização da ATES (...), nós somos servidores dos assentados, dos agricultores (Servidora SR: Seminário em Marabá, 14-10-2001).

Na segunda sessão do seminário, após a apresentação do coordenador nacional da política de ATES, teve início uma rodada de perguntas e comentários sobre a exposição. Os quatro primeiros comentários mencionam os desvios de dinheiro e as “falcatruas” que já ocorreram no programa de ATES na SR no passado. Levantaram temas como a dificuldade de fiscalizar o cumprimento dos convênios devido à falta de servidores. Algumas falas apresentam a proposta de aplicar a política apenas para alguns assentamentos, uma vez que seria mais fácil a fiscalização. Em uma de suas falas, um servidor que se apresenta dizendo que está agora na presidência da Associação (ASSERA Sul do Pará - Associação de Servidores da Reforma Agrária do Sul do Pará)<sup>41</sup>, e por isso exercendo esse papel mais crítico, menciona que a falta de servidores é um problema grave na SR e que, mesmo assim, foram autorizadas mais de 80 remoções nos últimos anos, bastando-se ser filiado ao PT para conseguir uma remoção para Brasília e para outros lugares. Em compensação, quem não fosse filiado ao PT não conseguia remoção. O tema das remoções relacionadas à política, ou “remoções por politicagem” na palavra de alguns servidores, também foi levantado em algumas entrevistas.

Nesse momento, e na medida em que muitos servidores se manifestaram diante do comentário sobre o PT, aplaudindo ao final de cada uma dessas intervenções, torna-se explícita e pública a controvérsia existente na SR em torno da relação entre a política

---

41 A Assera Sul do Pará, em Marabá, assim como as outras Assera ou Assinra (Associação de Servidores do INCRA) nos demais estados, é representada nacionalmente pela CNASI (Confederação Nacional dos Servidores do INCRA). Outra associação de classe do INCRA é a Assinagro (Associação Nacional dos Engenheiros Agrônomos do INCRA) que representa a carreira dos Peritos Federais Agrários, engenheiros agrônomos.

partidária do PT e o INCRA. Na fala pública citada anteriormente, estabelece-se uma relação entre a filiação do PT e o não tratamento igualitário para todos os servidores do INCRA, diante do pedido de remoção. Nesse caso, a ordem de grandeza acionada pelo servidor e a partir da qual se contrasta a ação da direção é a de que um tratamento particularista, devido à filiação a um partido, é condenável.

Alguns dias após o seminário foi realizada uma entrevista com este servidor, presidente da ASSERA Sul do Pará. Ele comenta que há um problema de gestão na SR: “muitos vem mais para fazer daqui um trampolim político, para daqui sair para ser candidato a deputado, essas coisas, não tem compromisso com a entidade e com os profissionais”.

Nesse caso, a vinculação da direção do INCRA com a política partidária é questionada, acionando-se o argumento de que isso seria contrário ao compromisso com a entidade e com os servidores.

A visão de que deveria haver uma separação entre o INCRA e a política partidária fica ainda mais clara na seguinte formulação:

Porque uma coisa, por exemplo, nós vivemos num país democrático, nós temos direito de ter filiação partidária. Mas uma coisa é você separar qual é sua atuação enquanto dirigente partidário, enquanto partido e enquanto dirigente de uma entidade pública federal e muitas vezes isso não tem muita... traz problema. (Presidente da ASSERA/PA, 2011).

A menção à relação do INCRA com o partido como uma coisa estranha ou condenável aparece também em algumas outras conversas informais e entrevistas com servidores. Um exemplo é a utilização de expressões como “aqui é tudo politicagem”, “a política às vezes atrapalha”, “aqui tem um grupo político que manda”, “os chefões políticos que mandam”.

Nessa controvérsia em torno da presença da política partidária no INCRA, existem também outras posições, que talvez possam ser entendidas como mais moderadas. Neste caso, os servidores compreendem que o INCRA é por natureza um órgão político e composto politicamente, mas, a despeito disso, eles recebem um

salário e têm que fazer seu trabalho. Os funcionários que defendem essa posição argumentam que os servidores que só criticam e são contra a direção política do INCRA estariam atrapalhando o trabalho da SR, na medida em que se recusam a fazer qualquer coisa que possa ajudar ou favorecer o grupo político dominante; e, em consequência, quem sofre é o agricultor assentado. Nesse caso, a justificativa se constrói em torno do papel que o INCRA tem de atender aos agricultores assentados e a falha em realizar este papel é atribuída às discordâncias políticas, prática considerada condenável.

É necessário voltar um pouco para se compreender as conexões que são alvo da disputa e estariam situadas no outro polo da controvérsia. De acordo com o ordenamento do Poder Executivo, até 30% das posições podem ser ocupadas por cargos de confiança. No caso do INCRA, essas funções normalmente são ocupadas por indicação política e pode-se pensar que isso garante, de certa forma, que a autarquia irá seguir a linha política estabelecida pelo governo<sup>42</sup>.

As indicações para os cargos comissionados se dão de acordo com a composição política de cada região. No caso do Pará, de acordo com a correlação de forças políticas, as indicações das superintendências estão divididas da seguinte forma: Santarém (PMDB), Belém (PT) e Marabá (PT). No caso da SR-27, as indicações estão a cargo do grupo político, de situação mais forte da região: uma tendência regional do PT denominada “PT pra valer”. As expressões mais fortes desta tendência na região são: o Deputado Federal Zé Geraldo e a Deputada Estadual Bernadete Ten Caten<sup>43</sup>.

Atualmente, os cargos indicados politicamente na SR-27 são o de ouvidor agrário, que atualmente é exercido por um ex-vereador do PT, o de Chefe de Gabinete, exercido por uma liderança política

---

42 Formalmente são nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Desenvolvimento Agrário, os cargos de: Presidente, o Diretor de Programa, os Diretores, o Superintendente Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e o Procurador-Chefe.

43 Foi superintendente do INCRA entre 2004 e 2006. Elegeu-se para o primeiro mandato de Deputada Estadual em 2006 e está agora em seu segundo mandato.

fundadora do PT na região<sup>44</sup>, o próprio superintendente, ligado ao MST e formado pelo Pronera, além dos chefes de duas das quatro unidades avançadas.

Todas essas conexões denotam que a dimensão política do INCRA não se configura como um desvio, mas como norma, não só na SR-27 como em todas as regionais. A evidência é o próprio regimento interno que prevê cargos de confiança, os quais podem ser preenchidos por indicação política. Além da lógica de atribuição de cargos na Autarquia, que por si só assinala para a função política que o INCRA assume – haja vista o grande número de ex-superintendentes que se candidataram a cargos políticos nos últimos anos em todo o Brasil, há outra dimensão de articulação política inerente ao instituto. De acordo com a legislação que rege as políticas de reforma agrária, o INCRA deve fazer convênio com as prefeituras locais dos municípios onde estão localizados os assentamentos para a realização de obras de infraestrutura, como estradas vicinais e pontes. Por meio desses convênios, o INCRA repassa um dinheiro para as prefeituras para que elas realizem as obras.

Os servidores que se posicionam contra a intervenção político-partidária no INCRA, justificam sua posição a partir da apresentação de uma visão específica de Estado, que se aproxima bastante da discutida anteriormente. Com efeito, a ordem de grandeza utilizada para condenar a intervenção política no INCRA denota uma concepção de Estado como entidade idealmente autônoma, neutra e racional. Da mesma forma, o modelo de burocrata entendido como legítimo é o de um funcionário de certa forma insulado e imparcial, na medida em que não deve se deixar influenciar por suas posições ideológicas ou de seus valores no exercício de sua função.

Do ponto de vista da análise sociológica e política, é mais prudente pensar que as instituições estatais são formadas por pessoas, que se relacionam em redes políticas e sociais, que têm valores e ideologias que influenciam seu trabalho, assim como influenciam os demais aspectos de sua vida. Uma visão do Estado como uma

---

44 Saiu do INCRA em março de 2012 para concorrer às eleições para a prefeitura de Marabá. Foi substituído por uma servidora “da casa”.

entidade isonômica, à qual, todos deveriam ter acesso igualitário, a partir de princípios universais, embora palatável ao discurso político, contribuiria para uma análise sociológica ingênua e incompleta.

Essa controvérsia em torno da dimensão político-partidária do INCRA adquire um lugar relevante na superintendência, na medida em que pode levar a divisões internas e oposição à direção por parte dos servidores. Um exemplo disso foi a publicação, no Jornal da ASSERA Sul do Pará, de junho de 2011, da informação de que o atual superintendente foi beneficiário da reforma agrária e teria vendido o lote. A notícia termina com a seguinte pergunta: “Qual a moral que o Superintendente tem para mandar fiscalizar lotes, se ele mesmo está irregular, pois vendeu o lote sem anuência do INCRA?” (ASSERA Sul do Pará, Boletim Informativo n. 003, junho, 2011).

Novamente a ordem de grandeza evidenciada é a moral do servidor público. Essa controvérsia também tem implicação para a execução das políticas públicas, uma vez que os servidores podem se recusar ou podem deliberadamente atrasar o cumprimento de determinada tarefa. Um evento que exemplifica o impacto da controvérsia na execução da política foi a denúncia feita por alguns servidores da SR ao Ministério Público, de que uma terra para desapropriação teria sido superavaliada com o propósito de direcionar o dinheiro para a campanha de um ex-superintendente da SR. Essa denúncia foi feita no ano eleitoral e, depois de uma investigação, concluiu-se que ela era falsa. Com isso, atrasou-se o processo de desapropriação por mais de um ano.

Algumas conexões explicitadas ao longo da exposição da controvérsia acima são importantes para se compreender o funcionamento da SR-27, dentre elas: a conexão com o PT, com a Assera, com as prefeituras, com o Ministério Público e com o INCRA – sede em Brasília. Estas são algumas das conexões mediadas pelos servidores da SR-27. A análise de como são executadas as políticas públicas pressupõe então o conhecimento dessas conexões e de seus efeitos.

## O Incra e os movimentos sociais

A controvérsia no interior da SR-27 em torno da relação com os movimentos sociais se dá em diferentes níveis e assume diferentes formas, uma vez que o INCRA se relaciona com os movimentos sociais em contextos distintos. O que aparece nessa controvérsia como problema central, associado à ação dos movimentos, é o descompasso entre como deveria ser o trabalho do INCRA no momento da criação do assentamento e como ele acaba sendo feito na prática. O instituto deveria ter o trabalho de identificar uma área e levar a cabo todo o processo de desapropriação ou obtenção daquela área. Uma vez conseguida a área, os servidores do INCRA deveriam fazer um levantamento apropriado do território, com topografia, geoprocessamento e levantamento técnico. Com esses dados em mãos e de acordo com os critérios do tamanho do módulo fiscal, seriam demarcados os lotes e selecionadas as famílias (o INCRA as selecionaria). Depois de tudo isso, é que as famílias ocupariam a área e entrariam na Relação de Beneficiários.

Contudo, na prática, isso não é o que acontece. Quando o INCRA integra a demanda ou começa a colocar, em prática, os procedimentos, os movimentos já estão ocupando a área, as famílias já estão cada uma em seu lote, normalmente não se respeitando os limites estabelecidos pelo INCRA, havendo situações em que se colocam duas ou mais famílias em um lote que caberia apenas uma. Esse exemplo é citado por alguns funcionários para argumentar que o INCRA não está fazendo o que deveria fazer e que sua atuação tem se limitado apenas a apagar fogo. A menção ao fato de que o INCRA chega a uma área e ela já está toda ocupada, foi feita várias vezes durante o seminário sobre universalização de ATEs, para argumentar que seria difícil executar assistência técnica dessa forma, sem planejamento e sem que o INCRA tenha controle e informação sobre os assentamentos. Nesse sentido, os movimentos sociais estariam atropelando o trabalho do INCRA. Este argumento de atropelamento também é levantado por muitos servidores, quando perguntados como avaliavam a relação entre a SR-27 e os movimentos sociais.

Se, por um lado, alguns servidores fazem a associação com a ação dos movimentos sociais para afirmar que o trabalho do INCRA não está sendo feito da maneira como deveria ser feito, por outro, outros servidores associam a ação dos movimentos a uma melhora na situação da superintendência ou à própria existência do INCRA. Alguns relatos reproduzem a afirmação do antigo presidente do INCRA que os movimentos sociais são parceiros do Instituto, sem eles, provavelmente o INCRA nem existiria mais.

As afirmações que associam as ações dos movimentos sociais a uma melhoria da situação orçamentária da SR-27 se referem à ocupação do INCRA por 44 dias em junho de 2011. A ação foi organizada pelos três principais movimentos sociais da região: FETAGRI, MST e FETRAF. Os porta-vozes dos movimentos apresentaram uma pauta que incluía, dentre outros temas, a universalização da política de ATES. Após 44 dias, o presidente do INCRA foi a Marabá e negociou com lideranças a liberação de 40 milhões para a execução da política de ATES em Marabá, além de garantir fundos especiais para a desapropriação de algumas áreas.

Em conversas informais e entrevistas, os servidores expressaram suas percepções sobre esta ocupação de maneiras muito diferentes. Tanto o superintendente quanto os chefes da Divisão de Obtenção e da Divisão de Desenvolvimento associaram a relação da SR-27 com os movimentos sociais ao aumento do orçamento para a superintendência e à universalização da política de ATES. Durante a apresentação no seminário, uma das servidoras encarregada de formular a chamada pública para a contratação de entidades, começou sua apresentação dizendo: “todos nós sabemos que não fosse pelos movimentos sociais nós não estaríamos aqui hoje universalizando a política de ATES”. Por essa conclusão, ela justificava o título de sua apresentação: “Universalização de ATES: uma conquista dos movimentos sociais”.

Também durante o seminário, em resposta às afirmações de alguns servidores referentes à falta de controle do INCRA sobre os assentamentos e a consequente incapacidade de universalizar a política de ATES para todos os assentamentos, o Chefe de Gabinete diz: “Não está mais no nosso escopo decidir sobre a dimensão da



política, isso foi um acordo dos movimentos sociais com o Ministro, já está acima de nós. Cabe-nos agora executar a política”.

Essas duas posições expressas, no seminário e nas entrevistas, demonstram que há uma controvérsia em relação ao papel dos movimentos sociais, especialmente no que tange à ingerência que eles têm no INCRA. Ao que parece, os dois lados utilizam grandezas distintas na avaliação das ações dos movimentos sociais. De um lado, há um grupo de servidores que reconhece, de forma geral, o papel dos movimentos sociais como positivo ao considerá-los agentes protagonistas que reivindicam, com sucesso, recursos e condições para a realização das políticas de reforma agrária. Neste caso, os servidores assinalam que eles buscam manter uma relação de parceria com os movimentos sociais.

Por outro lado, há um grupo de servidores que ressalta predominantemente o aspecto negativo da ação dos movimentos sociais, destacando que muitas vezes seu trabalho é atropelado ou ignorado em consequência de acordos fechados entre chefia e movimentos sociais. Na argumentação destes servidores, aparece uma sobreposição com a controvérsia anterior. Grande parte das lideranças dos movimentos sociais tem proximidade política e, em alguns casos, vínculos partidários com o grupo político dominante na SR. No caso dos servidores que avaliam a relação entre INCRA e movimentos sociais nessa chave aparece a menção ao caráter “promíscuo” da relação, notadamente no que diz respeito aos convênios de ATES e à relação com o partido e com campanhas eleitorais.

Ainda referente a essa controvérsia, cabe dizer que há muitos outros momentos nos quais os servidores do INCRA se relacionam com os militantes dos movimentos sociais. Tão diversos como são estes momentos, são também as posições, valores, opinião política e interesses dos servidores que interagem com tais agentes dos movimentos sociais.

As relações estabelecidas entre INCRA e movimentos sociais, ainda no momento em que os trabalhadores estão acampados, são operacionalizadas principalmente por meio da ouvidoria agrária e envolvem a concessão de cestas básicas, para a qual os funcionários da ouvidoria seguem normativa do programa Fome Zero, além da concessão de lona preta pelo INCRA. As conexões com lideranças de

acampamentos também se dão no âmbito da Comissão de Combate ao Conflito no Campo, que se reúne na SR-27 aproximadamente todo mês, com o propósito de tentar encaminhar soluções para áreas ocupadas ou em conflito.

Outra importante conexão entre o INCRA e os movimentos sociais se dá por meio das relações com presidentes de associação de assentados. Esses presidentes, no mais das vezes, estão ligados a sindicatos ou a outros movimentos e operam a representação dos trabalhadores. As associações, por meio de seus presidentes, são interlocutoras reconhecidas e legítimas para dialogar com os porta-vozes do INCRA. Não só no momento em que vão à superintendência para reivindicar liberação de créditos, titulação de terras e construção de estradas, como também quando agem como mediadores reconhecidos legalmente para deliberar e autorizar a construção de casas por meio de conta conjunta com o INCRA.

Os presidentes de associação, presidentes de sindicatos e lideranças de movimentos vão ao INCRA com frequência e conversam com diferentes servidores em momentos distintos. As lideranças mais importantes se reúnem com o superintendente, mas todos os outros setores do INCRA também recebem e atendem pessoas diariamente.

Os servidores do INCRA, com toda sua variedade de opiniões políticas, valores, ideias e comportamentos, também vão a campo para fazer vistoria e outros tipos de trabalho. Nesse momento, interagem com presidentes de associação, que têm pleno conhecimento do emaranhado de funções exercidas pelos funcionários do INCRA e da diversidade entre eles, e fazem, muitas vezes, uso estratégico dessa diversidade quando ela pode ser avaliada por efeitos contraditórios.

Tentou-se mostrar a partir da controvérsia em torno da relação entre a SR-27 e os movimentos sociais a miríade de associações e conexões que se estabelecem entre os burocratas e os movimentos sociais. Também buscou-se demonstrar que não há possibilidade de se explicar, de maneira esquemática, a relação entre a SR-27 e os porta-vozes dos movimentos sociais, uma vez que há não só inúmeros pontos de conexão como também um grande espectro de posicionamentos possíveis por parte dos servidores.

## Considerações Finais

Por este artigo, busquei contribuir com as reflexões em torno da compreensão do Estado como um ator-rede, levando em conta a apresentação de dados empíricos obtidos por pesquisa colocada em prática junto ao INCRA de Marabá. Um dos argumentos que se buscou tecer é o de que a compreensão do Estado a partir do modelo do ator unitário não dá conta de apreender toda a dinâmica envolvida no processo de implementação de políticas públicas, uma vez que não permite a explicitação das redes e conexões presentes ao longo do processo.

Busquei ainda mostrar, mediante análise de certas controvérsias que permeiam as relações entre os funcionários do INCRA, os meandros da ação institucional, na medida em que considero que, apenas a partir de uma análise dessas relações, é possível tentar compreender como a superintendência regional funciona. Nesse sentido, cabe contestar, a partir dos dados de pesquisa apresentados, algumas interpretações de Wolford (2010) em seu estudo sobre o INCRA. Primeiramente, a autora separa analiticamente duas instâncias que na prática estão ligadas em múltiplos níveis – o MST está presente na formulação da política pública assim como o INCRA está presente na organização do movimento, quando nada em alguns momentos, para melhor adequá-lo à política pública. Desconsiderar esses aspectos pode levar a uma compreensão incompleta da relação entre os dois. Por essa razão, o modelo que concebe Estado e sociedade civil como entes separados não é adequado para este caso. E em segundo lugar, a tentativa de interpretar a relação como uma experiência de democracia participativa pode induzir a erros, uma vez que o INCRA reconhece a participação de movimentos sociais apenas por meio de seus dirigentes, seguindo o princípio de representação delegada. Não se configura, em momento algum, uma esfera deliberativa na qual, indivíduos autônomos e simétricos possam participar de forma igualitária, tal como a idealização democrática apregoa.

## Referências

ASSERA SUL DO PARÁ. **Boletim Informativo n. 003. Julho de 2011.** CNASI. Disponível em: [http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=34](http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=34)

ASSIS, William. Mobilização camponesa no sudeste paraense e luta pela reforma agrária. In: MEDEIROS, L.; FERNANDES, B. **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas.** São Paulo: Unesp, 2009.

BOLTANSKI; L; THEVENOT, L. A sociologia da capacidade crítica. **Antropolítica n. 23.** Niterói, 2007.

INCRA. **Relatório de Atividades: INCRA 30 anos.** Brasília: Gráfica Guarany, 2000.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory.** Oxford: University Press, 2005.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy.** Dilemmas of the individual in the public service. Nova Yorque: Russel Sage Foundation, 1980.

LI, Tania. Beyond ‘the State’ and Failed Squemes. **American Anthropologist.** Oxford: University Press, v. 107, Issue 3, p.383–394, 2005.

NEVES, Delma Peçanha (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos.** Porto Alegre/Brasília: Editora da UFRGS/PGDR/NEAD, v. 1, p.174, 2008.

NEVES, Delma Peçanha. Assentamento rural: confluência de formas de inserção social. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n.13, p.5-28, outubro 1999.

PASSOTH, J.; ROWLAND, N. Actor-Network State : Integrating Actor-Network Theory and State Theory. **International Sociology**, p., 2010.

WOLFORD, Wendy. Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, v. 37, n. 1, p.91–109, Jan. 2010.