

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CONEXÕES E CONTROVÉRSIAS NO INCRA DE MARABÁ: O ESTADO COMO UM
ATOR HETEROGÊNEO

Autora: Camila Penna de Castro

Brasília
2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CONEXÕES E CONTROVÉRSIAS NO INCRA DE MARABÁ: O ESTADO COMO UM
ATOR HETEROGÊNEO

Autora: Camila Penna de Castro

Tese apresentada ao
Departamento de Sociologia
da Universidade de Brasília/
UnB como parte dos
requisitos para a obtenção do
título de Doutor

Brasília, novembro de 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Tese de Doutorado

CONEXÕES E CONTROVÉRSIAS NO INCRA DE MARABÁ: O ESTADO COMO UM
ATOR HETEROGÊNEO

Autora: Camila Penna de Castro

Orientador: Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Banca: Prof. Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)
Prof. Doutora Débora Messenberg Guimarães
(UnB)
Prof. Doutor Fabrício Monteiro Neves (UnB)
Prof. Doutora Rebecca Neara Abers (UnB)
Prof. Doutora Delma Pessanha Neves (UFF)
Prof. Doutora Cláudia Schmitt (UFRRJ) -
Suplente

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram, direta e indiretamente, para o trabalho de realização da tese. Sem o apoio delas teria sido impossível a conclusão deste trabalho e o cumprimento da etapa do Doutorado.

Agradeço primeiramente a todos servidores da SR(27), aos quais dedico esta tese. A simpatia e a disponibilidade com que me receberam e a disposição de abrir seu ambiente de trabalho foram fundamentais para a realização da pesquisa.

Aos servidores de Brasília César Aldrighi, Roberto Kiel e Orlando Braz, por terem me dado o apoio inicial que possibilitou minha entrada no campo em Marabá. Aos servidores da SR(27) Luiz Carlos, Gilvan, Giuseppe, Mara e Ruberval, pela receptividade e gentileza de terem me permitido acesso a seu local trabalho, pela paciência que tiveram comigo e com meus inúmeros questionamentos, e por me terem apresentado o complicado trabalho do dia a dia da Superintendência.

Ao amigo Celso Florêncio, por ter apoiado e incentivado a ideia da pesquisa desde o início, pelo interesse ao longo de todo o processo de realização do campo, pelas conversas informativas e divertidas que me ajudaram a pensar sobre as questões da tese e pelas análises complexas e inteligentes sobre o INCRA e seus servidores.

Às amigas Graça e Ivone, que me receberam em suas casas, compartilharam histórias e experiências incríveis de trabalho no INCRA, e me mostraram o que significa ser servidora mulher e lutadora competente em um órgão predominantemente masculino.

Aos amigos Cris e Lucas, que com sua excelente companhia tornaram meus dias em Marabá mais alegres e divertidos.

Agradeço a meu orientador, Marcelo Rosa, que com entusiasmo incentivou e apoiou minhas ideias desde o início. Pelos conselhos e *insights* perspicazes sobre o trabalho, pelo

companheirismo e amizade nos últimos anos, que foram essenciais para a realização do Doutorado em Sociologia, e por me ter apresentado à “sociologia não exemplar”.

Aos colegas do grupo de pesquisa “sociologia não exemplar” pelos instigantes e construtivos debates sobre nosso papel como pesquisadores da área de Ciências Sociais e pelas reflexões coletivas que nos ajudam a pensar criticamente sobre as implicações políticas e sociais de nossas pesquisas.

Às professoras Rebecca e Delma, pelas contribuições que fizeram ao projeto, com questionamentos e observações construtivas.

Aos professores Débora Messenberg, Fabrício Neves, Delma Pessanha Neves e Rebecca Abers, por terem aceitado o convite para participar da banca de avaliação.

Ao professor Lúcio Rennó, pelo apoio inicial e pelas contribuições à primeira versão do projeto de tese.

À CAPES e ao CNPq, pelos auxílios financeiros que viabilizaram a realização do Doutorado.

Aos colegas da Ecologia, e especialmente aos amigos Angelita, Fred, Wanessa, Rodrigo e Samuel, pelos momentos divertidos e engraçados, pelas conversas estimulantes e por terem tornado estes últimos quatro anos em Brasília uma experiência incrível.

À minha família, que mesmo a distância me deu apoio irrestrito para a realização deste Doutorado e compreendeu, com amor, as renúncias que esta decisão implicava.

À tia Maria Amélia e aos primos de Brasília, cujos apoios moral e material foram fundamentais para a realização da pós-graduação na UnB.

Ao meu companheiro Gabriel, por estar sempre ao meu lado, por compartilhar comigo os esforços que fazem parte da vida acadêmica, pela paciência e compreensão nos

momentos mais difíceis, por me ensinar a importância de se divertir ao longo do processo, e pelo amor incondicional.

RESUMO

O tema desta tese é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia fundiária responsável por executar políticas de reforma agrária, colonização e desenvolvimento rural no Brasil. Os objetivos iniciais da pesquisa foram compreender como o órgão trabalha, e como ele se relaciona com os movimentos sociais rurais no processo de implementação das políticas de reforma agrária. A investigação foi conduzida a partir de observação etnográfica, realizada entre outubro de 2011 e maio de 2012, na Superintendência Regional do Sul e do Sudeste do Pará (SR-27), localizada na cidade de Marabá. Com base na teoria do ator-rede (Latour, 2005), busquei traçar os agentes e as conexões que conformam a Superintendência de Marabá, tentando compreender seus efeitos para o trabalho da regional. Foi possível concluir que a SR-27 é um órgão caracterizado por grande heterogeneidade de posições e de opiniões entre seus servidores, envolvidos em múltiplas conexões que atravessam seu dia a dia de trabalho – o que têm efeitos na forma pela qual as políticas são executadas. A pesquisa também revelou que o cotidiano do órgão é marcado por controvérsias em torno de temas centrais, como o “tempo de casa”, a interferência política no INCRA, e a relação com os movimentos sociais. As posições, opiniões e ações dos servidores sobre estes temas afetam a forma como executam seu trabalho e, por conseguinte, a forma como as políticas de reforma agrária são efetivadas. Por fim, a pesquisa permitiu constatar que há uma participação intensa dos movimentos sociais rurais na rotina de trabalho da SR-27. Está em jogo uma relação de parceria, caracterizada por um processo de cooperação e de dependência, na qual os papéis do Estado e dos movimentos sociais estão em constante disputa.

ABSTRACT

The thesis studies the federal land agency responsible for executing agrarian reform, colonization and rural development policies in Brazil, the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA). The research aimed at understanding how the agency works and its relation with rural social movements in the process of agrarian reform policies' implementation. Between October 2011 and May 2012, an ethnographic observation was conducted in one of INCRA's 30 regional offices, the SR(27), located in Marabá, southeast region of the state of Pará, in the north of Brazil. Based on the Actor-Network Theory (Latour, 2005), the research traced the agents and the connections that form the regional office with a view at understanding how they influence the everyday work of the agency. It was possible to conclude that the SR(27) is characterized by a great heterogeneity of positions and opinions among its workers, entangled in multiple connections that influence the form by which they execute their work. The investigation also revealed that the daily routine of the civil servants in the SR(27) is characterized by the presence of three great controversies related to central issues in INCRA: the time a civil servant has worked in the organ, the political interference in the state agency, and the relation between the office and organized rural social movements. The positions, opinions and actions taken by civil servants in these controversial issues affect their daily work and, consequently, the way policies are implemented by the SR(27). Furthermore, the ethnographic observation showed that there is an intense participation of social movements in the routine work of the regional office. A partnership relation is taking place, characterized by a process of both cooperation and dependence, in which the roles of the state and of social movements are constantly in dispute.

Índice

1 CHEGANDO À SR(27)	20
1.1 O INCRA	20
1.2 A SR (27).....	32
1.3 O PT NA SR	44
1.4 O MOVIMENTO SOCIAL NA SR	47
1.5 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA SR E SUA RELAÇÃO COM O INCRA SEDE E COM AS UNIDADES AVANÇADAS	51
1.6 LEGISLAÇÃO SOBRE REFORMA AGRÁRIA.....	59
1.7 O FLUXO COTIDIANO DA SR.....	62
1.8 CONCLUSÕES.....	66
2 AS CONEXÕES EXTERNAS DA SR(27)	69
2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA SR.....	69
2.2 CONEXÕES COM A FUNAI: TERRA PARA ÍNDIOS	71
2.3 CONEXÕES COM A OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL: TERRA PARA TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA	76
2.3.1 A PALAVRA DA PRESIDENTA.....	78
2.3.2 DIFICULDADES EM TERRAS DO ITERPA	79
2.3.3 VEREADORA POPULAR DO PT.....	81
2.3.4 A COMISSÃO EM INTERAÇÃO	82
2.4 CONEXÕES COM A VALE E COM A CPT: TERRA PARA MINERAÇÃO.....	88
2.4.1 O CASO DA VILA MOZARTINÓPOLIS	90
2.5 O MODELO IDEAL DE USO DA TERRA PELOS BENEFICIÁRIOS DA REFORMA AGRÁRIA NO PARÁ	96
2.5.1 O MODELO DA PECUÁRIA E O MODELO DA AGROECOLOGIA	97
2.5.2 O PAPEL DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA	98
2.6 CONCLUSÃO	100
3 ESTADO COMO ATOR-REDE	103
3.1 ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS.....	103
3.2 BUROCRATAS E CLIENTES	111
3.3 INCRA COMO ATOR-REDE.....	118
3.4 DISPUTAS E CONTROVÉRSIAS	122
3.5 CONCLUSÃO	125
4 O QUE SIGNIFICA SER UM SERVIDOR DO INCRA?	127
4.1 CONSULTA AO ARQUIVO	128
4.2 O SERVIDOR NO TEMPO DA COLONIZAÇÃO: SELECIONANDO E ASSENTANDO COLONOS..	132
4.3 O SERVIDOR NO “TEMPO DO GETAT”: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM ORGANIZAÇÃO MILITAR.....	137
4.4 REDEMOCRATIZAÇÃO: DA COLONIZAÇÃO À REFORMA AGRÁRIA	141
4.4.1 PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO	148
4.4.1.1 Categorias	149
4.4.1.2 Posições dos servidores.....	151
4.4.1.3 Tensão Social.....	155
4.4.1.4 Relação com os representantes sindicais.....	156
4.4.1.5 Posição dos fazendeiros	159

4.4 ANOS 1990: APRENDENDO A TRABALHAR COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS	163
4.5 TRANSIÇÃO PARA O GOVERNO LULA E A CHEGADA DOS “NOVATOS”	169
4.6 A CONVIVÊNCIA NA AGRÓPOLIS	177
4.7 A ASSERA E OS “SERVIDORES DA REFORMA AGRÁRIA”	182
4.8 CONCLUSÃO	192
5 A POLÍTICA NA SR	196
5.1 SERVIDORES “DA CASA” E SERVIDORES “DE FORA”	197
5.2 A “TÉCNICA” E A “POLÍTICA”	202
5.3 POLÍTICA NOS ASSENTAMENTOS	209
5.4 A CARREIRA POLÍTICA DOS ASSENTADOS.....	216
5.5 PARLAMENTARES NA SR.....	220
5.5 CONCLUSÃO	227
6 O MOVIMENTO SOCIAL NA SR	230
6.1 “NÃO É CULPA DE NINGUÉM AQUI, MAS FAZ PARTE DO NOSSO DIA A DIA”: A OCUPAÇÃO DA SR	231
6.2 O QUE É O “MOVIMENTO SOCIAL” NA REGIÃO DA SR?	239
6.2.1 A “FORMA ACAMPAMENTO” NO PARÁ.....	243
6.2.2 PRESSÃO E PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL	245
6.3 RELAÇÃO DE PARCERIA NA OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL.....	250
6.3.1 ACAMPAMENTO, DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS E O “PERFIL DO CLIENTE DA REFORMA AGRÁRIA”	252
6.3.2 INDICAÇÃO DA DEMANDA COMO PAPEL DO MOVIMENTO.....	259
6.3.3 PARCERIA EM AÇÃO.....	269
6.3.4 PROPRIETÁRIOS, LIDERANÇAS E SERVIDORES	274
6.4 A CONTROVÉRSIA EM TORNO DA “RELAÇÃO DE PARCERIA”	276
6.5 CONCLUSÃO	285
7 SERVIDORES E CLIENTES.....	290
7.1 O CLIENTE NO INCRA.....	291
7.3 O SERVIDOR NO CAMPO.....	300
7.3.1 UM ACAMPAMENTO NO ASSENTAMENTO.....	301
7.2.2 FAZENDEIROS, SEM-TERRA E SERVIDORES	317
7.2.3 A PARCERIA COM AS ASSOCIAÇÕES	327
7.4 CONCLUSÃO	343
CONSIDERAÇÕES FINAIS	351
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	370
LISTA DE SIGLAS.....	382

Introdução

O objetivo inicial deste trabalho foi estudar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para compreender como os movimentos sociais rurais conseguiam influenciar as políticas públicas efetivadas pelo órgão. Considerando-se o alto grau de organização e de atividade destes movimentos ao longo das últimas décadas e sua interação constante com o Estado, suspeitou-se que eles tinham grande impacto no processo de efetivação de políticas executadas pelo órgão.

O papel fundamental que os movimentos sempre tiveram no processo de reforma agrária brasileiro já foi ressaltado por pesquisas que os tomaram como objeto (Carter, 2010; Fernandes, 2008; Fernandes e Silva, 2006; Fernandes, 2000; Medeiros et al.; 1994; Rosa, 2000; Medeiros e Leite, 1999; Leite, 2004; Martins, 2009; Wright e Wolford, 2003). O INCRA, por sua vez, apesar de ser um ator-chave para a compreensão do processo de reforma agrária no Brasil, tem sido pouco estudado (Palmeira, 1994; Bruno, 2012; Wolford, 2010). Esta pesquisa tomou o INCRA como objeto de análise com vistas a compreender o processo de efetivação de políticas de reforma agrária e o papel dos movimentos neste processo.

Foi realizada uma observação etnográfica em uma das trinta Superintendências Regionais do INCRA, a SR(27) do Sul e Sudeste do Pará, localizada na cidade de Marabá. Esta é uma das áreas com maior número de conflitos relacionados à disputa pela terra (CPT, 2012), na qual atuam os três maiores movimentos organizados a nível nacional: MST, FETRAF e FETAGRI. Isso contribui para que a SR(27) seja uma das regionais mais movimentadas do país, com grande volume de trabalho e significativa interação com os movimentos, razões pelas quais foi o local escolhido para a realização da pesquisa.

Na SR(27) a investigação, que inicialmente buscava responder como movimentos conseguem influenciar políticas estatais, acabou revelando que o trabalho do INCRA e o processo de implementação de políticas na área da reforma agrária envolvem muito mais do que a interação com os movimentos. A relação com os movimentos é apenas uma das dimensões da rede de conexões múltiplas que atravessa a SR e que tem efeitos sobre seu

trabalho. A resposta para a pergunta da pesquisa inicial abrangia então a identificação destas conexões e a análise de seus efeitos para o processo de efetivação de políticas. A própria relação com os movimentos é atravessada por tais conexões e só pode ser compreendida mediante a identificação delas e dos fatos a elas associados.

Conexões que associam a SR ao Partido dos Trabalhadores, aos órgãos públicos de controle, às prefeituras, às associações de assentados, às entidades sindicais de servidores, entre outros atores que também se conectam entre si, tornaram-se fundamentais para a compreensão de como as políticas são efetivadas em parceria com os movimentos. Para lidar com essa multiplicidade de conexões que perpassam o dia a dia da SR, trabalhei com a concepção do Estado como um ator-rede (Latour, 2005). Conceber a Superintendência como um ator-rede significa que a explicação de suas ações passa pela identificação das conexões que a constituem e de seus efeitos sobre o processo de implementação de políticas.

A seguir defendo a tese de que a SR(27) é um órgão heterogêneo, conformado por várias conexões e por múltiplos atores. Estas conexões têm efeitos para o processo de efetivação de políticas porque envolvem os servidores e fazem com que suas posições sobre as coisas com as quais trabalham sejam heterogêneas e multifacetadas. A relação com os movimentos sociais é apenas uma das dimensões dessas conexões, sendo necessário, para se compreender as ações da SR, identificá-las e catalogá-las.

A constatação de que o Estado funciona como um ator-rede constituído por múltiplas conexões que o tornam heterogêneo e multifacetado e que têm implicações para a forma como as políticas são implementadas coloca em xeque duas outras interpretações sobre o Estado. A primeira e mais óbvia é a noção weberiana de Estado composto por uma burocracia que trabalha de forma racional, impessoal e universal. Como será descrito ao longo da tese, as conexões que envolvem os servidores da SR e que influenciam seu trabalho cotidiano inviabilizam a ficção do burocrata racional e impessoal (Dubois, 2010; Herzfeld, 2005).

A segunda abordagem que a pesquisa põe em xeque é a que busca compreender o processo de participação dos movimentos no Estado a partir da concepção da “relação entre Estado e sociedade civil” (Wolford, 2010). As conexões múltiplas que conformam a Superintendência extrapolam a divisão entre Estado e sociedade civil como dois atores separados e distintos. Compreender a parceria com os movimentos a partir desta chave pode ser limitante para a enorme heterogeneidade que caracteriza a SR(27) e suas conexões. Ao longo da tese busco tornar claro por que essa abordagem construída a partir de uma realidade específica (Gupta, 2006) e a partir de uma concepção normativa de sociedade civil (Abers e Von Bulow, 2011) tende a levar a uma interpretação inadequada do processo em curso observado na SR(27). Esse processo pode ser explicado de forma mais completa traçando-se as conexões múltiplas que perpassam o trabalho dos servidores da SR e que têm efeitos na forma como eles implementam as políticas de reforma agrária. Desta forma fica visível o caráter multifacetado e heterogêneo do Estado, que funciona como um ator-rede em constante construção.

Condução da pesquisa

Os primeiros contatos para a pesquisa da SR de Marabá foram feitos na sede da autarquia em Brasília, no início de 2011. Eu e o professor Marcelo Rosa participamos de uma reunião com alguns membros da diretoria nacional: o então Diretor de Planejamento Estratégico, o Diretor de Obtenção de Terras, o Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e o Coordenador Nacional da Política de ATES. O encontro tinha como objetivo obter dados sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária para um trabalho a ser apresentado pelo professor em uma reunião da FAO (*Food and Agriculture Organization*) na África do Sul. Nesta oportunidade alguns membros da diretoria nacional se disponibilizaram a me ajudar caso precisasse de um contato oficial para a realização da pesquisa na SR(27). Mantive contato com esses servidores e, após alguns meses, quando já havia definido a data para a primeira viagem ao campo, o coordenador nacional de ATES entrou em contato com o Chefe de Gabinete da SR(27) e informou sobre minha intenção de fazer pesquisa na região. Já havia conversado também com um outro amigo servidor do INCRA que trabalhara por um tempo na SR de Marabá e que havia me dado informações, dicas e contatos na cidade e no INCRA.

Com estas informações e a partir do contato oficial do coordenador nacional de ATES, viajei para Marabá no dia 9 de outubro de 2011. Em conversa telefônica com o Chefe de Gabinete, dois dias antes da viagem, ele dissera que estaria me esperando na segunda-feira, na sede da Superintendência. Minha entrada no campo se deveu à recepção deste servidor e ao apoio inicial que deu à pesquisa no âmbito da Superintendência. Foi ele quem me apresentou inicialmente aos servidores e agendou entrevistas para mim com os chefes de cada divisão da SR. Também me deu concedeu espaço físico e mesa em sua sala, para que eu pudesse ficar na SR durante o horário de trabalho. Na primeira semana o Chefe de Gabinete me convidou para participar de diferentes reuniões na Superintendência e me passou uma série de documentos com os quais estavam trabalhando no momento (como atas de reunião e documentos de planejamento).

Como este servidor tinha um cargo de chefia, sua receptividade à pesquisa e à minha presença diária na Superintendência foi essencial para que eu tivesse acesso aos dados e ao expediente interno da SR. Minha impressão é a de que esse acesso se deu sem grandes reservas desde o início do campo. Sobre isso cabe destacar que o aval do coordenador nacional de ATES foi fundamental para a aceitação da pesquisa pela chefia da Superintendência Regional, por dois motivos: primeiro, porque se tratava de um superior na hierarquia no INCRA, e segundo, porque ambos os servidores tinham laços que os conectavam ao Partido dos Trabalhadores. Esse segundo ponto em si já é um dado de pesquisa relevante porque indica os efeitos que as conexões no âmbito do partido podem ter para as relações pessoais entre os servidores.

Após esse apoio inicial que a direção da SR(27) deu à pesquisa, notadamente na pessoa do então Chefe de Gabinete, fui me familiarizando com a rotina de trabalho da regional e conhecendo melhor os servidores. Ao final do primeiro mês conhecia várias pessoas pelo nome e havia estabelecido um contato maior com alguns servidores que me deram maior abertura para o diálogo e para o acesso a processos e documentos internos. Isso facilitou muito a continuidade da pesquisa, mesmo após a saída do Chefe de Gabinete, que pediu exoneração em março de 2012 para concorrer a um cargo eletivo no município de Marabá. Com o passar do tempo, as pessoas se acostumaram com minha presença e conversavam

comigo com mais naturalidade sobre procedimentos burocráticos que faziam parte de seu cotidiano de trabalho. Fui também me acostumando com a linguagem técnica que os servidores utilizavam e com certas coisas que no início me causavam estranhamento, como a utilização da categoria “cliente” para se referir aos beneficiários.

Estive em campo entre outubro de 2011 e maio de 2012. Durante esse período fiquei a maior parte do tempo na Superintendência, no horário de trabalho, entre 8 e 18 horas. Quando possível, acompanhei equipes de servidores em trabalhos realizados em assentamentos e acampamentos. No interior da SR acompanhei o trabalho dos servidores em locais nos quais a interação com os clientes e com as lideranças de movimentos sociais era mais frequente: Sala da Cidadania, Ouvidoria Agrária, Secretaria do Gabinete, Divisão de Desenvolvimento e Divisão de Obtenção de Terras. Fora da SR acompanhei trabalhos de levantamento ocupacional, cadastramento, vistoria para avaliação de benfeitorias de imóveis em processo de obtenção, e reuniões informativas com associações de assentados e de acampados. Também tive a oportunidade de passar uma semana na Unidade Avançada de Tucuruí, onde acompanhei o trabalho do Chefe da Unidade na sede e em viagens.

As formas de obtenção dos dados foram múltiplas: observação da rotina de trabalho de servidores que realizavam atendimento a clientes; acompanhamento de reuniões entre servidores, entre servidores e lideranças de movimentos e entre servidores e clientes; leitura de ofícios e processos que passavam pela secretaria do gabinete, pela Ouvidoria, pelas Divisões de Obtenção e de Desenvolvimento e pela Sala da Cidadania; conversas informais e entrevistas gravadas com servidores; consulta ao arquivo da SR(27); leitura de documentos produzidos pela associação sindical de servidores; acompanhamento de reuniões do PT que envolviam servidores do INCRA; acompanhamento de mobilizações sindicais na sede da SR; e acompanhamento do trabalho realizado por servidores nos assentamentos e acampamentos. A partir dessas atividades foi possível obter dados de diferentes naturezas: diário de campo; áudio de entrevistas e de reuniões gravadas; relatos de reunião não gravados; cópias de ofícios e de partes de processos; e fotografias.

É importante fazer uma última observação sobre os efeitos de minha presença no campo. Logo que cheguei a Marabá, muitos servidores e clientes pensavam que eu era uma nova funcionária. Algumas pessoas perguntavam se eu era estagiária ou terceirizada, e outras perguntavam se eu tinha sido aprovada no concurso recente. O fato de que comecei a transitar na Superintendência na companhia do Chefe de Gabinete, tendo sido apresentada a todos por ele, levou algumas pessoas a pensarem que eu tinha ligações com o PT ou ligações pessoais com o gestor, que é militante conhecido do partido na região desde os anos 1980. A situação de ser vista como uma nova funcionária ou como ligada ao PT e ao Chefe de Gabinete pode ter influenciado na forma com que as pessoas se relacionaram inicialmente comigo e, por conseguinte, viabilizou os dados e informações aos quais tive acesso.

Com o passar do tempo, meu reconhecimento dentro da SR como pesquisadora foi ficando mais comum. As pessoas geralmente me chamavam para assistir a determinadas reuniões, me mostravam processos e me apresentavam situações que “poderiam ser interessantes para minha pesquisa” ou “para que eu conhecesse o que era o INCRA”. Não obstante, o *status* de “pesquisadora” era por vezes facilmente confundido com o de “estudante” e com o de “investigadora”. Isso gerava situações interessantes como a resistência por parte de alguns servidores de compartilhar informações que eles acreditavam que poderia comprometê-los perante os órgãos de controle e diante das autoridades do próprio INCRA.

Minha identificação como pesquisadora que iria produzir uma tese sobre a SR(27) também gerava nos servidores uma liberdade para fazer críticas e denúncias sobre o trabalho do INCRA e sobre os temas controversos que perpassam sua rotina de trabalho. Em geral, quando conversavam comigo, os servidores apresentavam suas análises sobre o que acreditavam ser os problemas e as limitações do INCRA, e nestas análises apontavam também para caminhos e soluções que julgavam necessários para a melhoria do órgão. Alguns dos temas mais mencionados nessas situações eram: a sobrecarga de trabalho; a falta de recursos; o abandono por parte do governo federal; as condições insalubres de trabalho; e a péssima remuneração. Todas essas situações representavam problemas que eu “tinha de colocar na minha tese” para que as pessoas soubessem como um órgão tão

importante como o INCRA, com um trabalho social fundamental do qual dependiam milhares de pessoas naquela região, estava sendo “sucateado”.

Organização da tese

A tese está organizada de forma a dar ao leitor, primeiramente, uma visão geral do funcionamento da SR e das conexões que a conformam. Em um segundo momento, busca apresentar as três controvérsias centrais que estão presentes no dia a dia de trabalho dos servidores: a controvérsia relacionada ao “tempo de casa”; a controvérsia relacionada à intervenção da política partidária na SR(27); e a controvérsia sobre relação entre os movimentos sociais e o INCRA. Por último, descreve a relação cotidiana entre servidores e clientes no processo de implementação das políticas de reforma agrária.

A primeira parte está dividida em dois capítulos. No primeiro, apresentam-se dados gerais sobre o INCRA e sobre a regional de Marabá, descrevo a experiência de chegada no campo e o início da observação etnográfica, e apresento as principais conexões que estão presentes no cotidiano de trabalho da SR: a conexão com o PT, com os movimentos sociais, com a sede em Brasília, com os escritórios descentralizados (Unidades Avançadas) e com a legislação agrária. No segundo capítulo explicitam-se as conexões da SR(27) e atores “externos”, como outros órgãos públicos e empresas privadas. Trabalho especificamente as conexões com órgãos de controle e com atores externos que trabalham com lógicas distintas de utilização da terra: o MDA/OAN, a FUNAI e a mineradora VALE.

A segunda parte expõe as orientações teóricas que guiaram a realização da pesquisa e a organização da tese. Nela trago as contribuições da literatura sobre movimentos sociais que tratam tangencialmente da relação com o Estado e as contribuições da literatura sobre burocracia e Estado que se voltam para a burocracia “no nível de rua” (Lipsky, 1980) e para a importância de estudar a relação com os clientes. Ao final do capítulo retomo a teoria do ator-rede (Latour, 2005) e a abordagem da sociologia das justificações que ressalta a importância do estudo das controvérsias (Boltanski, 2000).

A terceira parte está organizada em torno das três principais controvérsias identificadas na SR(27). Essas controvérsias são centrais para a compreensão do dia a dia de trabalho na regional porque têm efeitos sobre a forma pela qual os servidores executam seu trabalho. A descrição das controvérsias que atravessam a SR tem o objetivo de apresentar as opiniões, posições e ações dos servidores em temas com os quais lidam cotidianamente enquanto trabalham na execução das políticas de reforma agrária.

A primeira controvérsia descrita na terceira parte gira em torno do “tempo de casa”. Neste quarto capítulo apresento o que é e o que foi ser servidor do INCRA ao longo do tempo, a partir das experiências dos servidores “novos” e “antigos”. O trabalho na regional já esteve associado a várias coisas desde o tempo da ditadura militar até os dias atuais. As diferentes experiências pelas quais os servidores novos e antigos passaram são retomadas por eles nas controvérsias como provas e formas de engrandecimento. O capítulo explicita também os diferentes elementos associados à experiência de ser um servidor do INCRA na SR(27).

O quinto capítulo trata da controvérsia relacionada à interferência da política partidária no órgão, tema em torno do qual os servidores geralmente se posicionam explicitamente na forma de denúncia e de crítica. O capítulo apresenta as análises sobre o tema com as diferentes opiniões e argumentos defendidos pelos servidores. A controvérsia gira em torno das grandezas “técnica” e “política”, que são associadas respectivamente aos servidores “de carreira” e aos “de fora”. Além das posições heterogêneas dos servidores sobre o tema, o capítulo apresenta também as diferentes formas pelas quais a política partidária se conecta com a Superintendência, desde os assentamentos, passando pelas indicações políticas de gestores da SR, até a representação de parlamentares estaduais e federais.

O sexto capítulo, o último da terceira parte, trabalha a controvérsia em torno da relação entre a SR(27) e os movimentos sociais. Este também é um tema em disputa que perpassa o cotidiano de trabalho dos servidores e sobre o qual eles frequentemente apresentam análises críticas e complexas. O capítulo desvela as diversas formas pelas quais os movimentos se conectam com o INCRA, em um processo que é internamente identificado

como “relação de parceria”, tanto pelos servidores como pelas lideranças de movimentos. E descreve as diferentes dimensões desta parceria, que está fundamentada na “forma acampamento”. Ao final, o capítulo expõe as análises dos servidores sobre o tema e ressalta seu caráter não consensual e disputado por argumentos opostos e heterogêneos.

A última parte da tese aborda o processo de implementação das políticas de reforma agrária no “nível de rua”. Por meio da descrição da relação entre clientes e servidores, o último capítulo discute como o processo de execução das políticas é marcado por uma interação próxima no interior da SR e nos assentamentos e acampamentos. Descreve também como se constrói o “perfil do cliente da reforma agrária” a partir da discricionariedade dos servidores e da ação dos clientes. Por fim, o capítulo discorre sobre o importante papel das associações como “mediadoras” (Neves, 2008) das quais depende a realização do trabalho do INCRA nos assentamentos.

1 Chegando à SR(27)

Este capítulo tem o objetivo de apresentar a SR(27) por meio da descrição de seu cotidiano e suas divisões internas, bem como explicitar a legislação sobre reforma agrária que orienta o trabalho dos servidores. O capítulo também introduz duas conexões importantes que atravessam o INCRA – a conexão com os movimentos sociais e a conexão com o PT – e que serão discutidas de forma mais aprofundada ao longo da tese. Além de apresentar a Superintendência, o capítulo tem o propósito de proporcionar ao leitor informações sobre as condições de chegada ao campo de pesquisa em Marabá. Essas informações são importantes para se compreender como obtive acesso a determinadas informações e como se deu minha aproximação inicial com os servidores. Ao final do capítulo o leitor deverá ter uma visão geral sobre o funcionamento do INCRA e da SR(27) e informações iniciais sobre duas das principais conexões que caracterizam o cotidiano de trabalho na SR.

1.1 O INCRA

A SR(27), com sede em Marabá, é uma das trinta superintendências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O Instituto é uma autarquia criada em 1970, pelo Decreto-Lei 1.110, para substituir e assumir as atribuições de duas instituições então existentes: o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário). Estas foram criadas em 1964, com a aprovação Estatuto da Terra (Lei 4.504)¹, a primeira com o intuito de promover a reforma agrária, e a segunda visando desenvolver o setor rural por meio de colonização, extensão rural e cooperativismo. Quando da criação da autarquia, subordinada ao Ministério da Agricultura, o projeto prioritário do governo militar era a colonização da Amazônia. Isso foi feito efetuando-se o deslocamento de trabalhadores rurais para terras ao longo das rodovias que estavam sendo construídas na região, no escopo do Programa Integrado de Colonização (PIC), executado pelo INCRA.

¹ Primeira lei sobre reforma agrária no Brasil, o Estatuto “regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964).

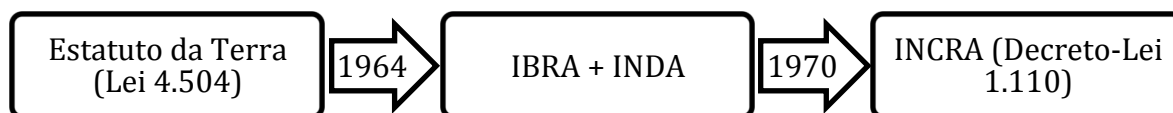


Figura 1: Criação do INCRA

Com a transição democrática e a aprovação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985, o INCRA passa a assumir também a atribuição de executor da reforma agrária, que havia sido deixada de lado durante a ditadura militar². De acordo com dados oficiais, entre 1986 e 1994 foram assentadas 89.945 famílias em projetos de assentamento do INCRA (INCRA, 2010)³. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teriam sido assentadas 524.380 famílias, de acordo com os números apresentados no segundo PNRA. O segundo Plano Nacional de Reforma Agrária foi lançado em 2003, logo no início do governo Lula, com o propósito de definir os principais objetivos para as novas políticas de reforma agrária. Em 1999 havia sido criado o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), e o INCRA, que antes era vinculado ao Ministério da Agricultura, passou a ser uma autarquia vinculada ao MDA.

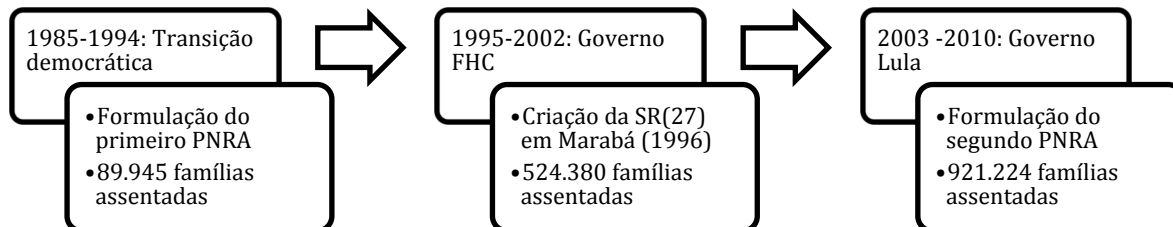


Figura 2: Números da reforma agrária ao longo dos anos (Fonte: II PNRA)

Existem hoje 8.790 projetos de assentamento criados pelo INCRA, nos quais estão assentadas 921.224 famílias⁴. Atualmente o INCRA é a segunda maior autarquia do Brasil⁵

² A despeito da política nacional autoritária, alguns assentamentos foram criados no âmbito estadual por ação de governos comprometidos com o projeto de reforma agrária, como demonstram Sigaud, Hernandez e Rosa (2010).

³ Em 1987 o INCRA é extinto (Decreto-Lei 2.363), voltando a ser restabelecido em 1989.

⁴ Esses números são contestados pelos movimentos, que argumentam que parte do total oficial corresponde à regularização de famílias que já estavam na terra.

⁵ A maior é o INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), que tem 37.349 servidores.

e conta com trinta Superintendências Regionais. Subordinadas a cada Superintendência estão as Unidades Avançadas, órgãos executores descentralizados de caráter transitório. No mapa abaixo é possível ver a distribuição geográfica das Superintendências e das Unidades Avançadas.

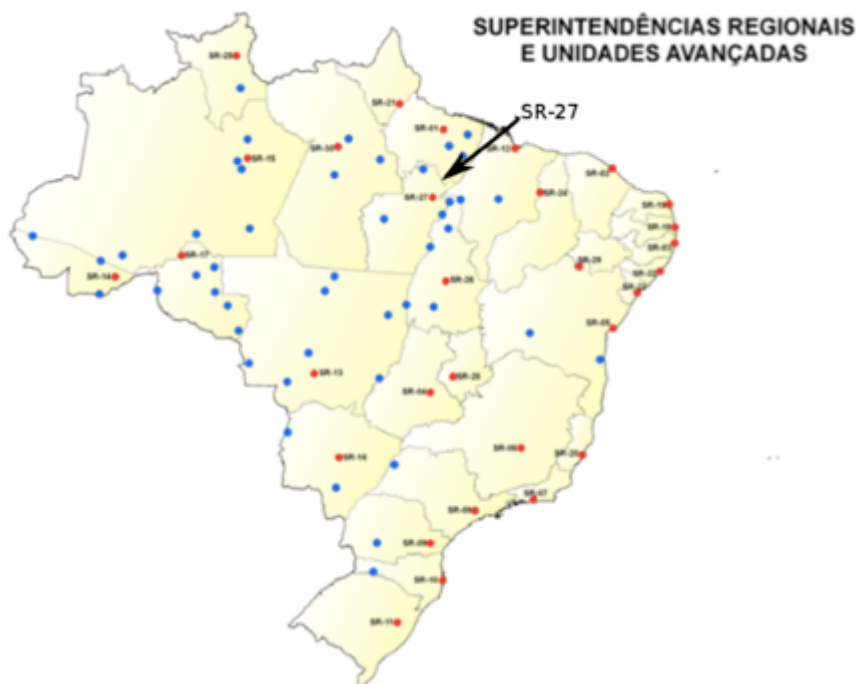


Figura 3: Localização das SR (pontos vermelhos) e das UA (pontos azuis). Fonte: INCRA – Diagnóstico Situacional do Contexto de Desenvolvimento Agrário 2011-1014

Após 2003 o governo federal abriu uma quantidade significativa de vagas em concursos públicos para a autarquia e a força de trabalho do INCRA quase dobrou, mudando o perfil da instituição, cuja maioria dos servidores havia sido contratada ainda no tempo da ditadura. Entre 2004 e 2005 entraram 2.031 novos concursados no INCRA⁶, e o número total de servidores subiu para 5.684. Entre os servidores mais antigos, contratados antes de 1988, 2 mil podem se aposentar até 2014 por requisito de idade mínima.

⁶ Diagnóstico Situacional do Contexto de Desenvolvimento Agrário 2011-2014 (INCRA, 2012). Em 2010 houve um novo concurso público para a autarquia, que abriu mais 550 vagas.

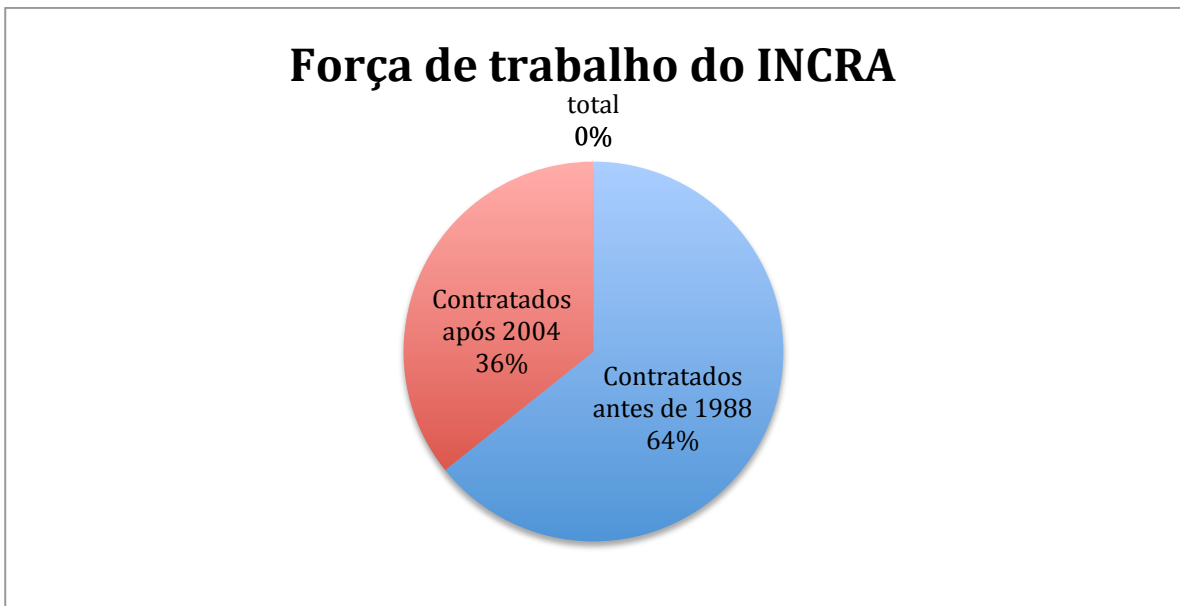


Figura 4: Força de trabalho do INCRA (Fonte: INCRA – Diagnóstico Situacional do Contexto de Desenvolvimento Agrário 2011-1014)

Da força de trabalho total do INCRA, 127 servidores exercem cargos comissionados, ou seja, não são servidores de carreira e não passaram em concurso público ou concurso interno⁷. E em 17 das trinta Superintendências o Superintendente exerce função comissionada.

⁷ Os servidores contratados antes de 1988 realizaram concurso interno posteriormente.

Superintendentes com cargo de comissão

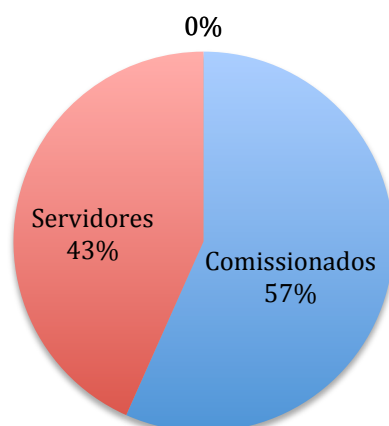


Figura 5: Superintendentes com cargos comissionados (Fonte: Portal Transparência Ministério do Planejamento, 2013)

O INCRA tem duas organizações de classe: O SindPFA (Sindicato Nacional de Peritos Federais Agrônomos, antiga Associação Nacional dos Engenheiros – ASSINAGRO) e a CNASI (Confederação Nacional dos Servidores do INCRA). A primeira representa apenas os engenheiros agrônomos que são servidores da carreira de “Perito Federal Agrário”, e a segunda representa todos os servidores do INCRA e é a entidade mais importante de representação no âmbito nacional. Ambas têm representação regional. As entidades que compõem a CNASI são, em alguns estados a ASSINCRA (Associação de Servidores do INCRA), e em outros a ASSERA (Associação de Servidores da Reforma Agrária).

A organização e o funcionamento interno do INCRA são regulados pela Estrutura Regimental, pelo Regimento Interno e por uma série de Atos Internos como Portarias, Normas de Execução, Instruções Normativas e Resoluções. Em termos de organização formal o Instituto é uma autarquia vinculada ao MDA (desde 1999), que tem como órgãos descentralizados trinta Superintendências Regionais (SR). A algumas destas Superintendências estão subordinadas unidades executoras descentralizadas, as Unidades Avançadas (UA). Existem 45 Unidades espalhadas pelo território brasileiro.

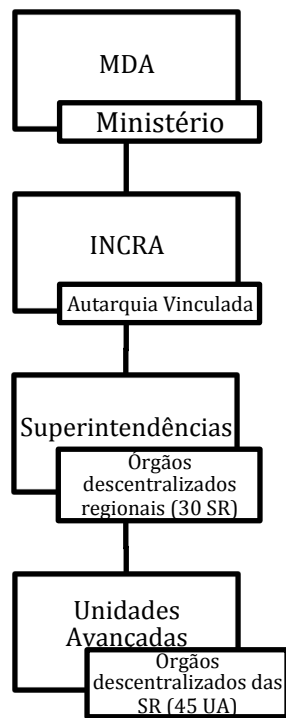


Figura 6: Organização do braço do Executivo responsável pela reforma agrária

O atual regimento interno do INCRA, aprovado em 2006 e alterado para incluir as funções do programa Terra Legal em 2009⁸, organiza a autarquia da seguinte forma:

⁸ O programa Terra Legal foi criado pela Medida Provisória n° 458/2009. Esta lei trata da regularização fundiária da ocupação de terras da União localizadas em áreas urbanas e rurais da Amazônia Legal. Ela permite a regularização de imóveis com menos de 15 módulos fiscais e até 1,5 mil hectares sem a necessidade de licitação (Brita e Barreto, 2011). A execução deste novo programa de regularização fundiária da Amazônia Legal ficou a cargo do INCRA, e foi criada uma Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, ligada diretamente à presidência da autarquia, como mostra o organograma abaixo. Nas SR localizadas na Amazônia Legal, como a SR(27), alguns servidores foram lotados no programa Terra Legal a partir de 2009.

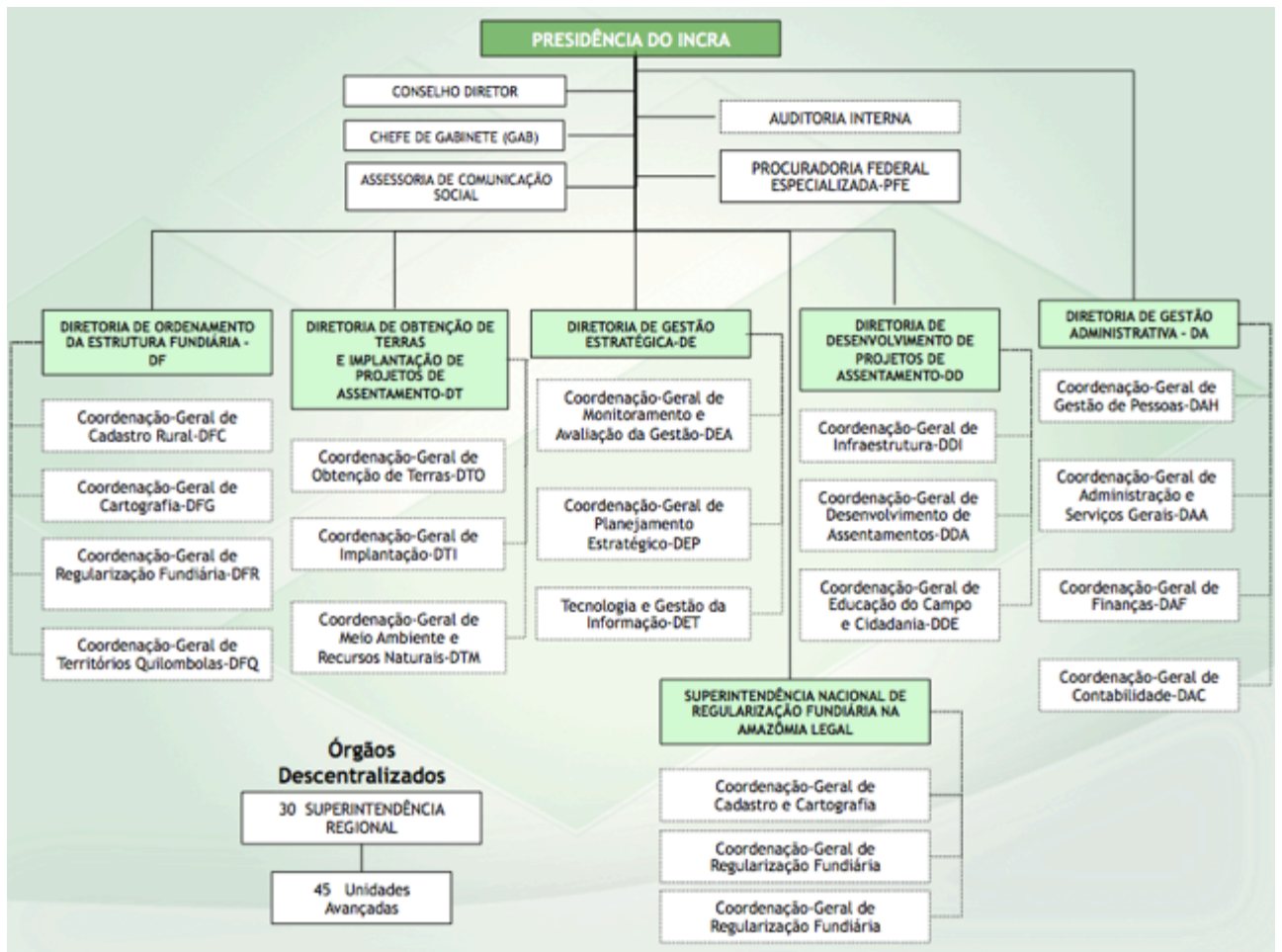


Figura 7: Organograma INCRA (Fonte: INCRA – Diagnóstico Situacional do Contexto de Desenvolvimento Agrário 2011-1014)

Antes de ter esta organização o INCRA era regido pelo Regimento Interno de 2000, formulado ainda no governo FHC e na ocasião da criação do MDA. Este regimento organizava a autarquia de forma completamente diferente, notadamente no que diz respeito aos setores que faziam interface com os movimentos sociais. O setor responsável pela obtenção de terras para reforma agrária e o setor responsável pelo desenvolvimento e consolidação de projetos de assentamento estavam reunidos no mesmo órgão específico: a Superintendência Nacional de Desenvolvimento. A partir de 2006, como é possível visualizar no organograma acima, passam a existir duas diretorias separadas: a “Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento” e a “Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”. Isso indica que o processo de obtenção de terras e de criação de assentamentos ganhava contornos mais específicos e definidos. Também é importante lembrar que antes de 2004 a força de trabalho da autarquia era

reduzida a praticamente metade do que é atualmente, já que os últimos servidores haviam sido contratados antes de 1988.

Outra diferença entre o regimento de 2000 e o atual é que o antigo utiliza expressões como “clientela rural” e “clientela beneficiada” para se referir aos beneficiários do programa de reforma agrária, ao passo que o regimento atual utiliza sempre o termo “trabalhadores rurais”. Como será discutido adiante, a expressão “cliente” é a categoria utilizada de forma mais frequente pelos servidores da SR(27) para se referir aos beneficiários da reforma agrária.

A organização dos órgãos regionais também foi alterada pelo novo regimento. Este é o organograma atual das SR:

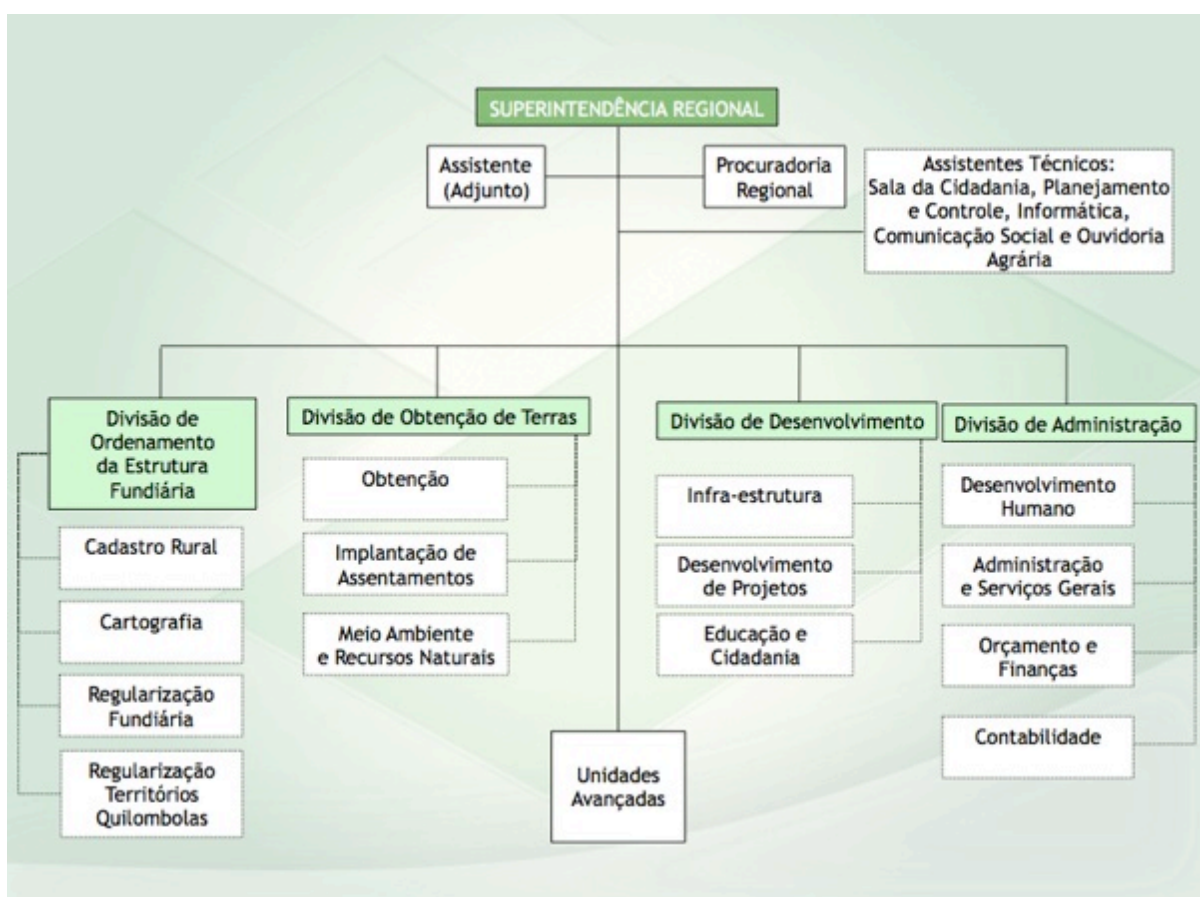


Figura 8: Organograma das SR (Fonte: INCRA – Diagnóstico Situacional do Contexto de Desenvolvimento Agrário 2011-1014)

No regimento antigo as funções das Superintendências Regionais não estavam divididas entre as quatro divisões que podem ser observadas no organograma acima. Além das funções vinculadas ao Gabinete (Assistente Adjunto, Procuradoria e Assistentes Técnicos), as Superintendências em 2000 não contavam com divisões separadas para lidar com os temas da obtenção de terras, do desenvolvimento dos assentamentos e do ordenamento da estrutura fundiária.

Em 2000 as superintendências tinham apenas três divisões: Divisão Técnica, Divisão de Suporte Operacional e Divisão de Suporte Administrativo. Enquanto a última tinha praticamente as mesmas funções da atual Divisão Administrativa, as duas primeiras divisões acumulavam funções que hoje estão divididas entre as três atuais: Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Divisão de Obtenção de Terras e Divisão de Desenvolvimento. A tabela a seguir mostra as principais diferenças entre os Regimentos Internos no INCRA de 2000 e de 2009:

Principais diferenças entre os Regimentos Internos do INCRA de 2000 e de 2009			
	Natureza e Finalidade	Órgãos Específicos Singulares	Órgãos Descentralizados
2000	Há apenas dois itens: “quanto ao zoneamento e cadastro rural“ e “quanto à obtenção e destinação de terras, e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e colonização”	Há apenas dois órgãos deste tipo: Superintendência Nacional de Gestão Estratégica e Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário (a quem compete assegurar o desempenho dos processos finalísticos de reforma agrária, compreendendo a obtenção das terras até a consolidação dos projetos de assentamento; georreferenciamento; colonização, destinação das terras da União)	Organiza a estrutura das Superintendências Regionais de acordo com as seguintes divisões: Procuradoria Regional, Divisão Técnica, Divisão de Suporte Operacional, Divisão de Suporte Administrativo, Unidades Avançadas (órgãos subordinados)
	Estabelece como finalidade do INCRA, no escopo do segundo item: “assegurar aos beneficiários da reforma	A Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário tem três coordenações. A coordenação responsável	A Divisão Técnica acumula funções como: avaliação e vistoria de imóveis rurais para desapropriação (que hoje está a cargo da Divisão

	agrária os serviços indispensáveis de assistência à produção, educação e saúde, mediante integração com instituições governamentais e não governamentais”	pelas políticas e obtenção e assentamento de famílias é a Coordenação-Geral Técnica, com as seguintes divisões: Divisão de Ordenamento Territorial, Divisão de Obtenção e Destinação, Divisão de Implantação, Divisão de Consolidação.	de Obtenção), georreferenciamento de imóveis e serviços cartográficos (atualmente a cargo da Divisão de Ordenamento Fundiário), fiscalização de obras de engenharia e aprovação de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (atuais funções da Divisão de Desenvolvimento)
2009	Com três itens: “quanto ao desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária”, “quanto à obtenção e destinação de terras, e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização“, “quanto ao desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária”	Há cinco órgãos deste tipo: Diretoria de Gestão Estratégica, Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, e Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal	Organiza a estrutura das Superintendências Regionais da seguinte forma: Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Divisão de Obtenção de Terras, Divisão de Desenvolvimento, Divisão Administrativa, Divisão de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, Unidades Avançadas (órgãos subordinados)
	Estabelece como finalidades do INCRA: “garantir às famílias assentadas o acesso aos créditos, serviços e infraestrutura básica”; “proporcionar a educação formal em todos os níveis, ensino básico, profissionalizante de nível médio e superior, para o público da reforma agrária, visando à promoção da igualdade no meio rural “; “promover a integração de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento, objetivando a	Cada órgão tem diversas coordenações, cada uma com suas divisões. Na diretoria de Ordenamento Fundiário está a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas; na diretoria de Obtenção de Terras está a Coordenação-Geral de Implantação (Divisão de Controle e Seleção de Famílias e Divisão de Criação e Implantação de Projetos de Assentamento); e, por fim, na Diretoria de Desenvolvimento estão a Coordenação-Geral de Infraestrutura, a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos e a	Estabelece as seguintes competências para cada Divisão: Ordenamento da Estrutura Fundiária (cadastro rural, cartografia, regularização fundiária e regularização de territórios quilombolas); Obtenção de Terras (obtenção, implantação de assentamentos, meio ambiente e recursos naturais); Desenvolvimento (infraestrutura, desenvolvimento de projetos, educação e cidadania), Divisão de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (regularização fundiária e cadastramento dos ocupantes das terras

	consolidação do Programa de Reforma Agrária “	Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania	públicas no âmbito estadual)
--	---	--	------------------------------

Tabela 1: Quadro comparativo dos regimentos internos do INCRA: 2000 e 2009

Antes de apresentar os dados coletados em campo na SR(27), é importante mencionar alguns números da reforma agrária no estado do Pará, para que o leitor tenha noção da relevância do estado no tocante à política executada pelo INCRA. O Pará tem três Superintendências Regionais; aproximadamente 25% de todas as famílias assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária estão neste estado. A primeira Superintendência do estado a ser criada foi a de Belém (SR-01), ainda em 1970. Ela teve um papel fundamental nos projetos de colonização do governo militar. As duas outras Superintendências Regionais, que foram criadas posteriormente, eram Unidades Avançadas subordinadas a Belém.

Números da Reforma Agrária no Pará e no Brasil			
	Pará	Outros estados	Brasil (total)
Famílias Assentadas	227.495	693.730	921.225
Projetos de Assentamento	1.053	7.737	8.790
Área (Ha)	21.674.475,66	64.195.031,89	85.869.507,55

Tabela 2: Números da Reforma Agrária no Pará e no Brasil

A segunda SR do estado foi a SR(27), em Marabá, criada em 1996, após os desdobramentos do Massacre de Eldorado dos Carajás⁹. E a última SR a ser criada foi a de Santarém (SR-30), em 2005, após o assassinato da Irmã Dorothy¹⁰. O Pará é um dos estados com o maior número de conflitos e de homicídios relacionados à luta pela terra, de

⁹ Assassinato de 19 trabalhadores rurais, resultante da ação da polícia militar do Pará para desobstruir uma estrada bloqueada pelo MST, que reivindicava a desapropriação de uma propriedade no município de Eldorado dos Carajás (fazenda Macaxeira). Este tema – e sua relação com a SR(27) – será trabalhado mais adiante. Para mais informações sobre o massacre, consultar Costa (2009) e Nepomuceno (2007).

¹⁰ Irmã Dorothy foi uma missionária estadunidense que veio para o Brasil nos anos 1960 e atuou na CPT na região de Anapu, Pará, junto a trabalhadores assentados ligados a projetos extrativistas de preservação da floresta. Devido a sua atuação contra a ação dos madeireiros na região, a missionária foi assassinada em fevereiro de 2002. O crime gerou forte reação por parte dos movimentos sociais e das organizações de direitos humanos e, em decorrência da grave situação de conflito pela terra na região, foi criada uma nova Superintendência Regional no INCRA, com sede em Santarém (SR-30).

acordo com os relatórios anuais de “Conflito no Campo” produzidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). A criação destas duas novas SR, garantindo maior presença do Estado na região, está relacionada à necessidade de controlar o alto número de conflitos decorrentes de disputas pela terra.

Também é importante ressaltar que o público beneficiário das políticas do INCRA no estado do Pará é bastante diversificado. Nas regiões sob jurisdição da SR-01 (Belém) e da SR-30 (Santarém) há uma grande quantidade de projetos diferenciados, que não seguem o modelo clássico de Projetos de Assentamento Federal (PA) criados pelo INCRA. Estes projetos diferenciados incluem Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Assentamentos Agroextrativistas Federais (PAE) e Reservas Extrativistas (RESEX). São modalidades diferenciadas de assentamento que pressupõem uma relação diferente dos assentados com a terra, diferente do modelo tradicional de trabalhadores rurais representados pelos movimentos sociais de luta pela reforma agrária. No caso das áreas sob jurisdição da SR(27), prevalece o modelo típico de assentamento federal e o público beneficiário está constituído, em sua maioria, de trabalhadores rurais vindos do Nordeste.

A presença de um público diferenciado do INCRA nestas três regiões do Pará tem implicações para a configuração dos movimentos sociais no estado. Em Marabá há uma presença forte dos três movimentos de trabalhadores rurais com representação nacional – CONTAG, FETRAF e MST –, e é possível identificar a qual movimento cada assentamento está ligado. No caso da SR(30), em Santarém¹¹, observou-se que alguns beneficiários que vão ao INCRA não sabem exatamente o nome do Projeto em que estão assentados. Em geral trata-se de uma população que habita há muito tempo determinada região, que posteriormente o INCRA transformou em RESEX ou em PDS. Nestes casos, não há a experiência de ocupação e de acampamento em áreas formalmente pleiteadas ao INCRA pelo movimento social. A inexistência dessa experiência conforma um público

¹¹ As informações sobre a SR(30) foram coletadas em uma visita realizada no mês de novembro de 2012, em acompanhamento a uma equipe de Brasília responsável pela implantação da nova Norma de Execução sobre identificação e correção de irregularidades nos critérios de elegibilidade dos beneficiários da reforma agrária (NE 70). A SR(01) em Belém também foi visitada, em junho de 2012, sendo realizada uma entrevista com o Superintendente Regional. A observação das Superintendências de Santarém e de Belém não foi sistemática como a pesquisa de campo realizada em Marabá. O propósito de conhecer, ainda que brevemente, as outras duas regionais do INCRA no Pará foi o de obter informações mais completas sobre a atuação da autarquia no estado.

diferente do típico atendido pelo órgão e resulta em uma relação distinta não apenas com a terra, mas também com a autarquia.

Igualmente, no caso de Belém, o Superintendente Regional da SR(01) me explica em entrevista que o público da Superintendência é constituído principalmente de populações ribeirinhas, extrativistas, seringalistas, pescadores artesanais, entre outros “povos tradicionais”. Diz que nos últimos anos criar políticas adequadas para as especificidades deste público tem sido um desafio constante no trabalho da SR(01). Quando pergunto a ele sobre a ação dos movimentos sociais na região, ele me diz que lá os movimentos tradicionais de luta pela reforma agrária não têm tanta força como no caso do sul e sudeste do Pará, área sob jurisdição da SR(27). De acordo com ele, na área de atuação da SR(01) os movimentos estão chegando após a ação do INCRA. Em muitos casos, depois que o INCRA cria o assentamento é que as organizações começam a ser criadas e os trabalhadores passam a ter a preocupação em se filiar a alguma organização ou sindicato – que, por sua vez, começam a representar este novo público¹².

Números da Reforma Agrária nas três SR do Pará			
	Belém (SR-01)	Santarém (SR-30)	Marabá (SR-27)
Famílias Assentadas	84.688	73.150	69.657
Projetos de Assentamento	338	220	495
Área (Ha)	3.589.166	13.587.642	4.497.666

Tabela 3: Números da reforma agrária nas três Superintendências do estado do Pará

1.2 A SR (27)

A SR(27) foi criada em 1996, logo após o massacre de Eldorado dos Carajás. Antes de ser uma Superintendência diretamente ligada a Brasília, o escritório de Marabá já foi várias coisas. Quando o INCRA foi criado, em 1970, Marabá era a sede de uma das coordenações do PIC (Projeto Integrado de Colonização), responsável pela colonização ao longo da rodovia Transamazônica. Nos últimos anos do governo militar, a região conhecida como Bico do Papagaio (divisa entre Pará, Maranhão e Tocantins) foi considerada estratégica e prioritária devido ao alto número de conflitos relacionados à posse da terra. Para agilizar a

¹² Entrevista realizada em 5 de junho de 2011 com o Superintendente da SR(01) na sede da Superintendência Regional em Belém.

regularização fundiária desta região que há poucos anos havia sido palco da Guerrilha do Araguaia (1967-1974)¹³ o governo militar criou o Grupo Executivo de Terras do Araguaia e Tocantins (GETAT) em 1980, também com sede em Marabá.



Figura 9: Região do Bico do Papagaio



Figura 10: Área de atuação da Guerrilha do Araguaia

¹³ A Guerrilha do Araguaia foi um movimento organizado por militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) que tinha como propósito levar a cabo uma revolução socialista a partir do campo. As ações da Guerrilha ocorreram na área conhecida como “Bico do Papagaio”, na divisa entre os estados do Pará, Maranhão e Tocantins (Goiás na época) –, local onde o rio Araguaia se encontra com o rio Tocantins.

O GETAT, que a partir de 1980 assumiu todas as funções do INCRA na região, era diretamente ligado ao Conselho de Segurança Nacional (CSN). Ele durou até 1987 e neste período emitiu milhares de títulos de propriedade. Como a regularização fundiária na região tinha caráter prioritário, o governo não poupou gastos com infraestrutura e pessoal. Aproximadamente 50% da força de trabalho atual da SR(27) foi contratada na época do GETAT. A sede do órgão também ocupava uma grande área na cidade de Marabá. Todo o bairro em que está localizada atualmente a SR(27) pertencia ao GETAT. Com o fim do Grupo, em 1987, a sede de Marabá voltou a ser um escritório do INCRA, desta vez subordinado à Superintendência de Belém (SR-01) como Unidade Avançada.

Em 1996, com o conflito em Eldorado dos Carajás, localizada a aproximadamente cem quilômetros de Marabá, e após pressão dos movimentos sociais, o governo federal decidiu transformar a Unidade Avançada em uma Superintendência ligada diretamente a Brasília e independente de Belém, com orçamento próprio e maior autonomia para negociações com os movimentos. Surge então a SR(27) com o formato institucional atual e com área de jurisdição que compreende o sul e o sudeste do Pará. Além da sede em Marabá, fazem parte da SR quatro Unidades Avançadas, localizadas em Tucuruí, Conceição do Araguaia, São Félix do Xingu e São Geraldo. Estes escritórios já existiam desde a época do GETAT.



Figura 11: Arranjos institucionais da SR(27) ao longo do tempo

A SR(27) é uma referência na cidade de Marabá. Não há morador que não saiba onde fica localizado o INCRA. Ele serve de referência para informações sobre direções na

cidade, que é organizada em torno da rodovia Transamazônica. A SR fica às margens da rodovia, que geralmente é bloqueada quando há ocupação na sede do órgão. Está localizada no bairro chamado Agrópolis, que antes era parte da grande sede do GETAT. Neste bairro estão localizadas também as casas dos servidores e o clube da Associação de Servidores da Reforma Agrária (ASSERA).

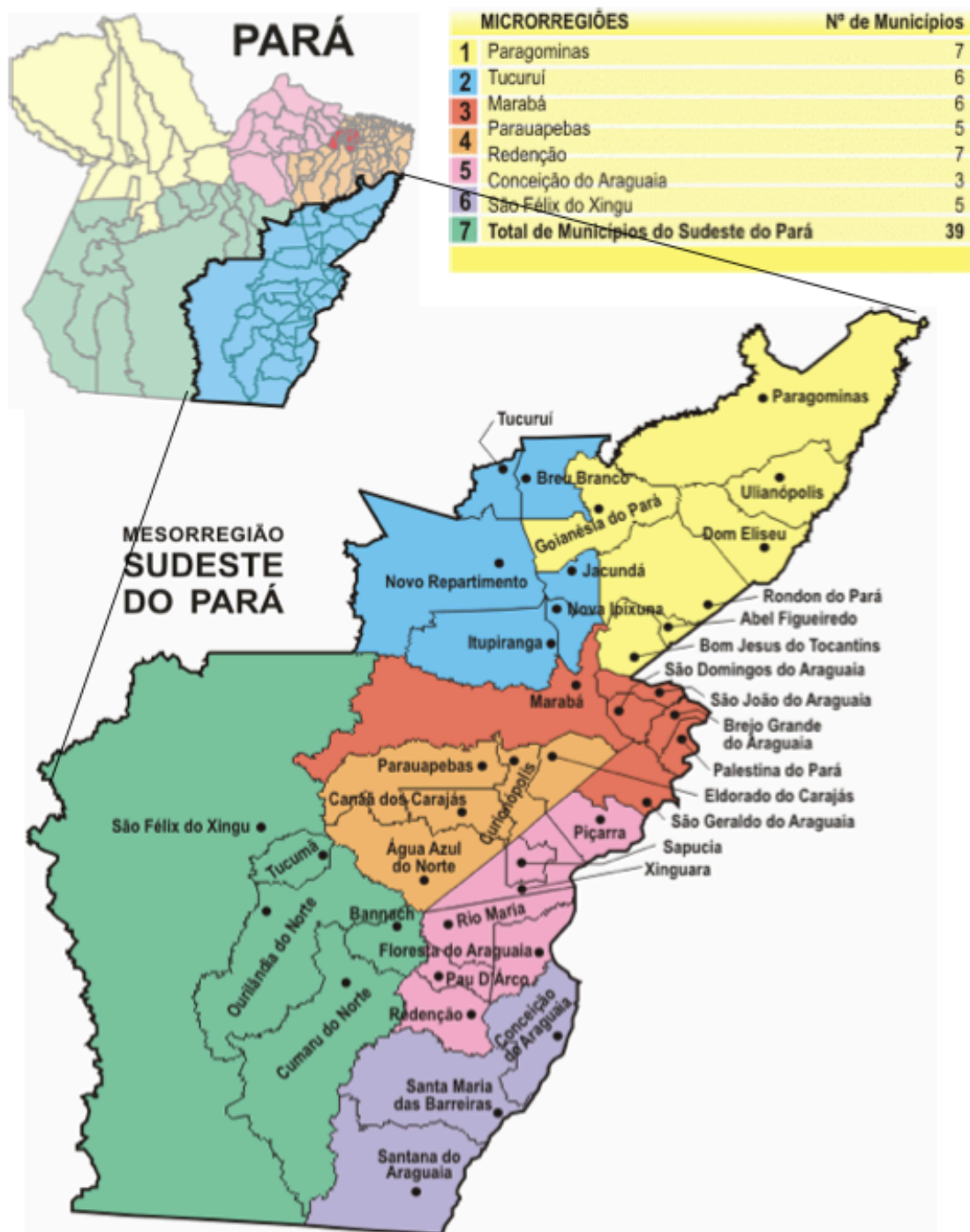


Figura 12: Municípios do sul e sudeste do Pará e área de abrangência da SR(27) (Fonte: William, 2007, p. 11)

Quando cheguei a Marabá, no dia 9 de outubro de 2011, não sabia onde ficava o INCRA. Pedi informações a algumas pessoas na rua e fui andando pela Transamazônica na direção apontada. Passei pela Câmara dos Vereadores e saí em frente a uma praça com cedros grandes e cercada de arame farpado. Dentro estavam algumas pessoas acampadas em barracas de lona preta e palha. Havia redes montadas na frente de cada barraca e crianças brincando na água de uma torneira que saía de um muro amarelo. Como não havia mais pavimentação nas ruas a partir daquele ponto e logo adiante estava a ponte sobre o rio Itacaiúnas, resolvi voltar e pedir informação novamente. Disseram-me que o INCRA ficava naquele muro amarelo mesmo e que a entrada principal seria localizada caso eu seguisse a primeira rua à direita, após a praça.

Voltei então para a praça e fui andando ao lado do muro amarelo. O muro cercava todo o quarteirão. Olhando de fora era possível ver o telhado de uma casa grande e de várias casas menores. Seguindo na rua sem pavimentação, placas ou números, avistei uma placa com o logo do INCRA e um portão marrom que dava para uma porta de vidro. O portão e a porta estavam abertos. Entrei e cheguei a uma sala ampla, com muitas cadeiras, ar-condicionado e uma televisão grande no centro. Era a Sala da Cidadania¹⁴. Ao lado direito estavam cinco mesas com computador, às quais estavam sentadas as atendentes. No final da sala havia outra porta de madeira e vidro que dava acesso ao interior da Superintendência; ao lado dela achava-se um vigilante armado.

¹⁴ A Sala da Cidadania é vinculada ao gabinete das Superintendências Regionais e tem como função gerenciar as atividades de atendimento ao cidadão.



Figura 13: Entrada da SR(27)



Figura 14: Porta principal da SR(27)

Eram 15 horas quando cheguei, e algumas pessoas estavam sentadas nas cadeiras verdes da Sala da Cidadania, esperando para ser atendidas. As atendentes estavam chamando pela senha. Ao passarem pelas mesas de atendimento as pessoas tinham de apresentar o

documento de identidade e, após uma pequena entrevista, entravam na Superintendência pela porta guardada pelo vigilante. Também chegavam algumas pessoas que não falavam com as atendentes e entravam direto, apenas comunicavam ao segurança que alguém as estava esperando lá dentro. Outras vezes apareciam pessoas que as atendentes já conheciam pelo nome, que as cumprimentavam de forma cordial e comunicavam que tinham reunião marcada com algum servidor lá dentro.

Como teria que esperar até as 18 horas para me encontrar com o Chefe de Gabinete, conforme havíamos combinado por telefone dois dias antes¹⁵, comecei a conversar com o segurança. Ele me perguntou o que eu tinha ido fazer lá, e eu disse que tinha uma reunião marcada com o Chefe de Gabinete, mais tarde. Perguntei se todo dia era aquele mesmo movimento na Sala, e ele respondeu que era muito pior: na parte da manhã a sala ficava lotada e muitas pessoas ficavam em pé. Disse-me que no INCRA vai gente de todo jeito, a maioria é trabalhador rural e lideranças sindicais, mas também aparecem muitos fazendeiros, vereadores e prefeitos. Por isso quase nenhum vigilante gosta de trabalhar na Sala da Cidadania, pois demora um tempo para se conhecer todo mundo e, além disso, algumas pessoas não respeitam os horários de atendimento e as regras para entrada no órgão. Querem entrar a qualquer hora e sem apresentar documento de identificação.

Quando se aproximou das 18 horas fui até uma das mesas e pedi para que a atendente comunicasse ao Chefe de Gabinete que eu já me achava no INCRA. Ela ligou, e ele pediu que eu entrasse. Perguntou-me se eu sabia onde ficava o Gabinete e me explicou como chegar lá. O vigilante então abriu a porta para mim. O lado de dentro era um complexo de várias casas interligadas por corredores ao ar livre e por corredores fechados, circundados por uma grande área verde com gramado e muitas árvores.

¹⁵ O coordenador nacional do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), a quem havia conhecido em uma reunião no INCRA em Brasília em junho de 2011, tinha me posto em contato com o Chefe de Gabinete da Superintendência de Marabá. Dois dias antes da viagem liguei para o Chefe de Gabinete e falei sobre minha intenção de fazer pesquisa em Marabá. Ele disse que já havia conversado com o coordenador nacional de ATES e que não teria problema, que eu poderia ir. Marcamos então uma reunião na SR(27) para segunda-feira, dia 9 de outubro, às 18 horas.



Figura 15: Muro externo da SR(27)



Figura 16: Corredor de entrada da SR



Figura 17: Corredor no interior da SR (27)

Segui as indicações da atendente e me deparei com a entrada do auditório da SR, cujo nome era Herbert José de Souza (Betinho). Na porta do auditório estava a seguinte frase: *“Não podemos mais tolerar o pesadelo da indigência e a indiferença com os que passam fome. Miséria e democracia são incompatíveis”*. Virei à direita em uma porta de vidro e entrei em uma sala de espera com dois sofás pretos, uma mesinha com café no canto e uma mesa com computador de frente para a porta, onde estava sentada a secretária do Gabinete. A sala estava vazia agora, mas em todos os outros dias da pesquisa ela estaria lotada, com pessoas sentadas no sofá e pessoas em pé nos corredores. A secretária perguntou-me se estavam me esperando, eu disse que sim, e então ela me levou à sala do Chefe de Gabinete.



Figura 18: Recepção do Gabinete

No corredor entre a recepção do Gabinete e a sala do Chefe de Gabinete estavam a sala da Comunicação Social e da Ouvidoria Agrária, à direita, e a sala do Planejamento, à esquerda. Ao fim do corredor há uma antessala maior onde estão duas secretárias em mesas com pilhas de documentos. No final da antessala estão a sala do Superintendente, o auditório (que se conecta internamente com a sala do Superintendente) e a sala do Chefe de Gabinete.



Figura 19: Antessala do Gabinete

De acordo com o Regimento Interno do INCRA (2009), há quatro funções ligadas ao Gabinete das Superintendências Regionais: Sala da Cidadania; Planejamento e Controle; Comunicação Social; e Ouvidoria Agrária. Os que realizam atendimento diário aos beneficiários são a Sala da Cidadania, onde estive por toda a tarde, e a Ouvidoria Agrária.



Figura 20: Sala da Cidadania

A sala da Ouvidoria Agrária é uma das mais movimentadas da Superintendência. Além dos trabalhadores acampados e assentados, as lideranças regionais dos movimentos estão lá quase diariamente e participam do atendimento a trabalhadores vinculados a suas organizações.

O Superintendente Regional tem uma série de responsabilidades (ver tabela abaixo). No caso da Superintendência regional de Marabá, ele conta com a assessoria do Chefe de Gabinete, que trabalha formalmente como um Assistente, exercendo funções de aconselhamento e orientação. Este Chefe de Gabinete, em cuja sala estou prestes a entrar, exerce uma função muito importante na SR(27) e na configuração política local, como ficará mais claro na seção seguinte.

Funções e Responsabilidades ligadas ao Gabinete das Superintendências Regionais				
Sala da Cidadania		Ouvidoria Agrária	Superintendente Regional	Assistente
Gerenciar as atividades de atendimento ao cidadão	as de ao	Prevenir e mediar conflitos agrários	Representar o INCRA no seu relacionamento oficial com entidades públicas ou privadas,	Opinar, estudar e minutar pareceres sobre assuntos de competência do

		localizadas em sua área de atuação	órgão
Orientar, pesquisar e recepcionar os documentos afetos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR de acordo com as normas vigentes	Receber, processar e oferecer encaminhamento às denúncias sobre violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas nos conflitos agrários	Aprovar a seleção de candidatos e autorizar o assentamento de famílias, de acordo com as normas específicas	Auxiliar o respectivo dirigente na orientação e fiscalização dos trabalhos do órgão
Emitir Certidão de Assentado da Reforma Agrária e outros documentos de acordo com as normas vigentes	Articular com os órgãos governamentais federais, estaduais, municipais e não governamentais para garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários	Criar projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização	Coordenar e providenciar a formulação de respostas a pedidos de informações que envolvam atribuições específicas do órgão

Tabela 4: Funções e Responsabilidades ligadas ao Gabinete das Superintendências Regionais (Fonte: INCRA, Regimento Interno, 2009)

1.3 O PT na SR

Após autorização da secretária, entrei na sala do Chefe de Gabinete. Ele estava sentado em uma mesa preta ao lado da porta, trabalhando no computador. Usava uma camisa colorida de verde, amarelo e azul, que tinha o número 77 e dizia “Sim” (77 era o número para se votar sim no plebiscito sobre a divisão do estado do Pará e a criação do estado de Carajás, que iria ocorrer em alguns meses). Ele se levantou para me cumprimentar. Era uma figura alta, simpática, com pele e olhos claros. Perguntou-me sobre o que era minha pesquisa, e depois que expliquei, perguntou se eu tinha algum contato com os movimentos sociais. Eu disse que tinha um contato na CPT, mas que a pesquisa era sobre o INCRA e sobre a relação com os movimentos a partir da perspectiva do INCRA. Disse também que precisaria ficar diariamente na SR, se possível trabalhando em uma mesa, e também gostaria de acompanhar trabalhos de campo eventualmente. Ele ficou algum tempo a pensar, perguntou se minha dissertação estava disponível *online*, afirmou que foi um pouco

em cima da hora, pois estavam bem apertados naquela semana, mas que iria arranjar uma mesinha para mim e ver o que poderia fazer.

No meio da conversa o telefone dele tocou várias vezes. Uma delas era uma professora, liderança do MST, que estava em Marabá e precisava de um lugar para dormir com seu marido, que havia quebrado a perna. Outra ligação era sobre o auditório que estavam reservando para um seminário do INCRA, a ser realizado na sexta-feira. Ele me explicou que este era um seminário importante que estavam organizando sobre a implementação da política de ATES na área de abrangência da SR. Participariam todos os servidores da Superintendência e das Unidades Avançadas, o que, de acordo com ele, não acontecia havia muitos anos.

Em seguida o Superintendente entrou na sala. Fui apresentada a ele como “*pesquisadora de Brasília que havia sido indicada pelo coordenador nacional de ATES*”. O Chefe de Gabinete o apresenta para mim como atual Superintendente, que é “*fruto do MST, estudou graças ao MST e ao PRONERA¹⁶ e futuramente irá passar em um concurso do INCRA*”. Em entrevista com o Superintendente, alguns dias depois, ele me conta que é filho de assentados e que veio de Santa Catarina ao Pará em uma brigada do MST após o Massacre de Eldorado dos Carajás para trabalhar no auxílio à gestão da agroindústria e ao fortalecimento dos assentamentos. Havia feito um curso técnico de cooperativismo e administração no Rio Grande do Sul, uma cooperação entre o governo Olívio Dutra, do PT, e o MST. Depois veio para o Pará, para ficar três anos, e foi ficando. Constituiu família, foi assentado pelo INCRA, cursou agronomia na Universidade Federal do Pará (UFPA) pelo PRONERA e trabalhou com ATES antes de vir para o INCRA.

Quanto ao Chefe de Gabinete, ao longo do meu primeiro mês de campo ele me contou que é do Rio Grande do Sul e que veio para o Pará em 1984, após concluir os estudos em Pedagogia-Filosofia. Veio como missionário, para dar aula, e na época era seminarista.

¹⁶ O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) foi criado em 1998 e em 2001 foi incorporado ao INCRA, com o objetivo de melhorar os níveis de educação da população assentada, tendo como público-alvo os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. O PRONERA foi criado por meio de uma parceria entre movimentos sociais e instituições de ensino, e atualmente é executado por meio de projetos contratados pelo INCRA que abarcam: Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio e Técnico Profissionalizante, e Ensino Superior.

Conta que também era militante do PT em sua região natal (região de colonização italiana e alemã), ligado à militância na Igreja. Quando chegou a Marabá viu que a organização política da esquerda era muito fraca. O PT não tinha nenhuma base na região. Resolveu então, com a ajuda de outros militantes, organizar o partido aqui. Na mesma época, conheceu sua esposa, atualmente Deputada Estadual pelo PT, que tinha vindo da mesma região que ele no Rio Grande do Sul, também por meio da Igreja e do magistério.

Depois de ficar um tempo na CPT trabalhando com formação, decidiu dedicar-se ao fortalecimento do partido na região. Passou a trabalhar na fundação e no fortalecimento de núcleos do PT e na construção de base para os candidatos do partido na região. No final dos anos 1980, foi um dos fundadores da tendência regional “PT pra Valer”. Posteriormente, foi para a FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Organizacional), onde fazia trabalho de assessoramento do movimento sindical e formação de lideranças. Confessa que a FASE teve um papel importante na organização do movimento sindical na região e que a sede da FETAGRI em Marabá é um prédio cedido pela FASE. Depois de um tempo de trabalho na FASE, foi eleito Coordenador do Movimento pelo Orçamento Participativo (MOP) e, mais tarde, ocorreu a proposta no partido de ele ser candidato a prefeito de Marabá nas eleições de 1996.

Ele conta que mais uma vez saiu do trabalho de formação para se dedicar à política. Obteve 20% dos votos na época. Depois disso, continuou trabalhando como assessor para o fortalecimento da base do PT, tendo se eleito para um mandato de vereador em 2000.¹⁷ Depois da eleição de Lula em 2003, ele continuou seu trabalho no partido e chegou a integrar uma das secretarias do governo do Pará, na época exercido por Ana Júlia, do PT (2006-2010). No início de 2011, após algumas trocas de Superintendente, a equipe formada por ele e pelo atual Superintendente assumiu a chefia da SR¹⁸.

¹⁷ Estas informações foram obtidas por meio de relato oral e complementadas com o documento “2012: chegou a vez do PT para governar Marabá”, apresentado pelo Chefe de Gabinete em sua pré-candidatura a prefeito nas eleições internas do partido, em março de 2012.

¹⁸ A escolha dos Superintendentes Regionais dá-se geralmente por indicação política. Como apontado acima, 57% dos Superintendentes das regionais do Brasil exercem função comissionada. O Chefe de Gabinete me explica que as indicações dos Superintendentes do INCRA seguem acordos de composição partidária estabelecidos no âmbito do governo federal. De acordo com a composição acordada, o governo federal dá aval para que as tendências partidárias regionais escolham os Superintendentes. No caso da SR(27) cabia, naquele momento, à tendência “PT pra Valer” a indicação do Superintendente.

Essa breve digressão sobre as carreiras políticas do Chefe de Gabinete e do Superintendente é relevante para compreender a gestão deles à frente da SR e o apoio inicial que deram à realização da pesquisa. Esta havia sido indicada por outro militante do partido, que na ocasião compunha a direção nacional do INCRA na coordenação de ATES. Além disso, a digressão tem o propósito de assinalar, desde o princípio, a importância das conexões entre o partido e o INCRA, que têm diversas implicações para o cotidiano da SR e serão exploradas no capítulo 5.

No fim de nossa conversa o Chefe de Gabinete me diz para chegar no dia seguinte às 8h30, que eles iriam tentar arrumar um lugarzinho para mim lá. Ao nos despedirmos, comentou que quando ligaram para ele de Brasília, respondeu, de forma espontânea, que achava que minha pesquisa poderia ajudá-los naquele momento na SR, auxiliando a teorizar a prática e a experiência deles. Já é noite, e ele diz que vai continuar trabalhando mais um pouco. Está montando um cartaz com dizeres de Gramsci¹⁹ para pendurar no auditório, no dia do seminário sobre ATES com todos os servidores.

1.4 O movimento social na SR

No dia seguinte, como combinado, chego ao INCRA pela manhã. A Sala da Cidadania está lotada, vou até a porta interna em que está o vigilante e digo que o Chefe de Gabinete está esperando por mim. Este vigilante não era o mesmo com quem havia conversado no dia anterior, ele pergunta meu nome, olha algo que está escrito na palma de sua mão e abre a porta. Chego à recepção do Gabinete, e os sofás pretos já estão cheios de pessoas sentadas. A secretária me pergunta se eu já sei onde vai ser minha sala. Digo que não, e então ela me pega pela mão e me leva até a sala do Chefe de Gabinete. Ele se levanta para me cumprimentar e me mostra a mesa que colocaram para mim na sala dele. É a mesa em que ele estava no dia anterior. Eles mudaram a disposição da sala para dar lugar a duas mesas. A mesa dele, com o computador, estava agora ao lado da porta, e a minha, bem

¹⁹Antonio Gramsci foi um filósofo e político italiano ligado ao partido socialista. Sua obra teve grande influência na esquerda brasileira, notadamente em algumas das correntes envolvidas na formação do PT.

limpa e com duas gavetas, no fundo da sala. Entre as duas estava uma mesinha com o telefone e com as garrafas de café.



Figura 21: Mesa de trabalho na sala do Chefe de Gabinete

O Chefe de Gabinete diz que espera que aquele espaço possa servir para meu trabalho e me passa alguns documentos “*para que eu possa me familiarizar com a forma como eles trabalham lá*”. O primeiro deles é o “Plano de Gestão Estratégica do INCRA/SR-27”, um documento sucinto que aponta as metas, a missão, os valores e os princípios de gestão da Superintendência. Ao final o documento aponta as principais dificuldades e oportunidades da SR. Entre as oportunidades está a “*nova direção com qualificação técnica e consciência política*”. Quando pergunto a ele sobre a relevância daquele documento para o trabalho da SR, ele me diz que estão tentando trabalhar sobre aquilo e que “*o planejamento tem mais ou menos orientado nossas ações*”. Ou seja, aquele documento funcionava como referência para a nova direção, com “*consciência política*”, que havia assumido a gestão da SR no início de 2011.

O documento lista também os “*clientes*” da Superintendência, relacionando nominalmente todos os atores com os quais ela se conecta: “*Trabalhadores Rurais Sem Terra; Assentados da Reforma Agrária; Produtores Rurais em Geral; Órgãos da*

Administração Pública; Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão; Representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; Ministério Público; Sociedade Civil Organizada; Empresas Contratadas; Ouvidoria Agrária Nacional; e Instâncias Nacionais do INCRA”. Todas essas conexões foram observadas ao longo da pesquisa de campo, algumas de forma mais frequente e explícita que outras – e serão descritas ao longo da tese. Outro ponto interessante a respeito do documento é que foi a partir dele que tomei contato pela primeira vez com a forma pela qual os servidores da Superintendência denominam o público beneficiário: clientes.²⁰

O Chefe de Gabinete me explicou que o planejamento estratégico do qual resultou o documento foi realizado em junho de 2011, após uma grande ocupação da SR pelo movimento social²¹. Antes de ir a Marabá já havia acompanhado alguma repercussão na mídia sobre esta mobilização, contudo, seus efeitos para a Superintendência só ficaram claros quando lá cheguei. No início de setembro de 2011, um mês antes de viajar para o campo, havia conversado com o coordenador nacional de ATES; ele me contou que para atender a um acordo firmado com o movimento social em junho, sua equipe estava trabalhando de forma prioritária com Marabá a fim de garantir o provimento universal de assistência técnica para a região até o final do ano.

Entre 9 de maio e 24 de junho, os três principais movimentos da região (FETRAF, MST e FETAGRGI) organizaram um acampamento com 5 mil pessoas na Superintendência de Marabá²². Após 46 dias de manifestação – que incluiu trancamentos periódicos da rodovia Transamazônica, vital para a circulação na cidade –, o Presidente do INCRA foi até a

²⁰ Cliente é a forma de referência mais frequente, mas outras palavras também são utilizadas: assentado, agricultor, trabalhador rural, beneficiário e colono. Esta última é comumente utilizada pelos servidores antigos, além de ser utilizada pelos próprios beneficiários para se referir a si mesmos. Ela remete ao papel do INCRA no norte do Brasil na época dos projetos de colonização. A expressão é utilizada também em outras Superintendências que tiveram papel importante no período de colonização, como Rondônia e Acre.

²¹ Movimento Social é a expressão frequentemente utilizada pelos servidores da SR para se referir coletivamente às três organizações mais importantes presentes na região: FETAGRI (CONTAG), FETRAF e MST. Utiliza-se tanto “o movimento social”, no singular, como “os movimentos sociais”, no plural. Quando se referem aos indivíduos beneficiários especificamente, e não às organizações a que estão filiados, os servidores utilizam a palavra “cliente” e outras citadas acima.

²² O município de Marabá tem em torno de 240 mil habitantes, dos quais aproximadamente 20% estão na zona rural.

cidade negociar com os movimentos sociais. Posteriormente, algumas lideranças tiveram uma reunião com o Ministro do Desenvolvimento Agrário, em Brasília. A pauta apresentada continha demandas relativas a desapropriação de áreas, construção de estradas, liberação de crédito e assistência técnica para todos os assentamentos da região. De acordo com o relatório “Conflitos no Campo 2011“, da CPT, esta foi a maior manifestação de trabalhadores sem terra no ano de 2011. Segundo dados apresentados pelos movimentos sociais, existem cerca de 12 mil famílias acampadas na região de abrangência da SR(27) que esperam ser assentadas pelo INCRA. Contudo, a meta para 2011 era de assentar apenas 1.500 famílias, o que teria sido uma das causas da manifestação²³.

Depois da negociação com o presidente do INCRA e com o Ministro, já no final de junho, as famílias acampadas foram desocupando a SR. Apenas algumas que não tiveram suas demandas atendidas continuaram acampadas: as famílias que estavam na praça em frente ao INCRA no dia em que cheguei. Em conversa posterior com o Superintendente, ele me relata que após a ocupação, os movimentos conseguiram fazer um acordo com o governo, por meio do qual este liberou 40 milhões para que a SR(27) atendesse às reivindicações até o final de 2011. Antes, o orçamento previsto para a Superintendência naquele ano era de apenas 8 milhões. É nesse sentido que o coordenador nacional de ATES em Brasília havia me dito que Marabá estava passando por um processo de reestruturação da política de assistência técnica devido à mobilização do movimento social, que havia conseguido aumentar o orçamento destinado a ATES para a região. E agora a equipe dele e a equipe da SR estavam trabalhando para cumprir a programação de universalização de ATES²⁴ até o final do ano.

O cronograma desta programação foi o segundo documento que o Chefe de Gabinete me passou no meu primeiro dia na Superintendência. O seminário com todos os servidores, a ser realizado no final da semana, era parte desta programação. Nele a equipe de ATES de Brasília, juntamente com a equipe da SR responsável pela elaboração da chamada pública

²³ Para maiores informações sobre as demandas dos movimentos, ver a “Carta à População de Marabá”, redigida pelos três movimentos sociais após quarenta dias de ocupação e reproduzida no relatório da CPT de 2011 (CPT, 2011).

²⁴ Universalização de ATES significa levar a política de assistência técnica para todos os assentados na região da SR(27).

local²⁵, apresentaria o andamento da execução da política para todos os servidores da Superintendência e das Unidades Avançadas. Como a ATES era considerada o programa carro-chefe da Superintendência nos próximos anos, de acordo com o planejamento estratégico, o Chefe de Gabinete empenhou-se para que todos os servidores participassem do seminário.

1.5 Organização interna da SR e sua relação com o INCRA Sede e com as Unidades Avançadas

O seminário foi realizado na sexta-feira, 14 de outubro de 2011, no auditório da Câmara dos Vereadores, localizada ao lado da SR(27). Cheguei meia hora antes do horário marcado, e o Chefe de Gabinete já estava lá. Tinha levado alguns vasos de plantas e os dois cartazes que estive montando ao longo da semana²⁶, e estava dando os retoques finais na ambientação do auditório. Sentei-me na penúltima fileira, e aos poucos as pessoas foram chegando. Alguns servidores das Unidades Avançadas haviam viajado cerca de seis horas para virem ao seminário. Às 8h30 o auditório já estava cheio e os dois servidores da coordenação nacional de ATES em Brasília haviam chegado.

A presença dos servidores de Brasília tinha importância fundamental para a gestão da SR. O documento de Planejamento Estratégico estabelecia como “Visão de Futuro”: *“Ser uma Superintendência Regional de excelência e referência nacional na promoção e execução das políticas de Reforma Agrária”* (Planejamento Estratégico do INCRA/SR-27, 2011). Em sua fala no seminário, ao apresentar esta “Visão do Futuro”, o Chefe de Gabinete assinala que *“hoje Brasília puxa nossa perna porque demoramos muito para enviar coisas, mas nos próximos anos isso vai mudar”*. Nos meses anteriores ao início do

²⁵ De acordo com a nova política de ATES, aprovada a partir da criação da Política Nacional Assistência Técnica Rural (PNATER) em 2010, as entidades prestadoras de assistência técnica seriam contratadas por meio de chamada pública. Esse novo sistema tem o objetivo de evitar alguns problemas verificados no sistema anterior de convênios.

²⁶ Um deles expressava a missão da SR(27): *“Contribuir com a erradicação da miséria no campo e com o desenvolvimento rural sustentável, através da execução da Reforma Agrária e da gestão da malha fundiária no sul e sudeste do Pará”*. O outro continha a seguinte frase: *“Teste o nível da sua consciência: consciência individual, consciência da categoria ou consciência de classe?”*. Como me explicou o Chefe de Gabinete, este último cartaz era inspirado no pensamento de Gramsci e tinha como propósito incentivar a reflexão dos servidores. A intenção era apenas colocar o cartaz à frente do auditório no intervalo do seminário. Contudo, por falta de um prego não foi possível afixar este segundo cartaz.

campo, todos os servidores do INCRA em Brasília com os quais havia conversado me disseram que Marabá era uma Superintendência complicada e que eles estavam com alguns problemas lá. Um seminário bem organizado e com a participação de todos os servidores seria uma oportunidade de mostrar a Brasília que a SR estava trabalhando de forma eficiente e que os servidores estavam comprometidos com a execução da política de ATES, a “*política carro-chefe*” da Superintendência nos próximos anos.

O Chefe de Gabinete faz a abertura do seminário apresentando o Superintendente como filho de assentados, agrônomo e com experiência em ATES. Em sua fala inicial, assinala que a presença de todos os servidores – mesmo os que não trabalham com ATES ou os que não estão nas áreas finalísticas do INCRA – é muito importante para se ter uma visão holística e menos fragmentada do trabalho na instituição. Por área finalística ele se refere às divisões da autarquia que trabalham diretamente com o atendimento aos beneficiários. A “área-meio” é a Divisão Administrativa, responsável pela administração interna da SR. Nas palavras do Chefe de Gabinete a Divisão Administrativa, é “*a atividade-meio que é um combustível para todos nós*”.

As três divisões da área finalística são: Ordenamento da Estrutura Fundiária, Obtenção de Terras, e Desenvolvimento (vide organograma acima). Dentre elas, as que têm maior interação com movimentos sociais e com clientes são as divisões de Obtenção de Terras e a de Desenvolvimento. Já a Divisão Fundiária tem uma interface maior com médios e grandes proprietários rurais, uma vez que boa parte de seu trabalho está relacionado ao cadastro de imóveis rurais. Por lidarem com o público tradicional da reforma agrária, as duas primeiras divisões foram alvo de observação mais detida ao longo do trabalho de campo.

Algumas funções e responsabilidades das Divisões de Obtenção de Terras e de Desenvolvimento	
Divisão de Obtenção de Terras	Divisão de Desenvolvimento
Proceder à vistoria e à avaliação de imóveis rurais, para fins de desapropriação, aquisição, arrecadação e outras formas de obtenção de terras destinadas à implantação de projetos de	Acompanhar a execução física e orçamentária para a viabilização do desenvolvimento dos serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES; do Crédito Instalação; dos Planos para o Desenvolvimento e Recuperação dos Assentamentos e das ações de Formação e

assentamento de reforma agrária	Capacitação dos Assentados e Profissionais de ATEs, e dos serviços de topografia
Participar em perícias judiciais e em audiências de conciliação, nas ações de desapropriação de terras	Elaborar e supervisionar a execução de projetos básicos de engenharia, arquitetura, urbanismo e serviços correlatos nos assentamentos
Proceder ao cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas retomadas ou vagas em projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização	Selecionar os beneficiários para acesso às políticas de crédito voltadas para a produção, com base nos instrumentos normativos
Gerenciar o sistema de informações referente aos projetos de reforma agrária	Realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas
Executar as ações voltadas à desintrusão de não índios em terras indígenas	Divulgar, articular, programar, acompanhar e supervisionar o PRONERA no âmbito da Superintendência Regional

Tabela 5: Responsabilidades e funções da Divisão de Obtenção e da Divisão de Desenvolvimento (Fonte: Regimento Interno, 2009)

Na abertura do seminário, o Chefe de Gabinete pede que cada pessoa se levante e diga seu nome e uma pequena frase de apresentação. Nem todos os 223 servidores da SR estão aqui hoje; no auditório estão presentes menos de cem pessoas. Os servidores das quatro Unidades Avançadas começam a se apresentar. Eles dizem seu nome, sua função na Unidade e uma pequena frase. Alguns fazem uma breve oração, expressam sucintamente o que pensam sobre assistência técnica, e ressaltam como aquele evento era inédito, pois a direção da SR havia se lembrado de convidar os servidores das Unidades, “*que sempre são esquecidos e que nunca participam de nada.*”

A grande maioria dos servidores das quatro UAs foi contratada antes de 1988. Em cada uma das Unidades há apenas um servidor que ingressou no INCRA após 2004; todos os outros estão na autarquia há mais de vinte anos. A maioria não tem nível superior completo e foi contratada, na época, para funções como artífice, agente de portaria, assistente de administração, motorista e técnico agrícola. Esses servidores hoje realizam os mesmos trabalhos que os servidores aprovados em concurso após 2004²⁷. A relação entre servidores novos e antigos será trabalhada no capítulo 4.

²⁷ Foram realizados cinco concursos para o INCRA após 2003: dois em 2004, dois em 2005 e um em 2010. O total de vagas abertas nesses concursos foi de 2.216.

Distribuição de Servidores na SR(27)			
Unidades Avançadas		Sede	
Unidade	Servidores	Divisão	Servidores
Tucuruí	20	Gabinete	12
Conceição do Araguaia	28	Administrativa	35
São Geraldo	19	Ordenamento da Estrutura Fundiária	14
São Félix do Xingu	3	Obtenção de Terras	18
		Desenvolvimento	32
		Terra Legal	26
Total de servidores em UAs:	70	Total de servidores na Sede:	137

Tabela 6: Distribuição de servidores da SR(27) (Dados Fornecidos pela Divisão Administrativa em abril de 2012)

As Unidades Avançadas são “*órgãos descentralizados, de caráter transitório, subordinados às Superintendências Regionais*”. A elas compete executar atividades finalísticas 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 e de colonização*” (INCRA, Regimento Interno, Art. 19, Inciso III, 2009). Os aproximadamente quinhentos Projetos de Assentamento na área de abrangência da SR estão divididos entre as quatro Unidades e a sede, de acordo com sua localização. Assentamentos localizados nos municípios sob jurisdição de cada UA são de responsabilidade daquela Unidade; os processos estão arquivados nela e os técnicos responsáveis por aqueles PAs são lotados nela (ver mapa dos municípios do sul e sudeste do Pará, na página 13). As Unidades têm atendimento diário, assim como a sede, e os clientes tratam diretamente com o servidor responsável pelo seu PA. Quando se trata de questões sobre desapropriação ou outros temas que só podem ser resolvidos na sede, o chefe da UA geralmente leva as demandas para Marabá.



Figura 22: Sede da Unidade Avançada de Tucuruí

Logo após a apresentação das Unidades Avançadas, o Chefe de Gabinete pediu que os servidores da sede se apresentassem, começando pela “*maior das quatro divisões*”, a Divisão de Desenvolvimento. Esta é a maior divisão da área finalística em termos de força de trabalho e em termos de destinação orçamentária. A ela compete “*coordenar, executar e supervisionar a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamento*” (INCRA, Regimento Interno, Art. 117). Outras atividades sob responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento estão descritas na tabela 5, acima.

Os servidores da Divisão de Desenvolvimento começam a se apresentar no seminário e alguns deles afirmam que veem com grande apreensão e desconfiança a política de universalização de ATES. Ao longo do seminário estes servidores destacam os problemas que a SR já teve com ATES. Usam expressões como “*falcatruas passadas*” e “*ocorreram muitos erros de fiscalização no passado*”. As afirmações se referem aos convênios entre INCRA e entidades prestadoras de ATES. Na interpretação dos servidores, estes convênios teriam sido mal fiscalizados, o que teria dado margem a desvios de recursos.

Logo em seguida, a equipe responsável pela execução da política de ATES na SR faz uma apresentação sobre o andamento das ações para a publicação da chamada pública. O

título da apresentação é *“Universalização de ATES: uma conquista dos movimentos sociais”*. Já no primeiro *slide* a servidora responsável pela apresentação assinala: *“todo mundo sabe que não teria essa política de universalização da ATES sem a ocupação que os movimentos sociais fizeram na SR em junho. Todo mundo sabe disso, que se não fossem eles não teria a liberação deste recurso”*. A servidora alude à mobilização de junho de 2011, descrita acima. As ações dos movimentos sociais e a relação deles com o INCRA são um dos temas que geram maior controvérsia entre os servidores da SR, o que será discutido no capítulo 6.

No seminário as críticas à universalização de ATES e ao potencial perigo que ela representaria, dadas a necessidade de fiscalização e a reduzida força de trabalho da SR, foram respondidas pelo Chefe de Gabinete da seguinte forma: *“não está mais no nosso escopo discutir se vai ser realizada ou não a universalização. Isso já foi negociado entre a presidência do INCRA, o MDA e os movimentos sociais. Já está decidido. Nos cabe aqui executar esta política da melhor forma”*. É importante observar nesta fala que o Chefe de Gabinete se refere a outros níveis de interação entre INCRA e movimentos sociais. Além do cliente ou beneficiário das políticas que se encontra nos assentamentos, a autarquia se relaciona também com as lideranças nacionais e regionais dos movimentos sociais, que negociam não apenas com Superintendentes Regionais, mas também com o presidente do INCRA e com o Ministro do Desenvolvimento Agrário. As conexões entre o INCRA e os movimentos ocorrem em vários níveis, e em cada nível a relação pode se dar de forma diferente, com implicações para os outros níveis. Neste caso específico, por exemplo, a SR conseguiu um aumento em seu orçamento após negociação entre lideranças regionais de movimentos sociais e instâncias mais altas da autarquia e do Executivo.

O coordenador nacional de ATES, o próximo a falar no Seminário, também ressalta que *“sem assistência técnica não tem reforma agrária”* e que *“o agronegócio e os grandes fazendeiros têm uma organização e nós temos que fazer isso também. Temos um conjunto de políticas que é papel nosso, e temos que difundir o conhecimento. Mostrar ao assentado o que ele tem que fazer é muito diferente de conversar e construir com ele o conhecimento”*. Esta fala é elucidativa do enquadramento participativo que a coordenação nacional do programa pretende dar à assistência técnica. Denota também a postura

militante do coordenador nacional de ATEs, que opõe a organização do agronegócio e sua forma de produzir à organização e produção dos assentados da reforma agrária²⁸. A presença de servidores militantes ligados ao PT e a outros partidos, e ligados a movimentos sociais, notadamente ao MST, em vários cargos de chefia da autarquia é um traço marcante da gestão do INCRA a partir de 2003. Este tema e suas implicações para o cotidiano de trabalho da SR serão discutidos no capítulo 5.

Na SR(27) há um amplo leque de opiniões dos servidores sobre a relação entre o INCRA e os movimentos sociais. Em que pesem as opiniões de cada servidor a este respeito, a prática cotidiana de trabalho na Divisão de Desenvolvimento envolve a interação constante com lideranças de movimentos. Nos horários de atendimento, todos os dias pela manhã, a divisão está sempre cheia de clientes esperando do lado de fora das salas. Os servidores recebem majoritariamente presidentes de associações de assentados, mas também é frequente a visita de lideranças, como presidentes de sindicatos e coordenadores do MST. Em entrevista com o chefe da Divisão de Desenvolvimento, ele relata que a cobrança por parte das lideranças é forte e que algumas vezes há uma sobrecarga de trabalho, pois junto com o atendimento é necessário fazer o trabalho interno.

O mesmo ocorre na Divisão de Obtenção de Terras, cujos servidores agora se apresentam no seminário. O trabalho desta Divisão tem uma interface significativa com os movimentos sociais. Ao passo que os servidores do Desenvolvimento lidam predominantemente com lideranças de assentamentos, os servidores da Obtenção têm mais contato com lideranças regionais de movimentos. Isso se deve às competências desta Divisão, que incluem atividades como desapropriação de terras e seleção de beneficiários, realizadas em conjunto com os movimentos sociais.

²⁸ O coordenador nacional da política de ATEs se apresenta dizendo que em 1978 foi morar em um assentamento no Rio Grande do Sul. Depois acabou estudando e virou o agrônomo dos assentados. Mais adiante foi para o Projeto Lumiar (política de assistência técnica que existiu nos anos 1990) e entrou em uma Organização Não Governamental que trabalhava com agroecologia e produção de sementes. Mais tarde, após 2000, o INCRA fez contratos com o Banco do Brasil e com o Banco do Nordeste para contratar técnicos, e ele foi uma dos técnicos contratados. Ele conta que a partir de 2003 houve um movimento de retomada de ATEs pelos movimentos sociais e o INCRA construiu uma metodologia para assistência técnica em assentamentos que era diferente da metodologia do MDA para agricultura familiar. Em 2003 ele se tornou superintendente do INCRA no Rio Grande do Sul, durante o governo de Olívio Dutra (PT). Posteriormente, em 2005, foi aprovado em concurso público para a SR(30) de Santarém, de onde obteve remoção para Brasília algum tempo depois.

O chefe da Divisão de Obtenção relata em entrevista que no tocante à obtenção de terras para criação de assentamentos a Divisão, só trabalha a partir da demanda dos movimentos sociais. Todas as áreas vistoriadas e trabalhadas em processos administrativos de desapropriação ou retomada (no caso de áreas públicas) são indicadas pelos movimentos sociais. A divisão não tem capacidade ou recursos a fim de vistoriar todas as propriedades potencialmente disponíveis para reforma agrária. Um ponto importante a ser considerado aqui é que praticamente todas as indicações encaminhadas pelo movimento à Divisão são acompanhadas por um acampamento na área, ou próximo à área²⁹.

A última pessoa a se apresentar no seminário sou eu. O Chefe de Gabinete havia pedido que eu me apresentasse a todos os servidores e que falasse rapidamente sobre a pesquisa: *“Gente, tem aqui conosco uma doutoranda que vai ficar o mês e, a partir de janeiro, mais seis meses. Ela vai se apresentar depois que todos se apresentarem”*. Após todas as apresentações eu vou à frente do auditório e me apresento. Digo que sou da Universidade de Brasília e estou fazendo uma pesquisa de doutorado sobre o INCRA e sobre a SR(27), e que o foco da pesquisa é a relação do INCRA com os movimentos sociais.

²⁹ O processo de indicação de demanda pelo movimento ao INCRA no tocante à obtenção de terras será mais detalhadamente explorado no capítulo 6.



Figura 23: Seminário sobre ATES

1.6 Legislação sobre Reforma Agrária

A partir deste dia ficou mais fácil transitar na SR. Algumas pessoas aproximaram-se de mim para dizer que eu tinha de assistir a determinada reunião, ou conhecer determinada Unidade Avançada, e ainda conversar com algumas pessoas que estão no INCRA há muitos anos. Havia uma preocupação por parte de alguns servidores no sentido de que eu entendesse “*o que é o INCRA*”. Todas estas opiniões sobre o que na verdade é o INCRA levaram logo de início à constatação de que o INCRA pode ser muitas coisas, de acordo com o entendimento de cada servidor. Uma boa forma de adentrar na discussão sobre como os servidores apreendem a autarquia em que trabalham e sua função é apresentando a interpretação que fazem da legislação sobre reforma agrária.

Nos dias que se seguiram ao seminário, na minha segunda semana em campo, e com a ajuda do Chefe de Gabinete, dediquei-me a conduzir entrevistas semiestruturadas com chefes de Divisão e com alguns outros servidores. Primeiramente pedia para que os servidores falassem sobre como chegaram ao INCRA e sobre como tem sido seu trabalho desde então, e depois perguntava como eles avaliavam a relação da SR(27) com os movimentos sociais.

A primeira entrevista agendada pelo Chefe de Gabinete foi com o atual assegurador de planejamento, que é um dos servidores mais antigos da SR – e por isso seria interessante que eu conversasse primeiro com ele, de acordo com o Chefe de Gabinete. Mostrei a ele por escrito as perguntas e, depois de pensar um pouco, ele permitiu que eu gravasse. Mas antes pediu que eu esperasse, levantou-se e pegou no armário um material para me mostrar. Disse que eu tinha de ler aquelas coisas para entender sobre o assunto. Eram dois folhetos educativos sobre o que é reforma agrária, um documento recente sobre planejamento estratégico até 2022, um folheto sobre agricultura familiar e um livrinho que era o Estatuto da Terra – “*este é a Bíblia do funcionário do INCRA*”, ele me disse. Começa relatando que foi contratado pelo INCRA em 1976, em regime celetista³⁰, e que depois de 1988 fez um concurso interno e estudou o Estatuto da Terra, “*que é a Constituição da reforma agrária e dos servidores do INCRA*”.

É o Estatuto da Terra (Lei 4.504, 1964) que primeiro define o que é reforma agrária: “*o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade*” (Lei 4.504, Artigo 1, Parágrafo 1). E define também seu objetivo: “*visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio*” (Lei 4.504, Artigo 16). O Estatuto, aprovado no primeiro ano do regime militar³¹, cria categorias e conceitos que são utilizados até hoje

³⁰ Foi contratado de acordo com as regras da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) que regularizavam a contratação e o regime de trabalho de todos os trabalhadores no Brasil, inclusive dos trabalhadores empregados no serviço público, antes de 1988. Após a nova Constituição, o ingresso no serviço público passou a se dar por concurso público e o regime de trabalho dos servidores passou a ser regulamentado pela Lei 8.112, de 1990.

³¹ A aprovação do Estatuto da Terra no contexto do regime militar é controversa. A lei tem como princípio a justiça social e prevê a desapropriação de propriedades que não cumprem sua função social como principal instrumento de obtenção de terras para reforma agrária. A aprovação da primeira lei de reforma agrária no Brasil parece um ato progressista para o governo militar que acabara de tomar o poder. Contudo, Salis (2008) aponta que a lei, de origem do Poder Executivo, já estava sendo formulada desde o governo Jânio Quadros. Havia também, em 1964, a preocupação com as tensões no campo e a crescente mobilização dos trabalhadores rurais, e uma legislação sobre reforma agrária poderia resolver esta tensão no campo. Quanto à aprovação da lei pelo Congresso, alguns autores apontam que o enquadramento do projeto como democrático e necessário ao desenvolvimento rural

pelo INCRA para executar políticas de reforma agrária. Alguns destes conceitos são: desapropriação por interesse social, função social da terra, módulo rural, latifúndio, minifúndio, propriedade familiar e trabalhadores sem terra – “*só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra*” (Lei 4.504, Artigo 25, Parágrafo 2º).

O Estatuto da Terra serve de fundamentação para quase todas as ações executadas pelo INCRA. Ele associa reforma agrária a tensão social: “*A implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social*” (Lei 4.504, Artigo 15, 1964). Essa associação teve implicações para a relação entre o INCRA e os movimentos sociais. Para que uma terra seja decretada de interesse social para a reforma agrária ela deve ser palco de tensão social. Portanto, as ações desapropriatórias do INCRA só se justificam em imóveis nos quais há conflito, que, por sua vez, é criado pelos movimentos sociais quando lá acampam (Rosa, 2004). O que significa que a própria legislação cria a necessidade de que haja conflito para que seja justificada a desapropriação ao associar tensão social a interesse social para a reforma agrária

Posteriormente, em 2001, uma Medida Provisória editada pelo governo FHC tenta desfazer esta associação ao determinar que “*o imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência*” (MP nº 2183-56, Artigo 4, Parágrafo 6º, 2001)³². Entretanto, em vários casos observados na SR tentou-se buscar uma solução negociada antes que a ocupação terminasse sendo enquadrada nesta lei, ou seja, antes que o proprietário entrasse com o pedido de reintegração de posse. E nos casos em que a vistoria era de fato impedida pela justiça ou em que a desapropriação era impossível, o INCRA solicitava ao movimento que indicasse

foi fundamental para que os parlamentares o aceitassem. Para mais informações sobre a discussão e aprovação do Estatuto da Terra no Congresso, ver Moreira (2013), Bruno (1995) e Silva (1997).

³² Esta medida retoma a MP nº 2.027-38, que havia sido editada em 4 de maio de 2000 e depois passou por alterações até chegar à versão final (MP nº 2.138-56). Embora não tenha sido votada pelo Congresso, esta medida tem função de lei até os dias atuais, uma vez que foi feita um mês antes da Emenda Constitucional que prevê validade para as medidas provisórias não contempladas pelo Congresso.

outra área.

Outras legislações importantes para o trabalho do INCRA são a Constituição Federal de 1988, que define como prerrogativa da União a desapropriação de propriedades que não cumprem sua função social para fins da reforma agrária, e a Lei 8.629, de 1993. Esta regulamenta os dispositivos constitucionais sobre reforma agrária, define o que é propriedade produtiva e grau de utilização racional da terra e estabelece como deve ser realizada a indenização em títulos da dívida agrária. Todas essas leis, além das normativas e instruções internas e da legislação complementar que versa sobre o tema da reforma agrária, têm efeitos sobre o trabalho dos servidores do INCRA. Assim como o assegurador de planejamento assinala que o Estatuto da Terra é a “*Bíblia do servidor do INCRA*”, a referência ao Estatuto e a outros documentos que compõem a legislação agrária é utilizada constantemente pelos servidores em pareceres com o propósito de sustentar ou justificar seus argumentos.

1.7 O fluxo cotidiano da SR

A comunicação de matérias formais dentro da SR se dá por meio da circulação de ofícios e de processos com despachos de uma Divisão para outra. Os papéis são manuseados e transportados por estagiários e por servidores terceirizados³³, que circulam documentos e informações de um lado para outro da SR. Um dos locais-chave de circulação de despachos e de pessoas é a secretaria do Superintendente. Por lá passam todos os documentos que necessitam de sua assinatura e todas as pessoas que têm assuntos para tratar diretamente com ele. A antessala do Gabinete sempre está movimentada. O atendimento ao público externo é controlado por uma secretária e o Superintendente recebe, além de servidores, lideranças regionais de movimentos, prefeitos, vereadores, assessores políticos, servidores de outros órgãos, proprietários de terra e representantes de empresas.

³³ A SR tem 104 servidores terceirizados, dentre os quais 33 são vigilantes, três são da limpeza e o restante trabalha com serviços gerais, como protocolo, secretariado, digitação, telefonista, entre outros (Controle de Terceirizados INCRA, maio 2012). Na região três empresas oferecem serviço de terceirizados para o INCRA. Contudo, as pessoas selecionadas geralmente já são conhecidas na SR ou são indicadas por algum servidor ou chefe. Além dos terceirizados a SR também tem servidores cedidos de outros órgãos, principalmente de prefeituras, e estagiários.

Em uma típica manhã de trabalho na SR a antessala do Gabinete está lotada de pessoas em pé ou sentadas nas cadeiras disponíveis, esperando para falar com o Superintendente. A secretária e a assessora jurídica, que ficam nas duas mesas da antessala, estão atribuladas, respondendo a perguntas e dando informações ao mesmo tempo que atendem ao telefone e recebem pilhas de ofícios e processos vindos de outras divisões – documentos que devem ser lidos e respondidos com urgência.

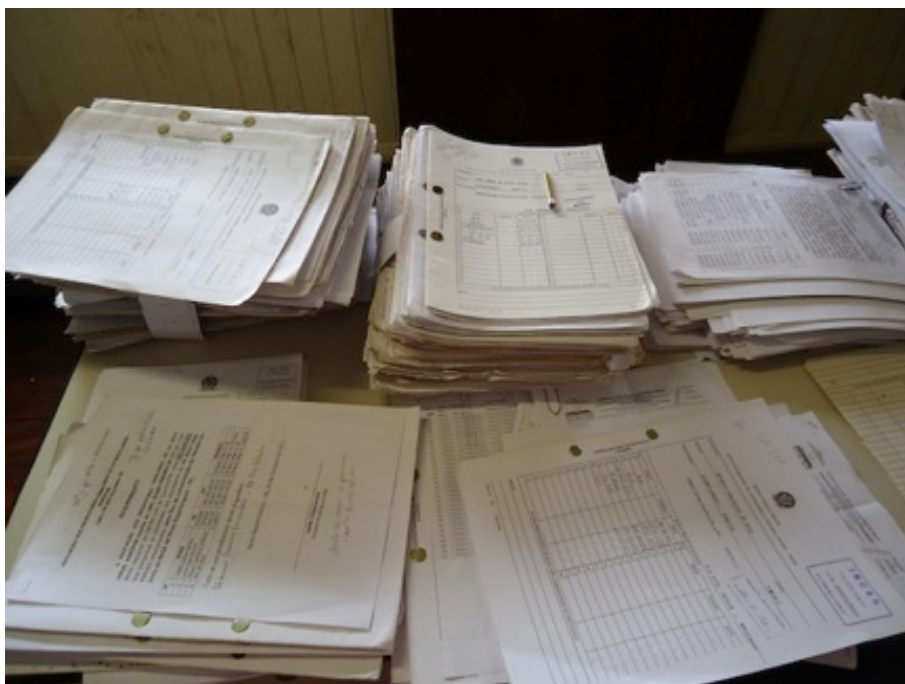


Figura 24: Processos para despachar

A secretária do Superintendente é responsável pela agenda e por controlar o fluxo de pessoas a serem atendidas pessoalmente. Também é responsável por receber, despachar e tramitar ofícios que requerem a assinatura do Superintendente. A assessora jurídica, que fica na mesa ao lado, é responsável por ler ofícios e dar uma resposta às demandas contidas neles. No dia a dia a função das duas funcionárias (uma terceirizada e a outra contratada por meio de convênio com a prefeitura) acaba se sobrepondo porque o volume de atendimento e de ofícios para despachar é muito grande e sempre sobra trabalho no fim do dia.

Há dois tipos principais de ofícios que circulam pela SR(27): os enviados por

beneficiários, que também podem ser encaminhados por algum deputado ou vereador, e os enviados por outros órgãos públicos e pelo INCRA Sede. Os primeiros se referem a demandas de associações de assentados e de acampados que geralmente requerem: o cumprimento de algum acordo estabelecido com a SR; a resolução de pendências como disponibilização de crédito, reforma de estradas e distribuição de cestas básicas atrasadas; a distribuição de lona; a aceleração de processos de desapropriação em face do conflito iminente; a regularização de dados cadastrais na relação de beneficiários do INCRA; a inclusão e exclusão de famílias em Projetos de Assentamento; entre outras solicitações.

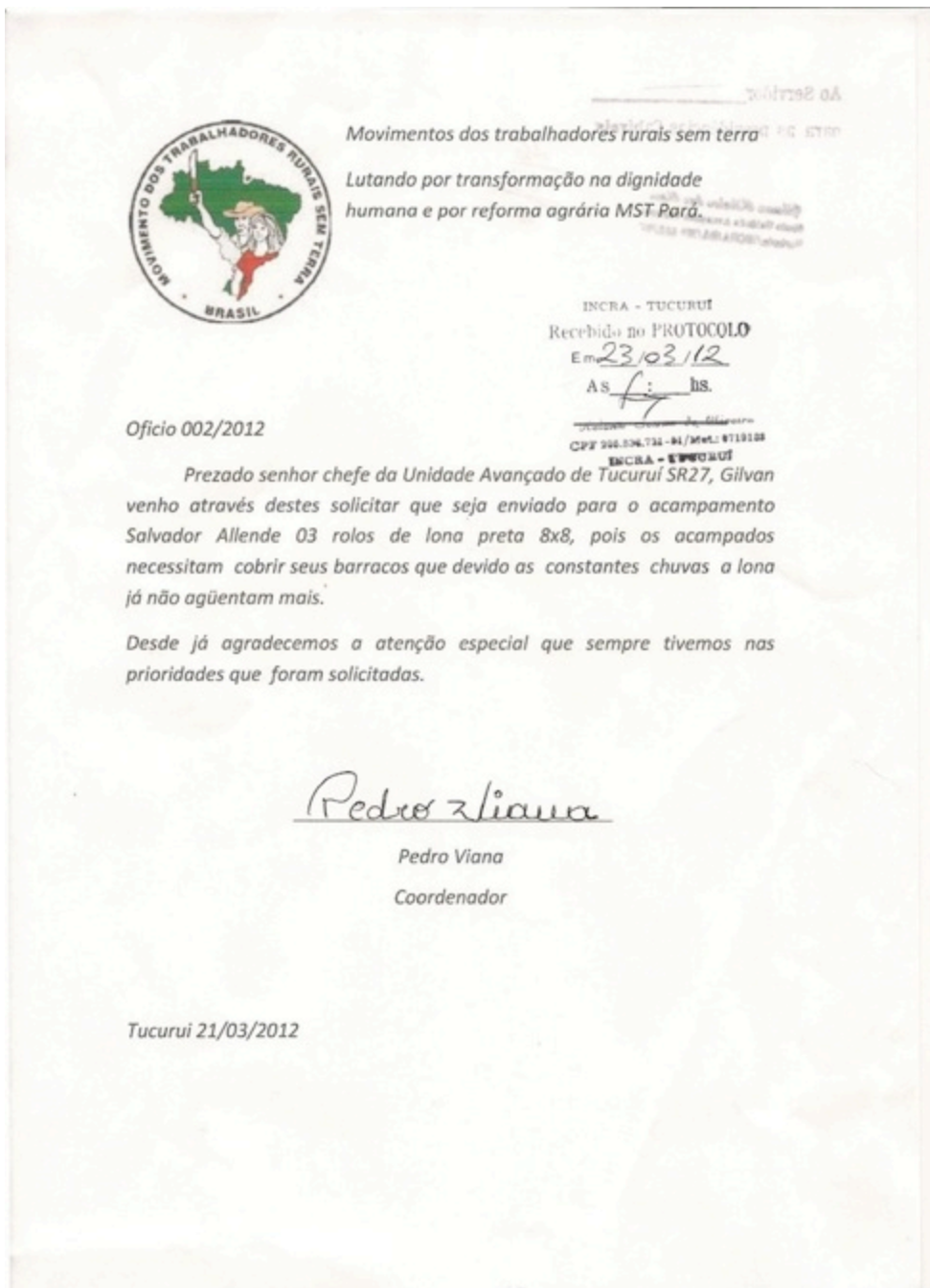


Figura 25: Exemplo de ofício enviado por associação de acampados ligados ao MST

Os ofícios do segundo tipo expressam conexões entre a SR, outros órgãos públicos, e o INCRA Sede. No fluxo de papéis recebidos diariamente pela secretaria do Superintendente há um grande volume de ofícios enviados pelos órgãos públicos de controle. Os remetentes externos mais frequentes são: Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal, Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). As conexões com órgãos públicos externos fazem parte do cotidiano de trabalho dos servidores e serão

descritas no próximo capítulo. A separação das informações sobre as conexões externas da SR(27) em um novo capítulo não sugere que haja uma separação entre elas e as conexões internas descritas aqui. Todas elas fazem parte de um mesmo tecido que compõe a SR(27). A divisão de capítulos visa facilitar a apreensão dos diversos laços que constituem a Superintendência.

1.8 Conclusões

O objetivo deste capítulo foi introduzir a SR (27) e apresentar as condições em que se deram minha entrada no campo de investigação em Marabá. O capítulo traz, primeiramente, informações sobre a organização do INCRA, sua força de trabalho, alguns resultados quantitativos de suas ações (números atuais da reforma agrária no Brasil), e sua atuação no estado do Pará. Em seguida apresenta um breve histórico da SR(27) e discorre sobre como ela chegou a ter o formato institucional atual. O capítulo também apresenta de forma introdutória a conexão entre o Partido dos Trabalhadores e a SR por meio de breve descrição da biografia de seus gestores. Esta conexão e a militância dos servidores têm implicações para seu trabalho na Superintendência. Isso fica claro na referência à “consciência política” como ponto positivo da nova gestão, e na atribuição de conotação positiva à ação do movimento social – elementos que serão desenvolvidos nos capítulos seguintes.

Também é introduzido neste capítulo o tema da relação entre a SR e os movimentos sociais, que ocorre em vários níveis, com efeitos no trabalho dos servidores, que geralmente têm opiniões contrastantes sobre o tema. O capítulo busca apresentar a importância das ações dos movimentos sociais para o trabalho da SR ao descrever os desdobramentos da ocupação organizada pelos movimentos em junho de 2011. A ocupação teve não apenas um impacto midiático que deu relevância nacional à SR, com a vinda do presidente do INCRA e com a reunião das lideranças com o Ministro, mas teve também um impacto material significativo: a elevação do orçamento de 8 milhões a 40 milhões para atender às demandas dos movimentos. Isso, por sua vez, resultou em implicações para o trabalho cotidiano dos servidores, que tiveram de se reprogramar para executar este novo orçamento a partir das prioridades definidas pelos movimentos sociais

em negociação com instâncias mais altas do Estado.

Para dar ao leitor uma compreensão sobre como os servidores da SR(27) trabalham, o capítulo apresenta as funções e principais responsabilidades das duas divisões que têm maior interface com o público da reforma agrária, Obtenção de Terras e Desenvolvimento; e discorre sobre a relação da SR com a coordenação nacional do INCRA em Brasília (permeada pela conexão com o PT) e com as Unidades Avançadas (marcada pelo perfil da força de trabalho das Unidades, onde a maioria dos servidores é antiga).

Por fim, o capítulo introduz a legislação sobre reforma agrária que orienta o trabalho dos servidores. Na apresentação das principais leis buscou-se ressaltar o lugar especial que a noção de “tensão social“ possui para a execução das políticas de reforma agrária. Praticamente nenhuma ação de desapropriação ou retomada de terras pela Divisão de Obtenção ocorre sem que haja “tensão social“ na área. Os temas apresentados neste capítulo introdutório serão mais bem desenvolvidos ao longo da tese. O propósito até aqui foi fazer com que o leitor se familiarizasse com a SR e tivesse uma ideia inicial do que ocorre nesta regional através da apresentação de sua organização interna e dos temas presentes no cotidiano de trabalho dos servidores. Até aqui foram descritas as seguintes conexões que constituem a Superintendência:

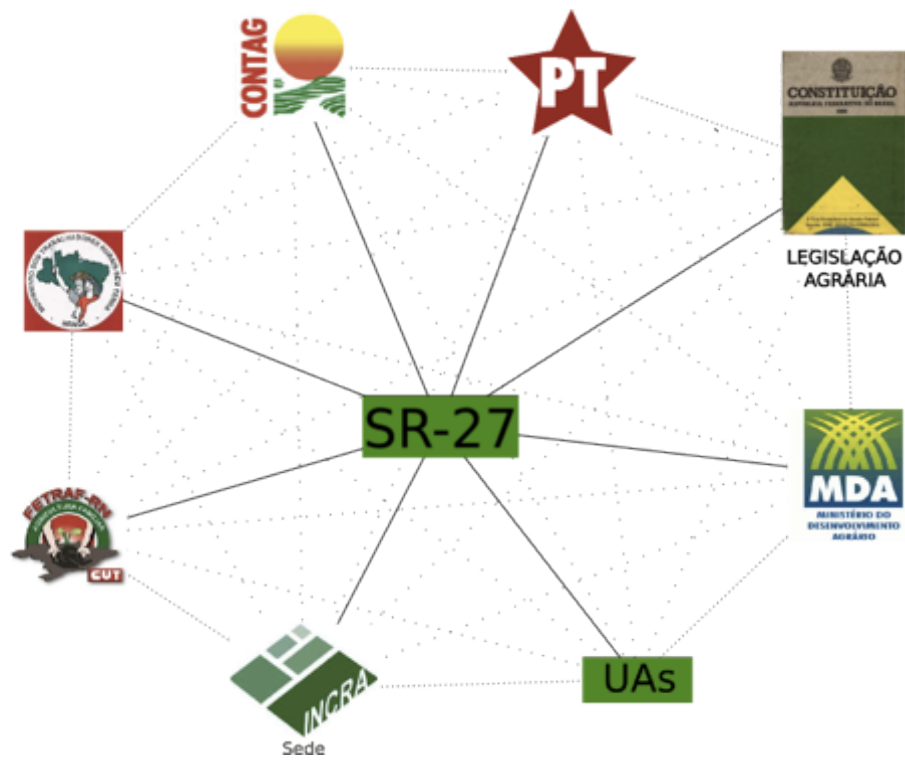


Figura 26: Conexões da SR(27)

2 As conexões externas da SR(27)

O primeiro capítulo apresentou a primeira camada de conexões que conformam a SR(27). Passo agora a descrever a segunda camada, formada por relações com outros órgãos públicos e com órgãos privados. Seguindo adiante no propósito de fazer uma apresentação geral da Superintendência do INCRA em Marabá, o presente capítulo descreve as relações entre a SR(27) e os seguintes atores: Ministério Público, FUNAI, Ouvidoria Agrária Nacional, Vara Agrária, Delegacia de Conflitos Agrários, VALE, EMATER e CPT. Estas relações fazem parte do cotidiano de trabalho da Superintendência e são fundamentais para compreender como ela funciona.

O capítulo apresenta também a complexidade da disputa pela terra na área de abrangência da SR(27). Por meio da descrição das relações entre os atores envolvidos nesta disputa, que têm como ponto de interseção a própria Superintendência, busco dar um panorama da complexa dinâmica de relações que envolve os atores que defendem diferentes usos da terra na região amazônica. No caso observado em Marabá, as conexões entre os atores são marcadas por três diferentes usos da terra: o uso para a reforma agrária (que conecta o INCRA e os movimentos rurais), o uso para mineração (que conecta o INCRA, a VALE e a CPT), e o uso pela população indígena (que conecta o INCRA e a FUNAI). Estes e outros atores estão presentes no dia a dia da Superintendência e suas relações perpassam o trabalho dos servidores.

2.1 O Ministério Público e os órgãos de controle na SR

Referências à pressão do Ministério Público Federal (MPF) e dos órgãos de controle (CGU e TCU) sobre o INCRA são constantes por parte dos servidores. Queixas relativas à sobrecarga de trabalho são associadas às cobranças do MPF e ao fato de que há de se ser cuidadoso com tudo o que se assina, pois qualquer irregularidade pode parar nos órgãos de controle. Alguns servidores argumentam que não conseguem trabalhar direito porque ficam o dia inteiro respondendo a demandas do MPF, e todas elas são urgentes. Os órgãos de controle são uma preocupação constante na SR e são mencionados em quase todas as falas que apontam para as dificuldades de se trabalhar no INCRA.

No período em que estive no campo, representantes da Controladoria-Geral da União (CGU) estiveram trabalhando dentro da SR por uma semana. Eles ficaram na sala do Chefe do Gabinete, que foi cedida a eles neste período. Durante a semana foram solicitados vários processos, que eram trazidos pelos servidores da Divisão de Administração. Todos os servidores da SR que iam à antessala do gabinete perguntavam às secretarias se o pessoal da CGU ainda estava ali. No último dia de trabalho conversei brevemente com os servidores do órgão de controle, que me disseram que estavam lá para realizar uma auditoria da gestão, o que fazem uma vez por ano. Mas mencionam que têm outros procedimentos para os quais eles vão ao INCRA. A CGU fiscaliza tudo em que há dinheiro do governo federal envolvido. No caso do INCRA fiscalizam principalmente as contas conjuntas com associações³⁴.

Também trabalham a partir de denúncias, tanto denúncias de servidores do INCRA como denúncias feitas por qualquer pessoa. Muitas delas se referem ao uso político dos recursos da autarquia. Pergunto o que querem dizer por uso político e eles me explicam que é, por exemplo, quando o dinheiro do INCRA é utilizado para campanhas políticas ou apoio a determinados candidatos. Assinalam que é proibido fazer uso político do dinheiro público e que a CGU tem de controlar o gasto adequado do recurso. Nesses casos, quando há denúncias de uso político, a CGU analisa. Acrescentam que a Controladoria faz um trabalho de auxílio ao TCU de controle dos gastos, e também tem trabalhado muito em conjunto com a Polícia Federal e com o MPF, em casos de desvios de recurso.

Na antessala do Gabinete há um grande número de ofícios encaminhados pelo MPF à espera de leitura e tramitação das secretárias. Estas se queixam do grande volume de demandas e de informações solicitadas pelo Ministério Público, algumas impossíveis de ser atendidas. Os ofícios encaminhados pelo MPF à SR geralmente pedem: cópias de processos; relação de beneficiários de projetos de assentamento; pareceres de servidores; atas de reuniões entre beneficiários e INCRA; entre outros documentos internos. O MPF

³⁴ Todas as contas pelas quais o INCRA distribui crédito aos assentados são contas conjuntas entre o INCRA e as associações. Essas contas são vinculadas (vinculam as associações de assentados ao INCRA) e bloqueadas, ou seja, só podem ser movimentadas após autorização do INCRA, que é encaminhada ao banco.

também representa demandas específicas de indivíduos ou de grupos que se sentem lesados no processo de reforma agrária e fazem denúncias. Essas denúncias podem ser relativas a preterimento na hora da seleção; assentamento em condições e locais indevidos; falta de resposta do INCRA para problemas urgentes dos assentados, entre outros pleitos. Em reuniões dentro e fora do INCRA é comum ouvir de alguns acampados e assentados a afirmação de que se o INCRA não resolver determinado problema, eles irão ao Ministério Público.

A sobrecarga de demanda dos órgãos de controle, e especialmente do MPF, é discutida em uma das reuniões semanais da Direção Colegiada – composta pelos chefes das quatro divisões, Superintendente e Chefe e Gabinete. Um dos chefes afirma que é necessário mostrar ao Ministério Público as condições adversas nas quais o INCRA trabalha. Ele se refere a um atentado sofrido por servidores da Unidade Avançada de São Félix do Xingu, que ao chegarem a uma área para fazer vistoria, tiveram o carro oficial alvejado por tiros. Os presentes na reunião afirmam que é necessário levar a questão ao Ministério Público e ao Ministério da Justiça, uma vez que a segurança dos servidores tem de ser garantida em um trabalho como este.

Algumas semanas depois o representante do Ministério Público vai à SR para uma reunião e responde formalmente à demanda do Superintendente, que havia solicitado acompanhamento da Força Nacional para o trabalho naquela região. Ele afirma: *“Eu gostaria de reforçar que o Ministério Público acha imprescindível que esse reforço pedido pelo Superintendente seja atendido, considerando que houve essa situação e os servidores do INCRA foram não só ameaçados, mas sim alvejados. O que não pode é que servidores do INCRA se sintam ameaçados. O Ministério Público faz questão de que essa requisição do INCRA seja atendida”* (Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, 20/10/2011).

2.2 Conexões com a FUNAI: terra para índios

Ainda na reunião semanal da Diretoria Colegiada os chefes discutem o processo de desintrusão (retirada de habitantes não índios de terras indígenas) da Terra Indígena (TI)

Apyterewa, também localizada no município de São Félix do Xingu. Esta TI foi homologada em 2007 e os limites então estabelecidos abarcavam uma área de assentamento rural do INCRA. Em 2011 o Ministério da Justiça decretou a desintrusão imediata da área e o INCRA, juntamente com a FUNAI, ficou responsável por retirar, indenizar e reassentar as famílias que estavam na TI em outra área. A terra destinada ao assentamento destas famílias era a “Fazenda Belauto”, uma propriedade utilizada pelo tráfico de drogas que foi confiscada e destinada à reforma agrária³⁵. Nesta fazenda é que o carro do INCRA foi alvejado.

Este tema da Apyterewa estava movimentando a Superintendência nos últimos meses de 2011. Um dos documentos que o Chefe de Gabinete me apresentou logo que cheguei a Marabá foi o cronograma de atividades que estavam sendo levadas a cabo para acelerar o processo de desintrusão. O tema estava sendo tratado em caráter prioritário também em Brasília. O cronograma continha diferentes ações e especificava os responsáveis por cada ação. O Vice-Presidente do INCRA³⁶ estava pessoalmente cuidando das ações que necessitavam de interface com outros órgãos públicos – como o Ministério da Justiça e a Polícia Federal. Perguntei a alguns servidores por que o tema estava sendo tratado com prioridade e com intervenção de Brasília. Eles me disseram que era porque a desintrusão da TI Apyterewa constituía um dos condicionantes da construção da usina de Belo Monte³⁷.

Na reunião da Direção Colegiada foi dito que a FUNAI deveria ser mais cuidadosa em casos como estes e comunicar ao INCRA se tem interesse em alguma área antes que se crie um PA. De acordo com os procedimentos legais atuais, para a criação de Projetos de

³⁵ De acordo com Lei 8.257, de 1991, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.

³⁶ Ele é militante do PT do Rio Grande do Sul e foi aprovado no concurso público de 2004 para Marabá. Depois de algum tempo foi removido para Santarém, onde exerceu o cargo de Superintendente, e em seguida, para Brasília, como Vice-Presidente da autarquia. Assim como o caso do coordenador nacional de ATES, este é um caso de militante já ligado ao PT e à reforma agrária que prestou concurso para o INCRA e se tornou servidor de carreira.

³⁷ Grande usina hidrelétrica que está sendo construída no rio Xingu, município de Altamira, Pará. Será a terceira maior usina do mundo em potência instalada e sua represa ocupará aproximadamente quinhentos quilômetros quadrados. Em vista dos significativos impactos ambientais e socioeconômicos causados pela usina, o governo federal se comprometeu a cumprir alguns condicionantes. A desintrusão da TI Apyterewa é um deles.

Assentamento o INCRA deve enviar um comunicado oficiando à FUNAI e à Fundação Palmares, para que não haja sobreposição entre áreas destinadas à reforma agrária e áreas de interesse destes órgãos³⁸. Os chefes presentes na reunião também destacaram a necessidade de acompanhamento do trabalho do INCRA pela Polícia Federal, uma vez que todas as ações dos servidores da FUNAI na área contam com a presença da Polícia Federal e da Força Nacional.

Quando pergunto sobre o tema da desintrusão para os servidores da SR surgem diversos pontos de vista, dentre eles os que afirmam não ser correto retirar centenas de famílias de agricultores de uma área tão grande – a área da TI tem 773.000 hectares – por causa de alguns poucos índios. Há também os que argumentam que a área do assentamento é altamente produtiva e que com a transformação em TI todo aquele investimento irá desaparecer e nada mais será produzido na terra³⁹. Almeida (2011) assinala que nem sempre há uma coincidência entre a representação que o Estado tem de território e de territorialidade e a representação que as comunidades tradicionais (como indígenas e quilombolas) têm desses mesmos conceitos. A representação do Estado está relacionada a uma noção restritiva de imóvel rural e suas variações no mercado de terras. Enquanto as comunidades pensam em território, os aparatos do Estado pensam na terra e privilegiam a ação fundiária entendida somente como regularização de imóveis (Almeida, 2011, p. 40-41).

Outro tipo de conexão entre o INCRA e a FUNAI aparece em uma carta arquivada na Divisão de Desenvolvimento, numa pasta intitulada “*Interessados em lotes da reforma agrária*”. Nesta pasta estão todos os ofícios enviados ao INCRA por pessoas que solicitam assentamento em lotes da reforma agrária e que não estão representadas por nenhum movimento social. A via normal reconhecida pelo INCRA para se ter acesso a um lote de reforma agrária passa pela representação dos movimentos sociais e inclui a experiência de

³⁸ Na área de jurisdição da SR(27) ainda não foi identificada nenhuma terra remanescente de quilombo. Por isso, atualmente, a Superintendência de Marabá não trabalha com demanda de populações quilombolas, diferentemente das outras duas SR no estado do Pará, em cuja área de abrangência já foram identificados territórios quilombolas.

³⁹ Em julho de 2012 foi criado o Projeto de Assentamento na fazenda Belauto, destinado a assentar os clientes que estavam na TI.

acampamento por parte do candidato (vide capítulo 6). Os poucos casos que diferem desta via usual são os que ficam arquivados nesta pasta.

O ofício da FUNAI é dirigido ao Superintendente do INCRA e o assunto é: *“Inclusão no programa de reforma agrária de famílias ocupantes não índios da terra indígena Sororó”*. Por meio deste ofício, a Coordenadora Regional da FUNAI em Marabá solicita ao INCRA a inclusão de oito famílias de não índios, que atualmente vivem em um dos aldeamentos existentes na Terra Indígena Sororó, no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O ofício esclarece que a proposta de reassentamento das famílias não índias foi apresentada pela própria comunidade que abriga as famílias e é uma solução pacífica e conciliatória para a situação de conflito iminente e constante desentendimento entre indígenas de diferentes aldeias dentro da TI.

Ao ofício está anexa a carta enviada pela liderança indígena à FUNAI. Não é um ofício escrito no computador ou na máquina de escrever, como os ofícios que as associações de assentados e os sindicatos enviam ao INCRA. É uma carta escrita à mão, que diz:

“Venho, por meio desta, pedir que a administração regional de Marabá procure meios e parcerias com o INCRA, Ministério Público, e outros para achar meio de resolver um problema que há muito tempo era para ser resolvido e nada foi feito. É a questão de 4 irmãos meus que desde o ano 1984 passaram a conviver nesta terra, T. I. Sororó. E após tantos anos, criaram um pedido de retirada dos mesmos, pedido vindo da outra aldeia (Sororó). Hoje eu como liderança desta comunidade peço que este órgão por ser responsável pelas causas indígena nos dê força nesse processo. Como de um lado está meus parentes indígena. Do outro lado meus irmãos a quem devo minha vida por ter ajudado a me criar. Por isso peço um apoio para juntos arranjarmos uma localidade para assentar meus irmãos. Pois após quase 30 anos de convivência juntos lutando e defendendo uma causa que na verdade sempre defenderam, e hoje perder todo esse tempo em vão. Não é justo”.

Assinam a liderança e mais 18 pessoas. Algumas dessas pessoas têm o sobrenome “Suruí” e outras têm o sobrenome “Silva”.

No INCRA o ofício foi despachado para a Divisão de Desenvolvimento da SR em novembro de 2011. O despacho continha um pedido de inclusão, como prioridade, destas famílias em lotes vagos de assentamentos. A servidora responsável pela organização da pasta me explica que as demandas presentes nesta relação de “*interessados em lotes da reforma agrária*” dificilmente são atendidas. De acordo com os procedimentos burocráticos praticados na SR, essa é uma forma não usual de reivindicar terra, que não passa pela organização dos movimentos sociais reconhecidos pelo INCRA.

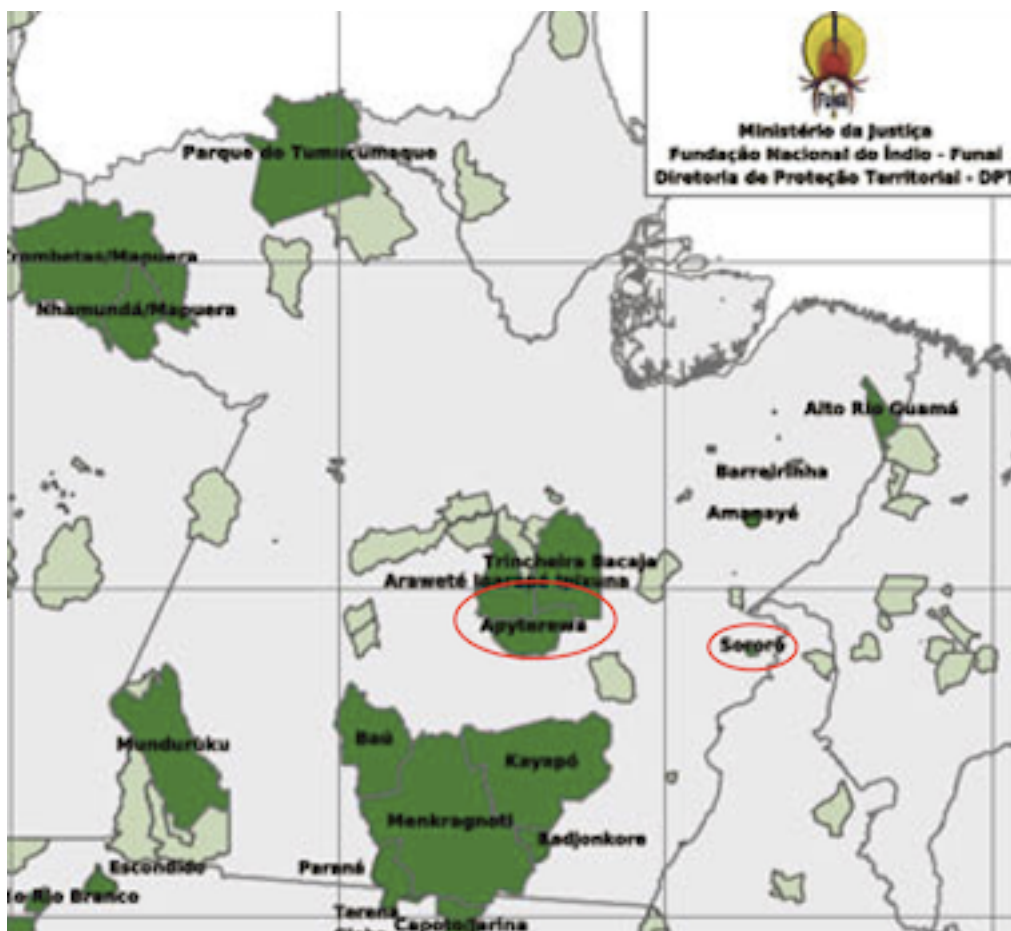


Figura 27: Terras Indígenas no Pará com destaque para a Apyterewa e a Sororó (Fonte: FUNAI)

2.3 Conexões com a Ouvidoria Agrária Nacional: terra para trabalhadores rurais sem terra

Na última semana de outubro de 2011, a Superintendência de Marabá está movimentada. A Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo vai se reunir lá e o Ouvidor Agrário regional está fazendo os últimos ajustes na pauta da reunião. A pauta foi formulada ao longo do último mês a partir de demandas dos movimentos sociais relacionadas às situações de conflito na região.

A Comissão foi criada em 2006 com o objetivo de “*sugerir medidas para prevenir, combater e reduzir as diversas formas de violência praticadas contra trabalhadores rurais, proprietários rurais, remanescentes de quilombos, ribeirinhos e atingidos por barragens*” (Portaria Interministerial 1.053, 2006). Ela é composta por representantes do Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria Especial de Direitos Humanos e INCRA. Quando se reúne em Marabá a Comissão sempre conta com a presença do delegado da Delegacia de Conflitos Agrários da Polícia Civil, de Defensores Públicos e de procuradores da SR, além dos servidores. O Ouvidor Agrário Nacional preside a Comissão, que se reúne aproximadamente uma vez por mês em Marabá. A Ouvidoria Agrária Nacional (OAN) é um órgão do MDA criado com o objetivo de prevenir e mediar conflitos na área rural.

A OAN trabalha de forma articulada com outros órgãos governamentais e não governamentais, formando uma rede com diversos atores que lidam com conflitos agrários no país⁴⁰. De acordo com a definição da missão e do objetivo da OAN, apresentados em seu próprio site, ela “*contribui, extrajudicialmente, na resolução e prevenção dos conflitos agrários, de forma simples e sem burocracia, afastando qualquer barreira que dificulte o conhecimento das reclamações dos homens do campo*”. Além da mediação e prevenção de conflitos, a OAN se associa ao INCRA de duas outras formas: descentralizando recursos

⁴⁰ A equipe da Ouvidoria Agrária Nacional é composta pelo Ouvidor, Desembargador Gercino José da Silva Filho (que também é o presidente da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo), por quatro assessores e cinco assistentes técnicos.

para as Ouvidorias Regionais para distribuição de lona e de cestas básicas em acampamentos.

No escopo da SR(27), um dos locais em que a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo se reúne com maior frequência, o papel dela é notoriamente relevante. Aqui o evento é comumente chamado de “Reunião da Ouvidoria Agrária Nacional”. As lideranças geralmente mencionam o acordo feito com o Doutor Gercino (Presidente da Comissão e Ouvidor Agrário Nacional) para cobrar algo do INCRA ou para se resguardar contra possíveis ameaças dos proprietários. Os efeitos da presença frequente da Comissão também são percebidos no intervalo entre suas reuniões, quando os trabalhadores pedem que a situação deles seja levada à Ouvidoria Nacional, ou quando o Ouvidor Agrário Regional expressa que espera que o Doutor Gercino possa resolver ou dar agilidade a determinado conflito.

O trabalho da Comissão se assemelha ao de um mutirão; nela, os representantes dos diferentes órgãos públicos se reúnem e cada um assume uma responsabilidade, de acordo com sua área de atuação, para a resolução dos conflitos. É nesse sentido que grande parte das expectativas das pessoas que atuam no âmbito da SR(27), tanto movimentos sociais como servidores, é de que a Comissão possa agilizar processos que pelas vias burocráticas normais demorariam muito tempo. Mais especificamente, processos que, devido à tensão social, são urgentes e podem resultar em violência ou violação dos direitos humanos. Com a presença simultânea de representantes do Ministério da Justiça, do Ministério Público, do INCRA Sede e da Delegacia de Conflitos Agrários, algumas pendências são rapidamente solucionadas.

A reunião da Comissão na última semana de outubro de 2011 durou três dias. Durante esse período os trabalhos começaram por volta de 9 horas da manhã e terminavam tarde da noite. No primeiro dia, antes de os membros da Comissão chegarem à sala de reuniões da Superintendência, os corredores e a sala de espera do Gabinete estavam lotados. Os grupos de trabalhadores esperavam por sua vez, de acordo com a ordem dos temas na pauta.

Minutos antes do início da reunião, estão na sala, além dos membros da Comissão, o Superintendente, o Ouvidor Agrário Regional, a liderança regional da FETRAF, o advogado da CPT e uma equipe de filmagem que está fazendo um documentário sobre a CPT na região. Todos na sala se conhecem e antes do início da reunião conversam sobre encaminhamentos das reuniões passadas e sobre outros temas. O Ouvidor Agrário Nacional pede ao Ouvidor Regional que chame, um de cada vez, o grupo interessado de cada item da pauta.



Figura 28: Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo

2.3.1 A Palavra da Presidenta

Um dos primeiros itens da pauta concerne à associação de acampados que pleiteia a desapropriação da Fazenda Itacaiúnas, que já foi decretada improdutiva pela autarquia. O INCRA fez a vistoria e aguarda há mais de um ano a liberação de recursos para notificação e desapropriação. Nesse caso o órgão não pode ingressar com ação de desapropriação porque não tem recursos para pagar a indenização. O Superintendente esclarece aos presentes na reunião que após solicitação do Presidente do INCRA a Casa Civil enviou ao Congresso um pedido de suplementação de recursos para desapropriação, e explica que a Presidenta, respondendo à pressão dos movimentos em junho, aprovou a suplementação do recurso.

Contudo, para que o dinheiro seja liberado tem de passar por um trâmite no Congresso: *“a palavra da Presidenta está sendo cumprida, ela está atendendo os movimentos sociais. Até por uma pressão de vocês, estão sendo atendidas as demandas, que são muitas. Tem sido muito difícil a demanda e temos de mostrar que temos necessidade. Nós precisamos de vocês porque não basta dizer que não tem dinheiro, precisamos de lutar pelo dinheiro. Por uma luta de vocês em junho conseguimos o dinheiro”*.

O presidente da associação de acampados se levanta e diz que *“a fazenda Itacaiúnas passou a ser prioridade a partir da audiência no mês de junho, em que foi vista a força dos trabalhadores. Aí estivemos sentados aqui no INCRA e com varias instituições. Então pedimos que seja cumprido mesmo o que se põe numa mesa, o que se assina. Porque hoje quem tá na coordenação do acampamento tá muito pressionado, porque foi feito um acordo e não foi cumprido”*. Após algumas falas de outros acampados, o Ouvidor Agrário Nacional encaminha a reunião para uma resolução, solicitando que se adicione na ata que a Itacaiúnas seja tratada prioritariamente, de acordo com a suplementação orçamentária, pois estão esperando isso há mais de um ano.

2.3.2 Dificuldades em terras do ITERPA

O próximo grupo a entrar é uma associação de acampados apoiados pela FETRAF. Eles estão pleiteando uma área pública do estado, que pertence ao Instituto de Terras do Pará (ITERPA). O presidente da associação começa sua fala dizendo que a situação deles é muito difícil, *“a gente fica sempre sendo empurrado, ficam sempre empurrando para lá e para cá, hoje que a gente conseguiu reunir com vocês é que estamos tendo uma fala”*. Queixa-se da dificuldade de acesso ao ITERPA e pede que a SR intervenha no caso deles. O Superintendente explica que nesse caso o INCRA não pode fazer desapropriação porque a terra é do ITERPA, e só o órgão estadual pode criar o assentamento.

Como o ITERPA é um órgão do estado do Pará, sua gestão muda de acordo com o governo estadual. O governador atual é do PSDB, partido de oposição à base governista responsável pela gestão política do INCRA e da SR(27). O Chefe de Gabinete e outros servidores me explicam que essa situação dificulta muito o diálogo e que a relação entre a

SR e o ITERPA atualmente é muito ruim; no governo estadual anterior, exercido pelo PT, era melhor.

Nas reuniões que acompanhei com trabalhadores que pleiteavam terras do ITERPA, os coordenadores de acampamentos, lideranças de movimentos e servidores geralmente davam as mesmas explicações: “o INCRA não tem ingerência sobre essa área, não podemos fazer nada, é uma área do ITERPA”. Nessas reuniões as lideranças algumas vezes declaravam que o ITERPA era do Jatene (governador do Pará), e que ele era aliado do agronegócio e da família Mutran⁴¹, e não iria fazer nada para os trabalhadores rurais, pois estava do lado contrário, do lado dos fazendeiros.

Nesses casos, os servidores do INCRA esclareciam que infelizmente a SR não poderia fazer nada e que os trabalhadores deveriam fazer pressão junto ao ITERPA, ao que os coordenadores de acampamento respondiam que pressão não adiantava, que eles podiam acampar lá o tempo inteiro, mas o órgão estadual não resolveria o problema deles. Comumente as lideranças regionais instruíam os coordenadores de acampamento e as famílias acampadas a irem para uma outra terra na qual o INCRA pudesse trabalhar.

No caso agora em discussão na reunião da Comissão, o Superintendente recomenda que a FETRAF e a Comissão façam gestão junto ao órgão estadual, pois só o ITERPA pode criar o assentamento. O presidente da Comissão sugere que seja agendada uma reunião entre o INCRA, o ITERPA, a FETRAF, o representante da associação de acampados e a defensoria pública. Ele pede que seja colocada na ata a provável data da reunião e a confirmação de presença dos participantes.

⁴¹ Família conhecida na região por seu grande poder econômico e político e pela posse de extensas áreas de terra, especificamente os castanhais, terras devolutas que foram cedidas à família pelo governo do estado para exploração de castanha-do-pará. Posteriormente, as áreas foram exploradas com pecuária e as castanheiras foram derrubadas. Nos anos 1990 o MST e o movimento sindical ocuparam várias propriedades de posse da família, que tinha reputação de explorar e mandar matar trabalhadores rurais pobres. Recentemente, algumas terras que pertenciam à família Mutran foram adquiridas pela Agropecuária Santa Bárbara, supostamente pertencente ao banqueiro Daniel Dantas.

2.3.3 Vereadora Popular do PT

O próximo grupo de trabalhadores que adentra a sala é uma associação de acampados que está acompanhada por uma vereadora do PT de Conceição do Araguaia, município no sul do Pará. O presidente da associação diz que estão acampados em uma área que é improdutiva, e o problema lá é a falta de energia. Perguntam se o INCRA pode providenciar energia para eles, por meio do programa Luz para Todos⁴². A vereadora que os acompanha diz que o comitê gestor do programa já fez o projeto para a região onde fica o imóvel e a rede CELPA ganhou a licitação. O Chefe da Divisão de Obtenção de Terras esclarece que na condição em que está o processo desta área o INCRA não tem como se manifestar sobre o assunto. O imóvel é realmente improdutivo, mas é uma propriedade titulada e o proprietário já declarou que não tem interesse em negociar com o INCRA. Nesse caso teriam de esperar o processo legal de desapropriação, e enquanto isso o INCRA poderia acompanhar o pleito dos trabalhadores, mas não poderia solicitar a eletrificação, *“pois a área não é nossa”*.

A vereadora se manifesta dizendo que já conversaram com o proprietário e ele falou que o INCRA já pode agilizar o processo: *“Esse fazendeiro tem o imóvel hipotecado no banco, 400 mil reais. Então ele não tem recurso... O INCRA poderia depositar esse dinheiro em juízo e seria até bom para o INCRA. Como estou sentindo o proprietário tem interesse...”*. O Chefe da Divisão de Obtenção afirma novamente que conversou com o proprietário e com seu advogado, e eles explicitaram que não têm interesse em negociar com o INCRA. O processo está na Procuradoria e os procuradores estão analisando a viabilidade de desapropriar a área. O presidente de Comissão encaminha o tema, solicitando colocar na ata uma recomendação para que a procuradoria agilize o parecer sobre a possibilidade de desapropriação da área.

Depois que o grupo sai pergunto ao Chefe da Unidade Avançada de Conceição do Araguaia, que está sentado ao meu lado, por que a vereadora acompanhou os acampados.

⁴² A eletrificação é um dos serviços de infraestrutura que o INCRA deve prover nas áreas de reforma agrária, o que é feito no escopo do programa nacional “Luz para Todos”. No caso do Pará, a execução das obras de eletrificação é feita em cooperação com a empresa estadual de energia, Centrais Elétricas do Pará (CELPA).

Ele explica que “*ela é vereadora popular, é líder do movimento sindical ligado à FETRAF lá na região*”. Há muitas lideranças de movimentos sociais que se elegeram para vereador nos municípios de atuação da SR(27). Estas lideranças são assentados da reforma agrária ou estão ligadas ao sindicato rural⁴³. É interessante assinalar aqui que a presença de vereadores, prefeitos e candidatos junto a acampados ou assentados é frequente. Esta conexão foi observada de três formas distintas: em ofícios recebidos pela Superintendência que foram encaminhados por vereadores e deputados solicitando o atendimento das demandas dos trabalhadores; em reuniões na SR, como esta, em que políticos locais encaminham o pleito dos acampados ou assentados; e nos próprios assentamentos, quando os políticos acompanham os servidores do INCRA em algum trabalho ou reunião. Estes temas serão discutidos com mais profundidade no capítulo 5.

2.3.4 A Comissão em interação

O último caso abordado pela Comissão é um conflito que envolve a Agropecuária Santa Bárbara, supostamente pertencente ao banqueiro Daniel Dantas⁴⁴, e os três principais movimentos da região, que ocuparam seis fazendas do complexo agropecuário composto por mais de cinquenta propriedades. Estão presentes a advogada da Agropecuária Santa Bárbara, as lideranças regionais da FETRAF e do MST, o advogado da CPT e os coordenadores dos acampamentos. O Ouvidor Agrário Nacional começa dizendo que os advogados da Agropecuária mandaram um *e-mail* para ele, pedindo que fosse discutida a questão da matança de gado na fazenda. A advogada acrescenta que esta é uma questão recorrente e que está preocupando muito a empresa. O Ouvidor Nacional pergunta ao delegado da Delegacia de Conflitos Agrários (DECA) quais as providências que foram tomadas, e ele diz que nesse caso é muito difícil identificar a autoria e não é possível prender todos os suspeitos.

O Ouvidor Nacional se dirige à liderança do MST e diz que “*os documentos da Fazenda Santa Bárbara apontam o MST como o que mata mais gado na fazenda deles. Só para*

⁴³ A carreira política dos assentados será discutida mais adiante, no capítulo 5.

⁴⁴ Daniel Dantas é dono do Banco Oportunity e foi condenado por lavagem de dinheiro, evasão de divisas, sonegação de impostos, corrupção e lavagem de dinheiro. Em 2008 foi temporariamente preso, mas conseguiu sair da prisão após *habeas corpus* concedido pelo Supremo Tribunal Federal.

você ficar ciente das acusações que pesam contra o MST". O líder responde que uma coisa da qual que ele está ciente é da violência da empresa de segurança do complexo contra os acampados. Acrescenta que os seguranças são violentos e que violência gera violência. Outras lideranças e coordenadores de acampamento concordam, e alguns se queixam publicamente da violência dos seguranças armados, a quem definem como pistoleiros. Dizem que são pessoas truculentas, que tratam os acampados de forma humilhante e os ameaçam constantemente, proibindo-os de colher castanha e açaí.

Nesse momento o Ouvidor Nacional lembra à advogada que há um acordo anterior, feito com outro advogado da Agropecuária, em que ficou estabelecido que os acampados podem colher castanha e açaí nas áreas ocupadas para o próprio sustento. Diz ainda: *"Eu me posiciono contra a criminalização do movimento social. Eu tenho essa compreensão, quero pedir um esforço da senhora, porque eles já estão com um compromisso firmado desde 2008 e que não está sendo efetivado. Quero saber se a empresa vai cumprir o acordo para trazer isso para a Comissão e saber de que forma a gente vai proceder"*. Em seguida pergunta ao representante da Polícia Federal se, de acordo com as informações deles, a empresa de segurança estava em ordem. Ele responde que fizeram um levantamento há dois anos e na época ela estava de acordo com a lei. Mas como já se passaram dois anos, ele solicitará uma nova diligência da Polícia Federal.

O advogado da CPT que acompanha a reunião da Comissão, principalmente os casos que envolvem os trabalhadores ligados à FETAGRI⁴⁵, sugere que o INCRA tome providências para agilizar o cumprimento do acordo que está tramitando na Vara Agrária: *"Acho que quanto mais se estica esse problema, mais o conflito fica preocupante. Porque depende hoje exclusivamente do INCRA para fechar o acordo na Vara Agrária. O INCRA diz que está priorizando mas quero saber como anda"*.

Vara Agrária é uma vara estadual especializada em conflitos agrários. No Pará existem cinco Varas Agrárias: Marabá, Redenção, Altamira, Santarém e Castanhal. As duas primeiras estão na área de atuação da SR(27). As ações mais comuns destas Varas

⁴⁵ Nas regiões sul e sudeste do Pará a CPT tem maior proximidade com a FETAGRI. A pastoral trabalhou com a formação de lideranças sindicais ainda durante o regime militar, que posteriormente formaram a Federação na região.

especializadas são as ações possessórias, que geralmente se referem à manutenção na posse e à reintegração na posse. A SR mantém contato constante com as Varas Agrárias de Marabá e de Redenção. Em um dos ofícios lidos na antessala do Gabinete, a representante da Vara Agrária de Redenção comunica ao INCRA sobre uma ação de reintegração de posse de um imóvel que tramita na Vara e pede que a SR se manifeste se há interesse no imóvel. A Divisão de Obtenção responde que não foi encontrado nenhum processo do referido imóvel no INCRA, pois se trata de uma pequena propriedade rural; acrescenta que também não consta na pauta de reivindicação do movimento social e “*não existe reivindicação do movimento social sobre o imóvel*” (Despacho da Divisão de Obtenção para o Gabinete do Superintendente).

Por meio do acordo que tramita na Vara Agrária entre os três movimentos, a Agropecuária Santa Bárbara e o INCRA, a que o advogado da CPT se refere, a Agropecuária aceitou ceder três fazendas para a reforma agrária desde que os movimentos desocupem as outras áreas do grupo. Nestas áreas cedidas seria possível assentar aproximadamente 50% das famílias acampadas; as outras teriam de ser assentadas em outras áreas. Contudo, para que o acordo fosse cumprido, o INCRA teria de disponibilizar áreas para assentar as famílias restantes, o que até agora não foi feito.

O Superintendente explica que na época do acordo o INCRA se comprometeu a ceder 20 mil hectares para o assentamento das famílias restantes e por isso foram vistoriadas quatro fazendas. Algumas se mostraram improdutivas, outras produtivas. Para fazer a desapropriação há todo um procedimento. Ele sugere que as famílias que estão nas fazendas da Agropecuária Santa Bárbara se desloquem para estas outras áreas que o INCRA está vistoriando em sistema de acampamento e já permaneçam nas áreas onde será o assentamento. Enquanto isso os processos de desapropriação irão sendo trabalhados na Obtenção. O Ouvidor Agrário declarou que a OAN proveria caminhões, lona e cestas para o processo de deslocamento e estabelecimento na nova área.

Sigaud (2005) argumenta, a partir de um estudo realizado em Pernambuco no final dos anos 90, que a forma reconhecida pelo Estado para se pleitear terra é a forma acampamento. Os trabalhadores devem se achar em acampamentos organizados por

movimentos sociais, para que sua demanda seja reconhecida como legítima pelo Estado. A referência que o Superintendente faz à necessidade de organização dos trabalhadores em “sistema de acampamento” é indicativa da forma pela qual essa “forma acampamento” é trabalhada no INCRA, como será visto no capítulo 6.

Quando o Superintendente diz que é necessário que os acampados saiam das terras da Agropecuária Santa Bárbara, desloquem-se para as áreas de destino e continuem organizados no sistema de acampamento até a conclusão dos trabalhos do INCRA, as lideranças dos três movimentos expressam preocupação. Declaram que se sentem preocupadas com as condições desse processo de saída da área, considerando-se as recentes ações de despejo (reintegração de posse) que têm sido efetuadas pelas forças policiais na região.

O advogado da CPT expõe para a Comissão o caso de uma ação de reintegração de posse que envolvia uma associação de acampados representada pelo sindicato rural de Marabá, ligado à FETAGRI. Na ação foi negado aos trabalhadores o direito de tirar as tábuas de suas casas, e quando o advogado chegou ao local, a polícia os estava forçando a entrar em um caminhão para levá-los à cidade mais próxima. Ele explicou aos policiais que existia um acordo com a Ouvidoria Agrária Nacional sobre como proceder naqueles casos e que era necessário deixar os trabalhadores recolherem seus bens. Só então os policiais deram um prazo de três dias para que os acampados recolhessem as tábuas de suas casas, “mas se eu não estivesse lá na hora...”, completa o advogado.

O acordo a que o advogado da CPT se refere é o “*Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandatos Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posses Coletivas*”, criado pela OAN em abril de 2008 com o propósito de evitar conflitos e auxiliar as forças policiais que cumprem os mandatos. De acordo com o manual, “*uma das causas de violência no campo são os meios empregados no cumprimento dos mandados de manutenção e reintegração, envolvendo ações coletivas pela posse de terra rural, bem como mandados de busca e apreensão, em razão da falta de obediência dos cuidados mínimos no que se refere aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas*” (MDA, Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandatos Judiciais de Manutenção e

Reintegração de Posses Coletivas, 2008).

Determinações do Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandatos Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posses Coletivas (2008)
A unidade policial que recebe a ordem de desocupação deve articular com órgãos da União, estaduais e municipais e demais entidades envolvidos com a questão agrária/fundiária, para que todos participem das negociações e da eventual ação de desocupação
O efetivo policial a ser lançado no terreno deve ser esclarecido sobre a ação a ser desenvolvida, com observação de que, apesar de ser de natureza judicial, possui conotação social, política e econômica, necessitando, em decorrência, de bom senso do policial para que sejam respeitados os direitos humanos e sociais dos ocupantes
A força policial deve se ater ao cumprimento do mandado judicial, não cabendo a ela a remoção ou destruição de benfeitorias dos acampados
As ações podem ser documentadas por filmagem, o que deve ser permitido pela polícia a qualquer das entidades presentes no ato
A força policial responsável pela ação deve antes contatar os representantes dos ocupantes para esclarecimento e prevenção do conflito e comunicar à Ouvidoria Agrária Regional para que ela possa viabilizar área provisória para a qual os acampados devem ser removidos, local para guarda de bens e meios necessários para a desocupação

Tabela 7: Determinações do Manual de Reintegração de Posse (Fonte: Site MDA/OAN)

Em referência às determinações do Manual, o advogado ressalta a necessidade de realização de reuniões de conciliação antes do cumprimento dos mandatos, para que todas as partes saibam como proceder. Nesse sentido, critica uma ação recente da DECA em um acampamento do MST. Trata-se de uma ação de despejo de um acampamento do MST no município de Eldorado dos Carajás, “*região já conhecida por vários conflitos*”, sem ordem policial. Ele conta que os acampados ligaram para ele à noite, informando que a DECA estava lá para fazer o despejo e que o trabalho deles, como CPT, é sempre evitar a ocorrência de conflitos.

Após a fala do advogado, o Ouvidor Nacional declara que nem que houvesse flagrante evidente não se poderia fazer despejo algum sem ordem policial. Depois, afirma com veemência: “*as ocupações de reforma agrária, desde que pacíficas e feitas de forma legítima, não podem ser interferidas e impedidas pela polícia. Essa é minha postura, deixe isso registrado*”. O Delegado da DECA responde que eles sabem desta determinação e das regras do Manual, que a polícia não pode impedir mesmo que esteja ocorrendo uma ocupação. Mas a atuação lá não foi para impedir a ocupação e sim para impedir outros

crimes. Ele afirma que os acampados estavam muito exaltados e partiram para cima da polícia, e que o advogado da CPT está trazendo fatos que não correspondem exatamente ao ocorrido.

No final do terceiro dia, a reunião da Comissão chega ao fim e em alguns casos não foi possível se chegar a um acordo entre as partes. Mais do que a capacidade da Comissão para solucionar conflitos de forma eficiente, é interessante observar como seu trabalho revela um processo de institucionalização da luta pela terra. Ações coletivas diretas como as ocupações de terra e o estabelecimento de acampamentos estão revestidas de procedimentos e regras reconhecidas oficialmente pelo Estado. Estes repertórios, criados e praticados pelos movimentos sociais ao longo de muitos anos, são formas tão reconhecidas pelo MDA/OAN e pelo INCRA a ponto de estes órgãos terem criado procedimentos institucionais precisos para lidar com eles. O reconhecimento da ocupação de terras como repertório de luta é visível nas declarações do Ouvidor Agrária a respeito da criminalização dos movimentos sociais e da legitimidade das ocupações coletivas. Os procedimentos institucionais que regulam a ação do Estado em relação a estes repertórios são: o “Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandatos Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posses Coletivas”; a instrução do Superintendente para que as famílias se desloquem para outra área na “forma de acampamento”; e a atribuição do INCRA e da OAN de fornecer transporte para o deslocamento, lona para o estabelecimento do novo acampamento e cestas básicas para as famílias acampadas. O capítulo 6 traz mais detalhes sobre esse processo de institucionalização do repertório de ocupação e acampamento.

A partir da descrição acima é possível observar que o processo para se garantir terra aos sem-terra envolve uma grande quantidade de atores que se conectam com a SR de muitas formas. A pauta discutida pela Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo mobilizou não apenas a Ouvidoria Agrária Nacional, que a preside, mas também os seguintes atores: Presidência da República, ITERPA, vereadora popular, CELPA, Vara Agrária, Polícia Federal, DECA, CPT, Grupo Santa Bárbara, FETRAF, FETAGRI, MST. A descrição teve o objetivo de apresentar como cada um desses diversos atores se conecta com a SR(27) no processo de execução das políticas de reforma agrária.

Esta seção sobre “terra para trabalhadores rurais sem terras” buscou ainda ressaltar dois pontos relevantes para a compreensão do funcionamento da SR. O primeiro é a “tensão social” como fator determinante para a agilização das ações de reforma agrária por parte dos órgãos públicos. O segundo é a rotinização e a institucionalização da relação entre a SR e os movimentos sociais, assentada na linguagem da “forma acampamento” (Sigaud, 2005).

2.4 Conexões com a VALE e com a CPT: terra para mineração

Antes de chegar a Marabá já tinha ouvido falar do trabalho do advogado da CPT que participava da reunião da Comissão de Combate à Violência no Campo. Um amigo que havia trabalhado na região me explicou que ele era uma grande referência para os trabalhadores, representando-os em processos importantes como os que envolviam a VALE. A pastoral da terra tem um trabalho histórico e extremamente relevante de formação de lideranças e assessoramento de trabalhadores rurais na região (Pereira, 2004; Hébette, 2004).

Antes do início da reunião havia conversado com o advogado da CPT; ele me perguntou sobre o que era minha pesquisa. Quando contei que era sobre o INCRA ele me disse que seria bom que eu conversasse com o movimento social também, para ouvir o lado deles e as críticas deles em relação ao INCRA. Em conversa com alguns servidores eles me contaram que em 2003 o advogado da CPT era o nome indicado pelos movimentos sociais para ser o Superintendente da SR. Contudo, devido a acordos de composição política do PT, o nome indicado foi o de uma pessoa ligada ao sindicato dos professores (Intini, 2004). Quase todos os servidores o conhecem, pois ele está frequentemente na Superintendência acompanhando grupos de trabalhadores. Alguns avaliam seu trabalho como importante e outros têm uma posição de maior ressalva quanto à CPT, afirmando que ela contribui para o conflito ao “*inflamar os trabalhadores*”.

Atualmente, uma das atividades mais importantes que conecta a CPT com a SR é a representação de assentados atingidos por empreendimentos da VALE. São chamados “desafetação” os processos que envolvem a retirada de assentados da reforma agrária de

áreas adquiridas por mineradoras e que passam a ser utilizadas para mineração. Na SR, o primeiro processo de desafetação começou em 2010, quando a VALE manifestou interesse em adquirir uma grande área, para exploração minerária, que se sobrepunha a partes de um projeto de assentamento. O processo de desafetação, após a aquisição da área a ser minerada pela empresa, envolvia a compra de uma outra terra pela VALE, que seria entregue ao INCRA para o reassentamento das famílias afetadas. Para isso eram necessárias negociações periódicas com as associações de assentados a fim de definir como seria a indenização das benfeitorias e para determinar quais seriam as condições do novo assentamento. Os beneficiários reivindicavam que a VALE e o INCRA lhes garantissem lotes com boas condições, similares às que eles tinham antes, e a CPT representou os trabalhadores nas negociações com a empresa e com a SR.

Quando mencionam este primeiro processo de desafetação os servidores destacam que as indenizações que a VALE pagou aos trabalhadores foram altíssimas e que a CPT conseguiu quantias exorbitantes da mineradora. Mesmo entre os servidores que não trabalharam no processo essas falas são reproduzidas. Entre os servidores participantes da desafetação os comentários mais frequentes eram os de que os assentados ganharam muito mais dinheiro do que ganhariam normalmente em créditos do INCRA e que saíram em condições significativamente melhores.

Durante o tempo em que estive no campo, um segundo processo de desafetação, também envolvendo a VALE e a CPT, estava ocorrendo. Acompanhei uma das reuniões entre representantes da VALE e da associação de assentados afetada, realizada na sala de reuniões da SR. Durante a reunião, os trabalhadores se recusavam a assinar qualquer coisa ou a chegar a um acordo sem a presença do advogado da CPT, que estava atrasado. A discussão era em torno da indenização de benfeitorias, e os representantes da VALE argumentavam que já estavam dando muito às famílias e que mais do que aquilo não poderiam oferecer. Os trabalhadores lembravam que no primeiro processo de desafetação a VALE indenizou as benfeitorias, como pasto, casas e cercas, mas também indenizou as áreas de mata preservadas. E que eles esperavam o mesmo tratamento por parte da empresa.

O Superintendente e os servidores presentes na reunião explicavam aos trabalhadores

que o processo anterior era diferente e que a VALE agora não iria indenizar áreas de reserva legal. Contudo, os assentados seguiam recusando-se a aceitar a proposta da empresa e insistindo em que as indenizações deveriam ser melhores. O Superintendente então declarou que na verdade aquelas terras eram do INCRA, eram terras de assentamento pertencentes ao INCRA, ao governo federal, e não eram ainda terras particulares deles, já que eles não tinham o título. Pediu também que quem não estivesse lá para negociar, mas sim para criar polêmica, se retirasse da reunião. Ao que o presidente da associação respondeu declarando que o Superintendente parecia estar mais do lado da VALE do que do lado dos trabalhadores.

Ao final da reunião chega o advogado da CPT. Logo se instaura um clima de animosidade entre ele e os representantes da VALE, pois um dos diretores da empresa declara que a mineradora já estava cedendo demais, pois aquilo era o máximo que poderiam oferecer e não concordariam em dar nada além. Em resposta, o advogado afirma que depois que essa nova equipe da empresa assumiu a negociação, o diálogo ficou impossível. A reunião termina e os trabalhadores não assinam nada. O Superintendente marca data para uma futura reunião.

Os servidores que trabalham no processo de desafetação me explicam que é interessante para o INCRA a presença da VALE na região. A empresa tem muito recurso e pode comprar terras para assentar trabalhadores, desonerando o INCRA, que já tem recursos escassos. Contudo, relatam ter ouvido de clientes que algumas irregularidades foram cometidas no passado, como a negociação individual de lotes que a VALE fez com assentados; isso é proibido, uma vez que áreas de assentamento pertencem ao INCRA e não podem ser compradas ou vendidas. É importante observar aqui que há uma disputa em torno da titularidade e da forma de uso da terra, que envolve a SR, os assentados, a VALE e a CPT.

2.4.1 O caso da Vila Mozartinópolis

Para que um processo de desafetação seja levado a cabo são necessárias análises de impacto ambiental e social. Na primeira desafetação quem conduziu estes trabalhos foi

uma equipe mista composta por servidores do INCRA e funcionários de uma empresa de análise social e ambiental contratada pela VALE, a “Diagonal: transformação de territórios”. O processo atual está sendo conduzido pela mesma empresa terceirizada, que faz a mediação entre a VALE e os trabalhadores rurais.

Além do processo de desafetação já concluído e do processo referente à reunião descrita acima, existe ainda um terceiro projeto de mineração da VALE, em uma região limdeira, para vários projetos de assentamento. Futuramente, os agricultores que vivem na região conhecida como Vila Mozartinópolis, município de Canaã dos Carajás, serão “desafetados” para dar lugar a um novo empreendimento da VALE. A comunidade deverá ser transferida para um assentamento a ser criado pelo INCRA em uma área adquirida pela mineradora. Este processo estava em curso durante os meses que estive em campo e pude acompanhar parte do trabalho dos servidores envolvidos.

A mineradora já está negociando há algum tempo com a população afetada da Vila Mozartinópolis e deu a ela duas opções de indenização: a opção urbana e a opção rural. A opção rural requer uma parceria com o INCRA, pois as famílias serão inscritas no Programa Nacional de Reforma Agrária e assentadas em um novo PA, criado em área comprada pela VALE. Um dos requisitos para a criação deste novo PA é a aprovação de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA). O PDA especifica as ações de planejamento da ocupação e de desenvolvimento do assentamento. A VALE contratou a empresa “Diagonal: transformação de territórios” para formular o PDA, mas sua aprovação deve ser feita de forma participativa, envolvendo toda a população afetada, além do INCRA⁴⁶.

Em abril de 2012 a SR marcou uma reunião com a VALE, com a empresa terceirizada Diagonal e com os trabalhadores contemplados pela opção rural para discutir e aprovar o PDA. A reunião tomaria lugar na Igreja Assembleia de Deus da Vila Mozartinópolis, município de Canaã dos Carajás.

⁴⁶ A discussão e a aprovação do PDA pela comunidade devem ocorrer de forma participativa de acordo com a Norma de Execução N° 71, que estabelece o Roteiro Básico para o Plano de Desenvolvimento do Assentamento.



Figura 29: Convite para reunião com famílias da Vila Mozartinópolis

Acompanhei a viagem dos servidores da Divisão de Desenvolvimento que vão participar desta reunião. Saímos de Marabá à tarde, e como a estrada é asfaltada, a viagem é rápida. O trecho que viajamos liga Marabá aos grandes empreendimentos da VALE no estado do Pará, passando pela Serra dos Carajás e pela Mina do Sossego. Na estrada passamos por vários acampamentos e assentamentos do MST, alguns bastante emblemáticos, como o 17 de Abril, criado após o Massacre de Eldorado dos Carajás. Passamos pelo local onde ocorreu o Massacre, e como nossa viagem foi no dia 14 de abril, pudemos observar as manifestações que estavam sendo realizadas pelo movimento na “curva do S” (rodovia PA-150). Os servidores explicam que todo ano, na semana em que se deu o Massacre, o MST organiza uma série de atividades naquele ponto da rodovia. No dia em que passamos, havia muitas barracas de lona preta montadas às margens da estrada e um galpão improvisado, onde ocorriam algumas palestras⁴⁷.

⁴⁷ Ao longo da pesquisa de campo conheci alguns trabalhadores que estavam presentes no dia do Massacre e que todo ano são convocados pelo movimento para participar do evento. Eles estão assentados no PA 17 de abril e em outros assentamentos.



Figura 30: Barracos na PA-150



Figura 30: Manifestação organizada pelo MST na PA-150

Mais adiante na estrada, passamos pelos assentamentos Carajás II e III. Os servidores me explicam que toda aquela gleba pela qual estávamos passando, a gleba Carajás, foi parte de um antigo projeto de colonização do GETAT e que a cidade para onde estávamos indo, Canaã dos Carajás, surgiu a partir de uma vila agrícola do projeto⁴⁸. Em meados da década de 1980, época de plena atividade do GETAT na região, foram assentadas

⁴⁸ O trabalho do GETAT/INCRA nas décadas de 1970 e 1980 será discutido no capítulo 4.

aproximadamente 1.500 famílias na área que ficou conhecida como CEDERE (Centro de Desenvolvimento Regional). Posteriormente, a vila do CEDERE foi emancipada, dando origem ao município de Canaã dos Carajás⁴⁹. Na região são comuns os casos de municípios criados com a emancipação de vilas de assentamentos do INCRA/GETAT – um dos impactos frequentemente atribuídos à ação de colonização do INCRA na região norte (Hébette, 2004).

À noite chegamos a Canaã dos Carajás, cidade cujo desenvolvimento econômico recente está ligado às atividades de mineração de cobre da Mina do Sossego (VALE), localizada a poucos quilômetros da cidade. Assim que chegamos os servidores fizeram contato com o funcionário da VALE responsável pelas relações públicas da empresa na região, que faz a interface com a SR e com a CPT. Também contataram o pessoal da empresa terceirizada “Diagonal”, responsável pela formulação do PDA para o futuro assentamento da comunidade Vila Mozartinópolis. Encontramo-nos em um restaurante para discutir a reunião do dia seguinte com a comunidade. Os funcionários da Diagonal são os primeiros a chegar. Começam dizendo que estão preocupados porque a VALE declarou que não vai participar da reunião amanhã, o que prejudicaria a legitimidade do processo de aprovação do PDA, no qual eles estavam trabalhando há muito tempo. Logo em seguida chega o funcionário da VALE.

Ele explica aos servidores do INCRA que a empresa decidiu que não seria uma boa estratégia participar desta reunião agora, deixando apenas a empresa terceirizada responsável pela elaboração do PDA participar. Desculpa-se por ter de cancelar sua participação em cima da hora e esclarece que essa não foi uma decisão dele, mas que tem a ver com estratégias mais gerais de negociação da empresa. Pergunto a ele como tem sido a relação da empresa com os movimentos sociais da região, e ele me conta que por enquanto só se relacionaram com um único movimento em todos os processos, a CPT. Diz que a relação às vezes é difícil devido a uma questão de “*posição ideológica do movimento*”, mas mesmo com esses desafios a negociação tem sido conduzida.

⁴⁹ A cidade tem este nome porque havia uma concentração de cristãos protestantes na vila do CEDERE, que depois deu origem à cidade.

Após o jantar, encontramos-nos com o presidente de uma cooperativa de agricultores assentados do município, que também é pastor evangélico da Igreja Quadrangular. Ele é conhecido de um dos servidores, e ambos frequentam igrejas da mesma denominação. O pastor nos autorizou a dormir na sede da cooperativa na cidade de Canaã, onde havia lugar para armar redes. No dia seguinte, acordamos cedo e saímos com destino à Vila Mozartópolis. No caminho encontramos os funcionários da Diagonal, a quem vamos seguindo. Pegamos um caminho que passa por dentro da mineração da VALE e depois de aproximadamente meia hora de viagem em estrada de terra chegamos à Vila.

Quando chegamos algumas pessoas se acham na porta da igreja, local marcado para a reunião. Assim que avistam a caminhonete do INCRA, levantam-se saem. Fica apenas um homem, que nos explica que a comunidade só irá se reunir com a VALE e com o INCRA na presença do advogado da CPT, que não virá porque não foi convidado. Os servidores e os funcionários da Diagonal ficam frustrados e decidem esperar mais um pouco em frente à igreja, para ver se aparece alguém. Um dos servidores pede para um rapaz de bicicleta ir de casa em casa dizendo que o INCRA estava aqui e que a reunião iria começar. Ao que ele responde que é inútil, pois ninguém vai se reunir sem a presença do advogado. Os servidores afirmam então que quem vai dar terra é o INCRA e não a CPT, que não tem legitimidade e poder para isso. E que quem tem interesse em ganhar terra deveria participar da reunião, pois aquela era uma reunião de trabalho do INCRA, para a qual os servidores haviam viajado 350 quilômetros, e não uma reunião da CPT.

Depois de uma hora havia apenas quatro pessoas na igreja, e um dos servidores tentava entrar em contato com o Superintendente por celular, para saber como proceder. Enquanto isso, dentro da igreja os outros explicavam para as quatro pessoas sobre o processo de desafetação e os benefícios que eles iriam ter no novo assentamento. Ressaltam também que se eles fossem assentados usuais do INCRA, os benefícios que a VALE iria prover, como casa pronta e cerca em torno do lote, demorariam muito mais tempo para chegar. Do lado de fora da igreja, os funcionários da empresa terceirizada se queixam com o outro servidor sobre como às vezes são frustrantes as negociações que envolvem a CPT; de acordo com eles a CPT estaria atrapalhando o processo de negociação ao inflamar os trabalhadores, *“instruindo-os a não aceitar nada e utilizando-os como massa de manobra”*.

Após várias tentativas frustradas de se conectar com o Superintendente em um local com sinal de celular fraco, o servidor consegue falar e volta à igreja para passar as informações que obteve. A aprovação do PDA não é legalmente um requisito para a criação de um PA, e conforme orientação do Superintendente o assentamento poderia ser criado sem ele. Portanto, o fracasso daquela reunião não iria impedir o processo de criação do assentamento. Os servidores respondem a mais algumas perguntas das pessoas que estavam na igreja e depois vamos embora.

2.5 O modelo ideal de uso da terra pelos beneficiários da reforma agrária no Pará

Na volta da Vila Mozartinópolis passamos em um assentamento no município de Curionópolis⁵⁰ para participar de uma reunião sobre projetos de agroindústria no assentamento⁵¹. Fomos primeiro à casa da presidente da associação, cujo lote se localiza às margens da estrada que vai para a Serra Pelada. Lá se encontravam dois funcionários da VALE, discutindo os preparativos da “Festa do Cajá”, a ser realizada em algumas semanas. A Festa do Cajá está sendo organizada por três assentamentos que se localizam no entorno do empreendimento da mineradora e tem o propósito de divulgar a atividade produtiva dos assentados. A VALE está financiando a festa. A presidente da associação me explica que a empresa precisa investir em projetos de assentados como parte dos seus condicionantes sociais.

Ela nos entrega convites para a festa e diz que está aguardando o pessoal da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará), que tinha ficado de conversar com ela para definir como será a participação no evento. A EMATER tem contribuído para o projeto de produção de polpa de cajá nos assentamentos e quer montar um *stand* informativo na festa.

⁵⁰ Município entre Canaã dos Carajás e Eldorado dos Carajás, onde está localizada a Serra Pelada. Nos anos de 1980 o município (que até então ainda não havia se emancipado) teve uma grande fluxo de imigrantes devido à descoberta de ouro no local e ao início do garimpo. O município tem este nome em homenagem ao Major Curió, militar que foi encarregado de controlar o garimpo na Serra Pelada no início dos anos 1980 e que depois se elegeu deputado federal pelo estado do Pará.

⁵¹ Os servidores iam discutir com os assentados os projetos de produção que eles tinham e poderiam ser incluídos no programa do INCRA de incentivo à agroindústria (Programa Terra Sol).

Enquanto espera os técnicos da EMATER, a presidente nos conta a história de como veio de Minas para o Pará e batalhou para conseguir aquele lote na beira da estrada, pois sabia que no futuro ele seria mais valorizado. Oferece-nos um doce de leite que fez e relata as histórias mais recentes de disputa entre os três presidentes de associação encarregados de organizar a festa. Assim que saímos, um dos servidores me explica que devido à rivalidade entre os três presidentes, quando vão fazer um trabalho do INCRA na região eles têm de ir à casa de todos, para não gerar ciúmes.

2.5.1 O modelo da pecuária e o modelo da agroecologia

De volta à SR encontramos-nos com uma equipe de Brasília que veio assinar contratos com entidades prestadoras de ATES e discutir projetos de agroecologia a serem implantados nos assentamentos da região da SR(27). Os servidores de Brasília e de Marabá estavam iniciando uma reunião com representantes da VALE, da EMATER e de outras entidades prestadoras de ATES.

O grupo de Brasília começa explicando que o INCRA tem um passivo ambiental muito grande e que é preciso pensar estratégias para se reverter isso, principalmente na Amazônia Legal. Por isso a ATES na região deveria estar ligada à agroecologia e à recuperação de áreas ambientais. Quando chega a vez de o Superintendente falar ele declara que “*trilhar o caminho da recuperação ambiental*” é o futuro da região. Contudo, afirma ele, aqui ainda há uma cultura da pecuária, e a produção de leite é o carro-chefe dos assentamentos. Mas essa estratégia estaria fadada ao fracasso, uma vez que o assentado não tem condições de se tornar rentável com a pecuária em um lote de reforma agrária. Por isso, de acordo com ele, a evasão é tão grande na região, pois ao perceber que não conseguirá levar adiante este tipo de produção, o assentado geralmente vende ou aluga o lote.

Todos na reunião concordam que a solução é fazer uma assistência técnica voltada para a agroecologia e que para isso era importante trazer a EMATER e a VALE. A participação da mineradora é ressaltada como fundamental porque a empresa está presente na região e tem uma série de exigências para cumprir aqui, relacionadas ao passivo ambiental.

Aproveitar a presença da VALE poderia então se tornar uma estratégia para a SR. A EMATER também teria um papel destacado no processo de mudança da mentalidade dos assentados de reforma agrária, que deveriam aumentar a diversificação da produção, não ficando limitados apenas à pecuária. Com assistência técnica voltada para agroecologia a EMATER poderia, a longo prazo, ajudar a mudar os costumes atuais.

A representante da VALE informa que a empresa está trabalhando em um programa de educação ambiental que envolve seis assentamentos localizados no entorno da área da mineradora. Assinala que todos sabem que a cultura da pecuária não dá certo, porém o assentado se espelha no grande produtor e em seu sucesso econômico, o que é um hábito ruim da região e difícil de ser mudado. Em seguida o representante da EMATER critica a ação da VALE, diz que a empresa “*quer descobrir um remédio para a doença daqui*”, mas trouxe um grupo de Ph.Ds. que não conhecia a realidade local.

A EMATER é uma das principais prestadoras de ATEs contratadas no processo de universalização de assistência técnica da SR(27). Para a programação de 2012 a empresa contratou dezenas de técnicos temporários e ofereceu um curso de formação que foi realizado no auditório da SR. Neste curso foram passadas aos técnicos informações sobre a legislação de ATEs e sobre como se portar em um assentamento, trabalhando de forma a respeitar o conhecimento local dos assentados. O representante da EMATER me explica que no passado tiveram alguns problemas de má-conduta de técnico sem assentamentos que resultaram em conflitos com os presidentes de associação.

2.5.2 O papel da assistência técnica

Além da relação contratual de provimento de assistência técnica, a EMATER e as outras entidades de ATEs se relacionam com a SR(27) em instâncias de formulação de políticas públicas, como os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e as Conferência de ATER⁵². Acompanhei a participação dos servidores da SR na primeira Conferência

⁵² ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) é a sigla utilizada pelo MDA e é dirigida, de modo geral, para o público da agricultura familiar. A sigla ATEs (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária) é utilizada pelo INCRA e é dirigida aos assentados da reforma agrária. Durante a Conferência

Estadual de Assistência Técnica, realizada em Belém, em março de 2012. Participaram três delegados da SR eleitos em conferências municipais. Em Belém cada delegado da SR encaminhou-se para um eixo temático, e eu acompanhei a servidora que foi para o eixo “Gestão, Financiamento, Demanda e Oferta dos Serviços de ATER”, no qual, de acordo com ela, as discussões “*seriam mais acirradas*”.



Figura 31: Conferência estadual de ATER

Na sala onde estava sendo discutido este eixo temático, estavam presentes representantes da FETRAF, FETAGRI, extrativistas, pescadores artesanais, EMATER, FUNAI, marisqueiros, entre outras entidades envolvidas com assistência técnica e agricultura familiar. As discussões mais gerais giraram em torno das estratégias de inclusão dos diferentes segmentos a serem beneficiados com assistência técnica no Pará em uma única política nacional de ATER. Setores como o de pescadores artesanais, extrativistas e indígenas demandavam a inclusão na política geral e, ao mesmo tempo, a formulação de uma política de assistência técnica especializada que atendesse às especificidades de seus grupos.

estadual de ATER, decidiu-se pela utilização apenas da sigla ATER nos textos para se referir à assistência técnica para ambos os públicos.

No espaço da Conferência estadual, na qual estavam representados os diferentes segmentos rurais do Pará, a participação do INCRA, e mais especificamente da SR(27) – cujo público é formado quase que exclusivamente pelo agricultor familiar convencional –, acabou ficando diluída. Em certo momento a delegada da SR(27) assinalou para os outros membros do eixo que o INCRA é a entidade que mais contrata assistência técnica no Pará, sendo injusto o fato de a autarquia, que tem três Superintendências no estado, estar tão sub-representada na Conferência.

Na volta de Belém para Marabá os servidores relataram que antes da etapa estadual da Conferência eles participaram da conferência setorial organizada pelo INCRA em Brasília apenas para o público da reforma agrária. Nesta ocasião, participaram lideranças de movimentos sociais, representantes de entidades prestadoras de ATES e servidores de todas as superintendências do INCRA.

A conferência setorial tinha o propósito de uniformizar as posições do segmento ligado à reforma agrária e levar propostas unificadas para as Conferências estaduais e nacional. Mas os servidores relataram que mesmo nesta ocasião a posição dos funcionários do INCRA ficou em segundo plano, pois os moderadores – da coordenação nacional de ATES – pareciam dar mais espaço às propostas dos movimentos sociais, que queriam controlar todas as etapas da implementação da política, inclusive as que diziam respeito à organização interna da autarquia. Esta queixa de que a direção nacional de Brasília parecia estar mais do lado dos movimentos sociais do que do próprio INCRA desdobrou-se em uma crítica geral quanto ao caráter politizado de algumas decisões na autarquia. O ponto levantado pelos servidores traz novamente o tema da relação do INCRA com os movimentos sociais e com a política partidária, que perpassa o cotidiano de trabalho da SR.

2.6 Conclusão

O objetivo deste capítulo foi apresentar as conexões externas que envolvem a SR(27). A descrição das relações com os diferentes órgãos públicos e privados teve o propósito de compor, juntamente com as informações do primeiro capítulo, um quadro geral do funcionamento da Superintendência. As relações descritas também revelam as disputas em

torno de diferentes forma de acesso e de uso da terra que envolvem os atores conectados à Superintendência.

O capítulo retoma a relação entre a SR, o Ministério Público e os órgãos de controle federais para mostrar como estes atores estão presentes no interior da Superintendência e quais os impactos de sua presença para os servidores. O impacto mais evidente é trazido pelos próprios servidores, quando se queixam da pressão exercida pelos órgãos de controle e da sobrecarga que isso gera para o seu trabalho.

A partir da descrição das conexões entre INCRA e FUNAI objetivou-se demonstrar como os dois órgãos, que lidam com dois usos diferentes da terra, se relacionam quando há sobreposição entre seus públicos, o que é feito através da perspectiva da SR(27). Esta seção também buscou chamar atenção para a percepção dos servidores do INCRA em relação ao público beneficiário da FUNAI e sua relação com a terra – diferente da relação marcada pela lógica da produção e do desenvolvimento com a qual estão familiarizados.

A seção dedicada a explorar o tema da “terra para o trabalhador rural sem terra” apresenta as relações da SR(27) com outros atores envolvidos no processo de reforma agrária por meio da descrição da reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. Também ressalta o tratamento institucionalizado que o repertório de ação coletiva utilizado pelos movimentos sociais para reivindicar terra recebe por parte dos órgãos estatais responsáveis pelas políticas de reforma agrária.

O capítulo chama atenção ainda para a conexão entre a SR(27) e a empresa VALE, que envolve o encontro de duas formas distintas de uso da terra: o uso para a reforma agrária e o uso para mineração. A descrição de algumas situações de interface entre a SR e a VALE também teve o objetivo de mostrar o significativo papel da CPT no processo de disputa sobre a gestão e a forma de utilização da terra. A legitimidade da pastoral como ator determinante no processo é questionada pelos servidores e reforçada pela postura dos assentados, que só aceitam negociar com a presença de seu advogado.

A descrição da reunião entre os servidores e os representantes da EMATER e da VALE

ênfatiza a existênça de um debate em torno da forma ideal de utilizaçã da terra pelos assentados do sul e sudeste do Pará, onde idealmente o modelo da pecuária deveria ser substituído pelo modelo agroecológico. As justificativas para a defesa desta forma ideal de uso da terra nos assentamentos evidenciam a necessidade de se impedir o desmatamento contínuo da Amazônia e de se criar estratégias de produção rentáveis para os assentados. A conexão com a EMATER e outras entidades de ATES se dá na medida em que cabe a elas levar assistência técnica que permita formas de produção rentáveis e o desenvolvimento dos assentamentos.

Até aqui fica evidente que a SR(27) se relaciona com um amplo leque de atores e que as conexões estabelecidas com eles têm implicações para o trabalho cotidiano do órgão. O capítulo a seguir deixa claro porque optei por apresentar a Superintendência enfatizando as conexões, com atores internos e externos, que a perpassam.

3 Estado como ator-rede

Este capítulo apresenta as abordagens teóricas que orientaram a realização da pesquisa e a organização da tese. Discute primeiramente as contribuições da literatura sobre movimentos sociais que trabalham o tema da relação entre movimentos e Estado. A seguir, apresenta a literatura sobre Estado e burocracia e seus aportes para a observação etnográfica da relação entre burocratas e clientes nas agências estatais. Finalmente, o capítulo introduz a abordagem teórico-metodológica do ator-rede e suas contribuições para o estudo do INCRA e para a organização geral da tese e discute algumas contribuições da sociologia das justificações para o estudo de controvérsias e disputas.

3.1 Estado e movimentos sociais

O processo de reforma agrária no Brasil esteve historicamente caracterizado pela participação ativa dos movimentos sociais de luta pela terra. Há, por isso, vasta literatura sobre o papel dos movimentos neste processo. A maioria destes trabalhos explora aspectos de sua formação e organização interna, com destaque para o MST – sobre o qual há uma bibliografia significativa em português e em outras línguas⁵³. Uma pequena parte desta literatura trata tangencialmente o tema da relação com o Estado.

No campo mais amplo da teoria dos movimentos sociais, alguns autores se dedicaram a estudar os impactos desta relação para os movimentos sociais e para os Estados. Tilly (1995) e Johnston (2011) assinalam que os movimentos sociais foram importantes para a própria constituição do Estado democrático, pois suas mobilizações resultaram numa maior abertura à participação política popular – em face das preocupações da elite com possíveis revoltas e revoluções –, que depois foi institucionalizada em práticas democráticas como eleições e consultas populares.

⁵³ Para mais informações sobre o surgimento, a organização interna e a expansão do MST em inglês, ver Ondetti (2008) e Wright e Wolford (2003); em português, Carter (2010); Loera (2006), Fernandes (2003), Medeiros (2000). Para informações sobre outros movimentos sociais e sindicais de luta pela reforma agrária, ver Welch et al. (2009), Rosa (2011); e no Pará, Guerra (2009) e Assis (2009). E para informações sobre o processo mais amplo de reforma agrária no Brasil e sobre alguns de seus resultados, Medeiros e Leite (1999), Medeiros (1994), Navarro (2010).

Para compreender a relação entre Estado e movimentos sociais, Jenkins e Klandermans (1995) propõem um modelo de múltiplas conexões com influências mútuas. Os autores argumentam que as ações dos movimentos sociais têm impactos não só para os cidadãos, mas também para a organização do Estado e do sistema político de representação. Estes quatro atores – movimentos sociais, cidadãos, partidos políticos e Estado – exercem influência uns sobre os outros. Assim, para compreender a relação entre eles é necessário lembrar que estão conectados e que as ações de uns têm efeitos nos outros. Esta concepção está expressa no diagrama abaixo, que ilustra as possíveis conexões (a, b, c, d, e) entre os quatro atores (Estado, Cidadão, Sistema Político de Representações e Movimentos Sociais). Como ressaltado na apresentação da SR(27), estas e outras conexões são fundamentais para entender o funcionamento da autarquia.

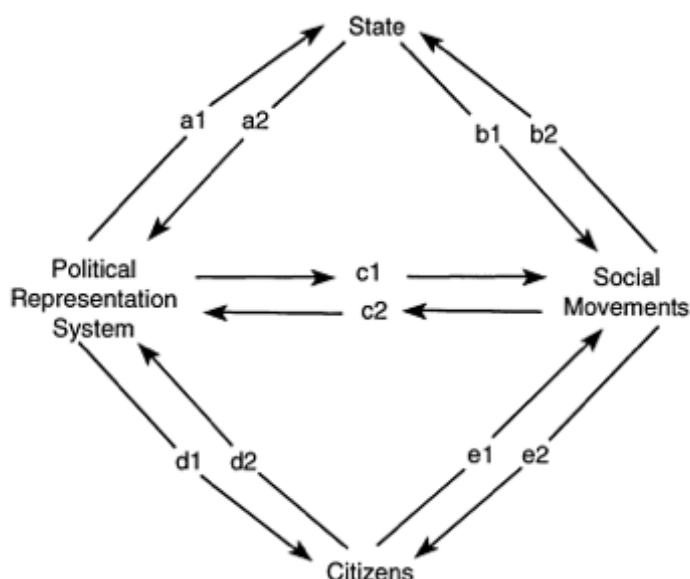


Figura 32: Conexões dos movimentos sociais (Fonte: Jenkins e Klandermans, 1995, p. 3)

Grande parte das contribuições da teoria dos movimentos sociais observa o impacto do Estado e do sistema político sobre a ação dos movimentos (conexões b1 e c1, acima). A literatura sobre oportunidades políticas ajuda a compreender como as condições externas e contextuais influenciam a mobilização dos movimentos sociais. Oportunidades políticas são “*dimensões consistentes – mas nem sempre formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou ao fracasso*” (Tarrow, 1998, p. 105). Algumas dessas

dimensões do ambiente político dizem respeito a características do Estado, como, por exemplo: abertura à participação política e grau de tolerância ao protesto (Zald, 1996); definição do que são formas de protesto legais e tipo de policiamento (Della Porta, 2006); características dos alinhamentos político-partidários em determinado governo e presença de grupos aliados ou apoiadores dos movimentos no Estado (Tilly, 2006).

No caso brasileiro, a literatura sobre oportunidades políticas foi utilizada para analisar o aumento no número de ocupações de terra pelo MST após os massacres de Corumbiara (1995) e de Eldorado dos Carajás (1996). Ondetti (2006) argumenta que a radicalização da repressão pela polícia, que resultou no assassinato de militantes do movimento, gerou uma repercussão internacional que acabou constringendo o governo federal. Constringido pela opinião pública, o governo acelerou o processo de desapropriação e de criação de assentamentos, o que levou ao aumento das ações coletivas de ocupação de terras. Na segunda metade da década de 1990, as ocupações de terra se multiplicaram porque passaram a figurar no horizonte das pessoas como forma possível e provável de acesso à terra (Medeiros, 2000).

Ainda que importantes para explicar como o ambiente político externo afeta as ações dos movimentos, as análises orientadas pela noção de “oportunidades políticas” tendem a considerar os efeitos do Estado e do contexto político na ação dos movimentos sociais, e não o contrário. No caso acima, também seria possível pensar que foram as próprias ações dos movimentos que tiveram impacto no Estado, e que o aumento da repressão policial e a aceleração da política de assentamentos foram consequências destas ações⁵⁴.

Outra contribuição da teoria dos movimentos sociais para analisar os efeitos da relação com o Estado nas ações dos movimentos é a literatura sobre repertórios. Repertórios são as formas pelas quais os movimentos sociais levam a cabo suas ações coletivas. As *performances* de protesto, como marchas, ocupações, petições, piquetes, entre outras, constituem os repertórios (Tilly, 2006). A definição dos repertórios se dá por meio da

⁵⁴ Algumas críticas ao conceito de oportunidades políticas dizem respeito ao fato de ele ser demasiado amplo e de se voltar apenas para o contexto estrutural como variável explicativa determinante da ação dos movimentos (Goodwin e Jasper, 1999).

interação com o Estado e da avaliação, por parte dos movimentos sociais, das *performances* mais efetivas para a apresentação de reivindicações. Os repertórios são, portanto, resultado da interação contínua dos movimentos com o Estado, das experiências de ações coletivas e das reações oficiais a elas.

No processo de reforma agrária no Brasil, o repertório por excelência dos movimentos sociais rurais que virou rotina e que foi legitimado pela resposta do Estado ao longo do tempo é a ocupação de terras e o acampamento (Sigaud, 2005; Rosa, 2011). Este repertório surgiu nos anos 1960, sem relação aparente com os movimentos atuais, mas já como decorrência da relação então estabelecida entre trabalhadores rurais e Estado em diferentes locais (Sigaud, Macedo, Rosa, 2010). Os acampamentos realizados pelos movimentos atuais têm características específicas, que foram inventadas em grande medida pelo MST (Sigaud, 2005), e se reproduzem em espiral. Um acampamento sempre está ligado a outro. Isso é explicado não só pelo ambiente político favorável, notadamente no contexto dos anos 1990, mas também pelas redes de relações sociais que envolvem as pessoas que os organizam e que facilitam a cooperação para o estabelecimento de novos acampamentos (Loera, 2006).

Mas a relação entre Estado e movimentos sociais não se limita apenas às ações coletivas e aos impactos das ações estatais nos repertórios de protesto. Os movimentos atuam também no campo institucional da política convencional e têm estratégias distintas neste espaço. Goldstone (2003) assinala a relevância de se estudar a participação na política convencional como dimensão importante da ação dos movimentos sociais e complementar às ações de protesto. Ambas as estratégias podem ser utilizadas ao mesmo tempo pelos movimentos sociais para atingir seus objetivos e influenciar as políticas do Estado. Munck (1997) chama a atenção para as diferentes “arenas de atuação” em que participam os movimentos sociais: arena político-institucional e arena social. Ele argumenta, contudo, que a ação na esfera político-institucional pode levar a uma perda de autonomia por parte dos movimentos sem forte orientação política⁵⁵.

⁵⁵ Como veremos adiante, a relação entre o INCRA e os movimentos sociais não pode ser apreendida a partir do conceito de autonomia ou de cooptação. Os próprios atores envolvidos a definem como relação de “parceria”.

A participação na política institucional tem sido significativa para as estratégias de atuação dos movimentos sociais no Brasil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011; Abers e Von Bulow, 2011; Abers e Keck, 2006). Essa participação tem se dado de forma heterogênea de acordo com a área. Na área ambiental, por exemplo, ativistas têm atuado no Estado desde a época do governo militar (Abers e Von Bulow; 2011). Já na área das políticas de reforma agrária, a atuação dos movimentos tem combinado estratégias de pressão e de negociação, mesmo após a transição para o governo Lula (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

Para analisar esta dimensão da relação entre movimentos e Estado, e seus impactos tanto para as políticas públicas como para os próprios movimentos, é necessário distanciar-se da visão de Estado e sociedade civil como duas esferas alternativas de atividade (Keck e Abers, 2006). A literatura sobre sociedade civil geralmente carrega uma carga normativa na medida em que se idealiza a sociedade civil como esfera democrática e horizontal que deve se autolimitar em relação ao Estado. Essa idealização pode prejudicar a análise da relação entre movimentos e Estado, porquanto a interpreta na chave autonomia/cooptação e pressupõe a existência de uma forma ideal de relação entre a sociedade civil e o Estado (Gupta, 2006). Esta forma, popularizada por experiências brasileiras que se aproximam da relação identificada como exemplar pela literatura, concretiza-se na formação de espaços institucionais participativos ou espaços públicos (Avritzer, 2002).

Todavia, a relação entre Estados e movimentos, notadamente no caso do INCRA, vai muito além das interações no âmbito dos espaços públicos. Abers e Von Bulow (2011) chamam atenção para a existência de redes de movimentos sociais que conectam ativistas dentro e fora do Estado. Uma forma de analisar os impactos destas redes seria observar a trajetória de indivíduos que militam nos movimentos sociais e que em outros momentos ingressam em órgãos públicos, continuando ou não sua militância de dentro do Estado.

A noção de compartilhamento de projetos políticos, de Dagnino (2006), ajuda a compreender como a militância pode ocorrer de forma coordenada no âmbito do Estado e da sociedade civil. Projetos políticos são “*conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos*” (Dagnino, 2006, p. 38). Estas concepções de mundo podem se

aproximar de perspectivas autoritárias, neoliberais ou participativas e são compartilhadas por indivíduos que atuam tanto na esfera da sociedade civil quanto no Estado. O compartilhamento de projetos é relevante porque pode ter efeitos nas decisões sobre políticas públicas. Não obstante, cabe ressaltar que pessoas com trajetória no movimento social não necessariamente continuam agindo de acordo com o projeto político participativo quando ingressam no Estado. Como demonstro ao longo da tese, as pessoas e os projetos mudam à medida que novas conexões se tornam relevantes. Filiações e pertencimento a grupos específicos não são estáveis e dependem das conexões que as pessoas estabelecem enquanto agem.

A atuação dos movimentos na política institucional os conecta não apenas com o Estado, mas também com os partidos políticos (conexões b e c no diagrama acima). Burstein (1999) afirma que os movimentos sociais são parte da política democrática e, portanto, para entender seu impacto é necessário analisar seu papel no sistema de representação. Um dos processos por meio do qual os movimentos podem influenciar políticas públicas é o processo legislativo/eleitoral. Por meio de suas ações, tanto na esfera do protesto como na esfera da política convencional, eles podem fazer com que determinado tema seja levado ao topo da agenda política. Uma vez que os políticos buscam se reeleger e se manter no poder, eles agirão no sentido de resolver estas reivindicações, alterando ou criando novas políticas públicas.

Vergara-Camus (2009) analisa a relação entre partido e movimento no caso brasileiro. O autor afirma que agir na esfera da política institucional é uma das estratégias de mobilização do MST e que parte dessa estratégia tem a ver com a relação que o movimento estabelece com o PT. O partido e o movimento foram criados no mesmo contexto político de redemocratização e tiveram, desde então, uma colaboração importante – notadamente no Rio Grande do Sul, estado de origem do movimento. Uma das formas de colaboração é o apoio dos militantes do movimento a candidatos do PT. Outra forma é a própria candidatura de pessoas ligadas ao MST com o apoio do partido. O autor assinala que uma vez eleitos, os políticos ligados ao movimento se tornam porta-vozes da reforma agrária e de políticas relacionadas (Vergara-Camus, 2009). Outro caminho para militantes do movimento e do partido é o ingresso no Estado por meio de concurso público.

Além de atuar na política institucional via partido político, os movimentos também dirigem suas ações para o Executivo e podem causar diversos impactos neste âmbito do Estado. Desde mudanças na arquitetura institucional dos órgãos até mudanças nas práticas e categorias que orientam a ação dos burocratas. Meyer (2003) argumenta que as ações dos movimentos podem ter impacto sobre a organização do Estado: “*não é incomum governos criarem novas instituições, como departamentos e agências, em resposta a demandas de ativistas*” (Meyer, 2003, p. 13). O autor cita casos de departamentos e comissões criados no Executivo estadunidense, cuja origem pode ser atribuída a mobilizações populares. Como explicado no primeiro capítulo, a própria criação da SR(27) como Superintendência autônoma remete à pressão dos movimentos sociais após o Massacre de Eldorado dos Carajás (Assis, 2007; Intini, 2004). A ação dos movimentos é uma das causas apontadas pelos servidores para a criação de uma segunda Superintendência no estado do Pará⁵⁶.

Mas além de influenciar o formato institucional de diferentes órgãos do Estado, as ações dos movimentos sociais também podem ter efeitos sobre os procedimentos e normas internas que orientam a formulação e a execução de políticas públicas. Este é o caso observado no Brasil por estudos etnográficos sobre a ação dos movimentos sociais de luta pela terra no estado de Pernambuco (Sigaud, 2005; Rosa 2011). Estes trabalhos mostram como categorias e práticas criadas pelos movimentos passaram a ser legitimadas pelo Estado na medida em que o INCRA reconhecia formas específicas de ação coletiva e características comuns a seus protagonistas – com quem negociavam como representantes legítimos dos trabalhadores rurais sem terra.

Sigaud (2005) descreve como a “forma acampamento” se tornou a forma legítima para se reivindicar terra para a reforma agrária no Brasil. A forma acampamento – ocupação seguida da organização de um acampamento – é um repertório de ação coletiva que funciona como uma linguagem entre o Estado e os movimentos. Ele é constituído a partir de diferentes elementos simbólicos como a utilização de lona preta, a disposição

⁵⁶ Intini (2004) reconstrói o processo de negociação que se deu entre o INCRA em Marabá e os movimentos sociais logo após a criação da SR. O autor descreve como o processo de mobilização levado a cabo pelos movimentos, que incluía grandes ocupações anuais com milhares de trabalhadores na sede da SR, os “grandes acampamentos”, foi se estabilizando em uma forma específica de negociação. Esta forma de negociação, aliada à ação coletiva, que no início foi cercada de incertezas pelas duas partes, atualmente tem um caráter rotineiro, com repertórios específicos e conhecidos por todas as partes envolvidas.

organizada dos barracões ao longo do acampamento, o hasteamento de uma bandeira na parte central do acampamento e a disciplina rígida de convivência entre os acampados. A “forma acampamento”, com estas características específicas, foi inventada pelo MST e ao longo do tempo foi sendo legitimada pelo Estado. À medida que o INCRA reconhecia este repertório de ação ao negociar com as lideranças dos acampamentos e aceitava a propriedade ocupada como área pleiteada pelo movimento, o órgão reconhecia o acampamento como forma legítima de se reivindicar terra.

Além de uma forma legítima de se reivindicar terra, Rosa (2011) argumenta que existe também um tipo de ator específico, reconhecido e legitimado pelo Estado, para levar a cabo esta reivindicação. Esse ator assume a “forma movimento”, constituída pela presença de elementos simbólicos como bandeiras, bonés e camisetas, bem como formas de se organizar coletivamente. Observando a ação de diferentes atores que reivindicavam reforma agrária na Zona da Mata de Pernambuco, o autor observa que todas as organizações tiveram de assumir esta “forma movimento” para serem consideradas interlocutores legítimos pelo Estado – este, algumas vezes incentivava lideranças a adotar esta forma. A necessidade de adoção de um formato com características específicas para se reivindicar políticas de reforma agrária seria, para o autor, o resultado dos “*efeitos difusos que o padrão de protesto criado pelo MST teve sobre diversos movimentos sociais*” (Rosa, 2002, p. 60).

Tanto as contribuições que olham para os efeitos do Estado nas ações dos movimentos como as contribuições que se focam nos impactos dos movimentos sobre o Estado são importantes para compreender a relação entre esses dois atores. O caminho escolhido aqui foi o de olhar para esta relação de dentro do Estado, a partir do ponto de vista do INCRA⁵⁷. Para averiguar os efeitos das ações dos movimentos sociais nas políticas públicas de

⁵⁷ O INCRA já foi objeto de análise de Palmeira (1994), que a partir de sua experiência como gestor do órgão entre 1985 e 1986 aponta para relevantes aspectos internos do órgão, como a grande segmentação entre seus servidores e a força do *lobby* patronal no contexto de transição democrática. Bruno (2012) também escreve sobre a história do órgão e, mais especificamente, sobre a história de alguns servidores comprometidos com a reforma agrária que trabalharam em defesa da implementação do Estatuto da Terra no auge da ditadura militar. E, por último, Wolford (2011) estuda a participação do MST no INCRA e conclui que há um momento de democracia participativa que ocorre não por *design* participativo, mas sim por uma deficiência do órgão em executar políticas devido à falta de prioridade dada à reforma agrária no contexto nacional.

reforma agrária foi necessário olhar para o local onde tais políticas tomam corpo: a autarquia fundiária encarregada de executar a reforma agrária. O INCRA tem sido o interlocutor estatal dos movimentos sociais por décadas. Durante todos estes anos de convívio formas de relação foram construídas, regras formais e informais foram estabelecidas e uma certa familiaridade entre servidores e lideranças se desenvolveu. Todos esses dados são fundamentais para a compreensão da relação entre Estado e movimentos sociais no campo das políticas de reforma agrária.

O termo utilizado pelos servidores para se referir à relação entre a Superintendência e os movimentos sociais é “parceria“. As expressões mais comuns sobre este tema são: “os movimentos sociais são nossos parceiros“ ou “há uma importante relação de parceria“. Ainda que esta informação possa ser obtida facilmente por meio de entrevista com os servidores, compreender o que esta “parceria” significa na prática e no dia a dia de trabalho da SR só é possível por meio de pesquisa etnográfica. Para compreender como a relação com os movimentos constitui o INCRA da forma em que ele está configurado hoje, é necessário olhar para o cotidiano de trabalho do órgão estatal (Sharma e Gupta, 2006), sem, contudo, cair na armadilha de tratá-lo como “campo exótico”, cujos rituais e símbolos organizadores precisam ser desvendados pelo pesquisador (Latour, 2010).

Por meio da observação etnográfica foi possível compreender que esta “parceria” tem várias facetas, que vão desde o significado que os servidores dão ao acampamento como repertório para pleitear terra, até as conexões que ligam os movimentos aos partidos políticos, e os partidos à SR. Para trabalhar com este universo de conexões que compõem a SR(27), no qual a relação com os movimentos sociais representa apenas uma das camadas, o olhar etnográfico foi fundamental. A seguir, retomo algumas contribuições da literatura sobre burocracia e etnografia do Estado que ressaltaram a importância de observar o cotidiano dos burocratas e sua relação com os clientes.

3.2 Burocratas e clientes

Para compreender como as políticas públicas são implementadas e o formato final que elas adquirem é necessário olhar para a burocracia estatal que está na linha de frente da

implementação. Este é o ponto de Lipsky (1980), um dos primeiros autores a chamar atenção para a importância de tomar esta burocracia (*street-level bureaucracy*) como objeto de pesquisa. A partir da observação do comportamento de funcionários em áreas do serviço público que interagem diretamente com clientes, o autor concluiu que a burocracia neste nível tem algumas características específicas que a distinguem de outros setores do Estado. A principal delas é a discricionariedade. Devido às especificidades de suas funções, como, por exemplo, a necessidade de traduzir e aplicar políticas nacionais à realidade local dos clientes, estes burocratas precisam definir rotinas e inventar recursos para lidar com incertezas e imprevistos de seu trabalho, e, para tanto, necessitam de algum grau de discricionariedade.

Este é um ponto extremamente relevante para a análise do INCRA, uma autarquia nacional com grande capilaridade em todo o território brasileiro e que trabalha a partir de normativas nacionais abrangentes que devem ser executadas da mesma forma em todos os estados. Os servidores das Superintendências Regionais lidam cotidianamente com situações específicas da clientela de sua região e devem adotar as mesmas políticas nacionais. Todos os trabalhadores das áreas-fins da SR(27) interagem com os clientes da reforma agrária, em maior ou menor grau e em diversos níveis, como discutido no primeiro capítulo. É importante olhar para a rotina destes servidores, pois é a partir dela, em interação com os clientes, que a política de reforma agrária está sendo feita. Lipsky (1980) afirma que a política pública não pode ser entendida olhando-se apenas para os altos gabinetes de gestores. Essas arenas de tomada de decisão são importantes, mas elas não representam o quadro completo. Ao conjunto de lugares onde a política é feita devem-se adicionar os escritórios dos trabalhadores que estão na ponta e em contato direto com os clientes.

O olhar atento para a relação entre burocracia estatal e clientes é outra contribuição desta literatura. Lipsky (1980) argumenta que os burocratas criam maneiras de “processar pessoas” para que elas possam ser enquadradas como clientes de determinada política. No mesmo sentido, Scott (1998) estuda como os burocratas do Estado constroem mecanismos para simplificar e tornar legíveis os grupos aos quais serão aplicadas as políticas. Ambos os autores chamam atenção para o fato de que o processo de efetivação de políticas

públicas é fortemente influenciado pela visão de mundo dos burocratas. Contudo, vislumbram um tipo de relação entre Estado e clientes na qual os clientes aparecem como elementos passivos diante do Estado. Para o primeiro, o cliente não tem poder de barganha porque não pode abandonar a relação e abrir mão do serviço oferecido pelo Estado, que é quase sempre essencial para ele. Para o segundo, os esquemas construídos pelos burocratas para tornar os clientes legíveis expressam uma relação de dominação.

A descrição nos dois primeiros capítulos revela que a situação do cliente passivo não corresponde exatamente ao caso da SR(27). Ao contrário, os clientes organizados pelos movimentos sociais são ativos a ponto de comandar a pauta de políticas prioritárias da Superintendência – haja vista a ocupação realizada em 2011 e seus efeitos para a agenda da regional. Um conceito-chave para compreender como clientes têm efeitos sobre o Estado e vice-versa é o de mediação. Mediadores são agentes que se conectam com outros, causando impacto sobre estes ou alterando o estado de coisas anterior (Latour, 2005). No campo das políticas de reforma agrária, Neves (1999; 2008) assinala que tanto as organizações que representam os trabalhadores quanto os agentes do Estado podem ser considerados como mediadores, pois suas ações têm impacto sobre a objetivação do processo de assentamento⁵⁸.

Os mediadores que representam os clientes têm conhecimento sobre as práticas burocráticas envolvidas no processo de reforma agrária e sua mediação é fundamental para a organização dos assentamentos e para a interação com o INCRA (Neves, 1999). Isso pode ser observado na descrição que faço no último capítulo sobre o papel dos presidentes de associação, que têm uma relação ativa com os servidores, da qual depende o trabalho do INCRA nos assentamentos.

Para compreender a relação entre clientes e burocratas que se dá no âmbito do Estado, é importante notar que os servidores do INCRA também exercem um relevante papel de mediação. Eles são mediadores profissionalizados e têm um papel que vai além da mera

⁵⁸ Uma vasta gama de atores também influencia esse processo e exerce papel de mediação: “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).

execução da política pública. *“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 a 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). A autora assinala que a mediação exercida pelos servidores também envolve um grau de discricionariedade necessário para administrar acasos e *“elaborar respostas legítimas à ineficácia institucional e à falta de recursos”*.

Herzfeld (1992) também observa que os clientes não têm um papel passivo na relação com os burocratas durante o processo de implementação das políticas públicas. A relação com o Estado não pode ser concebida como de dominação porque burocratas e clientes nem sempre estão em polos opostos. Nem sempre fazem parte de grupos sociais ou étnicos distintos, e muitas vezes burocratas se identificam com clientes por inúmeras razões – proximidade religiosa, ideológica, partidária –, o que acaba por gerar relações de cumplicidade. Os dois primeiros capítulos apresentam exemplos de relações de proximidade entre clientes e servidores, como o caso do pastor e presidente da cooperativa que nos ajudou em Canaã dos Carajás. Ao longo da tese trabalharei outros exemplos.

Herzfeld (2005) considera a burocracia estatal como um ator heterogêneo, com múltiplas possibilidades de relação entre clientes e burocratas. O autor defende que o Estado não deve ser analisado a partir de uma visão monocromática, e tampouco a burocracia que está na linha de frente da implementação das políticas. Ao contrário do modelo weberiano de burocracia racional, ela estaria imersa em contextos sociais, étnicos, regionais, linguísticos, entre outros, que têm implicações para a forma como executa as políticas: *“conseguimos ver o os burocratas como agentes humanos e, portanto, não rejeitamos sua normatividade. Entendemos esta normatividade como uma prática por meio da qual eles podem atuar de acordo com interesses específicos”* (Herzfeld, 2005, p. 373).

A heterogeneidade é uma noção-chave para a análise dos dados encontrados na SR(27).

Como visto até aqui, há uma complexa rede de conexões que envolve a Superintendência e seus servidores. Conexões com movimentos sociais, com o PT, com os outros órgãos públicos e com empresas privadas. Esses atores foram trabalhados como agregados nos capítulos de apresentação, de modo a facilitar a visualização inicial do ambiente SR. Não obstante, eles são multifacetados e heterogêneos, constituídos também por diversas conexões, que serão descritas adiante.

Li (2005) ressalta a multiplicidade de atores e de interesses presentes no Estado e que têm influência na formulação e na implementação de políticas públicas. A autora questiona a noção de que o conhecimento profissional específico da burocracia sempre confere a ela poder e superioridade, e relata alguns casos em que as políticas são formuladas por uma rede de diversos atores, como profissionais de distintas áreas, ONGs, agências transnacionais e empresas. As relações entre esses atores se dão de forma complexa e não apreensível pelos pares binários de dominador-dominado, Estado–sociedade civil, poder-resistência. Na “relação de parceria” que caracteriza a conexão entre a SR e os movimentos, a burocracia aproveita o conhecimento e a organização local destes para a aplicação das políticas, o que relativiza a noção de que o conhecimento técnico da burocracia dá a ela condições de exercer dominação sobre os clientes. Vale lembrar também que na SR existem burocratas militantes e clientes com carreira política, uma vez que as relações com o partido conectam a burocracia, a autarquia e os movimentos. Isso cria problemas para as interpretações que partem do par binário Estado–sociedade civil.

Gupta (2006) assevera que os conceitos de Estado e sociedade civil e a noção de que existe uma forma de relação ideal foram construídos a partir de experiência de países ocidentais desenvolvidos. Quando a noção de países “subdesenvolvidos e corruptos” é combinada com uma perspectiva desenvolvimentista, as “relações Estado–sociedade civil” nestes países são compreendidas como estando um passo atrás em relação ao mundo desenvolvido. Isso porque nos países do Terceiro Mundo as relações entre “Estado” e “sociedade civil” estariam marcadas por práticas como corrupção, clientelismo, coronelismo, mandonismo oligárquico, entre outras. Contudo, esta estigmatização das relações políticas no Terceiro Mundo tem a ver com a naturalização de conceitos e práticas que surgiram de experiências históricas e contextos culturais específicos (Penna, 2008).

Nesse sentido, o legado acadêmico ocidental sobre o Estado contribuiu para “*universalizar uma construção cultural particular de relações Estado–sociedade civil na qual noções específicas de Estado e de sociedade civil são combinadas*” (Gupta, 2006, p. 214). As experiências políticas de países de Terceiro Mundo, quando contrastadas com esse padrão tornado universal, são entendidas como desvios ou estágios anteriores.

A pesquisa na SR mostrou que essa compreensão ocidental de “relações Estado–sociedade civil” é analiticamente insuficiente e inadequada para explicar as múltiplas relações que conectam os atores envolvidos pela Superintendência. Para não cair na armadilha de simplificar a realidade encontrada a fim de que ela caiba em modelos provincianos tornados universais, evito a utilização de noções como “clientelismo”, “corrupção” e “sociedade civil”. A interpretação das complexas conexões entre o INCRA e os movimentos sociais a partir da chave da “relação Estado–sociedade civil” (Wolford, 2010) pode ser limitante porque traz uma noção construída com base em experiências em contextos específicos para explicar relações e processos políticos de um outro contexto. E quando isso é feito a realidade que se quer explicar acaba sendo compreendida como um desvio do que seria a relação ideal entre “Estado e sociedade civil”, e acaba sendo reduzida a noções como “clientelismo”.

Ao analisar as relações entre clientes e burocratas que ocorrem em agências estatais francesas, Dubois (2010) questiona as noções tradicionais de burocrata e de cliente. De acordo com o autor, a imagem do burocrata como um indivíduo racional que aplica políticas de forma impessoal é uma ficção criada a partir do modelo weberiano de burocracia e de Estado modernos. A racionalidade estatal, tão cara à ideia de modernidade, seria tão inadequada para se compreender o Estado quanto a noção de cliente passivo e dominado.

A pesquisa etnográfica feita pelo autor a partir da observação de situações de interação entre clientes e burocratas mostra como são complexos estes “encontros burocráticos”. À medida que implementam políticas os burocratas reforçam identidades e regras institucionais. Mas, além disso, eles têm diferentes perfis e histórias de vida e frequentemente se envolvem pessoalmente com seu trabalho e com os clientes. Estes, por

sua vez, podem tanto se adaptar às instituições como fazer as instituições se adaptarem a eles, apontando suas fraquezas e criando dificuldades para seu funcionamento. “*Nem o burocrata impessoal nem o cliente padronizado existem: somente agentes sociais com personalidades individuais que, dentro de certas condições e limites, são chamados a interpretar o papel do burocrata ou do cliente impessoalizado e padronizado*” (Dubois, 2010, p. 3).

As contribuições da literatura sobre Estado e burocracia retomadas aqui foram relevantes para a análise das observações feitas em Marabá porque ofereceram *insights* interessantes a partir de experiências de pesquisa em outros contextos. Todavia, a pesquisa com o INCRA se diferencia das etnografias de Estado usuais na medida em que os clientes da autarquia são representados por movimentos sociais. Isso significa que o trabalho cotidiano de um servidor do INCRA não é igual ao trabalho cotidiano de qualquer outro servidor de outra instituição estatal. Ele envolve lidar frequentemente com situações como: negociações em momentos de conflito; ocupações frequentes do espaço de trabalho; pressões geradas por repertórios massivos de protesto e pela presença cotidiana de lideranças em suas salas; visibilidade midiática e opiniões polarizadas sobre a instituição em que trabalham. Ao mesmo tempo, esta particularidade do INCRA abre espaço para um diálogo com as contribuições da vasta bibliografia sobre movimentos de luta pela reforma agrária no Brasil.

Entretanto, como deve ter ficado claro após a descrição dos primeiros capítulos, os clientes representados pelos movimentos sociais não são os únicos atores com os quais a SR se relaciona. Há uma multiplicidade de conexões que a perpassam e que afetam a própria relação com os clientes, tornando-a mais multifacetada do que o simples par binário burocrata-cliente. Para lidar teoricamente com esta multiplicidade de atores e de formas de relação que caracterizam a SR(27), trabalho com a teoria do ator-rede – abordagem que não leva à simplificação da complexidade de conexões encontradas no campo porque a toma como explicação sociológica.

3.3 INCRA como ator-rede

A teoria do ator-rede (ANT)⁵⁹, inicialmente desenvolvida no campo da sociologia da ciência, foi sistematizada como uma teoria-método na sociologia a partir do livro “Reassembling the Social” (2005) de Bruno Latour. Partindo da influência de Gabriel Tarde e da Etnometodologia, o argumento central do livro é o de que a explicação sociológica deve dar conta de como o que comumente chamamos de “social” é constituído. Em vez de tomá-lo como dado, como variável acabada utilizada para explicar fenômenos sociais, é necessário entender primeiramente como o social é possível. Em outras palavras, pesquisadores no campo da sociologia deveriam identificar e descrever as conexões entre atores, explicitando os laços que os mantêm conectados, caso desejem explicar processos sociais. Não basta apenas trazer uma variável causal externa como, por exemplo, desigualdade social, educação, colonização ou Estado, e utilizá-la para explicar algum fenômeno. É necessário qualificar a explicação e dizer como e a partir de quais associações aquela variável se conecta com o tema em análise e exerce agência sobre o que se deseja compreender.

Agência é tudo aquilo que tem impacto sobre determinado ator, que o faz agir de determinada forma. Quando uma pessoa diz que tomou uma decisão baseada em um princípio específico pode-se dizer que este princípio teve agência sobre ela. Ele (princípio) teve impacto (agência) sobre seu curso de ação no momento de tomar a decisão. A origem da agência, neste caso o princípio específico, é chamado de actante. Na sociologia do ator-rede é importante identificar as agências e seus actantes para compreender as ações. Mas como identificar todas as coisas que influenciam a ação? Latour (2005) assinala que geralmente as pessoas mencionam o actante e a agência quando falam sobre o que as fez agir de determinada forma. Esta menção é a prova de que um actante teve agência sobre sua ação.

⁵⁹ Sigla em inglês para Actor-Network Theory.

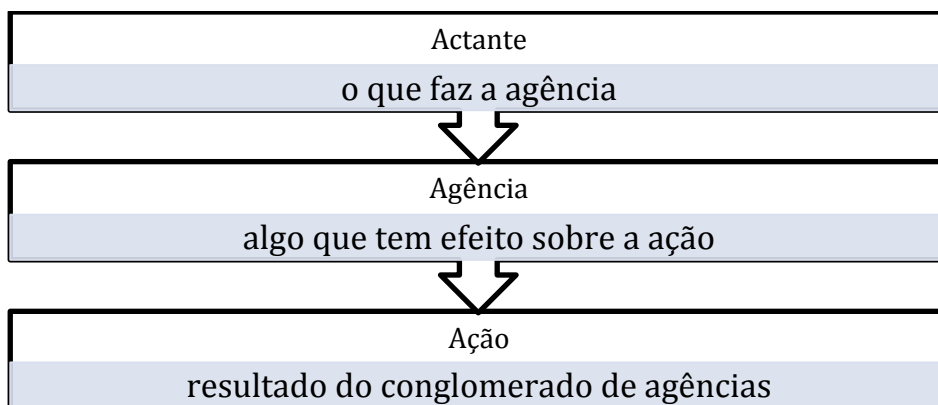


Figura 33: Conceitos da teoria do ator-rede

Quando um actante exerce agência sobre outro – seja uma pessoa, uma instituição, um princípio, uma norma ou uma legislação – há uma conexão entre eles. Eles estão associados pelos efeitos que geram um no outro. A SR(27) tem uma conexão com o PT, por exemplo. O partido tem impactos na Superintendência quando indica filiados para o cargo de gestores, e a SR tem efeito sobre o partido quando as políticas implementadas por ela possibilitam a eleição de determinados candidatos. Os movimentos estão conectados à SR porque têm agência sobre ela e vice-versa. Os movimentos indicam as pautas de demandas a serem trabalhadas pela regional e esta, por sua vez, implementa políticas necessárias à existência dos movimentos.

Para explicar a ação social dos diferentes atores é necessário identificar as conexões que eles estabelecem e que têm agência sobre suas ações. É nesse sentido que se fala em ator-rede. Um ator não pode ser compreendido como um ser unitário ou monocromático. Ele é uma entidade multifacetada, com várias camadas, constituída por um conjunto de conexões que têm efeitos sobre ele. Explicar a ação do ator-rede é identificar estas conexões e descrever sua agência. A SR(27) é uma ator-rede formado por diversas conexões com diferentes actantes. Para explicá-la é necessário identificar e descrever estas conexões.

Passoth e Rowland (2011) argumentam que a teoria do ator-rede é adequada para estudar o Estado porque apresenta uma forma interessante de fugir à armadilha de tomá-lo como um ator unitário. Embora o modelo de Estado como ator tenha sido útil para pesquisas no campo das Relações Internacionais e no campo da Ciência Política, essa

noção foi inicialmente pensada como uma abstração, um pressuposto analítico com grande valor heurístico, mas que não correspondia exatamente à realidade. Tomar o Estado como um ator unitário e coerente pode resultar em análise e interpretação limitadas, que escondem mais do que revelam. Com efeito, essa concepção pode terminar encobrendo as matrizes complexas de conexões que compõem o Estado e que são construídas em processos de disputa, e não de forma consensual. Portanto, trabalhar o Estado a partir da perspectiva do ator-rede, compreendendo-o como um ator multifacetado e formado por diversas camadas, em vez de um ator unitário e monocromático, aumenta a capacidade explanatória da investigação que lida com esse tipo de objeto.

A teoria do ator-rede contribui para a pesquisa sobre o INCRA porque permite trazer – na forma de dados sociológicos relevantes e não como exceções – as relações dinâmicas, multifacetadas, e nem sempre padronizadas, que constituem a autarquia. Os dados obtidos na investigação mostram que as conexões com os diferentes atores que constituem a SR(27) são densas e cambiantes. Elas perpassam diversos espaços, como a rede que envolve o PT, e em alguns casos extrapolam classificações sociológicas que trabalham com categorias como Estado e sociedade civil como entes separados e de natureza distinta, como as conexões que envolvem o Superintendente ex-militante do MST e agora burocrata. A partir da teoria do ator-rede é possível trabalhar a complexidade do INCRA sem a necessidade de enquadrá-lo em categorias teóricas preestabelecidas.

A proposta da teoria do ator-rede é começar a partir da pesquisa etnográfica, seguindo os atores e deixando que eles apresentem as conexões relevantes que têm agência sobre suas ações⁶⁰. Não cabe ao pesquisador estabelecer de antemão variáveis causais para explicar a ação dos atores. Dar uma explicação não deve ser confundido com substituir um fenômeno por uma “coisa social” externa, como quando se diz que a causa de determinada ação é a “estrutura social” ou a “cultura” incorporada pelo ator. Dar uma boa explicação é

⁶⁰ Há um debate dentro e fora da teoria do ator-rede sobre se ela poderia ser considerada uma teoria, ou se seria apenas um método. Gad e Jensen (2010) argumentam que pode ser considerada uma teoria apenas no sentido em que propõe o agnosticismo generalizado com respeito ao valor das teorias; e na medida em que defende a recusa de se saber de antemão quem são os atores relevantes em uma dada situação a partir do estabelecimento de variáveis causais antes da realização da pesquisa empírica. A teoria do ator-rede também não seria um método que diz ao pesquisador o que fazer. Só poderia ser considerada método no sentido contraintuitivo de questionar a atitude reverencial a teorias e métodos e de reconhecer as limitações impostas pela pesquisa.

apresentar as diversas conexões entre as agências que influenciam as ações dos atores. Mais especificamente, as conexões que apareceram durante a pesquisa de campo e que foram apontadas pelos próprios atores como determinantes para suas ações. Assim uma boa explicação não é a que identifica variáveis dependentes e independentes externas com base em modelos teóricos específicos, mas sim uma que, após a observação no campo, traça uma rede de ações em que cada participante é tratado como um actante que pode exercer agência sobre os outros.

A descrição capaz de traçar uma rede que permita vislumbrar as conexões e as agências é a explicação sociológica mais científica possível. A explicação não pode acionar conceitos externos como, por exemplo, “dominação”, “clientelismo” e “poder”, porque estas categorias em si precisam ser explicadas. Lançar mão de um conceito abstrato e externo para explicar dados empíricos complexos implica a limitação do que se quer explicar. Com a utilização de categorias externas fechadas, as relações descritas não poderiam ser retraçadas ou falseadas por outros pesquisadores ou mesmo pelas pessoas estudadas. As perspectivas que tentam encaixar indivíduos em realidades sociais abstratas não oferecem uma explicação científica porque não há como errar quando se lança mão de categorias empacotadas que podem significar diversas coisas e cujo significado verdadeiro apenas o sociólogo em diálogo com a teoria sabe.

De acordo com Latour (2005), o texto que comunica os resultados da pesquisa deve ser uma boa descrição que apresente as redes de atores e as relações entre eles sem a necessidade de trazer elementos externos para “explicar” os dados. Ou seja, a descrição deve ser densa o suficiente para que as conexões e seus efeitos sobre as ações dos atores possam ser compreendidas. Essa é a razão pela qual a apresentação da SR(27) feita nos dois primeiros capítulos ressaltou as diversas conexões que perpassam a Superintendência e que têm impactos sobre suas ações. A preocupação desta primeira parte foi descrever o cotidiano da SR(27), apresentando os actantes e suas agências para o trabalho da Superintendência, que estão representados na figura abaixo:

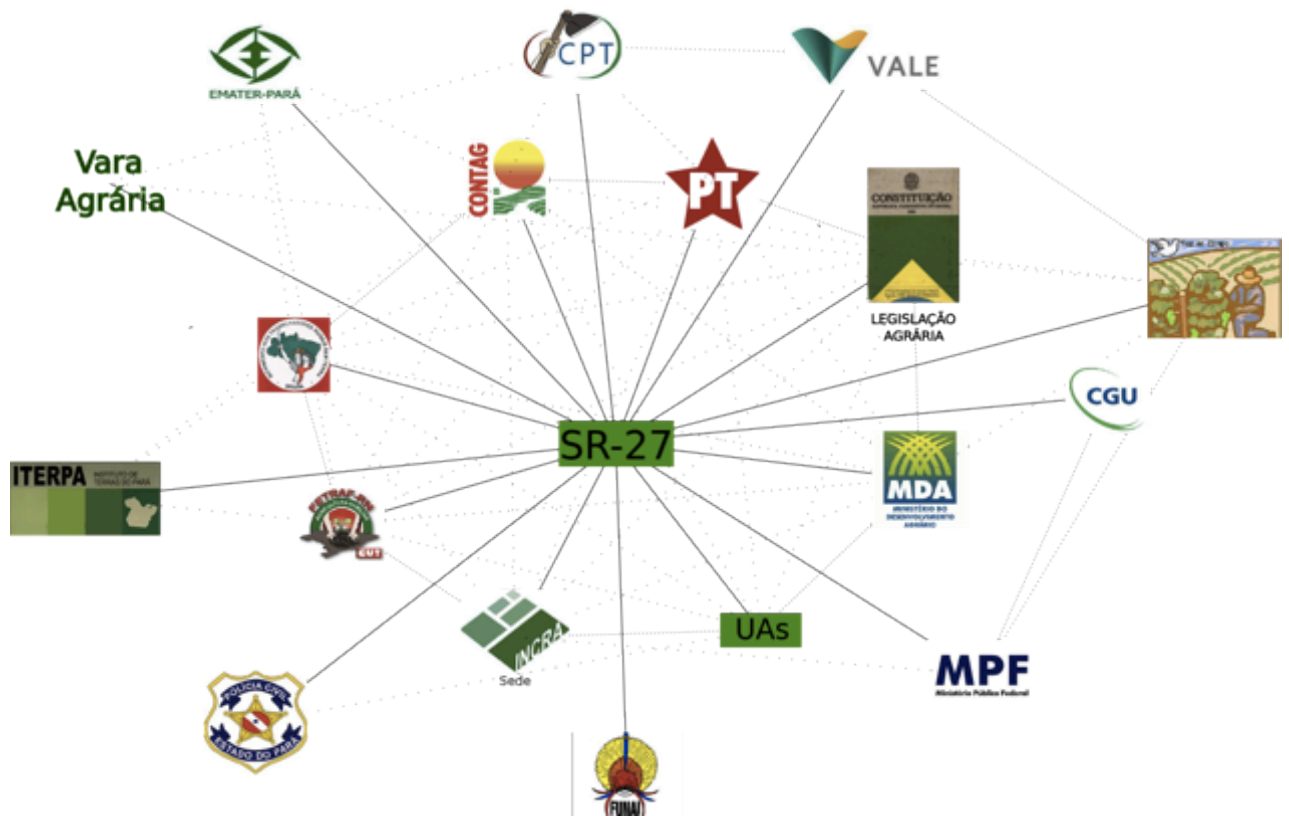


Figura 34: Conexões externas e internas da SR(27)

3.4 Disputas e Controvérsias

Até aqui foram descritas as conexões da SR com diferentes actantes: movimentos sociais, PT, Ouvidoria Agrária Nacional, Ministério Público, INCRA Sede, Legislação Agrária, VALE, entre outros. Foram discutidas mais as relações entre os atores do que dentro dos atores. Para dar um panorama do universo de conexões que caracterizam a SR, as relações entre seus servidores foram provisoriamente deixadas de lado. Contudo, o dia a dia de trabalho na Superintendência é caracterizado pela presença de temas controversos que envolvem todos os servidores. Não é possível falar do cotidiano de trabalho na SR sem mencionar essas três controvérsias: a relação entre os servidores novos e antigos; a relação com os movimentos sociais; e a relação com o PT.

Controvérsias e disputas são objetos privilegiados de pesquisa devido à riqueza de informações que os atores emitem quando envolvidos nestas situações. Nesses momentos, as pessoas analisam e interpretam a situação e apresentam justificativas para suas posições

(Boltanski, 2000). Para legitimar estas justificativas perante as outras pessoas elas refinam seus argumentos e apresentam provas que os sustentem (Latour, 2005). Isso torna as disputas e controvérsias momentos frutíferos para a investigação social, uma vez que o sociólogo pode, nestas ocasiões, ter acesso às agências que influenciam as ações dos atores porque eles mesmo irão mencioná-las ao explicar suas posições na disputa. Latour (2005) afirma que em situações de controvérsia as pessoas geralmente falam mais sobre o que as fez agir de determinada forma e, por isso, dão mais crédito ou descrédito para as agências nestas ocasiões.

As operações críticas que as pessoas fazem ao interpretar a situação, argumentar e construir sustentação para seus argumentos em momentos de controvérsias são o objeto de análise da “sociologia da capacidade crítica” ou “sociologia das justificações” (Boltanski, 2000; Boltanski e Thevenot, 1999). Quando as pessoas entram em discussão sobre o que é certo ou errado em determinada situação elas apresentam provas para sustentar sua posição e para justificar seu argumento. Provas são dispositivos sobre os quais as pessoas se apoiam para fundamentar suas críticas, como, por exemplo: legislações, normativas, regulamentos e princípios éticos ou morais. A capacidade de produzir uma justificativa aceitável está diretamente relacionada à competência das pessoas de se colocar à frente dos objetos, de valer-se deles e de utilizá-los como provas (Boltanski, 2000).

Identificar as provas utilizadas pelos atores para construir suas justificativas em situações de controvérsia é fundamental para compreender suas ações. Ao mencionar determinada lei ou princípio como relevante as pessoas identificam o que as faz agir de determinada forma e não de outra, revelando as agências que influenciam sua ação. Portanto, é importante olhar para os objetos mobilizados pelos atores (provas) para explicar as causas de suas ações. O pesquisador deve *“investigar a origem ou fazer a genealogia dos recursos sobre os quais as operações de justificação e de crítica se apoiam”* (Boltanski, 2000, p. 67).

Na análise das controvérsias também é importante observar como e com o que as pessoas se filiam ao defender seus argumentos. Ao se posicionarem e agirem de determinadas formas em relação ao tema da controvérsia, as pessoas vão formando grupos

com os quais se identificam por defenderem argumentos e princípios similares sobre o específico. A formação destes grupos no processo de disputa é um dado sociológico relevante porque revela a partir de quais provas e princípios as pessoas se reúnem e se identificam. Nas situações em que o “o tempo de casa” (expressão utilizada para indicar há quanto tempo se trabalha no INCRA) é relevante e se torna alvo de controvérsia entre os servidores, eles se identificam como “antigos” ou “novos” e acionam provas, como a larga experiência ou a aprovação em concurso, que engrandecem sua posição na controvérsia e ao mesmo tempo revelam a filiação a um grupo.

Entretanto, os grupos não são estáveis e não existem independentemente das ações das pessoas (Boltanski, 2000; Latour, 2005). Dependendo da controvérsia em que estão envolvidos, os atores podem se posicionar de forma diferente, identificando-se com grupos distintos reunidos em torno de provas e princípios diferentes. Nas situações em que o posicionamento político-partidário é importante, por exemplo, os servidores não mais se identificam como “novos” e “antigos”, mas sim como mais ou menos favoráveis à política do partido. Nesse caso a configuração do grupo é outra, e as pessoas se identificam entre si de outra forma. A noção de que grupos não existem de forma estável, atemporal e imutável porque se formam enquanto as pessoas agem (Latour, 2005), e a noção de que o pertencimento a determinado grupo não pode ser utilizado para explicar as ações das pessoas em todas as situações que vivenciam (Boltanski, 2000), são essenciais para se compreender o cotidiano da SR(27). Os servidores estão conectados por relações múltiplas, algumas das quais se tornam mais ou menos explícitas de acordo com o tema. As controvérsias descritas abaixo permitem visualizar como determinadas conexões são ressaltadas em alguns momentos e como grupos se formam e se desfazem de acordo com a controvérsia.

Se na abordagem do ator-rede a explicação das ações consiste em traçar redes de conexões e identificar as agências, na sociologia das justificações explicar as ações das pessoas é identificar as provas acionadas por elas quando fazem críticas, bem como os elementos com os quais elas se conectam para justificar suas posições. Neste caso ficam explícitas as agências que fazem os atores se comportar de determinada forma e as filiações com as quais se identificam quando adotam determinada posição na controvérsia.

Também para Boltanski (2000) o trabalho do sociólogo o obriga a seguir de perto os atores e seu trabalho interpretativo, abrindo caminho através das críticas produzidas por eles e *“levando a sério seus argumentos e as provas que proporcionam, sem tratar de reduzi-los ou de desqualificá-los opondo-lhes uma interpretação mais forte”* (Boltanski, 2000, p. 55).

De acordo com a abordagem teórica do ator-rede e da sociologia das justificações, o trabalho do sociólogo de apresentar seus dados de pesquisa consiste em descrever as controvérsias e reconstruir, da maneira mais completa possível, a forma pela qual os atores produzem justificativas para suas próprias ações. Essa capacidade crítica dos atores não deve ser ignorada ou diminuída pelo trabalho do sociólogo. Pelo contrário, deve-se tentar explicar os fenômenos sociais partindo-se delas. Nesse sentido, ambas as abordagens remetem a Garfinkel (1968) e sua concepção do sociólogo leigo, de acordo com a qual qualquer pessoa é capaz de compreender sua realidade social. A única diferença do sociólogo profissional é que ele, como profissional exterior ao caso com recursos a sua disposição e com tempo disponível, consegue acumular um conjunto de informes que nenhum dos atores tomados em particular está em condições de construir, mesmo quando cada um deles pode ter conhecimento de informações a que o sociólogo nunca terá acesso (Boltanski, 2000, p. 56).

Nos capítulos a seguir irei descrever três controvérsias centrais que estão presentes no cotidiano da SR: a relação entre os servidores novos e antigos; a relação com o PT; e a relação com os movimentos sociais. Compreender a forma pela qual os servidores se posicionam nestas controvérsias é crucial para entender como as políticas de reforma agrária são implementadas na Superintendência.

3.5 Conclusão

As contribuições bibliográficas apresentadas aqui foram fundamentais para pensar o desenvolvimento da pesquisa, o tratamento e a forma de apresentação dos dados obtidos. A literatura sobre movimentos sociais abordou a relação com o Estado a partir de conceitos como “oportunidades políticas” e “repertórios”, contribuindo para a compreensão de como elementos do ambiente político externo, como regimes políticos e alinhamentos partidários, podem influenciar os movimentos sociais. As pesquisas com movimentos também

trabalharam seus efeitos no âmbito da política estatal, forjando conceitos importantes como “forma movimento” e “forma acampamento”. Não obstante, toda esta literatura investiga a relação a partir do ponto de vista dos movimentos. Consequentemente, os impactos de suas ações no Estado não ficam tão claros.

Para compreender os efeitos das ações dos movimentos nas políticas de reforma agrária, observei a relação de dentro do próprio Estado. Para tanto, a contribuição da literatura sobre burocracia foi fundamental ao assinalar a importância de olhar detidamente para o cotidiano dos burocratas. São as rotinas construídas por eles em seu trabalho cotidiano que determinam o formato final das políticas públicas. Embora as etnografias institucionais tenham contribuído para a análise do INCRA, há uma diferença entre este órgão e as agências estatais frequentemente estudadas. Os clientes da autarquia são representados por movimentos sociais organizados e ativos.

A SR(27) está inserida em uma rede complexa de relações. Para lidar teoricamente com esta complexidade foi fundamental a contribuição da teoria do ator-rede, que permite lidar com as múltiplas conexões entre os atores como dados de pesquisa relevantes. Além disso, como a rotina da SR é caracterizada por controvérsias que envolvem os servidores e têm impacto sobre seu trabalho, a abordagem da sociologia das justificações contribui para a interpretação ao ressaltar a importância de se tomar situações de disputa como objetos de análise sociológica.

A noção de que as pessoas possuem capacidade crítica para avaliar e interpretar sua própria realidade social e a postura de respeito a esta capacidade crítica orientou de forma geral a realização da pesquisa e a escrita da tese. A decisão de não diminuir os sujeitos a informantes e de tomar como objeto de análise sua capacidade crítica e analítica dos temas nos quais estão envolvidos deve-se a duas razões: a riqueza dos dados contidos nas análises sociológicas dos próprios servidores e a intenção de deixar aberta a possibilidade para que eles controlem e critiquem a interpretação externa oferecida para a sua realidade.

4 O que significa ser um servidor do INCRA?

No INCRA, como em muitos órgãos do serviço público federal, a força de trabalho está dividida entre servidores que ingressaram antes de 1988 e servidores que ingressaram depois de 2004. Houve poucos concursos públicos neste intervalo e, como consequência, há um lapso de aproximadamente vinte anos entre a entrada dos servidores mais antigos e a entrada dos servidores mais novos. Esse lapso coincide com um corte geracional e é visível na rotina de trabalho da SR(27).

Este capítulo busca compreender o que significou ser um servidor do INCRA ao longo do tempo, resgatando as experiências dos funcionários mais antigos, e o que significa ser um servidor do órgão hoje. Atualmente, servidores “novos” e “antigos” convivem e trabalham lado a lado na implementação das políticas de reforma agrária. Descrevo algumas situações de convivência entre eles com o propósito de identificar os elementos associados à experiência de ser um servidor do INCRA.

A primeira parte traz informações de relatos dos servidores antigos e de documentos que dão uma ideia do que era o trabalho de um funcionário do INCRA no período militar. Retoma também alguns processos de desapropriação iniciados em 1985 e narrativas de servidores que trabalharam no órgão no contexto da redemocratização para compreender como eles vivenciaram esse período de mudança em relação ao trabalho na época de colonização. O final da primeira parte apresenta análises de servidores antigos sobre a transição para o governo Lula; sobre o processo de abertura à participação dos movimentos sociais nos processos internos da SR e as implicações disso para seu trabalho no INCRA; e sobre a chegada dos servidores novos após 2004.

A segunda parte do capítulo descreve a convivência entre servidores novos e antigos dentro e fora da Superintendência e ressalta a heterogeneidade de laços e de filiações que caracteriza as relações entre estes servidores. Argumento que a divisão entre servidores novos e antigos, marcada pela diferença no “tempo de casa”, fica menos visível em alguns momentos e em contextos de interação entre os servidores nos quais outras conexões se tornam mais relevantes. Essa constatação cria problemas para as análises que estabelecem

de antemão “grupos” a serem investigados. No caso observado em Marabá, os grupos de servidores novos e antigos se desfaziam em alguns momentos e davam origem a outros grupos. Quando os servidores participavam de atividades religiosas, sindicais e políticas, outros grupos se formavam e divisões outras que não o “tempo de casa” tornavam-se mais relevantes. Como assinalam Latour (2005) e Boltanski (2000), os grupos não são estáveis e se formam à medida que as pessoas agem.

O capítulo conclui assinalando que ser servidor do INCRA na SR(27) está associado a muitas coisas. Ademais do domínio das competências técnicas e dos instrumentos de trabalho, os servidores da Superintendência vivem em um mesmo bairro, frequentam o mesmo clube, fazem parte de uma entidade sindical e lidam constantemente com a pressão de movimentos organizados e com a ingerência de partidos políticos em sua rotina de trabalho. Cada servidor vivencia estas experiências de forma diferente e tem posições e opiniões heterogêneas sobre elas.

4.1 Consulta ao arquivo

A SR(27) tem 223 servidores⁶¹, dos quais aproximadamente metade foi contratada antes de 1988. Grande parte destes servidores antigos está lotada nas quatro Unidades Avançadas, que concentram setenta dos 223 servidores totais da SR. Eles foram contratados no regime de CLT, antes da promulgação da Constituição de 1988, que definiu o concurso como forma de ingresso no serviço público. Posteriormente, foi realizado um concurso interno que efetivou estes funcionários como servidores permanentes da autarquia. O restante da força de trabalho da SR ingressou no INCRA por meio de aprovação em concursos públicos realizados em 2004 e 2005. Há uma diferença de aproximadamente vinte anos entre a contratação dos servidores mais antigos e o ingresso dos servidores. Este espaço temporal, no caso da SR(27), coincide em grande medida com um corte geracional. A grande maioria dos servidores aprovados nos concursos recentes ingressou na SR com idade inferior a quarenta anos, ao passo que os servidores antigos,

⁶¹ Um concurso realizado em 2010 abriu mais 25 vagas para a SR(27). Ao término da pesquisa de campo, apenas três dos aprovados tinham sido nomeados.

embora tenham sido contratados quando jovens, têm atualmente idade média superior a cinquenta anos.

A trajetória de trabalho dos servidores do INCRA, tanto dos novos como dos antigos, é também a trajetória das diferentes formas de regularizar o acesso à terra para trabalhadores rurais. No caso da SR(27), essas formas passaram pela colonização, regularização fundiária e reforma agrária – que teve vários formatos até chegar ao atual. A seguir descrevo algumas das experiências de trabalho e de convivência que os servidores compartilharam comigo. A história começa com a primeira tentativa de acesso ao arquivo. O servidor responsável pela manutenção do arquivo é um dos mais antigos da SR e está no INCRA desde 1977. Ele é um senhor simpático, que me recebe de forma cordial enquanto explico sobre a pesquisa e sobre a necessidade de fazer uma busca no arquivo. Diz estar com quase setenta anos e que recentemente foi ao geriatra consultar por uma gripe, e este lhe recomendou que saísse da sala do arquivo devido à poeira que pode ocasionar gripes alérgicas. Conta com satisfação que está quase se aposentando.

Anda comigo pela sala e me mostra como estão organizados os arquivos. Ao fundo estão os processos de crédito e de licitação. À frente, perto da porta, estão os processos de assentamento de famílias, separados em pastas coloridas por PA (Projeto de Assentamento). As pastas estão organizadas em ordem alfabética de acordo com o nome do PA, assim como os processos estão organizados por ordem alfabética de nomes dos titulares das famílias assentadas. A maioria dos assentamentos tem mais de uma pasta, devido ao grande número de processos. No final da primeira prateleira estão os processos de desapropriação de terras e de discriminação⁶². O servidor responsável me explica que os mais antigos estão guardados no estacionamento. Na sala estão apenas os mais recentes, posteriores a 1980.

⁶² Discriminação é o processo administrativo utilizado pelo INCRA a partir da Lei Federal 6.383, de 1976, para separar as terras com registro adequado (particulares) das terras devolutas ou sem registro (terras públicas). O processo de discriminação era feito por etapas: em cada etapa uma gleba, ou a parte de uma gleba, era discriminada.



Figura 35: Sala de Arquivo



Figura 36: Processos de famílias assentadas por PA

Afirma que podemos ir ao estacionamento pegar algumas pastas mais antigas assim que o sol esfriar. São 14h30 da tarde; para chegar à garagem é preciso uma caminhada de dez minutos – a temperatura média em Marabá é de trinta graus. Enquanto esperamos, ele desocupa uma das mesas e diz que posso utilizá-la para minha consulta. Ao lado há um computador antigo, e ele diz que se precisar posso usá-lo também. Utilizo o computador

enquanto ele continua sua leitura de uma revista da Assembleia de Deus, igreja à qual pertence.



Figura 37: Computador da sala do arquivo

Após meia hora saímos em nossa caminhada para a garagem, um pátio grande cercado por muro e grade. O servidor se aproxima da guarita e comunica ao vigilante que vamos dar uma olhada no arquivo. Passamos pelo pátio cheio de viaturas do INCRA, algumas já enferrujadas, e entramos em uma sala grande, cuja porta estava emperrada. O servidor tenta acender a luz, mas a lâmpada está queimada. Deixa então a porta aberta para encontrar as pastas com os processos antigos. Algumas estão um pouco molhadas, e ele afirma que é devido a uma infiltração. Pega uma pasta intitulada “PIC 1976”, retira alguns processos e me diz que aqueles eram processos de assentamento de colonos. Explica que há muito ninguém mexe naquele arquivo e por isso não se recorda mais como estão organizados. Pegamos as pastas e antes de voltarmos à Superintendência ele me mostra uma sala cheia de equipamentos velhos: telefones, máquinas de escrever, mimeógrafos, computadores, entre outros⁶³. Reclama da falta de cuidado e do desleixo do governo com o

⁶³ Em junho de 2013 foi realizado um leilão público na SR(27) e este material, inclusive alguns carros mais antigos, foi leilado (Leilão de equipamentos no INCRA Sul do Pará arrecada R\$ 109 mil, Portal INCRA, 2013).

INCRA atualmente. Recorda que no tempo do GETAT nada daquilo estaria malcuidado como estava agora: *“os carros apodrecendo, a sala com infiltração e sem luz, os equipamentos jogados em um depósito, e mato crescendo no pátio do estacionamento. No tempo do GETAT esta garagem era um brinco...”*.

4.2 O servidor no tempo da colonização: selecionando e assentando colonos

De volta à sala do arquivo, começo a consulta pelos processos mais antigos. As pastas contêm processos individuais separados pelo nome dos pleiteantes. Na capa de cada processo está escrito “Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/Projeto Fundiário de Marabá (PFM)/Projeto Integrado de Colonização (PIC) Araguaia-Tocantins”. Alguns processos estão incompletos, mas de modo geral seguem o seguinte padrão: as primeiras folhas contêm documentos dos pleiteantes (identidade, CPF, Certidão de Casamento, Certificado de Bons Antecedentes); em seguida, a solicitação dos posseiros que requerem Licença de Ocupação⁶⁴ dos lotes em que estão; e por último, o laudo de vistoria dos técnicos do INCRA seguido do parecer jurídico do procurador sobre concessão ou não da Licença. Em vários processos consultados os candidatos a colonos eram analfabetos e sua assinatura era feita com o dedo.

Os ocupantes geralmente requeriam a Licença para uma posse de cem hectares na faixa da rodovia Transamazônica, com base no Decreto-Lei 1.164 (1971), que declarava *“indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros dos eixos rodoviários da Amazônia Legal”*. Os processos faziam referência ao Estatuto da Terra e se inseriam no escopo do grande projeto do governo militar de colonização da região amazônica⁶⁵. Muitos dos ocupantes que

⁶⁴ A Licença de Ocupação é uma legitimação provisória da posse que era concedida após um ano de morada permanente e cultura efetiva no lote. Após no mínimo quatro anos de emissão da Licença de Ocupação, o posseiro tinha direito a comprar o título e garantir a posse definitiva.

⁶⁵ Além da colonização no âmbito do PIC, o Projeto Fundiário Marabá também estava levando a cabo a regularização fundiária das glebas na região. O processo era feito por meio de discriminação das áreas públicas, com base na Lei 6.387, de 1976, que dispunha sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União. Esta discriminação era feita por etapas pelas Comissões Especiais de Discriminação de Terras Devolutas, coordenadas pelo INCRA. Em cada etapa uma área era discriminada e a Comissão lançava um edital convocando as pessoas que tinham posses de até 3 mil hectares naquela área. Os posseiros, grandes e pequenos, apresentavam então a documentação que tinham para comprovar a posse, e o INCRA realizava vistoria para averiguar se a terra tinha sido trabalhada ou se ainda estava com a mata nativa. A posse de duas vezes o tamanho da área desmatada

requeriam Licença de Ocupação tinham sido levados até o local e assentados pelo próprio INCRA. Em outros casos, tratava-se de posseiros que já estavam na área. Como explica um dos servidores entrevistados: “*A gente demarcava e assentava as pessoas. Assentava e depois retornava para ver se ele estava morando lá e dava o título para ele. Em outros casos, a gente chegava lá e a pessoa já estava lá. Aí fazia a vistoria de acordo com a benfeitoria e expedia o título*” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1977).

O interessado nestes autos (...) requer do Sr. Executor deste Projeto Fundiário Marabá, Licença de Ocupação de uma área de terras localizada no município de Marabá, (...). Pelo Laudo de Vistoria notamos que existe a utilização racional da terra. Há a fiel observância o Art. 102 da Lei 4.504/64, que para efeito de reconhecimento da ocupação diz: Art. 102 – “Os direitos dos legítimos possuidores de terras devolutas federais estão condicionados ao implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura e da morada habitual”. (...) No caso em exame, trata-se de posse situada em terras devolutas, na faixa descrita pelo Decreto-Lei nº 1.164/71, localizada no eixo dos cem quilômetros da rodovia Transamazônica, área considerada indispensável ao desenvolvimento e segurança nacionais. Posses legítimas, manifestadas por morada habitual e cultura efetiva aí localizadas, cabe ao INCRA o seu reconhecimento, nos precisos termos do Estatuto da Terra. A área ocupada é de difícil acesso, o que sobremodo acarreta dificuldades de um progresso maior em relação ao tempo de ocupação. Contudo, pelo interesse que vem demonstrando diante de tais obstáculos, e mais amparado pelo artigo 2º da lei 4.504/64, que assegura a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, o seu reconhecimento se impõe. Ressalte-se na oportunidade, que a política agrícola, face a legislação vigente, não só visa a regularização de terras como também atender os princípios de justiça social aliados ao aumento da produtividade, a fim de harmonizar a região com o processo de industrialização do país. De tudo que consta nos autos, sugerimos que através da regularização, seja destinada ao interessado uma área de cem hectares. Marabá, PA, aos 5.12.75 (Processo nº 395/75-PFM).

Tabela 8: Parecer jurídico do procurador do INCRA sobre a concessão de Licença de Ocupação

Uma vez obtida a Licença de Ocupação, os agricultores passavam a ter acesso a créditos do Sistema Nacional de Crédito Rural. Os servidores que trabalharam no PIC Marabá explicam que em alguns casos o INCRA construía uma casa de madeira nos lotes às margens da rodovia. Em outros casos, apenas levava a família ao lote demarcado, ainda com a mata nativa, e a deixava lá. Contam que muitas destas famílias – que às vezes eram deixadas nos lotes em aviões do exército, porque não havia acesso por terra – não

era concedida aos posseiros, e caso não tivessem desmatado nenhuma porção da mata, o INCRA não concedia a Licença de Ocupação. Dessa forma as glebas da região foram sendo discriminadas, as posses foram reconhecidas e as áreas restantes foram matriculadas em nome da União.

conseguiram ficar na terra. Muitos pegaram malária e outras doenças tropicais. Elas vinham de outros estados e não estavam acostumadas ao bioma amazônico, nem tinham as ferramentas necessárias e a experiência com o cultivo naquele tipo de terra. Era frequente a sede do Projeto Fundiário em Marabá ficar lotada de trabalhadores com malária, deitados na calçada, esperando atendimento médico.



Figura 38: Colonos da Transamazônica (Fonte: Uruará em Ação Blogspot)

A colonização da fronteira amazônica se deu não apenas pela ação do Estado; os trabalhadores também migraram para a região de forma espontânea – “espontânea” em contraposição à migração “dirigida” pelo Estado. Velho (1976) aponta que já havia uma onda de migrantes nordestinos para a região Norte desde os anos 1920, que passavam pelo Maranhão e com o tempo foram entrando mais para oeste, seguindo o curso do rio Tocantins. Hébette (2004) também descreve a forte migração “livre” de trabalhadores rurais vindos do Nordeste e dos estados de Minas Gerais e Goiás. Estes trabalhadores foram chegando e se estabelecendo em um primeiro momento no curso dos rios. Posteriormente, dirigiram-se cada vez mais para o centro, nas áreas de igarapés (cursos d’água) e de terras mais férteis ainda com mata nativa. Estas áreas eram de difícil acesso; para se chegar a elas era necessário andar horas a pé em picadas (trilhas) no meio da mata.

Após se estabelecerem e criarem um mínimo de condições de infraestrutura, os trabalhadores levavam suas famílias para a terra. Esta mudança incentivava também a vinda de parentes dos estados de origem, que geralmente se estabeleciam em áreas

contíguas. Contudo, Velho (1976) ressalta que as posses eram mais ou menos isoladas umas das outras para evitar problemas com as criações e para não ficarem muito visíveis, sob o risco de alguém os expulsar da área. Tanto Hébette (2004) como Velho (1976) chamam atenção para a alta rotatividade de posses que já existia nesta época. Em vista das condições árduas e das dificuldades encontradas na fronteira amazônica, muitos posseiros vendiam sua posse e iam tentar a sorte em outras regiões. Outros deixavam alguém em seu lote, geralmente os recém-chegados, enquanto iam para pequenas vilas que tinham postos de saúde e escola para seus filhos.

É possível observar esta rotatividade na ocupação dos lotes mesmo no âmbito do projeto de colonização oficial, como no exemplo abaixo, em que o indivíduo solicita ser incluído como colono do INCRA após adquirir uma parcela de outra pessoa. Atualmente, a transferência de lotes e o fluxo constante de pessoas nos assentamentos da região são avaliados como problemáticos para as políticas executadas pelo INCRA. Cabe frisar que os processos do arquivo, assim como os relatos dos servidores e as pesquisas realizadas na época indicam que a estadia transitória e a circulação de posses são formas características de ocupação da terra na região, e não exceções ou desvios à regra – esta fabricada pelo Estado.

Ilmo Sr. Executor do PIC-MARABÁ, João Paulo Pereira, brasileiro, casado, residente e domiciliado em Araguaína-GO, portador da identidade (...), vem com respeito e acatamento, solicitar de V. Sa. a inclusão como colono, pelo Projeto Integrado de Colonização de Marabá, assentando-o no lote 26 da gleba 26, sido na Rodovia Transamazônica, trecho Marabá/Altamira, em lugar de Cícera Rosana de Jesus do Nascimento Pereira, que requereu sua desistência do lote acima mencionado. O requerente, já foi selecionado pelo Setor de Assentamento e está apto a desempenhar os trabalhos como agricultor, observando o fiel cumprimento das normas do Órgão, bem como responsabilizar-se por todo e qualquer débito do ex-parceleiro. Marabá, 21 de julho de 1975 (Processo nº 343/75 PIC-Marabá).

Tabela 9: Ofício que solicita a transferência de lote de um colono para outro

Frequentemente, as áreas ocupadas pelos posseiros coincidiam com áreas visadas por grileiros e com grandes posses regularizadas pelo Estado. Isso era a causa de muitos conflitos violentos e mortes na região. Nesses conflitos os posseiros geralmente contavam com assessoria jurídica e representação da Comissão Pastoral da Terra e de outras

entidades como a FASE (Almeida, 2006; Assis, 2007). Velho (1976) também identifica como lideranças um grupo de trabalhadores que tinha, além das posses, uma ligação com o pequeno comércio e fazia a intermediação entre os posseiros mais empobrecidos – que nem sempre podiam se deslocar até a cidade para fazer compras – e o grande comércio dos centros urbanos. Esse papel atualmente é exercido pelos presidentes de associação. Hébette (2004) assinala que estes colonos independentes já estabeleciam associações locais em defesa de seus interesses, uma vez que os sindicatos estavam controlados por partidários do regime militar. Posteriormente, como descreve Assis (2007), os trabalhadores da região de Marabá foram se organizando, já no contexto da redemocratização, e conseguiram formar oposições sindicais às chapas ligadas ao regime militar, estabelecendo-se depois como representantes dos trabalhadores rurais.

Esta forma de ocupação “espontânea” das terras da fronteira amazônica difere da colonização oficial feita pelo INCRA. Embora no caso citado acima o perfil dos colonos assentados no âmbito do PIC fosse o mesmo dos “autônomos” – trabalhadores pobres vindos do Nordeste e de outros estados –, a forma de acesso à terra era diferente. Os posseiros “espontâneos” ingressavam na terra por conta própria, demarcavam sua parcela, desmatavam e iniciavam as culturas. Quando o INCRA chegava para fazer a discriminação, eles já estavam na área. Ou, em alguns casos, grileiros e posseiros maiores os expulsavam antes que eles pudessem adquirir o direito à posse. Já na colonização oficial, o acesso à terra era garantido pelo INCRA desde o início do processo. Os trabalhadores eram levados aos lotes em veículos oficiais, e em alguns casos eram trazidos de seus locais de origem. Os servidores mais antigos relatam que os trabalhadores se reuniam na sede do projeto fundiário (atuais Superintendência e Unidades) e de lá eram levados em caminhões do INCRA para a área onde seriam assentados. Na maioria destas áreas não havia condições básicas de moradia e saneamento, e o atendimento à saúde era precário.

Hébette (2004) destaca a precariedade e a artificialidade da colonização levada a cabo pelo INCRA no escopo do PIC. Os custos despendidos pelo Estado eram altíssimos e o projeto não levou em conta as particularidades regionais, traçando artificialmente divisões no papel e aumentando ainda mais a desigualdade na região. É preciso lembrar que o INCRA também trabalhava na regularização de grandes posses que se tornaram grandes

propriedades. Os posseiros que se estabeleceram na região de forma “espontânea” conseguiram ficar em melhores condições do que os colonos que se deslocaram para a Amazônia iludidos pela propaganda oficial (Hébette, 2004).

No livro “Memórias do INCRA 35 anos” (2006), alguns servidores compartilham suas experiências de trabalho nos projetos fundiários da Amazônia (principalmente no Acre, Rondônia e Pará) e relatam as dificuldades dos colonos que chegaram à região ainda nos anos 1970, vindos de diversas partes do Brasil. Destacam a coragem e o pioneirismo destes trabalhadores jogados à própria sorte em áreas inóspitas que não correspondiam à propaganda estatal veiculada em seus estados de origem. As experiências compartilhadas no livro vão ao encontro das narrativas dos servidores de Marabá. Ambas revelam um pioneirismo também por parte dos servidores da autarquia, que tinham de se deslocar em condições precárias para vistoriar e demarcar terras virgens e para assentar os colonos em seus respectivos lotes. Estas condições adversas enfrentadas pelos servidores antigos são frequentemente mencionadas por eles quando os servidores mais novos reclamam das condições precárias atuais. As referências à precariedade das estradas e das condições de trabalho vivenciadas pelos “antigos” constituem o significado do que era ser servidor do INCRA naquela época. Esse significado é construído na interação com os servidores mais novos, que são os interlocutores dos relatos de um tempo em que ser servidor do INCRA significava trabalhar em condições muito mais difíceis do que as atuais.

4.3 O servidor no “tempo do GETAT”: regularização fundiária com organização militar

Para além da discussão sobre a eficácia do projeto de colonização do governo militar, é importante destacar que o INCRA tinha grande poder e centralidade na região amazônica naquele período. Hébette (2004) destaca que “*na lógica do preconceito do ‘vazio demográfico’, como, por via de consequência, na lógica também administrativa, o INCRA se viu investido de enormes poderes; nos seus primórdios, encarregou-se de todas as funções públicas em relação aos colonos, tornando-se, de certa maneira, na Amazônia, um Estado dentro do Estado*” (Hébette, 2004, p. 208). Com efeito, as ações do INCRA iam além da discriminação e demarcação de terras e assentamento dos colonos. A autarquia

também possuía médicos, enfermeiros e assistentes sociais, que eram responsáveis pelo atendimento à saúde dos colonos. Uma servidora enfermeira relata que já fez muitos partos na época da Transamazônica. O médico da SR, que faleceu durante a realização da pesquisa, trabalhou décadas no atendimento a colonos e a outros servidores.

Não apenas eram diversos os serviços prestados pelo INCRA como também eram significativos os recursos destinados à autarquia para a realização do projeto de colonização. A colonização da Amazônia era prioritária para o governo militar e muitos recursos foram investidos em equipamentos, infraestrutura e contratação de pessoal. No livro “Memórias do INCRA 35 anos”, os servidores relembram a rigidez e a eficiência que caracterizavam o trabalho no órgão na época. Os projetos fundiários da Amazônia tinham como executores chefes militares de alto escalão, e principalmente na região de Marabá, estratégica do ponto de vista geopolítico e marcada por intensos conflitos pela terra, não se pouparam recursos para o projeto de regularização fundiária. Em 1980 foi criado o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) com sede em Marabá, que tinha como objetivo diminuir o alto número de conflitos na região por meio da regularização fundiária. O Grupo era ligado diretamente ao Conselho de Segurança Nacional da Presidência da República e existiu até 1987.

Os relatos sobre “o tempo do GETAT” ressaltam a abundância de recursos e o caráter prioritário que ele tinha na região. Um servidor discorre sobre o trabalho no GETAT durante o regime militar e relata que *“era um regime totalmente diferente, militarizado, era duro, regime fechado mesmo, tinha que dar conta do serviço, era tudo monitorado e vigiado mesmo. Um dia eu passei a noite aqui, porque o presidente ia chegar e a gente tinha que passar essa programação tática para ele. (...) Nessa época era muito diferente. Mas tinha muito mais recurso, se quisesse comprar vinte carros no outro dia, comprava, tinha muito apoio. Hoje está mais difícil, mais controlado...”* (Servidor da SR-27, no INCRA desde 1976). A fala revela a facilidade que o GETAT tinha para a obtenção de recursos necessários à execução dos trabalhos, o que é reforçado pelo seguinte relato de um outro servidor: *“No regime militar aqui era uma área especial, então nós tínhamos mais recurso, mais atenção do governo da parte da reforma agrária para esta região aqui, que era o GETAT. Então, em relação a este detalhe, era melhor porque nós não éramos*

ligados ao INCRA, éramos ligados diretamente à secretaria do CSN. Então era mais rápida a ação, era muito mais rápido porque tinha mais recurso” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1982).

As narrativas sobre o tempo do GETAT destacam também a organização militar do órgão e sua eficiência para cumprir metas. Os relatos indicam que ser servidor na época no GETAT significava ver as coisas acontecerem e ter maiores condições para realizar o trabalho. Quando refletem sobre o período os servidores geralmente estão comparando aquele tempo com os dias de hoje. Citar o GETAT acaba servindo como uma base de referência para criticar a falta de prioridade dada ao INCRA atualmente: *“A gente fala e o pessoal pensa que é saudosismo; não é saudosismo. A gente fala assim, a gente acha que o GETAT trabalhou muito e talvez até melhor que o INCRA, mas em função exatamente das metas, metas que eram definidas. Veja bem, o GETAT em cinco anos ele emitiu aqui aproximadamente 25 mil títulos, que é um número expressivo se comparado com o INCRA, que praticamente emite muito poucos títulos por ano, praticamente nenhum aqui nessa área. (...) Ele emitiu esses 25 mil títulos e então jogou um balde de água fria nesses conflitos da região. Acabar não acabou porque era muito difícil. Mas chegou a taxas baixíssimas de conflitos”* (Servidor da SR-27, no INCRA desde 1977).

Os servidores antigos que frequentam a sala do arquivo, onde geralmente passam pela tarde e tomam um café, contam que no tempo do GETAT os processos eram muito mais organizados. Com o tempo as coisas foram ficando desleixadas, e agora os processos são feitos de qualquer jeito, as folhas numeradas à mão, a capa com o título colocado de qualquer jeito, folhas faltando... Eles recordam que nada daquilo era admitido no tempo do GETAT. O responsável pelo arquivo relata que periodicamente a chefia passava fiscalizando as salas e, no caso do arquivo, se uma pasta estivesse colocada fora do lugar, ele teria de responder e poderia até mesmo ser demitido. Os servidores explicam que naquela época não era permitido chegar atrasado ou faltar sem uma boa justificativa, ao passo que hoje as pessoas se atrasam e faltam frequentemente, e isso não gera nenhuma repreensão por parte dos superiores. Mas em suas conversas sobre o tempo do GETAT aparecem também as lembranças ruins sobre as condições áruas de trabalho no campo que tiveram de enfrentar. Quase sempre era necessário entrar na mata para acessar os lotes

dos colonos, e a viagem demorava muitas horas, rodando em estradas de terra cheias de buracos e em carros sem nenhum conforto. Quando chegavam ao destino dormiam em barracos de palha improvisados ou no próprio veículo. Um dos servidores afirma que hoje se viaja em caminhonetes confortáveis com ar condicionado e ainda assim os novatos reclamam.

Outro tema que surge nas tardes de conversa na sala do arquivo é a diferença entre os colonos do tempo do GETAT e os clientes atuais. Este tema foi trazido à tona por uma servidora que contou que estava atendendo uma cliente na Sala da Cidadania quando chegou um presidente de associação e a moça começou a chorar. Aquele homem tinha matado seu irmão, mas atualmente era o presidente da associação de assentados do PA. A servidora usa este exemplo para dizer que o INCRA deveria ter um controle maior sobre sua clientela e saber quem está assentando nos lotes da Reforma Agrária. Antigamente, para que um colono fosse assentado, ele tinha de trazer um “comprovante de bons antecedentes”. De fato, nos processos do PIC–Marabá consultados os pleiteantes anexavam um atestado de bons antecedentes da polícia à documentação pessoal. A servidora conclui afirmando que hoje em dia o INCRA assenta qualquer pessoa, inclusive quem já tem passagem pela prisão⁶⁶, e que o órgão deveria se assegurar de que o candidato é realmente trabalhador rural antes de assentá-lo.

Interessada em saber mais sobre o tema, pergunto aos servidores antigos como era a relação com os colonos na época do GETAT. Eles relatam que antigamente também havia atendimento a colonos na sede do órgão. Eles iam lá frequentemente, mas de forma individual, e não representados por movimentos sociais, que não eram muito ativos durante o governo militar. De acordo com um servidor, “*esses acampamentos não existiam na época do GETAT. Prendia-se todo mundo, não deixavam, nem se falava em acampar. Com o advento da democracia eles começaram, esses movimentos sociais*” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1976). Os servidores de Tucuruí também relatam como era a relação com os colonos: “*Naquele tempo não tinha negócio de invasão de fazenda, não tinha invasão de nada; naquele tempo o INCRA fazia era demarcação, levava e assentava a pessoa lá no lote*” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1982). “*Na época do GETAT não tinha tanto*

⁶⁶ Quem ocupa terras tem grande probabilidade de já ter tido passagem pela prisão.

essa organização, essa coisa do movimento social. O público vinha aqui na Unidade. Nessa época dos militares, do GETAT, a ideia era dar celeridade para a emissão de títulos, era muito célere a entrega de títulos. Eu acho que com a chegada do INCRA tanto a Unidade como a SR(27) começaram a fazer aquele papel, aquela coisa de assistencialismo ao colono” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1983).

Esses relatos são importantes porque expressam a percepção dos servidores que passaram pela experiência de trabalhar no projeto de colonização durante o regime militar e que, portanto, vivenciaram um tipo diferente de relação com os clientes. As histórias contadas pelos servidores antigos revelam como eles experimentaram em seu cotidiano de trabalho o processo de mudança pelo qual o INCRA passou: de um órgão destinado a executar uma das políticas prioritárias do governo militar para uma autarquia altamente permeável aos movimentos rurais organizados. Ser servidor do INCRA/GETAT no tempo da colonização significava trabalhar em um órgão de extrema importância e prestígio na região, estando associado a uma rotina de trabalho rígida, mas eficiente, para a qual não faltavam recursos e planejamento. Ser servidor nessa época também estava associado a uma relação de maior controle sobre os colonos. Os antigos expressam que na sua percepção o INCRA tinha então maior condição de gerir a organização das pessoas na terra. Nos projetos oficiais, a seleção e o assentamento dos colonos eram feitos pelos servidores, assim como a gestão de várias aspectos da vida dessas pessoas, como saúde, educação e moradia. Como descrevo a seguir, com a redemocratização o INCRA perdeu prioridade e recursos, e os movimentos sociais ganharam protagonismo. Nesse contexto, ser servidor do INCRA não conferia mais o mesmo prestígio e estava associado agora a outras rotinas e formas de trabalhar.

4.4 Redemocratização: da colonização à reforma agrária

Os servidores antigos apontam que uma das principais diferenças entre o trabalho do GETAT/INCRA e o trabalho da SR hoje é o fato de que antes o órgão escolhia e assentava os colonos em seus lotes e hoje a seleção é feita pelos movimentos. Os servidores não encaminham mais os colonos à terra, eles já estão lá quando o INCRA chega. A passagem desta forma anterior de distribuir terra para a atual teve início no contexto da redemocratização. Neste período, entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, o

formato atual de acesso à terra foi concebido.

A diferença entre o acesso à terra no programa de colonização e a reforma agrária foi anunciada já no primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária⁶⁷: *“procurar-se-á diferenciar, de forma nítida, o processo de criação de novas unidades de produção decorrentes do Programa Básico de Reforma Agrária, daqueles assentamentos resultantes do Programa de Colonização (...). No Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, a concepção do projeto técnico contará, em todos os níveis e fases, com uma participação direta dos beneficiários, em particular no que se refere às decisões sobre as formas possessórias e de uso da terra”* (Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985).

A análise dos processos de desapropriação dos anos 1980 e as narrativas dos servidores são fundamentais para compreender este período de redefinição do papel do INCRA. A partir da redemocratização, servidores e clientes passam a se associar de formas diferentes, agora com a representação dos movimentos sociais. Ser servidor da autarquia não significava mais trabalhar em um órgão que tinha poder e controle sobre a ocupação do território. O trabalho cotidiano dos servidores passou a envolver cada vez mais o diálogo com os movimentos sociais e a gestão compartilhada do controle da ocupação do território.

Um dos servidores discorre sobre o período de transição democrática, que em Marabá correspondeu ao fim do GETAT e à descentralização, já que a conexão com o Conselho de Segurança Nacional da Presidência havia sido desfeita: *“Aí terminou o período deles*

⁶⁷ O I PNRA estabeleceu metas ambiciosas para a reforma agrária, como o assentamento de 1,4 milhão de famílias entre 1986 e 1989. O Plano teve um caráter progressista e definiu como objetivo a promoção da justiça social e a garantia do direito à cidadania ao trabalhador rural. Com efeito, o PNRA *“desponta como uma exigência de justiça social, enquanto resposta adequada à compensação da enorme dívida social da Nação para com a maioria da população rural, estigmatizada pela pobreza”*. O Plano também determina como prioritária a participação da sociedade civil no processo de reforma agrária: *“é imprescindível que seja estimulada e garantida a participação das diferentes instituições, sindicatos, associações, grupos e movimentos através de canais que a viabilizem democraticamente, objetivando constante interação com os trabalhadores assentados”*. Para a execução da Reforma Agrária o PNRA define como programa básico o assentamento de trabalhadores rurais: *“O Programa Básico, definidor e configurador do processo de transformação das relações de propriedade e das melhorias de condições de acesso à terra, é o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (...). A Reforma Agrária se concretizará por intermédio do assentamento de trabalhadores rurais em terras agrícolas, de preferência nas regiões onde habitam, democratizando o acesso à terra nos termos da legislação em vigor e considerando a diversidade e as especificidades locais e regionais”* (Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985).

(militares), acabou o GETAT e voltou o INCRA a assumir as terras aqui na região. De 87 para frente, novamente mudou o foco da reforma agrária, que era a colonização, antigamente a meta principal do INCRA. Ai, de 87 para frente, eles enfatizaram mais a criação de PA (Projeto de Assentamento). Então, de 87 para cá, começaram a ser criados os PA da forma que vêm funcionando até hoje” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1977).

A mudança do contexto militar de atuação do GETAT para um contexto democrático, no qual a colonização não era mais prioridade e a instituição não tinha o mesmo poder, gerou algumas incertezas em um primeiro momento. Esta indefinição sobre qual seria o lugar dos colonos, agora representados por movimentos sociais, e sobre como o INCRA deveria agir ante essa mudança é descrita pela servidora que analisa a relação com os movimentos no passado e atualmente. Note-se que um dos pontos levantados por ela é a desorganização do ambiente de trabalho ocasionada pela situação na qual os clientes passaram a se comportar de forma diferente, com menos receio e de forma menos formal, como se o órgão não tivesse regras, normas e controle.

S: *“Hoje os movimentos sociais têm mais força, eu acho. Os movimentos sociais têm mais liberdade aqui na SR, eles já têm mais voz aqui. Mas também porque o país mudou, né? As pessoas têm mais liberdade para protestar, para reivindicar. Antigamente, a gente trabalhava no GETAT, parecia que era mais assim, as pessoas que vinham aqui tinham mais receio, eram mais, aquela coisa assim mais formal, mais organizada. Dá para entender que fossem mais organizados porque a gente vivia num regime militar, né?”*

C: *Os movimentos vinham aqui na época?*

S: *“Na época do GETAT era mais reprimido isso aí, até porque o governo era militar era diferente. A coisa começou a mudar mesmo depois que acabou o regime militar, aí foi mudando. Aí passaram a criar os movimentos sociais. Eu acho assim, hoje até que a coisa está começando a tomar forma porque de início parece que estava todo mundo achando que a coisa tinha que ficar avacalhada, todo mundo queria chegar aqui achando que o INCRA não tinha regra, não tinha norma, e não é por aí. Eu acho que tem que ter norma, tem que ter controle. A pessoa chegar aqui no INCRA e achar que tem que atender de qualquer jeito, tem de fazer de qualquer jeito, não é assim... E eu percebi muito isso quando mudou para a democracia. E hoje parece que já tá mais assim, cada um sabendo qual é o seu lugar, já tá acomodando mais. Estão se organizando melhor, associações, sindicatos, todo mundo tá sabendo qual é o seu papel. Ai eu estou achando que está começando a melhorar. Mas passou uma época que foi muito desorganizada”* (Servidora de Marabá, no INCRA desde 1983).

Em uma análise sobre o período em que esteve à frente da Diretoria de Recursos Fundiários do INCRA, entre 1985 e 1986, Moacir Palmeira também relata este clima de indefinição e mudança que caracterizou a autarquia durante a redemocratização. Ele compunha a equipe dirigida por Nelson Ribeiro, então Ministro do MIRAD (Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária), e composta por estudiosos da questão agrária e formuladores do I PNRA, como José Gomes da Silva, presidente do INCRA, e Alfredo Wagner de Almeida, chefe da Coordenadoria de Conflitos Agrários.

Palmeira (1994) destaca dois aspectos que encontrou ao chegar ao INCRA e que dificultaram o trabalho de sua equipe: o forte *lobby* patronal e a segmentação entre servidores, que constituíam diversos grupos, mais parecidos a facções, cuja divisão nada tinha a ver com posições políticas ou ideológicas, mas sim com redes de relações pessoais de pessoas que se conheciam há anos. *“Diferentemente de um modelo weberiano de burocracia em que prevalecem regras abstratas e pessoais, e onde a hierarquia administrativa é um princípio essencial, o que encontrei foi uma burocracia segmentada em verdadeiras facções, cujos recortes não se confundiam com divisões funcionais, e tampouco com linhas político-partidárias, ou com eventuais diferenças de concepção do que fosse reforma agrária ou do que devesse ser a atuação do INCRA”* (Palmeira, 1994, p. 54).

A questão da segmentação entre os servidores da autarquia é relevante e atual. No caso citado por Palmeira (1994), ela tinha implicações negativas. Ordens de serviço ou rotinas comuns do expediente não eram seguidas, por exemplo, porque juntavam pessoas de facções diferentes. Voltarei à questão da segmentação interna mais adiante. Agora é importante retomar o tema do *lobby* patronal e de como a equipe que assumiu a pasta da reforma agrária em 1985 tentou lidar com ele. Palmeira relata: *“Quando ocupei a diretoria do INCRA, deparei-me com uma série de mecanismos extremamente complicados operando. Além de certos casos já bastante conhecidos de troca de favores entre funcionários, e do apadrinhamento de funcionários por políticos, mecanismos típicos do “estado cartorial”, deparei-me com situações surpreendentes, como a presença permanente de representantes de escritórios de advocacia de São Paulo dentro do órgão, com livre acesso aos processos e a funcionários de diferentes níveis, ou o cerco a diretores*

e funcionários exercido por lobistas nos corredores e antessalas, tentando constrangê-los a cederem às suas solicitações” (Palmeira, 1994, p. 54). Juntamente com outros dados encontrados na pesquisa ao arquivo da SR(27) e nas entrevistas com servidores antigos, este relato sobre a situação do INCRA no contexto da transição democrática fornece um quadro elucidativo de como a autarquia foi se transformando ao longo dos anos⁶⁸.

Um dos primeiros passos da mudança em direção a um maior acesso ao INCRA por parte dos trabalhadores rurais foi dado nos anos de 1985 e 1986. Alfredo Wagner (Dias, 2009) explica que devido ao agravamento da tensão relacionada à disputa pela terra no contexto da transição democrática – notadamente com a estruturação da UDR (União Democrática Ruralista), que adotava uma postura beligerante –, o ministro Nelson Ribeiro constituiu uma Coordenadoria de Conflitos Agrários no Ministério. Esta Coordenadoria ficou a cargo de Alfredo Wagner e tinha como função levantar todas as áreas de conflito e tomar ações para agilizar a reforma agrária nelas. Uma das medidas foi estabelecer um acesso constante, com telefone a cobrar, para que as pessoas ligassem e denunciassem os conflitos (Dias, 2009). As principais áreas de tensão eram terras públicas da região norte, que haviam sido recentemente concedidas a grandes grupos agropecuários e a empresários do sul e do sudeste (Palmeira, 1994).

Estas áreas foram definidas como prioritárias para desapropriação e reforma agrária. Ao longo do tempo os posseiros foram se estabelecendo em porções destas grandes propriedades não exploradas, entrando pelas áreas de mata, não beneficiadas, conforme o processo descrito acima. Quando os gerentes ou trabalhadores da propriedade⁶⁹ se deparavam com as posses já formadas o conflito era violento, pois ambas as partes geralmente andavam armadas. A priorização destas áreas para desapropriação esbarrou no

⁶⁸ Há um contraste marcante entre o relato do autor e a situação atual observada na pesquisa de campo. As lideranças sindicais e os representantes dos trabalhadores rurais estão presentes cotidianamente na Superintendência, cercando servidores e consultando processos quando de seu interesse. Advogados e lobistas de grandes proprietários ainda se fazem presentes na SR, mas a presença de representantes dos trabalhadores rurais é mais massiva e constante.

⁶⁹ Raramente os proprietários das grandes fazendas do sul e sudeste do Pará vivem em suas propriedades. A maioria é tocada por um gerente, e o proprietário as visita às vezes. Em muitas das reuniões de mediação de conflitos da Ouvidoria Agrária na SR(27) os gerentes estavam presentes representando os proprietários.

interesse dos grandes proprietários, que, de acordo com Alfredo Wagner, fizeram uma forte pressão que culminou na saída da equipe de Nelson Ribeiro⁷⁰: *“Então, isso gerou um conflito inimaginável, e nós tivemos que receber políticos, lobistas e ‘emissários’ portando explicações quanto ao imóvel. O Jornal do Brasil publicou uma reportagem imensa na época, mostrando quantos políticos haviam telefonado para o Incra, objetivando algum grau de ingerência quanto aos incentivos fiscais. Era uma coisa inimaginável... Quando não chegamos a receber telefonemas da própria Presidência da República. Pessoas que se intitulavam ajudantes de ordem nos comunicavam o seguinte: ‘de ordem do Sr. Presidente...’ Você imagina?”*(Dias, 2009, p. 9). Este é o mesmo clima relatado por Palmeira (1994), que explica como esses interesses privados aliados aos círculos burocráticos e a grupos políticos que compunham o governo do então Presidente José Sarney minaram a implementação do I PNRA.

Voltando à questão do acesso dos trabalhadores ao INCRA a partir da redemocratização, é importante lembrar que, embora tenha sido curta, esta gestão mais favorável à reforma agrária teve papel fundamental no processo de abertura. Palmeira (1994) assinala que sua equipe utilizou a ampliação do acesso dos trabalhadores à sede nacional da autarquia para neutralizar o forte *lobby* dos proprietários, já impregnado no cotidiano de trabalho do INCRA Sede: *“Só ao abriremos as portas do INCRA aos trabalhadores é que esse quadro foi alterado. Inicialmente tímidos, limitando-se aos contatos com aqueles diretores e assessores que conheciam, os trabalhadores foram aos poucos descobrindo os meandros da burocracia e aprendendo a exercer sua pressão até sobre os escalões mais baixos. Então ocorreu um fenômeno curioso: se a presença de representantes dos proprietários não assustava, a visita de grupos de trabalhadores rurais, alheios aos mecanismos de convivência que associavam proprietários e burocratas e às regras ‘diplomáticas’ da casa, causava medo. Com medo, os próprios funcionários vieram se queixar dessa nova presença. Quando isso aconteceu, tivemos condições de fazer que as regras de acesso a funcionários e a processos fossem efetivamente cumpridas e aplicadas a todos”* (Palmeira, 1994, p. 55).

⁷⁰ Após a gestão de Nelson Ribeiro, que foi de abril de 1985 a maio de 1986, houve uma sucessão de outros quatro ministros do MIRAD no governo Sarney (1985-1989): Dante de Oliveira, Marcos Freire, Jader Barbalho e Leopoldo Pacheco Bessone. Em 1989 o ministério foi extinto e o INCRA foi incorporado ao Ministério da Agricultura.

Ao mesmo tempo que estas mudanças estavam ocorrendo na sede nacional do INCRA, em Marabá o GETAT continuava existindo. Seu executor agora não era mais um militar, mas sim um civil – o advogado especialista em direito agrário e fundiário Ronaldo Barata⁷¹ –, e os primeiros processos de desapropriação começaram a tomar corpo na região. O sul e o sudeste do Pará eram zonas prioritárias para reforma agrária devido ao alto número de conflitos violentos, que se acirraram durante o período de transição democrática, quando recrudesceram tanto as ações de ocupação dos posseiros quanto a ofensiva por parte da UDR (Almeida, 2006). Muitas das propriedades definidas pela Coordenadoria de Conflitos Agrários como prioritárias para desapropriação estavam localizadas na região. Em conformidade com a estratégia de abertura do INCRA, uma reunião com representantes dos trabalhadores rurais da região de Marabá foi realizada em Brasília. Nesta reunião, gestores e técnicos do INCRA, juntamente com líderes sindicais e representantes da CPT, definiram as áreas prioritárias para desapropriação. Todos os processos de desapropriação consultados no arquivo da SR que tiveram início nos anos 1980 faziam referência a esta reunião e às diretrizes definidas por ela. Suas páginas iniciais apresentavam uma cópia do ofício informativo da reunião.

Ofício/CAC/MiRAD/n° 8 Brasília, 5 de fevereiro de 1986

Excelentíssimo Senhor Ministro,

Nos dias 3, 4 e 5 de fevereiro foram realizados inúmeras reuniões de trabalho relativas aos conflitos de terra na região sudeste do Pará. Participaram destas reuniões cerca de 40 (quarenta) trabalhadores rurais dos Municípios de Marabá, Rio Maria, Conceição do Araguaia e São João do Araguaia. Participaram também representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Comissão Pastoral da Terra do Araguaia-Tocantins, além de inúmeros técnicos deste Ministério vinculados aos seguintes órgãos: Diretoria de Recursos Fundiários (DF-INCRA), Coordenadoria de Administração de Conflitos (SG-MIRAD) e Unidade Executiva de Conceição do Araguaia (GETAT) e Grupamento Fundiário (GF-GETAT).

A partir do exame detido de cada situação de conflito foram delineadas as seguintes medidas que ora apresentamos à apreciação superior de Vossa Excelência.

Aguardando manifestação de Vossa Excelência aproveito o ensejo para apresentar meus protestos de estima e consideração,

Atenciosamente,

⁷¹ Barata é autor do livro “Inventário da violência: crime e impunidade no campo paraense (1980-1989)”, que documenta e sistematiza os casos de violência contra trabalhadores rurais da região a partir de arquivos da CPT e da própria experiência do autor como coordenador do GETAT e delegado regional do MIRAD. Além de cargos no INCRA, Barata também foi presidente do ITERPA e assessor de assuntos fundiários do governo do Pará.

Alfredo Wagner Berno de Almeida, Coordenador da Secretaria de Políticas e Articulação, Secretaria Geral MIRAD (Processo Fazenda Água Fria, GETAT n° 027/86).

Tabela 10: Ofício informativo da reunião entre trabalhadores de Marabá e servidores do INCRA realizada em Brasília em fevereiro de 1986 para a definição de áreas prioritárias para desapropriação

Ao ofício estão anexadas as medidas específicas delineadas na reunião, que consistem em uma série de providências a serem tomadas para a desapropriação de cada fazenda. Estas medidas ilustram o caráter emergencial que a desapropriação de áreas em conflito tinha adquirido na nova democracia e no escopo no I PNRA. A seguir descrevo alguns processos de desapropriação que tiveram início em decorrência da realização desta reunião em Brasília.

Fazenda Santa Cruz: o GETAT deverá remeter até o dia 13 de fevereiro a documentação alusiva ao caso para o MIRAD. Tem-se sentença tramitada em julgado. O Imóvel, entretanto, não é titulado e os posseiros foram assentados pelo INCRA antes da própria criação do GETAT. A procuradoria deverá examinar o caso e apresentar solução até a primeira semana de março; **Fazenda Marajoara:** levantamento e estudar imediata instrução de processo de desapropriação; **Fazenda Flor da Mata:** verificar se foi ou não titulada. Se titulada proceder a levantamento e instruir processo de desapropriação. Caso contrário, cancelar os compromissos e rever os procedimentos; **Fazenda Airaporã:** aguardando INCRA (Pará) para descaracterização do imóvel enquanto empresa rural (Processo Marajoara, UACA n° 54102000104/85-86).

Tabela 11: Medidas definidas como necessárias à desapropriação de fazendas na reunião com lideranças em Brasília

4.4.1 Processos de desapropriação

Na consulta ao arquivo foram encontrados vários processos de desapropriação iniciados após 1985. São processos longos, que em geral vão até meados dos anos 1990, e por isso são testemunhos da transformação pela qual o INCRA passou neste período. A seguir ressaltos alguns dos elementos que marcaram essa transformação e que evidenciam mudanças no que significava ser um servidor do INCRA: (a) as formas de nomeação pelas quais os servidores se referiam aos clientes nos processos; (b) as posições diversas dos servidores em relação à reforma agrária e à desapropriação expressa em pareceres internos; (c) as posições dos proprietários cujas terras estavam sendo desapropriadas, expressas em cartas enviadas ao INCRA; (d) o lugar da tensão social como aspecto fundamental para a

desapropriação; (e) e a forma de participação das entidades representantes dos trabalhadores rurais nos processos de desapropriação.

4.4.1.1 Categorias

Os processos analisados tiveram início durante a vigência do GETAT e foram concluídos depois que a sede em Marabá voltou a ser parte do INCRA. Por esta razão alguns têm duas capas e dois números diferentes. Por terem demorado muitos anos até serem concluídos, eles são longos, com centenas de páginas divididas em dois ou três volumes.



Figura 39: Processo de desapropriação com capa do GETAT

Todos os processos iniciam-se com um documento intitulado “Exposição de Motivos”. Por meio deste ofício o gestor do INCRA justifica a necessidade de desapropriação a partir dos seguintes argumentos: volta à democracia; surgimento do PNRA; existência de conflitos graves na região que requerem ações imediatas; reunião das lideranças com os gestores do INCRA nacional que definiu as orientações para a ação emergencial do órgão; e definição da área em pauta como prioritária para a reforma agrária.

Com a nova república, surgiu a ideia de um Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, este a ser articulado e executado pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD. A Sistemática de elaboração do referido Plano atribuiu às Unidades da Federação, através dos seus órgãos regionais e seguimentos da sociedade tais como: CPT, STR, etc., incumbência para elaboração do Plano Regional da Reforma Agrária – PRRA. Antes mesmo da aprovação e publicação do PRRA, emergiu em nossa região, a necessidade de execução do mesmo em virtude dos inúmeros conflitos originados pela posse da terra entre posseiros e proprietários.

Dentro deste espírito a Secretaria de Política e Articulação do MIRAD nos dias 3, 4 e 5 de fevereiro do corrente ano, promoveu reuniões de trabalho relativas aos conflitos de terra na região sudeste do Pará. Participaram dessa reunião trabalhadores rurais, Presidentes de Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Representantes da CONTAG e Técnicos vinculados ao MIRAD. Como consequência da reunião, delineou-se as áreas de tensão e as medidas a serem aplicadas para cada conflito (...). Dentre estas medidas prevaleceu a proposta de Desapropriação para a maioria das áreas objeto de Reforma Agrária, dentre elas podemos destacar a Fazenda (...). Contudo após levantamento técnico-agronômico, efetuados por servidores deste órgão, constatou-se a presença de colonos os quais disputam com o proprietário a posse das terras, tendo inclusive tal situação alcançado a esfera judicial, o que de certa forma aumentou ainda mais a tensão social na área. Como a área em pauta é considerada emergencial para fins da Reforma Agrária, e considerando a eminência de um conflito generalizado que trará certamente problemas sociais relevantes, nos deixam convictos que o dispositivo da Desapropriação além de sanar este possível problema, atenderá as famílias sem terras que habitam aquela região (Processo Fazenda Abaeté, GETAT nº 1.530/86).

Tabela 12: Exposição de motivos para a abertura do processo de desapropriação

É interessante notar que na exposição de motivos aparecem quatro categorias diferentes para nomear aqueles que passariam a ser clientes do INCRA após a criação do assentamento: posseiros, trabalhadores rurais, colonos e famílias sem terra. O fato de que quatro diferentes nomeações aparecem em um mesmo documento é elucidativo da diversidade de formas possíveis para se referir a estes indivíduos no momento da transição democrática. Embora a categoria “sem terra” estivesse ganhando importância no país, notadamente a partir das ações do MST no sul, no Pará os indivíduos que pleiteavam terra de reforma agrária eram em grande parte posseiros e em alguns casos colonos. Embora a referência a “posseiros”, “ocupantes” e “trabalhadores rurais” fosse mais comum nos processos, às vezes apareciam categorias como “invasores” e “invasão”, notadamente nas cartas enviadas pelos proprietários e nos pareceres dos servidores com posições menos favoráveis a estas “ocupações”.

4.4.1.2 Posições dos servidores

Ser servidor do INCRA, no passado como hoje, significa estar associado a uma série de elementos humanos e não humanos. Além dos clientes, lideranças de movimentos, gestores e partidos políticos, o cotidiano de trabalho dos servidores da SR é marcado pela presença de instrumentos como: GPS, mapas, memoriais descritivos, mensurações cartográficas e topográficas, formulários, sistemas operacionais informatizados, ofícios e, principalmente, processos. Os processos que circulam no INCRA são de vários tipos: processos de licitação, processos de concessão de créditos, processos de criação de assentamentos, processos individuais de cada família assentada e processos de desapropriação.

Um processo de desapropriação, como os analisados nesta seção, é formado pelas chamadas “peças técnicas”. Estas peças são documentos diversos, como: ofícios, relatórios de vistoria, mapas, pareceres de servidores, pareceres jurídicos da procuradoria, despachos internos entre diferentes setores da autarquia e entre a regional e a Sede, cartas dos sindicatos e dos proprietários, atas de reunião, boletins de ocorrências, acordos e sentenças judiciais, recortes de jornais, além de outros elementos que constituem provas e evidências que fundamentam a desapropriação.

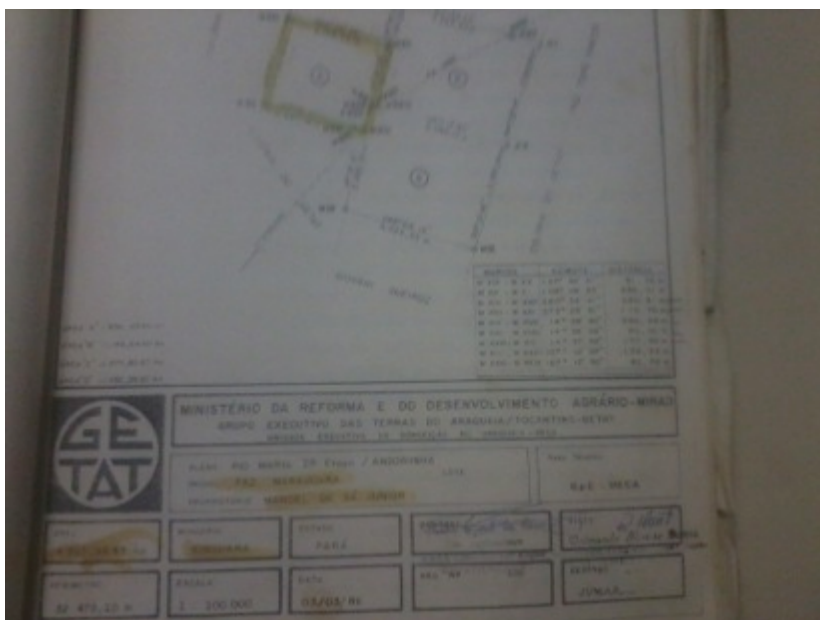


Figura 40: Peça técnica de processo de desapropriação

As peças que conformam os processos de desapropriação no contexto de redemocratização são relevantes porque expressam a transformação pela qual o órgão passava naquele momento. Transformações das quais os servidores eram testemunhas e agentes, na medida em que aprendiam a trabalhar em novo contexto, cheio de incertezas, ao mesmo tempo que faziam a nova política de reforma agrária tomar corpo a partir de seu trabalho cotidiano. Cabe notar, contudo, que a realização desta política se deparava, na época, com enormes limitações. Dentre elas a própria posição e opinião de alguns servidores que tinham reservas quanto ao processo de desapropriação de terras.

É sempre bom lembrar que as instituições são feitas por pessoas, assim como as políticas. As mudanças na orientação nacional quanto ao processo de reforma agrária eram apreendidas pelos servidores no nível regional à sua própria maneira e de acordo com as experiências e práticas com as quais estavam acostumados. Para compreender como isso se deu é interessante analisar alguns pareceres contidos nos processos, nos quais os servidores deixam transparecer sua posição e seu “parecer técnico” sobre o assunto.

Posições mais entusiastas em relação aos posseiros ou ao “*processo de reforma agrária na nova democracia*” são reveladas em despachos e em relatos de vistoria, tanto quanto posturas contrárias às invasões e aos invasores. Na maioria dos casos, ambas aparecem ao longo de um mesmo processo, em pareceres emitidos por diferentes servidores. Os trechos abaixo, retirados do processo de desapropriação de uma fazenda listada como área prioritária, demonstram que a reforma agrária não era um tema consensual entre os servidores do INCRA naquela época, como não o é nos dias atuais.

Verifica-se que o imóvel vem sendo objeto de invasão por pessoas circunvizinhas, desde o ano passado, chegando ao ponto do proprietário ter que abandonar a fazenda, deixando na mesma apenas um empregado, o qual cuida do seu rebanho bovino. Muito embora a área esteja proposta para desapropriação, conforme Ofício/CAC/MIRAD/nº 8, de 5/2/86, necessário se faz abordarmos o grau de exploração do imóvel, bem como a eficiência da exploração, haja visto, evitarmos proceder atos expropriatórios de áreas produtivas, bem como aqueles que se enquadram dentro dos princípios do que o INCRA classifica como Empresa Rural (...). Em tal situação, ao nosso ver, é muito oneroso aos cofres da União a desapropriação do imóvel, em virtude da localização e grau de exploração do mesmo, bem como a inviabilidade de assentamento de colonos, na área com pastagens (Processo Fazenda Água Fria, GETAT nº 027/86).

Tabela13: Ofício enviado pelo chefe do GETAT ao setor fundiário em Brasília, em que o servidor se posiciona contra a desapropriação

A fazenda pode ser considerada um caso atípico em relação a outras áreas ocupadas por famílias sem terras e outras que se aproveitam da ocasião, pois vinha sendo explorada pelo proprietário, pois tem mais ou menos 1.200,00 ha de pastagem artificial e também tinha 800 reses, casas, currais, cercas, estradas e outros objetos inerentes à atividade pecuária. Impedido que foi pelos ocupantes de continuar suas atividades, teve de abandonar a propriedade. Como se depreende não pudemos afirmar que o mesmo não vinha cumprindo a função social da terra, já que está de acordo com o código florestal (aliás na região onde se localiza a propriedade ninguém mais está respeitando, com medo de futuros problemas com ocupantes, estão derrubando toda a mata e assim contribuindo para o mais rápido devastamento das florestas, que dentro em breve só restarão na lembrança e nas fotografias) e portanto a medida eficaz para a regularização da situação em que se encontram proprietário e famílias sem terra que ocupam a fazenda deverá ser desapropriação, por interesse social para fins da reforma agrária, da área correspondente a todo o imóvel (Processo Fazenda Água Fria, GETAT nº 027/86).

Tabela 14: Relatório técnico que conclui pela necessidade de desapropriação, embora não concorde com as ações dos sem-terra

Com o processo de invasão a que foi submetido o imóvel, a partir de uma área devoluta contígua à propriedade, que foi evoluindo até as áreas beneficiadas, levou o proprietário em defesa do seu patrimônio a requerer na justiça uma ordem de despejo, a qual conseguida foi, entretanto, posta em prática de modo violento, gerando uma situação de graves conflitos. Com a revogação logo a seguir da ordem referida os despejados e, muitos outros, que retornam ao imóvel imbuídos de propósitos revanchistas, partiram para a destruição de casas, cercas, currais, matanças de animais, etc., de cujo entrevero resultou na morte do gerente da Fazenda, tido como pistoleiro por alguns. Diante desse clima de tensão, o proprietário, por medida de segurança pessoal, teve que abandonar completamente o imóvel, o qual ficou então a mercê dos ocupantes (...). Ressaltamos ainda, no caso, que o cumprimento pelos proprietários da letra “b” do artigo 16 do Código Florestal, da Amazônia Legal, está sendo um convite para as invasões de propriedades, a partir da reserva legal ou das áreas de preservação permanente por influência e/ou conveniência político-ideológica, gerando situação como a presente, cuja expropriação se tornou irreversível. Vale ressaltar (...) que os proprietários rurais na região Amazônia estão sendo induzidos a não respeitar as disposições do mencionado Código Florestal neste aspecto, o que nos parece muito grave para o país. Do exposto, conclui-se que este será mais um entre tantos os casos em que o poder público será levado a intervir para solucionar problemas de invasão de terras, tal o clima de grave tensão ali gerado pela ação de inescrupulosos (Processo Fazenda Água Fria, GETAT nº 27/86).

Tabela 15: Parecer de servidor do INCRA Sede que define a desapropriação como medida necessária e irreversível, mas não desejável

Conquanto que pertinentes as ponderações contidas no pronunciamento das fls. 121/122⁷², tenho que a grave distorção fundiária decorrente da disputa pela posse da terra na região do Araguaia-Tocantins, onde se situa o imóvel proposto para desapropriação, está a exigir a intervenção do Poder Público, objetivando corrigi-la de forma definitiva (Processo Fazenda Água Fria, GETAT nº 27/86).

Tabela 16: Parecer final do chefe da Divisão Fundiária em Brasília, que conclui pela desapropriação como forma de alterar a distribuição desigual da terra na região

A fazenda foi desapropriada em 1988 e, como no caso de todos os processos que terminam em desapropriação, uma das últimas peças técnicas é o decreto presidencial que declara a área “de interesse social para reforma agrária”⁷³. O decreto sempre vem acompanhado de uma exposição de motivos, que neste caso reúne três justificativas: a classificação da propriedade como latifúndio por exploração (ainda de acordo com as categorias do Estatuto da Terra); o fato de que o imóvel foi palco de conflito, sendo a

⁷² Folhas em que estava localizado o parecer da tabela 14.

⁷³ A desapropriação por interesse social foi um dispositivo criado em 1962, pelo governo João Goulart, para possibilitar a expropriação de terras com o objetivo de promover “a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social” (Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962).

desapropriação por interesse social a única solução; e o fato de que a transferência de domínio da propriedade possibilitará o assentamento de 77 famílias.

4.4.1.3 Tensão Social

Existem também processos de áreas listadas como prioritárias que não resultaram em desapropriação. Em um destes casos, o da Fazenda Abaeté, as justificativas foram a produtividade da área e a ausência de tensão social. A não existência de tensão social pode ser lida como ausência de posseiros na área no momento da vistoria do INCRA. Apesar de fazerem referencia aos critérios de produtividade, os pareceres a seguir ilustram como a tensão social⁷⁴ e a presença de posseiros são elementos importantes para que a propriedade seja desapropriada.

O imóvel passou a ser invadido por cerca de 100 (cem) pessoas, a partir de dezembro de 1985, tendo como consequência da invasão, a chacina do gerente da propriedade, o qual foi morto em sua residência por cerca de 52 pessoas. Tal situação foi que gerou o clima de tensão social na área, levando-a a ser incluída por técnicos do MIRAD, como área objeto de desapropriação (...). Muito embora, esteja a área proposta à desapropriação, constata-se no Laudo de Vistoria Rural que o proprietário vem explorando racionalmente o imóvel, com uma área efetivamente explorada, equivalente 35% da área total, bem como demonstra uma eficiência de exploração superior aos requisitos necessários para que seja considerada como Empresa Rural (Processo Fazenda Abaeté GETAT nº 1.530/86).

Tabela 17: Ofício do coordenador do GETAT enviado a Brasília para afirmar que apesar do conflito social o imóvel era produtivo e não deveria ser desapropriado

⁷⁴ O Decreto-Lei nº 582, de 1969, havia estabelecido como requisitos básicos para a identificação das áreas a serem destinadas a projetos de Reforma Agrária a “manifesta tensão social” e a “elevada incidência de não proprietários”. O Decreto também prevê que “os representantes sindicais rurais de trabalhadores e de empresários participarão do planejamento e execução da Reforma Agrária”.

O referido imóvel foi relacionado como área de conflito e programado para ação emergencial, com vistas ao levantamento da real situação da área e adoção da medida expropriatória, caso confirmada a presença de posseiros e o não cumprimento da função social da propriedade. Mediante vistoria rural concluíram os técnicos responsáveis que “não existe tensão social na área e nem a presença de posseiros, estando o proprietário desenvolvendo normalmente suas atividades”, bem como levantado os níveis de utilização da terra e eficiência de exploração foi mantida a classificação do imóvel como empresa rural. Dessa forma não está caracterizado o interesse social para desapropriação para fins de reforma agrária. (...) Sugerimos ainda, seja cientificado o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marabá da conclusão final dos trabalhos realizados, seguindo, assim, a conduta adotada pelo MIRAD no programa de Ação Emergencial daquela região (Processo Fazenda Abaeté, GETAT n° 1.530/86).

Tabela 18: Parecer da advogada do MIRAD que expõe os critérios para desapropriação e conclui que a área não deve ser desapropriada

Ao final do último parecer, sugere-se que a decisão de não desapropriação seja comunicada ao STR de Marabá, de acordo com a conduta adotada pelo MIRAD. A partir dos processos de 1985, os sindicatos começam a aparecer como agentes e passam a ser citados e incluídos no processo. Esta presença é novidade em relação aos processos da época da colonização, quando o pleito era feito de forma individualizada.

4.4.1.4 Relação com os representantes sindicais

A presença crescente da representação dos sindicatos foi uma das mudanças no cotidiano de trabalho dos servidores. Com a redemocratização, trabalhar em cooperação com lideranças de movimentos passou a ser um aspecto do dia a dia do órgão. Ser servidor do INCRA agora significava ter de lidar com movimentos sociais de um forma cada vez mais frequente.

O reconhecimento da representação dos sindicatos é visível quando se observam as peças técnicas dos processos de desapropriação. Em geral os técnicos reportam que consultaram o sindicato para fazer o levantamento dos posseiros em determinada área, ou relatam que o presidente do sindicato os acompanhou na vistoria.

Após entendimentos com alguns posseiros, no escritório do GETAT em Xinguara, nos informaram que havia mais ou menos 50 ocupantes na área. Não foi possível anotar todos os nomes, em virtude dos mesmos se encontrarem fora da área desde outubro de 1985. Conseguimos apenas os nomes de 34 posseiros fornecidos pelo STR de Xinguara (Processo Fazenda Marajoara, UACA nº 54102000104/85-86).

Tabela 19: Laudo técnico de vistoria em que o servidor utiliza informação fornecida sobre o sindicato

Os sindicatos também se fazem presentes em escritórios nos quais solicitam desapropriação de áreas.

Solicitamos através desse expediente a desapropriação da fazenda Abaeté, que embora tenha sido solicitado via Marabá, este sindicato ainda não foi notificado de nenhum ato de providências. Outrossim, informamos que, feita então tal solicitação ao órgão competente em Belém, ficamos no aguardo de providências imediatas, 16 de março de 1985 (Processo Fazenda Abaeté, GETAT nº 1.530/86).

Tabela 20: Ofício encaminhado pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais de Eldorado dos Carajás solicitando a desapropriação de fazenda

A maior proximidade do órgão com estes novos atores foi vivenciada de forma diferente por cada servidor. É importante lembrar que o tema da reforma agrária nessa época era bastante controverso e polarizado, pois o país tinha saído de um regime militar que durara vinte anos e o conflito entre os dois lados em disputa era violento e crescente, notadamente na região de Marabá. O relatório técnico citado abaixo, no qual o servidor discorre sobre as condições de realização da vistoria para desapropriação de uma grande propriedade, demonstra uma postura claramente favorável à reforma agrária e à causa dos trabalhadores:

Certo de o trabalho ser iniciado com a equipe no dia 20/2/1987, conforme fora combinado, o mesmo não se efetuou na área de benfeitorias do Sr. Manoel de Sá Júnior, restringindo-se, apenas, a parte ocupada pela classe trabalhadora, os quais nos acompanhou juntamente com as lideranças Sindicais, tendo de um lado o Sr. Presidente Crispim Manuel Santana, e de outro, Sr. Argemiro Campos da Silva, Secretário. A ausência do proprietário é justificada, como estando doente, porém trata-se de uma alegação costumeira em trabalho que envolve áreas que tem sob domínio, a fim de não prestar quaisquer esclarecimentos, cujo objetivo principal é ganhar tempo e tornar a coisa incompleta, estratégia de dificultar o trabalho, e ter, mais adiante, razões para contestações (Processo Fazenda Marajoara, UACA nº 54102000104/85-86).

Tabela 21: Trecho do laudo técnico de vistoria em que o servidor elogia a presença das lideranças sindicais e critica a postura do proprietário



Figura 41: Foto de lavradores e lideranças sindicais colada no laudo técnico do servidor

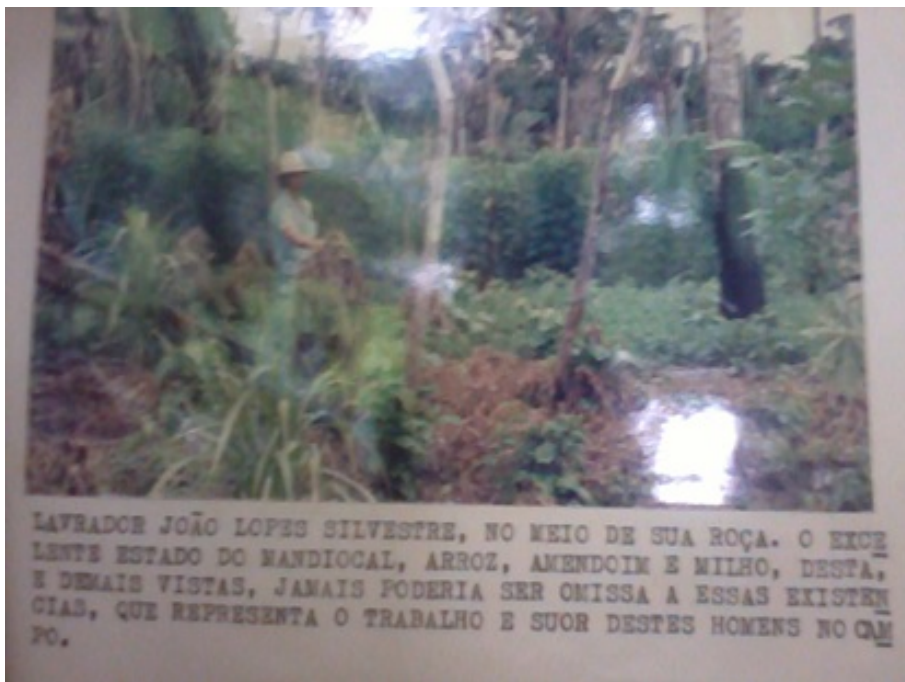


Figura 42: Foto colada no relatório técnico com a seguinte legenda “*João Lopes Silvestre, no meio de sua roça, o excelente estado do mandiocal, arroz, amendoim, e milho, desta, e demais vistas, jamais poderia ser omissa a essas existências, que representa o trabalho e suor destes homens no campo.*”

demais visitas, jamais poderia ser omissa a essas existências, que representa o trabalho e suor destes homens no campo”

Peças técnicas como esta, que expressam uma posição favorável à causa da reforma agrária, aparecem nos processos ao lado de pareceres mais alinhados com interesses de grandes proprietários, como os reproduzidos na seção anterior. A diversidade de posições e de pontos de vista entre os funcionários do INCRA sobre estes e outros temas pode ser percebida não apenas nas entrelinhas de processos, mas também nas narrativas dos servidores. Bruno (2012) havia identificado uma importante diferença de opiniões entre servidores do INCRA quanto à reforma agrária no período do regime militar. Ela identifica um grupo de funcionários do INCRA, a quem chama de “guardiões da reforma agrária”, que defendia a reforma agrária e o direito dos trabalhadores rurais de acesso à terra mesmo em um contexto hostil, como no auge do período militar. Alguns destes servidores tinham contato com organizações de esquerda, alguma militância anterior, e se posicionavam de modo geral a favor da reforma agrária. Fizeram tudo a seu alcance para defender o Estatuto da Terra e a bandeira da reforma agrária no INCRA quando estes eram esquecidos e apagados pelos anos de ditadura.

A diversidade de opiniões sobre o tema da reforma agrária e da relação com os movimentos sociais continua existindo entre os servidores do INCRA nos dias atuais. Assim como nos tempos da redemocratização, há atualmente servidores mais entusiastas da pecuária como negócio produtivo e dos grandes proprietários como modelo de empreendedores. Embora ser servidor do INCRA signifique, ainda nos dias de hoje, relacionar-se com fazendeiros, a relação do órgão com estes atores também foi mudando ao longo do tempo.

4.4.1.5 Posição dos fazendeiros

As cartas enviadas por proprietários ao INCRA nos anos 1980 são testemunhos desta mudança. Elas remetem a símbolos que já estavam deixando de existir e que oficialmente não tinham mais respaldo na lógica de ação formal da autarquia no novo contexto

democrático. Os exemplos a seguir, de cartas de fazendeiros encontradas em processos de desapropriação, ilustram esse ponto.

O Sr. Manoel de Sá Junior vem enfrentando diversos problemas com suas fazendas situadas no município de Xinguara. (...) Temos sido vítimas constantes de atentados de toda espécie. Roubos de gado, madeira, destruição de casas, cercas, pastos, e até mesmo furtos de porteiros já se verificam e continuam acontecendo. (...) Todo esse tormento é causado pelos invasores de terra, que se julgam apoiados pela proposta da Reforma Agrária, os invasores contam ainda com o auxílio do Sindicato Rural dos Trabalhadores de Xinguara, Partido Comunista do Brasil e de outras pessoas interessadas apenas na desordem social, ascensão política e financeira, promovendo a violência e apregoando inverdades. Dentre estas pessoas podemos citar o Sr. Ronaldo Barata, Lodo no INCRA e o deputado Ademir Andrade. Entendemos que o Sr. Manoel de Sá Júnior, tem promovido em muito para o desenvolvimento da região, seja na arrecadação de impostos, seja na área social. Atualmente cerca de 10 famílias residem nas fazendas e um grande número de pessoas presta serviços em regime temporário (...). O Sr. Manoel também participa ativamente do comércio da cidade, adquirindo mercadorias em seus estabelecimentos. Direta e indiretamente uma parte significativa da comunidade Xinguarense depende das fazendas. E a administração só não tem feito mais benfeitorias, criando assim mais empregos, pela absoluta falta de segurança. As Fazendas de Manoel Sá Júnior têm hoje uma bem montada estrutura de produção, abrigando cerca de 6.000 cabeças de gado em seus pastos. (...) A Polícia Militar do Pará, nas pessoas de Major Holanda, em Conceição do Araguaia e o Capitão Edson, em Xinguara-PA, são merecedores de todo elogio, não medindo esforços para o pronto atendimento aos moradores da região. Sofrem, na carne, a ação dos aproveitadores, políticos, grileiros e agitadores, que promovem toda a sorte de desordem, são elementos que querem a desunião no campo e incentivar a invasão em propriedades realmente produtivas e legalmente organizadas. (...) Espera-se contar com todo apoio de V. Exa. É imperativo restabelecer a ordem e a paz para se produzir, direito inalienável de qualquer cidadão, visando o bem estar social. Brasília, 15 de junho de 1988 (Processo Fazenda Marajoara, UACA nº 54102000104/85-86).

Tabela 22: Carta do indignado proprietário da fazenda Marajoara ao Ministro do MIRAD a respeito do processo de desapropriação de sua fazenda

Senhor Ministro, Temos a satisfação de dirigirmo-nos a V. Exa. para tratar de assunto relacionado a conflito fundiário existente na região Sul do Pará, envolvendo terras rurais de nossa propriedade, bem como apresentar proposta de solução (...). Apesar de os proponentes virem explorando regularmente seus imóveis de conformidade com as diretrizes preconizadas pelo Estatuto da Terra (prova disso é que todos estão classificados no cadastro do extinto INCRA como “empresa rural”), objetivando o aumento da produtividade, referidos imóveis foram invadidos por quase 200 pessoas, liderados por sindicalistas e dirigentes da Comissão Pastoral da Terra – CPT, dentre eles Emmanuel Wamber, de nacionalidade francesa, cuja principal ocupação é a arte de disseminar a agitação no meio rural. Os proponentes fizeram todas as tentativas ao seu alcance com vistas a encontrar uma solução pacífica para o litígio “fabricado” em suas terras junto ao órgão fundiário competente, chegando inclusive a prometer doação de parte de suas propriedades à União Federal objetivando por fim ao litígio e assegurar a continuidade de suas atividades econômicas. Tudo em vão. As falsas lideranças sindicais continuam a estimular, orientar e dirigir (e até mesmo financiar!!!) novas invasões, acirrando os ânimos e elevando o já grave clima de tensão social, existente na área. A situação ficou tão grave que o primeiro proponente e um de seus confrontantes chegaram a denunciar às Forças Armadas o caráter ideológico do conflito fundiário. Acompanhando a realista ação de V. Exa. à frente do MIRAD no encaminhamento das soluções para os problemas fundiários, ocorreu-nos a ideia de apresentar ao Poder Público uma última proposta que assegure ao mesmo tempo a continuidade das nossas atividades econômicas, mediante aquisição de outro imóveis, e permita igualmente a solução de um problema fundiário que, em sua evolução, poderá trazer consequências de difícil e incerta reparação, seja de natureza econômica, seja de natureza social. Trata-se de uma proposta de venda (ou desapropriação amigável) dos imóveis de nossas propriedades e objeto de litígio, mediante pagamento nas seguintes condições... (Processo Fazendas Sereno e Barreiro, Cachoeira Preta, Ipiranga e Cocal, 2.578/88 MIRAD).

Tabela 23: Carta enviada por proprietários ao Ministro do MIRAD Jader Barbalho para denunciar a situação pela qual estavam passando e propor uma solução

A base das justificativas apresentadas contra a desapropriação é o fato de que os proprietários visam ao aumento da produtividade, empregam pessoas, produzem e consomem bens, tendo assim um lugar de destaque no desenvolvimento da região. Os posseiros são denominados “*invasores de terra que se julgam apoiados pela proposta de reforma agrária*”, e a nomeação de seus apoiadores adquire um caráter de denúncia. É como se naquele contexto, em 1988, o Partido Comunista, a Comissão Pastoral da Terra e os Sindicatos Rurais fossem entidades ilegais – haja vista a denúncia feita às Forças Armadas, do “*caráter ideológico do conflito fundiário*”.

As cartas utilizam argumentos que já eram, de certa forma, ultrapassados para a época – alguns dos quais, não obstante, seguem sendo utilizados pelos mesmos atores nos dias de

hoje. Os pleitos dos fazendeiros não encontraram mais respaldo no INCRA naquele momento, e suas propriedades foram desapropriadas.⁷⁵ As justificativas apresentadas para a desapropriação são elucidativas do descompasso entre os argumentos apresentados pelos proprietários e a ação do INCRA após a redemocratização.

Trata-se de um latifúndio por exploração com a área de 1.986 ha, bastante conturbada pela disputa da posse da terra entre o proprietário e os chamados “sem terra”, em número de 50, atualmente expulsos do imóvel por ordem judicial. Para um quadro deste, preocupante sob o ponto de vista econômico e sobretudo social, o caminho apontado pela legislação em vigor é o da desapropriação por interesse social. Urge acelerar ali a reforma agrária e redistribuir a terra conflitada de acordo com a filosofia que orienta a solução do problema agrário da Nova República, sem fugir, porém, aos parâmetros legais em vigor há mais de 20 anos, inscritos que estão no ESTATUTO DA TERRA (Processo Fazenda Marajoara, UACA nº 54102000104/85-86).

Tabela 24: Exposição de motivos redigida pelo delegado regional do MIRAD, Ronaldo Barata, que acompanhava o decreto de desapropriação

Em que pese a existência de benfeitorias implantadas, o imóvel não vinha sendo explorado satisfatoriamente, propiciando a sua ocupação por cerca de 55 lavradores e suas famílias, que aguardam em clima de intranquilidade, visto que foram anteriormente despejados de suas posses. Desta forma, a presente proposição visa sobremaneira restabelecer a plena vigência do princípio da função social da propriedade, embasado no uso adequado da terra e, em consonância com as determinações contidas no Estatuto da Terra. Releve-se ainda, que a medida em comento, se adotada, permitirá o assentamento dos precipitados ocupantes e suas famílias, contribuindo de forma efetiva para atenuar a tensão social e promover o desenvolvimento econômico da região (Processo Fazenda Marajoara, UACA nº 54102000104/85-86).

Tabela 25: Parecer do procurador do INCRA sobre a desapropriação

Ao contrário dos argumentos utilizados pelos proprietários, que remetem à produtividade e à importância econômica de suas propriedades, a lógica defendida nos pareceres dos servidores é a de que a divisão da propriedade permitirá condições dignas às famílias e promoverá a plena vigência da função social da propriedade. É importante notar que a grandeza acionada por ambos é a mesma: o desenvolvimento da região.

⁷⁵ Há de se fazer uma ressalva para o fato de, nesta época e nos anos seguintes, houve várias denúncias, algumas das quais apuradas e comprovadas, de que o valor que o INCRA estava pagando pelas propriedades era muito maior do que o valor de mercado. Nesse sentido, os fazendeiros também estavam sendo beneficiados pelos processos de desapropriação.

A análise dos processos de desapropriação no contexto da redemocratização permitiu apreender transformações pelas quais o órgão estava passando nesse período. A partir dos pareceres emitidos pelos servidores foi possível também ter uma ideia de como eles vivenciaram essas mudanças. Aspectos cotidianos de trabalho mudaram, como, por exemplo: as categorias utilizadas oficialmente para nomear os clientes; o estabelecimento dos movimentos como representantes dos trabalhadores e como interlocutores cada vez mais frequentes dos servidores; e os critérios utilizados para gerir a ocupação das terras sob domínio do INCRA, que antes atendiam a um planejamento interno e controlado do órgão e depois passaram a ser orientados pela presença de tensão social ocasionada por invasões de posseiros.

Os pareceres emitidos pelos servidores, embora sejam técnicos, deixam transparecer seu ponto de vista sobre as transformações pelas quais o INCRA estava passando. Posições pessoais quanto às invasões de terras, a ação dos posseiros, a situação dos fazendeiros e a reforma agrária em geral embasam pareceres revestidos de elementos técnicos. A heterogeneidade de opiniões e de posturas em relação ao tema controverso da reforma agrária é uma característica que marca o dia a dia de trabalho na SR. Ser servidor do INCRA significa, como significava no passado, conviver com essa controvérsia, na qual existem múltiplos e variados posicionamentos.

4.4 Anos 1990: aprendendo a trabalhar com os movimentos sociais

O processo de transformação do formato institucional e dos objetivos do INCRA está sendo descrito ao longo deste capítulo porque faz parte da experiência dos funcionários antigos sobre o que é ser um servidor do INCRA. Como visto acima, a experiência de ser um servidor do órgão já estava associada a diferentes coisas ao longo do tempo e a diferentes formas de trabalhar. Uma das mais significativas mudanças no cotidiano de trabalho dos funcionários antigos do INCRA foi a experiência de aprender a trabalhar com os movimentos sociais. Esta seção traz alguns relatos de como foi esse processo e o que ele significou para o trabalho do órgão na percepção dos servidores.

Como representantes reconhecidos dos trabalhadores rurais, os movimentos passaram a ter importância fundamental na seleção dos futuros clientes do INCRA. Além disso, a presença de tensão social gerada pelas ocupações de terra passou a ser o critério definidor da escolha de áreas para assentamento de clientes. O todo poderoso órgão que no período militar tinha controle e gestão sobre a ocupação do território, a partir dos anos 1990 passa a ter de dividir esse trabalho com o movimento social. Nos trechos a seguir, os servidores discorrem sobre o que significou essa mudança:

“Antigamente, o INCRA fazia sua própria escolha. Levava os seus pretendentes. Os seus futuros clientes, né? Mas naquela época existia uma demanda de terra menor. Existia uma quantidade maior de terras. E hoje isso daí ficou escasso. Não existe tanta terra à disposição” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1982).

“Antes a seleção era pelo INCRA; fazia inscrição, o INCRA selecionava... Hoje, não, hoje já é diferente. Hoje, os movimentos sociais, sindicatos, associações, eles já têm aquele número de candidatos. O INCRA só faz a seleção, mas a apresentação não mais. A inscrição não é feita aqui no INCRA. Já se cria uma associação com trinta, quarenta, dependendo da capacidade da terra. Então ela apresenta aqueles nomes, e o INCRA vai fazer a seleção em cima destes nomes” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1984).

S: *“Houve também essa mudança, essa metodologia de aquisição de terras do INCRA para assentar determinados colonos que estão debaixo de lona em determinadas áreas. Porque antigamente o INCRA, eu falo do INCRA do início, tinha uma demanda. Os movimentos sociais apresentavam uma demanda e o INCRA ia verificar onde tinha terras públicas, onde se verificava qualidade do solo. Dividia as parcelas, fazia o cadastro e fazia o assentamento dessas demandas. A partir do governo Fernando Henrique houve essa coisa do movimento social. Criou-se o movimento social. Hoje o movimento social, praticamente, hoje ele escolhe que terras eles querem. Se for terra pública, o INCRA faz a aquisição. Se for terra de particulares, eles tentam invadir. Aquela pressão... E o INCRA faz a vistoria, com técnicos, e tenta desapropriar, comprar através de aquisição, ou desapropriação”*.

C: *Mas sempre a terra que o movimento que indica?*

S: “Sempre a terra que o movimento indica. Mudou toda uma metodologia para esses assentamentos”.

C: Os colonos são os que o movimento indica? Porque antes o INCRA selecionava as pessoas...

S: “Sim, o INCRA selecionava as pessoas. Hoje os movimentos apresentam a demanda de que terras eles querem que o INCRA trabalhe para desapropriação ou aquisição e apresentam o nome das pessoas. Normalmente eles estão acampados, esta fazendo o inverso da coisa. Mas a coisa está dando certo, né?”.

C: Como você avalia isso, acha que facilitou o trabalho do INCRA, ou piorou?

S: “Acho que não piorou; piorar não piorou. O que nós agregamos foram parceiros, os movimentos sociais. Hoje tratamos eles como parcerias, quer dizer, é uma turma que ajuda esse processo da reforma agrária. Não atrapalha, né?”

C: Eu digo, atrapalha a rotina de trabalho de vocês?

S: “Não, porque, veja, já virou essa rotina mesmo, mudou completamente a dinâmica. Hoje eles que indicam as áreas, eles dizem é essa área aqui, esse acampamento...”
(Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1983).

C: Como foi para os servidores quando mudou o processo em que o INCRA escolhia os beneficiários para o que os movimentos escolhiam? Como os servidores entenderam isso?

S: “Não, isso não foi de imediato assim, foi paulatinamente mudando. Foi criando o PA, porque a criação do PA envolve muita coisa, tem de fazer criação, demarcação, tudo. Então foi feita uma mesclagem, assentando os que o INCRA já tinha selecionado, aí foi passando de uma maneira para outra. Não de uma maneira: parou agora um e começou o outro”.

C: Aí os servidores foram aprendendo a trabalhar do outro jeito?

S: “Foram se adaptando, porque a finalidade era a mesma, é só o tipo de seleção que era diferente. Vai deixar de fazer seleção aqui, porque fica mais fácil fazer seleção no local. E hoje está mais pelos sindicatos, eles que já escolhem as pessoas, mas o Incra faz a seleção”
(Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1982).

Um dos servidores mais antigos de Tucuruí explica como começou a se desenvolver a cooperação entre o INCRA e os movimentos sociais durante a redemocratização, com a

criação dos projetos de assentamento. Ele descreve alguns casos comuns na sua região, onde era comum já existir posses nas áreas em que seriam criados os assentamentos.

S: “A gente fazia o levantamento, tinha, por exemplo, vinte pessoas. Essas pessoas ficavam lá dentro, já moravam, tinham criação, tinham tudo. E o restante da área, a gente pegava e fazia. Digamos, o movimento social já tinha o pessoal dele, por exemplo, Novo Repartimento, o sindicato de trabalhadores já tinha um número lá de pessoas aguardando. Então essas pessoas, a gente ia fazer o cadastro, a seleção. E os movimentos começaram a ir na área com a gente, levar o pessoal lá para dentro. Ai é que eles iam partir para se organizar lá dentro da área, fazendo as reuniões deles”.

C: Como era o contato do INCRA com movimentos sociais, por exemplo, para destinar uma área, como fazia?

S: “Aqui o que aconteceu mais foi que quando a gente ia para uma área, os movimentos já tinham passado na área. Já tinham certeza das pessoas que estavam lá dentro e o que sobraria para eles. Através disso eles faziam o requerimento, davam entrada na Superintendência, às vezes na própria Unidade. Ai a gente partia para a área para fazer o levantamento, para ver se realmente era ali que eles estavam. Ai a gente fazia o levantamento da área toda, trazia para a Unidade, a Unidade passava para a Superintendência e fazia uma comissão para fazer a criação do PA de acordo com os movimentos sociais” (Servidor de Tucuruí, no INCRA desde 1977).

O período que estes servidores descrevem vai do final dos anos 1980 até meados da década de 1990. Coincide com um momento de grande crescimento e articulação dos movimentos sociais e das forças políticas de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, que surgia na região. Coincide também com a entrada do MST no Pará, que teve como uma de suas implicações a ampliação dos repertórios de ação coletiva do movimento sindical (Assis, 2007), o que será discutido mais adiante. Este momento de crescimento e de articulação dos movimentos é lembrado pelos servidores antigos quando eles descrevem as ocupações do prédio do INCRA: *“já aconteceu aqui, numa época atrás, que eles entravam de repente e aí saía servidor pulando muro, pulando cerca, superintendente ficava refém no gabinete...”* (Servidora de Marabá, no INCRA desde 1982).

Foi nesse contexto de intensificação das ações dos movimentos que a SR-27 foi criada. A repressão na rodovia em Eldorado do Carajás e a execução de 19 trabalhadores do MST pela polícia militar ganhou grande visibilidade. Foi filmada⁷⁶ e transmitida pelas grandes redes de televisão no Brasil e em outras partes do mundo. É este contexto político de embate e pressão por parte dos movimentos que se seguiu ao massacre que os servidores identificam como as causas da transformação da Unidade Avançada de Marabá em Superintendência Regional:

“Essa SR foi criada assim, meio no tapa. Aqui a gente era uma UA, era um grupo pequeno de funcionários comandado pela SR-01, Belém. Aí houve em 1996 uns conflitos com o MST e com os movimentos sociais em geral, e a partir daí foi uma exigência deles que o governo olhasse mais próximo aqui essa região de Marabá. Aí em 96 foi criada a SR-27 de Marabá, onde funciona até hoje. Então ela passou de uma Unidade para uma SR. Da mesma forma que ela foi criada assim no supetão, os funcionários foram obrigados a aprender a deixar de ser uma UA para ser uma SR. Ou seja, deixar de ser comandado para comandar. Isso é uma dificuldade muito grande, a pessoa mudar de, como diz, no caso, mudar de direção o navio sem ter comandante” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1977).

⁷⁶ Por meio de uma servidora conheci a equipe que filmou as imagens do Massacre. O dono da rede de televisão local responsável pelas filmagens me contou que sua equipe estava acompanhando a marcha do movimento há alguns dias. Naquela época eles mostravam muito a ação do movimento, e no dia 17 de abril de 1996 estavam, juntamente com outras equipes de jornalistas, cobrindo o bloqueio que o movimento fazia na curva do S (PA-150). Afirma que já se tinha informação de que a polícia estava planejando alguma ação drástica, de que estavam coletando informações sobre as lideranças em conjunto com proprietários da região e por meio de infiltrados. No momento em que a polícia militar chegou para reprimir os manifestantes, eles conseguiram fazer algumas imagens com um equipamento recém- adquirido, uma fita cassete que só podia ser reproduzida em um aparelho especial, que na época pouca gente tinha. Ele me conta que durante a ação de repressão a polícia pediu que todas as equipes de jornalismo entrassem em um ônibus. Lá, exigiram que todos entregassem seu equipamento com o material utilizado nas filmagens. A polícia verificou então as fitas, mas não conseguiu ver as filmagens feitas com o equipamento desta equipe, pois não tinha o aparelho de reprodução necessário. Constatou então que não havia nada na fita e devolveu-a para a equipe, que chegou ao estúdio e descobriu que as imagens estavam preservadas e podiam ser vistas com o aparelho específico. Estas imagens foram então enviadas para as grandes redes televisivas e reproduzidas nacionalmente. Mas ao final da conversa o dono da rede de televisão local me explica que o massacre mesmo não foi filmado e não ocorreu durante a ação de desobstrução da rodovia. A polícia voltou lá depois, durante a noite, e executou as lideranças, que já conhecia e sabia onde estavam acampadas.

“Aqui era um projeto fundiário conhecido hoje como Unidade Avançada, jurisdicionado a Belém, SR-01. Foi quando surgiu aí aquele problema do movimento social. Todos nós sabemos que foi nacional, inclusive em rede internacional, a transmissão do Massacre de Eldorado dos Carajás. Aí eu vim para cá para ajudar na implantação da SR; a SR, na verdade, foi criada a toque de caixa, depois do Massacre de Eldorado dos Carajás, que foi em 17 de abril de 1996. E tendo em vista que os problemas da região, até chegar na SR que era em Belém, ficava muito distante para o movimento social. Então eles acharam de bom alvitre que se criasse uma SR na época. Tendo em vista que era muito longe para eles tratarem as demandas dos movimentos. Ficava muito longe de Belém, então um cara sair lá de Santana do Araguaia para resolver um problema em Belém (...). Aí nós criamos, o governo criou a SR, e eu vim ajudar. (...) O Petrus me chamou, que foi nosso primeiro Superintendente aqui na época. E naquela época o movimento social era ferrenho, em 96, 97, 98. Então nós tínhamos um movimento social muito massivo que pegava pesado mesmo naquela época. Era mais o MST, na época pegava muito pesado o MST” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1984).

O impacto da ação do movimento na estrutura institucional da autarquia em 1996 é uma das facetas da relação entre o INCRA e os movimentos sociais na região, que estava se definindo nesta época. É a faceta relacionada à pressão por meio de ações coletivas massivas, que por sua vez foram fundamentais para a construção da faceta mais institucionalizada da relação (ver capítulo 6). Nos anos que se seguiram à criação da SR, os movimentos articularam grandes acampamentos na sede da Superintendência, que chegaram a reunir aproximadamente 40 mil pessoas. A partir dos acampamentos e das negociações que se seguiram, surgiram espaços de diálogo e foram ficando mais claros os papéis do INCRA e dos movimentos no processo de reforma agrária. Uma forma de cooperação, ainda que incipiente, e caracterizada de um lado pela pressão e de outro pelo reconhecimento de certas atribuições aos movimentos, estava se estabelecendo nos anos 1990.

4.5 Transição para o governo Lula e a chegada dos “novatos”

A transição para o governo Lula em 2003 implicou mudanças significativas no dia a dia de trabalho da SR. A regional passou a ser administrada por gestores ligados ao Partido dos Trabalhadores, o que era uma novidade para os servidores, acostumados a uma gestão afinada com o PSDB, que se seguiu ao período militar. Os novos gestores do PT tinham maior proximidade com os movimentos sociais e isso levou a uma mudança na rotina da Superintendência. A presença de lideranças de movimentos na SR se tornou frequente e os servidores tiveram de aprender a lidar com essa nova demanda de participação nos processos internos. Em 2003 passou-se de uma situação em que os movimentos faziam oposição e partiam para o embate com o órgão, que caracterizou os últimos anos do governo FHC, para um contexto no qual eles começaram a ser enquadrados como parceiros.

A última grande mudança que a transição para o governo Lula trouxe ao órgão foi a ampliação significativa da força de trabalho por meio da abertura de concursos e contratação de novos servidores. Isso alterou completamente o cotidiano de trabalho da SR porque após 2004 o número de servidores dobrou. Entraram no órgão pessoas mais jovens e com perfil diferente, que não tinham passado pela experiência da colonização e da redemocratização, e tampouco tinham vivenciado os anos 1990, quando os movimentos realmente “batiam de frente com o INCRA”, nas palavras dos servidores antigos. Ser um servidor do INCRA para estes “novatos” não era exatamente a mesma coisa do que para os “antigos”. Para estes a experiência de ser servidor estava associada à vivência de muitas situações e contextos diferentes. Não obstante, como se discutirá nas últimas sessões deste capítulo, a convivência entre o grupo dos “novos” e o grupo dos “antigos” nos últimos dez anos acabou construindo novas associações que caracterizam o trabalho de um servidor do INCRA.

Os mais antigos, que vivenciaram o período de transição democrática e mais tarde a transição para o governo Lula, ressaltam que o período de maior força e mobilização dos movimentos sociais foi durante o governo FHC: *“o governo FHC pode não ter sido bom para os servidores, mas foi muito bom para os trabalhadores rurais”*. Os servidores

relatam que vários assentamentos foram criados nesta época e que muito crédito foi distribuído aos assentados. É importante ressaltar que esta, assim como todas as outras posições reproduzidas aqui, não representa uma opinião unânime entre os servidores. Como foi dito no começo da tese, a SR(27) caracteriza-se por uma grande heterogeneidade de posições e é marcada por controvérsias sobre temas centrais, como movimentos sociais, política partidária e mesmo reforma agrária.

A transição do governo FHC para o governo Lula é interpretada por alguns servidores como um momento de redução da tensão na relação entre os movimentos sociais e o INCRA e de maior aproximação e abertura da SR aos movimentos:

S: “Quando era o governo FHC era outra linha, de lá para cá vem melhorando, eles estão mais, vamos dizer assim, não sei se a palavra certa seria essa, mais maleável, entendendo melhor a situação. Que a coisa era... Eles eram mais intransigentes”.

C: Os movimentos ou o INCRA?

S: “Tanto o governo procurava ser mais duro, como os movimentos eram mais intransigentes. Como agora o governo, vamos dizer assim, amolece mais, e eles estão menos intransigentes, tá conseguindo fazer esse acordo com mais facilidade, era mais difícil, né? Há um tempo atrás era bem mais difícil” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1987).

Outro servidor conta uma experiência pessoal para relatar como foi o período de mudança para o governo do PT no interior da SR:

S: “A relação da SR com os movimentos mudou muito. Antigamente era mais difícil, hoje está mais harmoniosa. Hoje já há uma integração dos movimentos. Toda vez que a gente vai fazer alguma coisa, a gente convoca, articula com os movimentos, chama os movimentos. Qualquer decisão eles tomam parte. Disse um presidente do INCRA: os movimentos são nossos parceiros, não podemos deixar eles de fora, eles que lutam pela permanência do INCRA – MST, FETRAF, FETAGRI. A relação é boa, no momento eu vejo como boa em relação ao que era antes”.

C: Você fala antes do governo Lula? Antes de 2003?

S: “Antes do governo Lula. 2002 pra trás não era muito boa não; depois, com o Lula, melhorou. É luta política e tal. Eles confiaram muito no Lula. Aquela coisa, começaram, chegaram mais para conversar, falaram a mesma linguagem, mais fácil de conversar”.

C: Isso facilitou o trabalho do INCRA?

S: “Isso facilitou, melhorou muito o trabalho do INCRA. Tinha um momento que a gente não conversava com os movimentos, eles explodiam... Facilitou demais. Antes eu tinha medo desse povo, ficava longe, pensar eles na minha sala... Hoje já é diferente, eles passam aqui, querem saber como estão as coisas, como é o planejamento; eu digo: ‘Vem comigo, eu explico tudo..’. No tempo em que eu fiquei sequestrado aqui, foi quatro horas da manhã que me liberaram, fecharam a porta. Foi antes de 2003, faz tempo...”.

C: E hoje ainda tem isso?

S: “Hoje tentam fazer isso também, mas a gente é avisado antes e aí sai. Hoje já tem isso, porque em 2004 a pessoa que assumiu aqui era ligada a eles, foi chamando eles para conversar. Eu, como era aqui de dentro, ela me chamava. Na reunião que teve aqui no auditório tinha trezentas pessoas e eu tive que ficar lá em cima também. Eles foram me conhecendo. Antes eu não falava, não entrava assim numa sala com trezentas pessoas, ficava com medo. Não ia entrar aqui não, eu aqui com esse monte de gente... Eu lá em cima, comecei a falar: ‘Pessoal, eu sou daqui, sou igual a vocês, sou de Itupiranga – vi que tinha muita gente de Itupiranga –, sou do interior também, sou igual a vocês, sou da roça também’. Ai fui começando a falar assim, né, aí foi bom. De lá pra cá eu converso com eles aqui e tal” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1976).

Pelo relato dos servidores mais antigos, a mudança para o governo Lula parece ter tido impacto direto no cotidiano de trabalho da SR(27), com a presença mais frequente de trabalhadores rurais, a realização de muitas reuniões e a ampliação do acesso às lideranças dos movimentos no interior da Superintendência.

É neste contexto de maior abertura, dois anos após a transição para o governo Lula, que os novos servidores ingressam no INCRA. No âmbito nacional, em 2004, foram abertas 366 vagas para a autarquia, e um ano depois foram abertas mais 1.300 vagas. O número de servidores que ingressou no INCRA por meio de concursos realizados em 2004 e 2005 foi quase tão grande quanto a força de trabalho já existente. O conteúdo das provas de 2004

incluía, além de legislação agrária, os seguintes temas: “*a questão agrária no Brasil; assentamentos de reforma agrária; quadro atual e evolução da estrutura fundiária brasileira; crédito rural; publicações do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural*” (Edital INCRA/SA/nº 1, de 12 de março de 2004).

No concurso de 2005, o conteúdo da prova tinha também temas voltados ao papel dos movimentos sociais. Era necessário saber “*noções gerais sobre reforma agrária: a questão agrária no Brasil, história da reforma agrária, assentamentos de reforma agrária; noções gerais sobre a função social da propriedade rural; noções gerais sobre a caracterização da sociedade rural, relações campo-cidade; movimentos sociais em torno da reforma agrária; associativismo e cooperativismo*” (Edital INCRA/SA/nº 6, de 13 de outubro de 2005). A inclusão desses temas no edital de seleção para futuros servidores do INCRA, notadamente do tema sobre “*movimentos sociais em torno da reforma agrária*”, indica a importância crescente destes atores para o trabalho do órgão. Conhecer bem os movimentos de luta pela reforma agrária tornou-se uma competência exigida de um servidor do INCRA. Saber sobre o papel dos movimentos no processo de reforma agrária passava a estar oficialmente associado às habilidades e ao trabalho dos servidores da autarquia.

Cento e quatorze pessoas ingressaram na SR(27) por meio dos concursos de 2004 e 2005⁷⁷, e foram sendo convocadas ao longo do período de validade do concurso. A maioria destes novos servidores vinha de outros estados. Em menos de cinco anos quase metade já havia pedido remoção para outras regionais e para a sede em Brasília. O processo de chegada destes servidores é reconstituído das mais variadas formas nas entrevistas e conversas informais que mantive com eles. Alguns relatam que os que chegaram primeiro encontraram um clima complicado e tiveram dificuldades nas relações com os servidores mais antigos. Muitos destes, apesar de terem bastante “tempo de casa”, não tinham formação de nível superior, e nas ordens de serviço acabavam tendo de ficar subordinados a funcionários que acabavam de entrar e possuíam nível superior. Os servidores mais

⁷⁷ Em 2010 foi realizado outro concurso para o INCRA, que abriu 550 vagas a nível nacional e 45 vagas para Marabá, em diversas áreas. Contudo, estes servidores ainda não haviam sido nomeados durante o período de realização da pesquisa. Apenas três tomaram posse na SR(27) no último mês de pesquisa de campo.

novos contam que nestas situações havia tensão e gerava-se um clima de resistência e de insubordinação por parte dos mais antigos, o que dificultava a realização do trabalho. Ouvi também comentários de que quando os primeiros servidores novos chegaram, os mais antigos criaram dificuldades para o uso de computadores e de equipamentos novos⁷⁸. Estes relatos por vezes eram acompanhados da afirmação de que os servidores antigos estavam defasados e muitos não tinham habilidade para o trabalho atual, pois ingressaram sem passar em concurso e foram absorvidos de diversas funções como agente de portaria, limpeza e segurança. Tais funções não requerem o preparo necessário para o trabalho que exercem hoje.

Após coletar essas informações com alguns dos servidores mais novos, fui conversar com os mais antigos e pedi que eles relatassem como foi este momento de ingresso dos “novatos”. As respostas também foram muito heterogêneas. Alguns assinalam que no começo foi difícil, pois os novatos chegaram achando que sabiam tudo porque tinham passado em um concurso público. Entretanto, não tinham experiência e conhecimento da região, e mesmo assim queriam tomar a frente e fazer as coisas a seu modo. Um servidor antigo relata que em um trabalho de campo, há alguns anos, a atitude de um servidor novo que estava liderando a equipe quase resultou em conflito. Chegando a um assentamento, o novato não sabia do costume de que a primeira atitude a ser tomada é entrar em contato com o presidente da associação e definir a questão do roteiro de visitas e de acomodação para a noite. Combinou então com um outro assentado, que tinha rivalidade com o presidente da associação, para que ele orientasse o INCRA nos trabalhos dentro do PA. O presidente teria ficado ofendido e não lhes ofereceu acomodação para a noite. Foi escurecendo, e o servidor antigo, ao perceber a situação em que se achavam e considerando a possibilidade de não terem onde dormir, foi falar com o presidente. Ele me conta que chegou humildemente e explicou que o chefe da equipe era novato e que ainda não conhecia bem os costumes da região. O homem então autorizou a equipe do INCRA a armar redes e a dormir na varanda de sua casa.

Mas, ao mesmo tempo que alguns relatos apontam para o embate inicial entre novos e

⁷⁸ Sobre isso cabe destacar que muitas das mesas utilizadas por servidores mais antigos não têm computador. Perguntei aos gestores da SR a razão disso, e eles disseram que alguns funcionários não dominam o computador e que preferem trabalhar sem o equipamento.

antigos, outros destacam a boa receptividade dos servidores antigos. Alguns “novatos” relatam que os servidores com mais tempo de casa os ajudaram a se estabelecer na cidade e que na convivência com eles aprenderam muita coisa, principalmente sobre a história da região no tempo da colonização e no tempo do GETAT.

Os servidores novos entraram em um contexto político diferente, e alguns já tinham experiência de trabalho no campo, com assistência técnica, por exemplo. Mas em geral os servidores vindos de outros estados e de outras regiões do Pará enfrentaram dificuldades para se adaptar ao trabalho na região:

“Para você ver a dificuldade que tem, São Félix, para você chegar nos assentamentos, lá são 270 quilômetros da sede, estrada totalmente de chão. Agora que começou a chover, você demora o dia todinho para chegar lá, se tiver sorte, se não atolar. Ao chegar lá não ache que é mil maravilhas, não... Semana passada eu estava lá, mas aquilo é um deus nos acuda. A caminhonete ia até determinado lugar, o resto é a pé, e o povo vive lá... A dificuldade de trabalhar na região é grande, em todos os sentidos” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

“Com todos, a dificuldade que têm aqui na região, com todos os conflitos, com as notícias negativas, na questão de segurança pública, essa região é tida, noticiada, como uma região com alto índice de violência; e isso sem contar com outras questões de estrutura mesmo, como dificuldade de acesso a médico. Então são questões que dificultam muito que alguns colegas queiram ficar aqui” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2008).

“O grande problema aqui na região é esse clima de insegurança; o funcionário tem um clima muito de insegurança no campo propriamente dito. Eu já sofri ameaça também em função de serviço (...) essa visão das pessoas de que na região tudo se resolve na bala é o que muitas vezes atrapalha” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

Essas dificuldades de adaptação à região e à cidade de Marabá são consideradas a principal causa do alto número de remoções. Apesar de ter sido uma das Superintendências

que mais abriram vagas em concursos recentes (juntamente com a SR de Santarém), aproximadamente metade dos servidores que entraram em 2004 e 2005 já foram embora. A deficiência da força de trabalho quando contrastada com o volume e com a intensidade de atividades é apontada, por todos os servidores entrevistados, como a maior dificuldade de se trabalhar na SR(27):

“Nós temos um deficiência muito grande de pessoal, porque o pessoal faz o concurso, e a maioria vai embora, pede exoneração, porque é difícil de se adaptar aqui, à cidade em si. Então acho que dos maiores desafios que temos hoje é a questão de pessoal” (Servidora de Marabá, no INCRA desde 2004).

“Temos um grande numero de atribuições, a cada dia crescendo mais, e a cada dia que passa vai diminuindo o quantitativo de servidores. Não só a demanda referente a atribuições, mas a demanda em termos de quantitativo de interessados. Por exemplo, hoje nós temos cerca de 60 mil assentados na região, pessoas constantes no cadastro de beneficiários. E se você for fazer essa relação servidor/assentado, vai dar um número absurdo” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2008).

“Aqui a gente tem os movimentos de maior representatividade. A SR trabalha basicamente com três movimentos: FETAGRI, FETRAF e MST. E, assim, a demanda aqui é muito grande; os três movimentos têm um volume muito grande aqui na região sul e sudeste do Pará, área de atuação da SR de Marabá. A demanda é muito grande e a estrutura da SR já não acompanha a demanda” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2008).

A essas impressões sobre a sobrecarga de trabalho ocasionada pela grande demanda e pela estrutura deficiente da SR, os servidores novatos acrescentam que chegaram ao INCRA e à região sem nenhuma preparação para as funções que iriam exercer. Uma das maiores queixas foi a inexistência de um curso de ambientação ou de formação que os preparasse minimamente para o trabalho na autarquia. Tiveram de aprender na prática e na correria do dia a dia, algumas vezes com a ajuda dos servidores antigos mais experientes e outras vezes por si sós:

“O que eu faço hoje, aprendi na marra, mas você se vê obrigado a ir buscar. (...) Às vezes tem colega que tem paciência de ensinar, outros não. Uns te dão atenção, outros não. Mas o conhecimento que a gente adquire aqui é com o tempo, é com as viagens. A gente acaba absorvendo experiência mesmo” (Servidora de Marabá, no INCRA desde 2005).

Neste processo de adaptação, os servidores destacam a importância do apoio mútuo. O apoio e a convivência com outros colegas novatos, também vindos de fora, são considerados fatores determinantes para a decisão de permanecer na cidade. No mês de maio de 2012, três servidores novos aprovados no concurso de 2010 e vindos de outros estados tomaram posse na SR(27). Durante a cerimônia de posse, os chefes de cada setor se apresentaram e se colocaram à disposição para qualquer ajuda no sentido de mudança e de estabelecimento na cidade. Compartilharam sua experiência de mudança para Marabá e explicaram aos servidores que acabavam de tomar posse e como tinha sido importante o apoio dos colegas.

É importante lembrar que a relação entre os servidores vai além da convivência no ambiente de trabalho. Isso vale não apenas entre os novatos, cuja experiência compartilhada de se mudar para Marabá e a convivência ao longo do tempo geraram laços de amizade e até casamentos. Os laços dentro e fora da Superintendência unem também servidores novos e antigos e se desdobram em grupos com características diversas, como havia notado Palmeira (1994). Servidores que frequentam a mesma igreja, o mesmo bar, o mesmo clube, ou que são mais próximos por afinidade ou relações de vizinhança. Essa heterogeneidade torna inútil a divisão analítica destas pessoas em grupos fechados. A própria divisão entre servidores novos e antigos, que é visível na Superintendência em alguns momentos, em outros ambientes e contextos se desfaz. Em certas situações, afinidades religiosas, políticas, esportivas, entre outras, se sobrepõem às diferenças do “tempo de casa” e borram a fronteira que separa o grupo dos “novos” do dos “antigos”. Nesse sentido, é necessário ter cautela com a definição analítica *a priori* de grupos a serem estudados, uma vez que eles se formam à medida que os atores agem (Latour, 2005; Boltanski, 2000).

A seguir descrevo o que mais, além dos instrumentos de trabalho e da rotina no interior na SR, está associado à experiência de ser um servidor do INCRA. Ao longo do tempo, os servidores antigos passaram por diferentes processos que definiram sua atuação como profissionais do órgão – atuação que foi e continua sendo extremamente heterogênea. Mas, para além das transformações na rotina de trabalho vivenciadas pelos “antigos”, ser servidor do INCRA para eles também estava associado às experiências pessoais de convivência com os colegas. Embora não tenha sido possível observar de perto esta convivência no passado, as relações entre os servidores que transcendem o ambiente de trabalho foram constatadas e documentadas no presente. É esta observação – que complexifica a divisão analítica entre “novos” e “antigos” – que passo a descrever abaixo.

4.6 A convivência na Agrópolis

As viagens a que a servidora citada acima se refere são momentos importantes de convivência entre os funcionários do INCRA. Transitar por estradas precárias e por longas distâncias até chegar aos assentamentos, e muitas vezes ter de dormir por lá, são experiências compartilhadas pelos servidores, tanto os novos quanto os antigos. Esta convivência intensa, que algumas vezes pode se prolongar por muitas semanas, é complementada pelo fato de que em Marabá a grande maioria dos servidores mora no mesmo bairro e são vizinhos de casa ou de rua.

Toda a Agrópolis, bairro em que está localizada a SR(27), pertencia ao INCRA/GETAT. Na época do regime militar ele era fechado e havia guaritas com porteiros que controlavam o acesso à área. Os servidores antigos relatam que nesta época a região da Agrópolis era bem cuidada e contava com alguma infraestrutura, como quadras de futebol, um hotel de trânsito onde se hospedavam visitantes e servidores do INCRA de outras regiões, além de algumas casas funcionais. Tanto as casas como o hotel de trânsito mantêm a fachada original de madeira. No período em que estive em Marabá, o hotel de trânsito estava abandonado e as casas originais estavam sendo habitadas por servidores mais antigos. Com o fim do período militar e a redução do orçamento destinado ao INCRA/GETAT a autarquia cedeu alguns terrenos da Agrópolis à prefeitura de Marabá. Atualmente, em volta da SR, estão localizados alguns prédios municipais: Secretaria do Meio Ambiente,

Secretaria da Educação, Universidade Estadual do Pará, Escola Municipal e Câmara dos Vereadores.

À medida que chegavam a Marabá, os servidores foram ocupando terrenos e construindo casas na Agrópolis. Ao lado das residências funcionais começaram a ser construídas outras casas, primeiramente nas ruas em frente às duas entradas da SR, onde moram os servidores mais antigos, e com o tempo, nas ruas paralelas e nos quarteirões em torno da Superintendência. As casas construídas nos terrenos mais distantes são habitadas por servidores que ingressaram em 2004 e em 2005. Algumas ainda estavam em construção durante o período em que estive em Marabá.



Figura 43: Casas dos servidores na Agrópolis, vista da entrada da SR

Toda a vizinhança da Agrópolis é composta por residências de servidores do INCRA, além de prédios municipais e da sede da SR(27). Existem algumas poucas casas de pessoas que eram do INCRA e que passaram em outro concurso na cidade e continuaram morando no bairro. Os funcionários da SR me explicam que, em tese, apenas os servidores têm o direito de construir casas na Agrópolis, contudo, o antigo Superintendente e o atual também têm suas casas no bairro, apesar de não serem servidores de carreira. Até o período de realização da pesquisa os terrenos não estavam regularizados e as pessoas não

tinham escritura das casas. O bairro tampouco contava com infraestrutura básica como tratamento de esgoto (incipiente em Marabá como na maioria das cidades do Pará), ruas asfaltadas, coleta de lixo, iluminação pública ou calçadas.

As ruas são de terra e, quando chove, ficam enlameadas. A água para consumo das casas provém de uma nascente ao lado e é coletada e reservada em uma caixa d'água dentro da SR. A distribuição e a manutenção da caixa têm custos, e os servidores pagam uma quantia simbólica para o responsável pelo serviço de manutenção da caixa. A coleta deste dinheiro é feita pessoalmente por uma das servidores que vive na Agrópolis, que mantém uma planilha com o nome de cada servidor e a confirmação de seu pagamento mensal. Todas as casas tem fossas, e periodicamente o caminhão vai fazer a limpeza. Em maio de 2012, durante uma das paralisações da jornada de lutas que culminou na greve daquele ano, os servidores fizeram uma reunião na SR para discutir os procedimentos necessários à regularização das casas. O processo de titulação estava sendo agilizado pelo programa Terra Legal e pela prefeitura de Marabá, e alguns servidores já tinham informações sobre os procedimentos necessários para a regularização e sobre os valores que deveriam pagar para receber a escritura.

Em novembro de 2012, por meio do Programa Terra Legal, o MDA passou à prefeitura de Marabá o título urbano da área da Agrópolis onde estão localizadas as casas dos servidores. O título é de 12 hectares e abrange a área de oitenta casas que foram construídas no bairro (MDA, 2012). Com o título a prefeitura pode regularizar a situação individual de cada morador, e para isso eles devem pagar o valor do título individual. Com a escritura em mãos os servidores passam a ser donos do terreno de sua casa e têm liberdade para alugá-lo ou vendê-lo oficialmente. Na notícia reproduzida no *site* do MDA sobre a entrega do título da Agrópolis para a prefeitura, a Assessoria de Comunicação de Marabá cita a fala de um servidor: *“Este é o momento que estamos esperando há trinta anos. Agora há garantia de que vamos ter o direito a nossas casas, legalizando a situação e começar a contribuir para o desenvolvimento do município”*. A nota também traz uma declaração da Superintendente Nacional do Terra Legal, que afirma: *“O Incra sempre plantou sonhos, plantou cidades e garantiu a ocupação da Amazônia Legal, e agora estamos plantando um outro sonho, o da garantia da posse da propriedade para aqueles*

que vieram plantar esses sonhos” (MDA, 2012).

Viver no mesmo bairro em que se trabalha e ter colegas como vizinhos dá uma dimensão totalizante à convivência dos funcionários da SR e tem impacto em seu ritmo de trabalho. Todos os servidores da Superintendência tiram duas horas no horário de almoço. O expediente acaba impreterivelmente ao meio-dia, os computadores são desligados, as luzes apagadas e as salas esvaziadas. Apenas os vigilantes permanecem no prédio. Às 14 horas as pessoas começam a chegar novamente, e às 15 horas a SR volta a seu ritmo normal. A grande maioria dos servidores vai almoçar em casa, e os que moram na Agrópolis fazem o trajeto a pé ou de bicicleta. Em alguns casos é possível tirar um cochilo após o almoço. Tive a oportunidade de me hospedar na casa de uma das servidores no período final e pesquisa e pude então acompanhar este ritmo de trabalho e de convivência no bairro.

As pessoas se veem todo dia, inclusive aos fins de semana, e sempre sabem das novidades que estão ocorrendo no bairro. A maioria mantém relações cordiais e algumas vezes travam conversas quando se cruzam pela rua. Contudo, mesmo morando muito próximo uns dos outros, nem todos os servidores têm laços de amizade entre si ou frequentam todas as casas. Isso acontece com alguns grupos de servidores mais próximos, que sempre se reúnem para atividades fora do expediente de trabalho. Nos finais de semana e ao fim do expediente são frequentes os churrascos organizados pelos servidores mais novos em suas casas e as reuniões dos servidores mais antigos para jogar baralho em mesas colocadas na rua. A presença de grupos mais coesos, que nos exemplos citados coincidem com grupos de servidores “novos” e “antigos”, indica que ainda que não sirva para explicar as ações sociais destes indivíduos em todas as situações observadas, a divisão entre “novos” e “antigos” continua sendo relevante para compreender a convivência entre eles.

Mas a vida dos servidores que vivem na Agrópolis não se resume à convivência no bairro. É grande o número de funcionários da SR que são religiosos e frequentam igrejas católicas e pentecostais. Em alguns casos, as relações de convívio estabelecidas nestas igrejas se sobrepõem às relações no interior da Superintendência. Um dos exemplos é a

relação entre o servidor responsável pelo arquivo, que está no INCRA desde 1977, e outro servidor mais jovem, que ingressou no concurso de 2005. Todo dia, no final do expediente, o servidor mais novo ia à sala do arquivo, e os dois conversavam por um tempo, trocando material como revistas e folhetos. Ambos são membros da Assembleia de Deus e frequentam a mesma igreja, por isso são mais próximos. Toda segunda-feira, ao final do expediente, eles organizam uma atividade chamada “Momento com Deus”. Por volta das 17 horas passam nas salas distribuindo um convite para a atividade: um pequeno papel com uma mensagem que geralmente é um versículo da Bíblia.

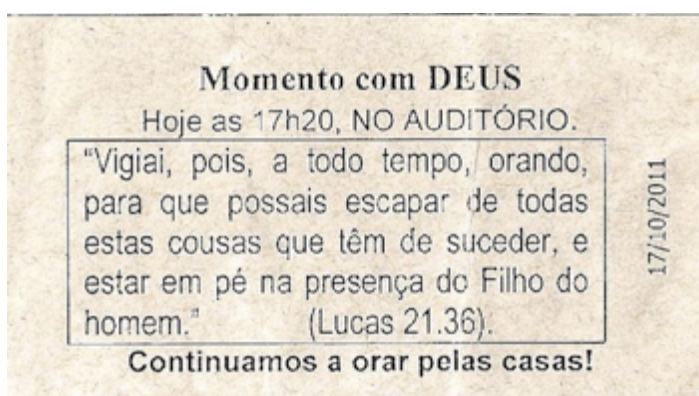


Figura 44: Convite para o “Momentos com Deus”, convocando os servidores a orar pelas casas da Agrópolis que estavam em processo de regularização

O “Momento com Deus” é realizado no auditório, e alguns servidores, não somente os evangélicos, se reúnem para rezar e refletir. A religião está muito presente no cotidiano da SR. Durante a pesquisa de campo na Superintendência, era comum receber convites de evangélicos e de católicos para participar de cultos, de missas e de outras atividades desenvolvidas pelas igrejas.

Outro local de convivência entre os servidores é o clube da Associação de Servidores da Reforma Agrária, conhecido como ASSERA. Sua gestão é feita pela diretoria da Associação, eleita a cada dois anos. Os servidores mais antigos relatam que a ASSERA já foi um espaço mais importante e mais frequentado no passado, mas que nos últimos tempos o clube esteve abandonado. Embora tenha muitos sócios, poucos servidores o frequentam. O clube tem uma piscina, uma quadra de futebol, um restaurante, algumas mesas de sinuca e um salão grande onde são realizadas as tradicionais festas de fim de ano

dos servidores. Enquanto estive em Marabá a diretoria da Associação estava fazendo um trabalho de revitalização do clube; o restaurante estava funcionando no horário de almoço.

A piscina do clube é utilizada nos fins de semana por alguns servidores, sobretudo os que têm filhos pequenos. A quadra de futebol é utilizada semanalmente pelos homens que se reúnem para jogar bola. O clube também é utilizado para outros eventos, para os quais é alugado, como reuniões de confraternização do PT. Tive a oportunidade de participar de dois eventos organizados pelo partido no ASSERA: um almoço popular no qual o Chefe de Gabinete apresentou formalmente sua pré-candidatura para as eleições municipais aos servidores da SR e um outro almoço, algum tempo depois, também organizado pelo PT, com o propósito de apresentar e discutir as propostas desta candidatura e de coletar demandas dos servidores e outros convidados presentes. Esses eventos serão descritos no capítulo seguinte.

4.7 A ASSERA e os “servidores da reforma agrária”

A gestão do clube está sob a responsabilidade da diretoria da entidade sindical regional, a Associação de Servidores da Reforma Agrária (ASSERA). Os servidores da atual direção ressaltam que revitalizar o clube e pagar os débitos da Associação são algumas das prioridades da nova diretoria, que exerce seu segundo mandato de dois anos. Além de cuidar de assuntos relacionados ao clube, a ASSERA tem outra importante função: *“a questão de mobilização e de luta pelos interesses dos servidores do ponto de vista local, da Superintendência e das Unidades Avançadas”* (Servidor de Marabá, membro da Diretoria da ASSERA). A Associação tem em torno de 135 associados e realiza obrigatoriamente uma assembleia por ano. Quando há movimentação dos servidores sobre os temas trabalhistas, como a negociação salarial da última jornada de lutas de 2012, podem ser convocadas outras assembleias. Este trabalho político de mobilização em torno da luta por direitos trabalhistas é destacado pelos funcionários da SR como a principal função da Associação.

No período em que estive em campo foram convocadas várias assembleias para tratar o tema da paralisação que estava sendo discutida em âmbito nacional pelos servidores da

autarquia. A ASSERA em Marabá e as regionais de outros estados compõem a base da CNASI (Confederação Nacional de Servidores do INCRA), representação sindical nacional dos servidores. No primeiro semestre de 2012, a CNASI e as associações filiadas estavam articulando uma jornada de lutas com várias demandas: aumento salarial e equiparação com o salário dos servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), reestruturação e fortalecimento institucional do INCRA, entre outras (CNASI, 2011). Entre fevereiro e junho de 2012, a SR de Marabá e outras regionais, além da Sede, fizeram paralisações na primeira segunda-feira de cada mês. Acompanhei algumas destas paralisações, nas quais geralmente era realizada uma assembleia organizada pela direção da ASSERA.

Nos dias de paralisação os servidores da diretoria da associação chegavam bem cedo e trancavam os dois portões de entrada na SR. Isso impedia que as pessoas entrassem para trabalhar, que os carros saíssem da garagem e que houvesse atendimento ao público externo. Com o tempo alguns servidores iam chegando para se juntar à manifestação. Todos se reuniam na Sala da Cidadania ou em cadeiras colocadas ao lado de fora, entre o portão externo e a porta interna. Algumas vezes a diretoria da ASSERA levava caixa de som com microfone, e algumas pessoas discursavam. Outras vezes eram realizadas assembleias na sala da cidadania, e os temas da pauta de negociação da CNASI eram discutidos e votados. Dessa forma votou-se a adesão à paralisação nacional por tempo indeterminado, que teve início em junho e durou até setembro de 2012.



Figura 45: Servidores sentados na entrada da SR no dia da paralisação

Além do caráter informal e descontraído que caracteriza as conversas no ambiente da paralisação, os servidores também discutem temas como a política do sindicato e as estratégias a serem adotadas pelo movimento grevista. Quando havia caixa de som algumas pessoas pegavam o microfone para criticar a falta de prioridade dada à autarquia pelo governo federal e a interferência dos partidos políticos. Algumas redes de televisão locais cobriram a manifestação dos servidores e entrevistaram um dos membros da diretoria da ASSERA. Ele falou sobre o importante papel do INCRA na região, deu alguns números da reforma agrária, ressaltando a grande quantidade de assentados e de acampados no sul e no sudeste do Pará. Por fim, argumentou que a despeito da relevância do INCRA para o desenvolvimento da região, a autarquia estava sendo esquecida por parte do governo federal. Os salários eram muito baixos comparados a outros órgãos do Executivo, e o orçamento para a execução das políticas era insuficiente.



Figura 46: Entrevista à rede de TV local

É comum a todos os servidores da SR, e não só à diretoria da ASSERA, expressar a inconformidade com a situação precária em que o INCRA se acha. Eles citam os recorrentes cortes no orçamento da autarquia e a falta de prioridade dada ao tema da reforma agrária pelo atual governo. As queixas em geral ressaltavam a importância social do INCRA na região de Marabá e a grande quantidade de pessoas em situação vulnerável atendidas pela autarquia. Os servidores também mencionam o fato de que a SR trabalha sob forte pressão dos movimentos sociais e por isso há um volume muito grande de serviço. Contudo, o orçamento do órgão é baixo e a força de trabalho é pequena; em decorrência disso, a SR não consegue cumprir as metas estabelecidas e é sempre desacreditada e tachada de ineficiente pelos clientes e pela população em geral.

“A gente tem hoje uma SR que abrange aproximadamente 78 municípios. É com certeza a segunda ou terceira maior SR do Brasil. (...) Temos aproximadamente 10 mil famílias acampadas, e mesmo que a gente vá desapropriando terras e assentando, essas famílias parece que não saem da lista, vai sempre aumentando. E a preocupação nossa é a dificuldade de conciliar essa demanda com a estrutura que a gente tem hoje, tanto humana, de servidores, muito reduzida, como de equipamento e de logística mesmo para realização dos trabalhos. É notório para todos que no começo do ano o governo federal deu uma

freada na questão de diárias⁷⁹, então é uma dificuldade que a gente tem hoje para deslocar o pessoal para o trabalho de campo” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

O “sucateamento” e o “desmantelamento” do INCRA são apontados por alguns servidores como indícios de que o governo federal teria a intenção de acabar com o órgão – discussão antiga que estava em pauta na época da pesquisa e no período que antecedeu a greve. Isso tem implicações para a força de trabalho do INCRA. Além do grande número de servidores que irão se aposentar nos próximos anos, alguns novos servidores mostram-se insatisfeitos com as condições de trabalho e pedem exoneração:

“Nós estamos na Amazônia, onde o inverno acaba sendo bastante rigoroso. Então o governo tinha que ter um outro olhar para o INCRA, para que ele pudesse atender melhor suas demandas. Porque se nós queremos acabar com a miséria no país, não podemos esquecer de forma alguma o campo, até porque a agricultura familiar hoje é um dos grandes responsáveis pelo abastecimento das áreas urbanas, pela produção de alimento (...). Temos servidores que passaram em outros concursos e foram embora porque não têm incentivo para continuar no INCRA. Hoje o INCRA é um dos órgãos do governo federal em que o salário é menor. Nós temos vários colegas aqui estudando, preparando-se para outros concursos” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2008).

A insatisfação generalizada com o descaso sofrido pelo INCRA algumas vezes se alia a um discurso mais amplo que opõe o INCRA ao agronegócio. Isso pode ser visto na seguinte explicação de um dos membros da diretoria da ASSERA, sobre os pontos reivindicados na paralisação:

“A primeira é a equiparação com o MAPA, do qual o INCRA já fez parte no passado, antes da criação do MDA. Eles têm funções idênticas às nossas. No entanto, a discrepância lá é muito grande. Hoje o nível médio do MAPA ganha mais que o nível superior do INCRA. Então faz uma grande diferença... E MAPA trabalha em quê?

⁷⁹ Para executar trabalhos fora da SR os servidores recebem uma diária que, na época da pesquisa, era de aproximadamente R\$ 120,00.

Trabalha com agricultura patronal, a bancada ruralista, os ricos praticamente; e o INCRA trabalha com a população pobre. Será que é por isso que o INCRA é desvalorizado? Porque ele não tem a devida atenção? Talvez sim. Mas o que a gente tem que analisar: o trabalho social que o INCRA faz é infinitamente maior e melhor do que o do MAPA. O MAPA trabalha com um grupo de pessoas que produzem soja, trabalham com biodiesel; e o INCRA trabalha com uma população que gera, nesse Brasil, 70% da alimentação. Quer dizer, o que o brasileiro consome, 70% vem da agricultura familiar, e grande parte da agricultura familiar são assentamentos do INCRA. Então o governo não vê isso, e a gente tem que mostrar para o governo a nossa importância. Marabá, por exemplo, nós temos 70 mil famílias assentadas. Vamos colocar a média de 3 pessoas por família, são 210 mil pessoas. Duzentas e dez mil pessoas é uma cidade de Marabá. Imagina se esse pessoal todinho que está no campo estivesse na cidade hoje. Isso ia aumentar o quê? Os índices de assassinatos, de roubo, porque esse pessoal todinho não ia ter emprego. Muitas pessoas iam estar roubando, se prostituindo... mas estão no campo. Quem que faz isso é o INCRA, quer dizer, o trabalho social, que muitas vezes não aparece” (Servidor de Marabá, Diretoria da ASSERA).



Figura 47: Servidores em frente à SR no dia da paralisação

É neste momento que surge um delineamento, ainda que incipiente e cambiante, de uma identidade que caracteriza os servidores do INCRA: servidores da reforma agrária e não do agronegócio. Este discurso, feito em grande medida por servidores ligados à ASSERA, coloca os funcionários do órgão como defensores de uma política de justiça social, de redução da pobreza no campo, de desenvolvimento rural, de produção de alimentos. Estas pautas são consideradas positivas quando contrastadas com o trabalho do MAPA, que privilegia o agronegócio, que gera desigualdade e favorece os ricos. Os servidores do MAPA ganham muito mais que os servidores da reforma agrária – isso é apontado como um indicativo de que o governo está priorizando o agronegócio em detrimento da reforma agrária.

Esse foi um argumento defendido com frequência pelo comando de greve em Marabá e também pelo comando de greve da CNASI, no âmbito nacional. As faixas feitas para a mobilização, afixadas na entrada da SR durante todo o período de jornada de lutas, exploravam exatamente esta questão. No caso da diretoria da ASSERA de Marabá, havia também uma crítica muito forte ao governo do PT⁸⁰ e ao fato de que a política de reforma agrária estava sendo sucateada justamente neste governo. Isso também pode ser visto nas faixas abaixo:

⁸⁰ Parte da diretoria do ASSERA é filiada ou simpatizante do PSOL e do PSTU.



Figura 48: Faixa da manifestação que diz “Governo do PT paga salário 2,5 vezes maior para os agrônomos do agronegócio do que paga aos agrônomos do INCRA”



Figura 49: Faixa da manifestação que diz: “Vergonha! Os servidores do INCRA recebem – em média – menos da metade do salário do servidor do agronegócio no Governo do PT”

As demandas dos servidores são enquadradas como justas quando associadas aos objetivos mais amplos de redução da pobreza rural e de produção de alimentos pela agricultura familiar – realizada pelo público do INCRA. Também é importante destacar que esta, assim como as mobilizações anteriores dos servidores do INCRA, contou com o apoio dos movimentos sociais. Isso significou não apenas a adesão formal, mas se traduziu em manifestações coletivas e na adoção da defesa dos direitos dos servidores da autarquia como bandeira nas manifestações dos próprios movimentos. É importante lembrar que o discurso da CNASI e da ASSERA de defesa da reforma agrária, agricultura familiar, agroecologia, redução da desigualdade rural, luta contra o latifúndio e contra o agronegócio aproxima-se muito da pauta defendida pelos movimentos sociais. Assim como as condições de trabalho precárias do INCRA se associam à precariedade dos assentados da reforma agrária. E as melhores condições de trabalho no MAPA se assemelham às condições privilegiadas dos grandes produtores.

Como será discutido a seguir, o INCRA tem servidores militantes, favoráveis à causa dos movimentos sociais e que, por terem ou não ligação prévia com estes movimentos, defendem de modo geral suas bandeiras. Estes servidores em geral participam do movimentos sindical, compondo as diretorias da CNASI e das associações regionais, e são politicamente ativos nas lutas por direitos trabalhistas e pelo fortalecimento do INCRA.

Em agosto de 2012, no auge da greve, os movimentos sociais do campo organizaram o “Encontro Unitário dos Povos do Campo, das Florestas e das Águas” para coordenar suas pautas e definir estratégias unificadas de luta. No evento estavam presentes, além do MST e dos movimentos ligados à Via Campesina, a Coordenação Nacional dos Quilombolas, algumas organizações indígenas e de pescadores artesanais, a FETRAF e a CONTAG. Em uma das plenárias do evento os organizadores anunciaram a presença de representantes da CNASI. Eles estiveram presentes durante todo o encontro, e quando se deu a palavra ao público, uma das servidores ligadas à CNASI falou: *“Sou servidora do INCRA, servidora da Reforma Agrária, setor que infelizmente está sendo abandonado por este governo. Estamos em greve desde junho, e o governo até agora não ofereceu nenhuma proposta. Quero parabenizar as organizações do campo por esse evento e pela importância dele, porque unificar as lutas é a única forma que temos de mudar isso”*. A servidora ressaltou

também a diferença de tratamento dado ao MAPA e ao MDA, expressa na diferença salarial. Por fim, referindo-se à mudança de presidentes do INCRA feita no meio da greve, a servidora declarou: *“Recentemente houve uma mudança da presidência do INCRA, e existe o risco de o INCRA ser transformado em uma agência fundiária, de regularização fundiária, que vai transformar a terra em mercadoria. O que está em xeque é o modelo de desenvolvimento que se pretende. Um é o modelo mercadológico, e outro é o modelo de desenvolvimento, sendo a reforma agrária o carro-chefe deste modelo. Então quero fazer um apelo a vocês: acho que a única forma de enfrentarmos isso é a unificação das lutas do campo e da cidade”* (Representante da CNASI, fala pública no plenário do Encontro Unitário dos Povos do Campo, das Florestas e das Águas).

A servidora se refere à troca de ministros do MDA, que se deu em meio à greve e que resultou também na troca do presidente do INCRA. O novo presidente, servidor de carreira, seria defensor da regularização fundiária na Amazônia Legal – o que, de acordo com ela, poderia levar à transformação de terra em mercadoria. Esse “modelo mercadológico”, que ao titular terras as colocaria no mercado, é contraposto ao modelo de desenvolvimento, que prioriza os assentamentos de reforma agrária. Tanto a posição defendida pela servidora da CNASI quanto os pontos levantados pelos servidores da SR(27) sobre o trabalho do INCRA e o do MAPA ressaltam uma compreensão do servidor do INCRA como um servidor da reforma agrária, em oposição aos servidores do agronegócio.

A identificação como “servidor da reforma agrária” é mobilizada principalmente nos momentos de luta e funciona como uma grandeza com a qual todos os servidores se identificam durante as mobilizações para melhores salários e condições de trabalho. A grandeza em questão é o caráter positivo da agricultura familiar, da justiça social e da eliminação da desigualdade no campo. Todas essas coisas são objetivos que guiam o trabalho do INCRA e que levam ao desenvolvimento rural. Quando se defendem pautas como equiparação salarial com o MAPA e fortalecimento do INCRA, ser um servidor da autarquia está associado à defesa destes objetivos. Principalmente nestes momentos, o servidor do INCRA é um servidor da reforma agrária, mais do que qualquer outra coisa. Contudo, como vimos até aqui, há uma heterogeneidade muito grande de opiniões, posições e filiações entre as pessoas que trabalham na SR. Até mesmo posições mais

afinadas com o discurso do agronegócio e da produtividade das grandes propriedades. Se durante as mobilizações sindicais ser servidor do INCRA está associado a ser servidor da reforma agrária – identificação que neste momento tem o poder de unificar diferentes posições e neutralizar as controvérsias que perpassam o cotidiano da SR –, em outros momentos ser servidor do INCRA está associado a muitas outras coisas.

4.8 Conclusão

Este capítulo buscou discutir o que significa ser servidor do INCRA de acordo com as experiências das pessoas que trabalham na SR(27). As narrativas dos servidores antigos sobre como era o trabalho do INCRA no passado e a pesquisa no arquivo da Superintendência ajudaram a compreender o que foi ser um servidor do INCRA desde a época da colonização até os dias atuais. Foi possível observar que esta função, no caso da SR de Marabá, esteve associada a várias coisas, tais como: a convivência com o autoritarismo de chefes militares; o árduo trabalho de campo na Transamazônica; o *status* de se trabalhar em um órgão estatal que já foi extremamente importante e eficiente; a sensação de controle sobre a organização da ocupação do território; a convivência com graves conflitos pela terra como realidade de trabalho; a convivência com a pressão exercida por movimentos sociais organizados; o aprendizado de ter de trabalhar em cooperação com os movimentos; e a vivência de uma situação na qual a quantidade de colegas dobrou em poucos anos.

Mas, olhando-se para a convivência cotidiana dentro e fora da SR, foi possível constatar que ser um servidor do INCRA não está associado apenas ao domínio de instrumentos de trabalho e de conhecimentos técnicos, ou à competência para lidar com lideranças, com situações de conflitos e com gestores políticos. Ser servidor da SR(27) está associado também a morar na Agrópolis e ter como vizinhos os colegas de trabalho, a frequentar o clube da ASSERA e a participar das mobilizações por melhores condições de trabalho. Todas essas experiências compõem o dia a dia dos servidores de Marabá e são importantes para compreender como eles se relacionam uns com outros enquanto realizam seu trabalho cotidiano na Superintendência.

A presença diária na Superintendência me permitiu verificar que existe uma espécie de divisão entre os servidores antigos e os que ingressaram no órgão após 2004. Em determinados momentos essa divisão assume um aspecto de controvérsia, na qual cada grupo apresenta formas de engrandecimento próprio como o fato de ter sido aprovado em um concurso público federal ou o fato de ter muitos anos de experiência na região e de haver enfrentado duras condições de trabalho. Essa controvérsia se manifesta quando se percebe algum problema na realização de determinado trabalho e acusações mútuas com diferentes provas são acionadas por parte dos servidores dos dois grupos. A observação recorrente de situações como estas e a constatação de que há um corte geracional na força de trabalho da SR, pois aproximadamente a metade das pessoas está em vias de se aposentar e a outra metade é jovem e ingressou no serviço público recentemente, me levaram a considerar que poderia tratar-se de uma situação análoga à descrita por Elias e Scotson (2000) em “Os estabelecidos e os *outsiders*”.

Embora “novos” e “antigos” trabalhassem nas mesmas salas e tivessem funções similares, parecia haver uma maior coesão entre os servidores antigos, que compartilhavam muitas experiências de trabalho, de certa forma alheias aos “novatos”, e que conviveram entre si por muitas décadas antes da chegada destes. A coesão deste grupo era visível na linguagem que eles utilizavam para se referir aos beneficiários do INCRA: colonos e clientes, enquanto os servidores mais novos usavam categorias como: agricultor, trabalhador rural, assentado e beneficiário. Outro indício da coesão deste grupo era a referência constante que todos faziam ao “tempo do GETAT” e ao “tempo de casa”. A expressão “no tempo do GETAT” era comumente utilizada para fazer referência a uma outra realidade de trabalho, mais eficiente, apesar de mais autoritária e rígida. Da mesma forma, a menção ao fato de que alguém tinha “muito tempo de casa” era feita como forma de engrandecer esta pessoa que já tinha muito conhecimento sobre o INCRA. Os servidores mais novos utilizavam as mesmas expressões para se referir a algo que era diferente de sua realidade, e de certa forma desconhecido, como quando diziam que eu deveria conversar com alguma pessoa “que tinha muito tempo de casa”, para conhecer mais o INCRA. Ou quando diziam que determinada pessoa era “do tempo do GETAT”, em referência ao fato de que esta pessoa teria trabalhado num outro INCRA, cujas regras e rotinas eram, de certa forma, estranhas à realidade deles.

Embora essas diferenças sejam visíveis e estejam presentes na rotina da Superintendência, à segunda vista elas começaram a se tornar mais complexas. Com mais tempo em campo compreendi que apesar de serem “novos” ou “antigos”, os servidores eram também outras coisas. Conviviam em diferentes ambientes, como a igreja, o clube, o bar, o partido, e criavam laços de amizade e de convivência que transcendiam a diferença entre o “tempo de casa” de cada um. Assim, a hipótese de que a situação encontrada na SR(27) era análoga à realidade descrita por Elias e Scotson (2000) mostrou-se incompleta para explicar a realidade complexa do campo.

A constatação de que ser servidor do INCRA está associado a muitas coisas e de que a convivência com os colegas dentro e fora do ambiente de trabalho é uma delas abriu espaço para apreender como os servidores estão constantemente se filiando a grupos distintos e sobrepostos. A identificação como “do tempo do GETAT” pode ser relevante em algumas situações, mas desaparece quando se discute, por exemplo, temas relacionados à organização de atividades na igreja. A filiação ao PT pode ser definidora do perfil de determinado servidor em alguns momentos, contudo, torna-se invisível no momento de compor o time de futebol ou de trocar mudas e sementes.

A divisão entre “novos” e “antigos” como definidora da experiência de ser um servidor do INCRA também some em momentos de mobilização por melhores condições de trabalho. Neste contexto ser servidor do INCRA é ser servidor da reforma agrária. Essa identificação funciona como uma grandeza que a princípio unifica todos em torno de questões gerais como aumento salarial e fortalecimento da autarquia, independentemente de suas filiações políticas, ideológicas, religiosas, entre outras.

A carga positiva associada ao trabalho social do INCRA, com destaque para a agricultura familiar e redução da pobreza no campo, serve como ponto neutralizador das controvérsias que perpassam o cotidiano da SR. Embora nem todos os servidores concordem com as bandeiras dos movimentos sociais ou sejam partidários do governo atual, todos eles estão de acordo com a necessidade de aumento salarial e com o fato de

que o INCRA precisa ser reestruturado e mais bem equipado para executar as políticas de reforma agrária.

Por fim, vale mencionar que ser servidor do INCRA atualmente está associado à experiência de conviver cotidianamente com lideranças de movimentos sociais e com gestores ligados a partidos políticos. Diferentemente do trabalho na época do regime militar, quando o contato entre servidor e colono era direto e quando se tinha pleno controle sobre a destinação e a forma de ocupação das áreas, nos dias de hoje a relação com os beneficiários e a ocupação das terras da reforma agrária é mediada pelos movimentos sociais. Se no passado a política não estava tão presente no INCRA, de acordo com a narrativa dos servidores antigos, atualmente sua presença é visível e faz parte do cotidiano de trabalho de todos os servidores. Tanto a interferência política como a interferência dos movimentos sociais no trabalho do órgão são temas controversos e muito presentes na rotina de trabalho da SR(27). Os dois capítulos a seguir abordam o tema a partir do ponto de vista dos servidores.

5 A política na SR

A política está presente de forma constante da SR(27). Ela atravessa o trabalho cotidiano dos servidores e faz parte do dia a dia do INCRA de Marabá. A relação entre a autarquia e a política partidária relacionada ao partido no poder, o PT, é um tema controverso na Superintendência. Os servidores se posicionam de diferentes maneiras quanto ao que eles chamam de “ingerência político-partidária na SR”. Alguns resistem à intervenção do partido no órgão e outros entendem essa relação como parte da natureza do INCRA. Independentemente de sua opinião sobre o tema, os servidores geralmente têm a necessidade de falar sobre ele, de apresentar sua análise crítica e de expor seus argumentos. A postura dos servidores em relação à “ingerência político-partidária na SR” não influencia apenas sua posição discursiva na controvérsia, ela tem efeitos na forma como eles exercem seu trabalho.

Como afirmei no capítulo 3, as situações de controvérsia são momentos privilegiados do ponto de vista da análise sociológica, uma vez que nestas situações as pessoas tendem a se posicionar expondo suas filiações e os motivos que justificam sua posição (Boltanski, 2000; Latour, 2005). Nesse sentido, o capítulo busca compreender esse tema sensível e controverso que atravessa o INCRA, explorando as análises críticas feitas pelos servidores sobre ele. Ao falarem sobre a ingerência político-partidária na SR, eles apresentam argumentos e provas que sustentam suas análises e suas posições mais ou menos favoráveis à intervenção política. Estas análises críticas dos servidores são evidências sociológicas relevantes para compreender suas ações no contexto da SR(27), e por isso este capítulo descreve a controvérsia em torno da política a partir das narrativas dos servidores. Conforme eles apresentam suas posições e provas relativas ao tema, a controvérsia vai sendo reconstruída de forma a dar ao leitor uma compreensão de como a política partidária se insere no cotidiano da Superintendência.

O capítulo descreve também as diversas formas pelas quais a política partidária se cruza com a SR(27). Em um primeiro momento, discute o tema das indicações políticas de pessoas ligadas ao partido para cargos de chefia e as interpretações que os servidores fazem dessas indicações. As interpretações evidenciam a distinção que eles fazem entre

servidores “da casa” e servidores “de fora”. Em seguida, descreve como a política se insere no trabalho dos Chefes – sejam eles de fora ou da casa –, que pela natureza de sua função estão envolvidos em uma rede político-partidária com a qual devem ter a habilidade de trabalhar.

Outras dimensões da relação entre a SR e a política partidária são trabalhadas no capítulo: a presença da política no cotidiano dos assentamentos, o papel dos políticos locais perante os assentados, a carreira política de presidentes de associação e de lideranças de movimentos, e a atividade dos parlamentares de nível estadual e federal que se conectam com o INCRA de Marabá. Ao final do capítulo, busca-se deixar clara a complexidade dos laços que conectam a SR(27) e a política partidária. A política na regional conecta os servidores de diversas formas: ora como representantes de uma autarquia que detém poder político significativo nas áreas onde atua; ora como burocratas que defendem uma atuação mais técnica e menos política do órgão; ora como base eleitoral (Bezerra, 1999) de parlamentares ligados ao INCRA.

Na controvérsia em torno do tema da política há um grande leque de posições e de ações adotadas pelos servidores. É essa heterogeneidade que possibilita a compreensão da complexidade da burocracia que constitui a SR e que dificulta sua interpretação a partir de um modelo racional weberiano.

5.1 Servidores “da casa” e servidores “de fora”

Logo que cheguei à SR, a relação entre o INCRA e a política partidária se fez visível⁸¹. O Chefe de Gabinete, liderança antiga do PT na região, me convidou para um almoço da juventude do partido, do qual também deveria participar o Superintendente. O evento tinha como objetivo agregar mais filiados jovens, em conformidade com as resoluções recentes da convenção interna nacional. O almoço foi realizado em um bairro pobre da cidade de

⁸¹ Na verdade, a conexão entre o partido e o INCRA teve efeitos sobre a própria realização da pesquisa. O servidor que me colocou em contato com os gestores em Marabá, além de ser da direção nacional, era militante do PT, assim como o Superintendente e o Chefe de Gabinete da SR(27). Portanto, foi devido à sua influência, como servidor em um cargo de direção nacional e como militante do partido, que se tornou possível minha entrada no campo.

Marabá, como me explicou o Chefe de Gabinete. Chegando lá, ele me apresentou a alguns militantes do PT, os quais voltaria a ver outras vezes ao longo da pesquisa de campo.

No caminho de volta, o Chefe de Gabinete me explicou que alguns servidores da SR(27) têm muita resistência à presença de indicados políticos no órgão. Ressaltou que não obstante o fato de a nomeação de gestores para as Superintendências Regionais atender a um critério político, de acordo com a própria orientação do governo federal e de acordo com a composição partidária definida ainda durante a campanha, há uma resistência por parte dos funcionários da Superintendência.

Na semana seguinte, minha segunda no campo, essa resistência se tornou visível. Em ocasião da realização de um seminário sobre ATEs com todos os servidores da SR, tomei contato pela primeira vez com a controvérsia em torno da política partidária. Alguns servidores, principalmente os ligados à ASSERA, fizeram uso da palavra para criticar a intervenção do partido na Superintendência. Um deles assinalou que estava exercendo um papel mais crítico porque estava na presidência da Associação; logo em seguida mencionou que a falta de servidores é uma dos problemas mais graves da SR e que, mesmo assim, foram autorizadas mais de oitenta remoções nos últimos anos, “*bastando-se ser filiado ao PT*” para conseguir uma remoção para Brasília e para outras regionais. Após esta intervenção, alguns servidores que estavam sentados no auditório aplaudiram a fala, demonstrando assim a dimensão pública da controvérsia sobre a relação entre a política partidária e o INCRA – que abarca mais do que as pessoas ligados à ASSERA. É um tema sobre o qual a maioria dos funcionários da SR(27) se posiciona com frequência, tanto nas entrevistas e nas conversas informais como em momentos como assembleias e reuniões.

Dias depois realizei uma entrevista com o presidente da ASSERA, na qual ele me falou sobre os problemas relacionados à indicação política de pessoas de fora do INCRA: “*muitos vêm mais para fazer daqui um trampolim político, para daqui sair para ser candidato a deputado, essas coisas... Não têm compromisso com a entidade e com os profissionais*” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005). A controvérsia em torno da relação entre a SR e a política partidária abarca vários temas, dentre eles a indicação política de gestores que são ligados ao partido, mas não são servidores de carreira (não

ingressaram no órgão por meio de concurso interno ou externo). Como explicado no primeiro capítulo, a nomeação do Superintendente e dos cargos de chefia se dá a partir de critérios políticos, seguindo acordos de composição partidária entre o governo federal e as forças políticas locais ligadas ao partido de situação. As pessoas indicadas para ocupar cargos de confiança na chefia da SR(27) podem ou não ser “servidores de carreira” ou “servidores da casa”.

Durante o período de realização da pesquisa, duas das quatro Unidades Avançadas tinham como chefes servidores da casa que estavam no INCRA desde o tempo do GETAT. As outras duas Unidades eram geridas por pessoas de fora do INCRA, indicadas para o cargo devido à sua relação com a tendência regional no PT, “PT pra Valer”, que tem a prerrogativa de fazer as indicações para cargos de chefia, de acordo com a composição política local do partido. Em Marabá, na sede da SR, três cargos importantes eram geridos por funcionários de fora do INCRA: o de Superintendente, o de Chefe de Gabinete e o de Ouvidor Agrário Regional⁸². Para assumir um cargo de indicação política é necessário não apenas que a pessoa seja filiada ao partido, mas também que tenha uma carreira política ou que trabalhe na militância. Um exemplo é o Ouvidor Agrário, que antes de entrar na SR era do movimento sindical rural e exerceu um mandato de vereador pelo PT. Também o Superintendente teve uma carreira política no MST, veio da militância no sul do Brasil e depois se filiou à tendência local do partido. O Chefe das Unidades Avançadas que são “de fora” do INCRA também têm militância no partido.

A carreira política no partido é relevante para se ter acesso a cargos de comissão na SR, mas também extrapola o próprio trabalho no INCRA. Vários gestores da SR(27) e de todas as outras Superintendências Regionais que exerceram cargos de chefia por alguns anos, posteriormente lançaram suas candidaturas para vereadores, prefeitos ou deputados. Não apenas pessoas de fora, mas também servidores da casa que se lançaram na política. Quando estive lá, as articulações políticas para apresentação de candidatos nas eleições municipais de outubro de 2012 estavam a todo vapor. Alguns servidores da casa e de fora estavam se candidatando a vereador, apoiados ou pela tendência local “PT pra Valer” ou

⁸² A chefia do programa Terra Legal também estava sendo exercida por um indicado político, mas o programa de regularização fundiária não foi alvo de observação nesta pesquisa.

por outras tendências do PT e por outros partidos. O Chefe de Gabinete também estava lançando sua pré-candidatura para a prefeitura de Marabá.

Em março de 2012 foi realizado um almoço no clube da ASSERA para apresentar aos servidores do INCRA e às pessoas ligadas ao partido os novos candidatos a vereador e a prefeito do município. O evento foi organizado pela tendência local do “PT pra Valer”⁸³. Era um almoço de domingo. O prato principal era galinha caipira, e os convidados, que contabilizavam mais de cinquenta pessoas, faziam fila para se servir. Aproximadamente uma dúzia de servidores do INCRA estava presente no evento, entre servidores da casa, de fora e terceirizados⁸⁴. Um pouco antes de servirem a comida, o Chefe de Gabinete falou ao microfone, cumprimentou e agradeceu a todos pela presença e pelo apoio que recebera até então. Explicou aos presentes, principalmente aos servidores do INCRA, que no último ano esteve trabalhando para implementar um programa de gestão estratégica na SR, com vistas a melhorar o desempenho da regional. Dedicara-se inteiramente enquanto esteve no INCRA, e embora tivesse vontade de continuar com seu trabalho na SR, algumas decisões políticas no âmbito do partido o direcionaram para assumir a posição de pré-candidato à prefeitura. Ele relata aos servidores haver passado por um momento difícil de decisão e que ao cabo decidiu pedir exoneração da Chefia do Gabinete para se dedicar completamente à campanha política e às eleições em outubro.

Logo após o almoço, o ex-chefe de Gabinete apresentou aos convidados os pré-candidatos a vereador apoiados por sua tendência, o “PT pra Valer”. Eram aproximadamente dez pessoas, que relataram brevemente sua experiência política. Algumas já haviam passado pela SR(27) como terceirizados ou como contratados por convênio com a prefeitura. Quando terminamos de almoçar, todos os presentes no clube foram convidados a se deslocar para a Câmara de Vereadores, onde ocorreria o primeiro debate entre os pré-candidatos do PT à prefeitura. Chegando lá, havia outros três pré-candidatos de tendências diferentes do partido. Cada um distribuiu folhetos aos presentes, que estavam divididos em grupos de apoiadores de cada tendência. Nosso grupo, que veio

⁸³ Para a realização de eventos como este o partido aluga o clube.

⁸⁴ Os servidores terceirizados em alguns casos são contratados por indicação do grupo político e em outros casos por indicação de servidores que os conhecem. Em ambas as situações os terceirizados são sempre pessoas conhecidas na Superintendência, que têm seu contrato renovado anualmente.

direto do clube, se sentou junto aos militantes do “PT pra Valer”. Os quatro pré-candidatos tomaram lugar na tribuna para o início o debate. Cada um se apresentou e falou se sua carreira política no PT, destacando seus feitos, projetos e programas. Três dos quatro pré-candidatos já haviam trabalhado na SR(27) com cargos comissionados⁸⁵.



Figura 50: Debate entre pré-candidatos do PT

Não é incomum o trânsito de pessoas com carreira política pelo INCRA e sua posterior candidatura para cargos eletivos. Quase todas as SR do Brasil já tiveram Superintendentes que se lançaram candidatos a vereador, prefeito, deputado estadual e deputado federal. No caso da SR(27) há atualmente um deputado federal e uma deputada estadual que foram gestores do órgão, além de vereadores e prefeitos. O Chefe de Gabinete que pediu exoneração do INCRA em março de 2012 a fim de se dedicar à campanha eleitoral para a prefeitura de Marabá conseguiu se eleger e é atualmente o vice-prefeito do município. Esse trânsito entre o trabalho como servidor do INCRA e a carreira política partidária, embora seja mais comum entre pessoas de fora que construíram carreira no partido, também ocorre

⁸⁵ Há uma grande disputa entre as tendências locais do partido em torno da indicação de pessoas para cargos comissionados na SR. Como as escolhas são feitas por composição política dentro do próprio partido, em geral a decisão contempla as diferentes tendências, mas respeita a correlação de forças entre elas. Dessa forma, a tendência de maior força política, o “PT pra Valer”, tende a ter maior peso na indicação.

com servidores da casa. No ano de 2012 dois servidores da SR se candidataram a vereador, um pelo PT e outro por outro partido. Nos anos anteriores outros servidores de carreira também foram candidatos a vereador.

Como é possível ver pela descrição feita até aqui, a política partidária atravessa a SR(27) de diversas formas. Uma delas é a distribuição de cargos de chefia, o que tem impacto na organização interna e no trabalho da Superintendência. A indicação de pessoas ligadas a partidos políticos para cargos de gestão é um dos principais temas da controvérsia em torno da relação entre o INCRA e a política partidária. As nomeações políticas de pessoas de fora e seus efeitos para o cotidiano da SR(27) geram posicionamentos e críticas por parte dos servidores de carreira. Em assembleias durante as atividades de paralisação e em conversas informais e entrevistas realizadas com os servidores, este tema da ingerência política na Superintendência sempre vinha à tona. O próprio Chefe de Gabinete havia me alertado logo nos primeiros dias de campo para o fato de que no início de sua gestão, quando ele e o atual Superintendente assumiram a SR, houve resistência por parte dos servidores. É que ele já era um nome conhecido na região devido à sua militância política no PT e pelo fato de já ter exercido cargo de vereador e disputado eleições para a prefeitura.

5.2 A “técnica” e a “política”

Na minha segunda semana em Marabá, em outubro de 2011, o Chefe de Gabinete agendou uma entrevista com o presidente da ASSERA, que havia falado publicamente contra a presença da política partidária no INCRA durante o Seminário sobre ATES. Ele me explicou que seria interessante que eu conversasse com as diferentes vozes dentro da Superintendência, principalmente com os principais porta-vozes da oposição à gestão atual. O principal ponto levantado nas críticas dos servidores a quem entrevistei, principalmente os ligados à ASSERA, diz respeito ao uso político da SR(27) pelos servidores “de fora” e ao caráter mais político e menos técnico de sua gestão. Quando das paralisações que precederam a greve de 2012 perguntei a um dos servidores ligados à ASSERA como era a relação entre a SR e a política partidária:

“Olha eu acho que tem uma influencia muito forte aqui, e pelo que a gente sabe não só aqui, do Partido dos Trabalhadores, que é o atual governante, né? Mas há um direcionamento das ações da Superintendência aqui. Intervenção muito forte do partido na ocupação de alguns cargos-chave aqui dentro. A intenção de colocar pessoas ligadas ao partido em algumas áreas, que é o que a gente vem combatendo, como você pode ter percebido, hoje o pessoal já questionou isso... Então a gente percebe a intervenção forte do partido aqui, muito forte. E eu vejo de uma forma negativa, porque eu acredito que as pessoas que vêm com uma visão muito política aqui não fazem um bom trabalho, não. Você se preocupa em fazer uma política aqui que acaba comprometendo a qualidade” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

O servidor faz referência às críticas que estavam sendo feitas à ingerência política do partido na SR, momentos antes na assembleia. Ele acrescentou que as associações, tanto a ASSERA como a ASSINAGRO, têm feito muita cobrança ao Superintendente por uma indicação mais técnica dos cargos. Em conversa com outro servidor fica mais explícito este argumento a favor do caráter “técnico” em lugar do “político”, que também aparece na controvérsia:

S: “Eu acho que a Superintendência hoje, pelo menos desde que eu entrei aqui, a gente tem percebido que há um ‘aparatoamento’ grande desse órgão. Os gestores têm agido de uma forma a transformar a Superintendência num gabinete do partido. Isso não sou eu que digo, isso a gente escuta as pessoas falarem e tal. Essa relação ela é muito prejudicial, porque é um cargo de confiança do partido que está aí no poder, e que não há critério técnico algum. (...)Eu acho que tem sido colocado pessoas que não tem a menor lida com a questão agrária, que não tem o conhecimento dessa realidade”.

C: O que você chama de critério técnico?

S: “Não seria um critério técnico, mas um conhecimento de causa, né? Eu acho que têm muitos servidores antigos ou mesmo novos que têm conhecimento da realidade da questão agrária aqui na região. Ou mesmo que não fossem servidores do INCRA, que fossem da EMBRAPA, de outro órgão, que pudessem fazer parte da gestão aqui, mas que tivessem um conhecimento da área” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005, grifo da autora).

Nessa fala fica clara a utilização do critério técnico como uma prova que sustenta a argumentação contra a ingerência política da Superintendência. Para apresentar este posicionamento crítico em relação à presença da política partidária na SR, os servidores geralmente opõem o critério técnico ao critério político utilizado no momento da indicação dos gestores. Essa oposição vem acompanhada de uma correlação entre os “de fora” e o caráter político de sua gestão, e os servidores “da casa”, que teriam uma atuação mais técnica. Posicionando-se em relação às indicações políticas, o seguinte servidor assinala que: *“Sempre o que eu tenho visto são esses cargos de confiança assumidos por pessoas que são colocadas dentro da SR para fazer um trabalho político. Lógico, com o mote de que vai fazer o trabalho da questão agrária, mas o INCRA acaba servindo muito mais como um trampolim político”* (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005, grifo da autora).

A análise crítica da interferência política é feita comparando-se o que ocorre atualmente com o que seria a situação ideal: uma gestão que se pautasse mais por critérios técnicos⁸⁶. O servidor a seguir, também membro da diretoria do ASSERA, destaca a importância de a SR(27) fazer um trabalho técnico, porém também reconhece o papel político do órgão.

“Claro que a política nunca vai deixar de existir, mas tinha que ser menos político. Hoje é a autarquia onde a política tem mais influência. A que tem isso mais aflorado, mais escancarado, e onde nem sempre a parte técnica se sobressai; acho que poderia ser ao

⁸⁶ Os servidores mais antigos relatam que antes de 2003 havia um critério mais técnico para a escolha de gestores. Uma comissão composta por representantes das regionais enviava ao presidente do INCRA uma lista tríplice com o nome de três pessoas candidatas ao cargo de Superintendente, que deveriam ter experiência comprovada de trabalho com temas relacionados à reforma agrária (Portaria Nº 99, de março de 2000). Esse modelo de seleção de Superintendentes é referenciado por servidores mais antigos e mais novos, quando dão exemplos da época em que os servidores podiam participar da escolha do gestor. Esse modelo é tido como preferível ao modelo atual, de indicação por critérios exclusivamente políticos. Os servidores ligados à diretoria da ASSERA relataram que quando os atuais Superintendente e Chefe de Gabinete foram assumir a SR, os servidores tentaram fazer um plebiscito, que depois assumiu um caráter simbólico para expressar a discordância dos servidores “da casa” em relação ao aparelhamento partidário da SR. Na ocasião de uma visita do presidente do INCRA a Marabá, em 2011, os servidores se reuniram com ele e expressaram sua inconformidade com as indicações políticas. Não estive presente nesta reunião, mas nos diversos relatos que coletei sobre ela os servidores contam que expuseram ao Presidente do INCRA todos os problemas relacionados à ingerência política do órgão e, ao final da reunião, o presidente do INCRA teria dito que caso julgassem conveniente, os servidores deveriam fazer denúncias ao Ministério Público, porém que não há nada que ele possa fazer quanto a isso, pois a indicação de gestores para as Superintendências segue um critério político.

contrário. A indicação do INCRA não é problema; indicou, o pessoal assumiu, mas a partir do momento que ele assumiu aquela cadeira ali, ou as cadeiras que são de Chefes de Gabinete e Chefe de Divisão, ali você vai fazer um trabalho técnico, com a demanda do INCRA. E o que acontece muitas vezes: a pessoa assume já com a intenção de fazer apenas política. E quando vai fazer aquelas políticas os servidores não participam. Quando é parte técnica, o servidor já entende disso (...). Quando o INCRA passa a produzir mais dessa forma, não só em qualidade, mas em quantidade, ele aparece mais, e automaticamente esse grupo político dentro do INCRA vai aparecer. Eu acho que tem que ter política, mas política com capacidade técnica” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005, grifos da autora).

O servidor analisa criticamente o papel da política na autarquia. Afirma que a política é parte do processo e que, não obstante, os gestores deveriam se pautar mais por critérios técnicos e menos por critérios políticos, para que o bom desempenho do órgão tenha como efeito a maior visibilidade do grupo político encarregado de fazer as indicações de gestores. O “técnico” e o “político” aparecem aqui como duas grandezas a partir das quais se mensura o desempenho dos funcionários da autarquia. Mais adiante, na entrevista, esse mesmo servidor me explica por que existe uma resistência por parte dos servidores da casa em relação aos indicados de fora:

“O INCRA, ao longo dos anos, quando nomeia seus Superintendentes e Chefes de Divisão, e quando esse pessoal chega, eles nem sempre procuram ouvir o servidor da casa, que já está aqui há muitos anos, que já tem uma experiência acumulada de serviço, que sabe como fazer a coisa da melhor forma e com transparência. (...) Então esses servidores não são ouvidos, não são escutados. (...) Então tudo isso ao longo dos anos criou uma resistência. Ano após ano, o servidor ficou com o pé atrás, isso gerou resistência. O que eles pensam: então se o cara já veio dessa forma, já veio com segundas intenções, já veio não para fazer a parte técnica, veio para beneficiar o grupo político, para ver se elege fulano para ser prefeito, para ser deputado, para ser senador. É por isso que o servidor fica com o pé atrás. Essa resistência não foi o servidor que impôs, mas impuseram sobre ele. Ele, ao longo dos anos, viu que tudo aquilo não passava de cabide político, era só

para política, e a parte técnica era esquecida” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

É perceptível nesta análise a oposição entre servidores “da casa” e servidores “de fora”, sendo os primeiros relacionados à atuação técnica e ao conhecimento da questão agrária na região, e os indicados “de fora” associados ao uso político da Superintendência. Na controvérsia em torno da relação entre o INCRA e a política partidária, a indicação política para cargos de gestão na SR é um dos temas mais criticados e sobre o qual os servidores mais sentem necessidade de expor seu ponto de vista. Os trechos reproduzidos aqui são de entrevistas com pessoas que estão atualmente na direção da ASSERA, ou que estiveram em gestões passadas, e que se opõem mais abertamente à interferência do partido. Há, contudo, uma grande necessidade por parte de todos os servidores, notadamente os mais novos, de expor sua posição crítica na controvérsia. Os servidores mais antigos fazem isso de forma mais tímida, ou não o fazem⁸⁷. Entre os mais novos há desde posições radicalmente contrárias à ingerência do partido, que denunciam o uso do INCRA como trampolim político, até posições menos radicais, que consideram a política como inerente ao órgão e parte de sua natureza.

A posição dos servidores nesta controvérsia vai além de sua argumentação explicitada verbalmente em assembleias e reuniões. A forma pela qual as pessoas se posicionam em relação ao tema tem implicações na forma como executam seu trabalho na SR. Os servidores que são radicalmente contra a intervenção partidária tendem, quando podem, a travar processos internos que possam beneficiar o grupo político. O impacto do posicionamento em relação à política na forma como os funcionários executam seu trabalho é explicado pelo servidor:

S: “Tem os servidores que acham que qualquer ação que a SR venha a tomar, está tentando viabilizar alguma maneira de captar recurso para a campanha eleitoral, sempre tentando vincular as coisas da SR a um grupo. Às vezes a SR tem um grupo que está com uma boa vontade de fazer uma ação, mas eles sempre vão achar que tem alguma coisa

⁸⁷ Quando perguntados sobre a relação entre o INCRA e a política, os servidores de Tucuruí apenas responderam que eles pessoalmente não têm relação com a política, ou que não gostam de política.

ruim por aí para vir. (...) Tudo eles acham que é um jeito de fazer esquema dentro do INCRA. Às vezes a ação, por melhor que seja e por mais boa a intenção que tenha, vão achar um lado negativo nela”.

C: Isso é uma opinião de todos?

S: “Não, isso não é 100%. A gente tem muito servidor bom, qualificado, que faz seu trabalho, faz o que tem que fazer, quer que a SR atinja os melhores resultados, se esforça para isso. Mas tem um número restrito de servidores que prefere não fazer. Tudo o que ele acha que está errado, ele não quer fazer para não ajudar. Mais para não colaborar com o com o grupo político, ‘porque se eu fizer isso aqui ele vai se beneficiar de algum jeito’. Aí prefere não fazer. Por um lado, realmente se não fizer ninguém vai se beneficiar ilicitamente, mas também os assentados que estão precisando não vão ter acesso a nada, se depender disso...” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

A análise deste servidor não só apresenta a diversidade nos posicionamentos dos grupos envolvidos na controvérsia em torno da política como também assinala que as posições tomadas pelos servidores têm impactos para as ações da SR. Ele cita o exemplo da política de universalização de assistência técnica, que, como foi explicado anteriormente, trata-se de um acordo feito com os movimentos sociais para o qual o INCRA Sede descentralizou recursos. A execução da política está a cargo da SR de Marabá, contudo alguns servidores estavam resistindo e criticando a ação com o argumento de que os técnicos a serem contratados para prestar assistência técnica serviriam como cabos eleitorais nas próximas eleições.

A postura mais radical, que pode levar ao boicote ou à inação de alguns servidores, é criticada por pessoas que veem a política como parte do trabalho do INCRA. Essa postura mais moderada é usualmente expressa em falas que ressaltam a utilidade do trabalho do INCRA a despeito do uso político que possa ser feito dele. O servidor a seguir me explica como a política partidária tem relação com seu trabalho: *“A gente coopera, né?, cada um no seu trabalho ali faz aquela ordem acontecer na prática, cada um no desempenho do seu papel. Mas como eu disse, tem um lado positivo, que acaba, mesmo por interesse ou não, acaba por ajudar a pessoa que está realmente precisando, no campo. Poderia ser melhor,*

mas de alguma forma eu vejo que as pessoas são alcançadas” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

Outro servidor constata que a interferência política é algo que já faz parte do INCRA, independentemente do partido que esteja no poder: *“Muitos servidores estão insatisfeitos porque nem todo mundo concorda com o fato de o Superintendente ser indicado pelo PT, ou por qualquer que seja o partido. Mas é uma coisa que já acontece há anos, não é uma questão que o PT veio e implementou não. Já na época do FHC era do mesmo jeito. Era uma outra pessoa que também tinha uma ligação partidária. Assim, historicamente o INCRA já vem sendo trabalhado desse jeito”* (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

Há, como se vê, um amplo espectro de posições em torno da controvérsia sobre a presença da política partidária no INCRA. Os servidores apresentam diferentes provas para sustentar seus argumentos: a questão da técnica, a natureza política do órgão, a diferenciação entre servidores “da casa” e “de fora”. Sobre este último ponto, é necessário lembrar que os funcionários da casa não são apenas associados à capacidade técnica. A grande diferença apontada entre eles e os indicados de fora é o fato de que uma pessoa de dentro do INCRA teria mais cuidado e mais responsabilidade no âmbito da instituição, o que em princípio coibiria ações irregulares, além de uma preocupação maior em zelar pela imagem pública do órgão:

“A impressão que o pessoal tem é que ninguém tem zelo por um lugar que você não vai ficar pelo resto da sua vida. A gente como servidor público, quem tá no INCRA, é chato ver a imagem do INCRA sendo jogada na lama o tempo todo, questão de corrupção dentro do INCRA o tempo todo. Isso acaba vinculando não só a imagem da instituição, como vincula também a imagem de quem trabalha dentro do INCRA” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

Mas nem sempre possível delimitar uma linha divisória entre “política” e “servidores da casa”. Há também servidores de carreira que são indicados pelo grupo político para exercer cargos de chefia. Independentemente da relação que estes chefes têm com o partido, sua função pressupõe o contato cotidiano com lideranças políticas como prefeitos e vereadores.

Esta é outra faceta da relação entre a SR(27) e a política partidária, que vai muito além da indicação política para cargos de gestão.

5.3 Política nos assentamentos

As posições de chefia na SR(27) implicam o envolvimento de gestores em uma teia política complexa. Faz parte do serviço lidar com lideranças políticas locais, como prefeitos, vereadores, lideranças de movimentos, presidentes de associação e empresas que executam serviços em projetos de assentamento. Como mostram Leite et al. (2004) e Rosa (2000), a criação de assentamentos pode ter como resultado uma alteração nas configurações políticas dos municípios. Com o aumento no número de eleitores em áreas que antes pertenciam a apenas um proprietário, há uma redistribuição do eleitorado municipal. Áreas de assentamento tornam-se importantes à medida que podem garantir muitos votos. No caso do sul e sudeste do Pará, onde há municípios com grande concentração de assentamentos, esse fenômeno é ainda mais marcante.

Em alguns municípios, como o de Novo Repartimento, grande parte da população rural é composta de assentados do INCRA. Isso torna as ações da autarquia relevantes do ponto de vista do jogo político. O impacto dos assentamentos nos municípios, não apenas no eleitorado, mas também em termos de recursos financeiros – uma vez que o governo federal investe na infraestrutura dos assentamentos por meio de obras que são executadas pelas prefeituras –, faz com que as forças políticas locais se aproximem do órgão. A constante presença de prefeitos e vereadores na SR e nos assentamentos pode ser compreendida quando se olha para o impacto do INCRA em termos do volume de recursos aplicados em alguns municípios e para a importância política destes recursos. Um servidor explica por que há tanto interesse por parte dos políticos locais nas ações da SR(27):

“Através do INCRA você consegue chegar a todas as cidades de um estado. Como? Através de convênios com a prefeitura, convênio para estrada, recurso para sistema de abastecimento de água... Então estes recursos são recursos injetados pelo INCRA. Para você ter uma ideia, tem prefeitura que consegue receber recurso do Estado, do governo federal, apenas porque o INCRA conseguiu chegar até ela. Porque o único convênio que

tem é o convenio feito com o INCRA. Então onde nenhum órgão chegou, nenhuma outra instituição chegou, o INCRA chegou. E o que é melhor, o INCRA chegou não só para cobrar, chegou para fazer o convênio e para injetar recurso. Daí a importância” (Servidor de Marabá, no INCRA desde 2005).

Os convênios a que o servidor se refere são realizados entre o INCRA e as prefeituras de municípios sede de assentamentos, com o objetivo de construir obras de infraestrutura. Por meio deles o INCRA transfere recursos para que as prefeituras executem obras como construção de estradas vicinais, de pontes, entre outras obras de infraestrutura. Esses convênios são fontes significativas de recursos para os municípios do sul e do sudeste do Pará. A decisão acerca de quais municípios e assentamentos serão beneficiados com recursos do INCRA é tomada a partir de negociações com os movimentos rurais e com as prefeituras.

A assinatura dos convênios e sua execução são permeadas por interesses políticos. Há primeiramente uma disputa por recursos entre os movimentos sociais que coordenam assentamentos nos municípios. No caso do município de Novo Repartimento, citado acima, é a FETRAF a organização mais forte e a que coordena mais assentamentos, e cabe ela juntamente com o STR filiado a prerrogativa de definir os assentamentos a serem beneficiados com obras de infraestrutura. Em um segundo momento há a liberação de recursos pelo INCRA, o que, como explicou o servidor acima, significa geralmente uma injeção significativa de dinheiro na prefeitura. E em terceiro lugar, quando a obra está sendo executada ou já está pronta, as lideranças políticas locais, como prefeitos e vereadores, buscam capitalizá-la para a sua gestão. É comum a menção a obras executadas pela prefeitura em assentamentos nos discursos políticos de lideranças que buscam adesão e votos no município. O mote do discurso é o de que aquela obra foi executada a partir de esforços da prefeitura, em conjunto com o INCRA.

Nesse contexto de alta politização do trabalho do INCRA, outra faceta da relação entre a política partidária e a SR(27) se torna visível. Os servidores, e principalmente os Chefes, têm como parte de sua rotina a convivência com lideranças políticas. E, no caso das pessoas que exercem cargos de chefia, saber lidar com essas lideranças é um aspecto

fundamental de seu trabalho. No caso de chefes indicados politicamente devido a sua relação com o partido, essa relação com as lideranças locais talvez ocorra de forma mais natural. Porém, é preciso lembrar que há também cargos de chefia que são exercidos por servidores da casa, que não necessariamente são filiados ao partido.

Em viagens com um dos chefes de Unidade Avançada, servidor da casa, pude observar como se desenrola esta faceta da relação entre a SR e a política partidária, e quais são as implicações dela para o trabalho de um servidor da autarquia. A convite deste servidor tive a oportunidade de acompanhar de perto seu trabalho em assentamentos e acampamentos. Em algumas atividades que acompanhei, estavam presentes também lideranças políticas locais, como vereadores e prefeitos.

Na visita a um acampamento fomos acompanhados pelo prefeito do município, do PR (Partido Republicano), da base aliada do Governo Federal. Na reunião, o Chefe do INCRA passou aos acampados informações recentes sobre o processo da terra que estavam pleiteando. Logo em seguida, o prefeito discorreu sobre os esforços que sua gestão estava fazendo para que o assentamento daqueles trabalhadores fosse viabilizado e falou sobre suas iniciativas mais recentes para a construção de uma ponte na estrada de acesso ao acampamento.

Em outra viagem, dessa vez em um assentamento recentemente criado, a reunião com a equipe do INCRA foi acompanhada por lideranças do sindicato e por um vereador que havia saído candidato a prefeito nas eleições de 2012. O objetivo da reunião era a entrega dos títulos provisórios, chamados Contratos de Concessão de Uso (CCU), para os assentados e a apresentação das ações recentes do INCRA para aquele assentamento. O primeiro a falar foi o Chefe da Unidade Avançada, que fez um breve relato da história de criação do PA, ressaltando as iniciativas tomadas pela Unidade, sob sua gestão. A tônica do discurso foi uma espécie de justificativa, uma vez que o presidente da associação argumentara que o PA estava sendo abandonado pelo INCRA, sem estrada, sem acesso à escola para as crianças, e com crédito para habitação ainda pendente. A tônica de justificativa para o atraso na liberação dos recursos do INCRA está presente em quase todas as reuniões entre servidores e assentados que presenciei.



Figura 51: Reunião para entrega de CCU

Após a fala do Chefe, as lideranças sindicais se pronunciaram. O presidente e o vice-presidente do STR explicaram aos assentados a importância de se filiar, uma vez que qualquer declaração que precisassem para efeitos de aposentadoria ou pensão deveria ser emitida por meio do sindicato. Também esclareceram que o STR tem o importante papel de representar as demandas dos assentados, juntamente com o presidente da associação, perante os vários órgãos públicos. A próxima fala foi do vereador do PT e atual candidato a prefeito, que criticou o abandono do assentamento por parte da atual prefeitura e fez algumas promessas de melhorias no assentamento caso ganhasse as eleições.

Após as falas, começaram a ser entregues os títulos provisórios. O servidor do INCRA leu as cláusulas do Contrato de Concessão de Uso com as obrigações dos assentados que o iriam receber. De acordo com a atual política de inscrição no Programa Nacional de Reforma Agrária, o beneficiário titular da terra é a mulher. Contudo, não havia quase nenhuma mulher presente na reunião, e quando o servidor chamava pelo nome da titular, os maridos respondiam dizendo que a mulher estava em casa, fazendo o almoço. Muitos assentados foram pegos de surpresa ao descobrirem que a terra estaria no nome da

mulher⁸⁸ e começaram a questionar os servidores do INCRA sobre as razões disto. O Chefe da Unidade Avançada explicou que essa era a nova orientação do Governo e que o nome do homem também estava no CCU, abaixo do nome da mulher. Depois recomendou que os assentados fossem buscar suas esposas para assinar o contrato, que requeria a assinatura de ambos para ter validade.

Começaram a ser chamados os nomes por ordem alfabética; à medida que eram chamados os nomes das mulheres, seus maridos se levantavam e iam até uma mesa improvisada, para assinar o contrato. Embora o servidor tenha recomendado aos assentados que fossem buscar suas esposas, ainda havia poucas mulheres presentes na hora da assinatura do Contrato. Entre as que estavam lá, quase todas assinaram com o dedo. O servidor orientou que quem não estivesse com a mulher presente deveria pedir para ela assinar quando chegasse em casa, caso contrário o CCU não teria validade.



Figura 52: Assinatura do CCU

⁸⁸ Uma servidora assistente social me relatou que essa mudança que colocou a mulher como titular da terra em lugar do homem, como era antes, teve alguns impactos negativos nos assentamentos da região. Houve casos de separação, abandono por parte do marido, espancamento e humilhação. A servidora explica que muitos clientes chegavam ao INCRA pensando que a esposa tinha ido lá em segredo e colocado o nome dela como titular, à revelia da vontade do marido.

Na semana seguinte, acompanhei o Chefe da Unidade Avançada em viagem a assentamentos no município de Novo Repartimento. Ele tinha agendado com o presidente do STR uma série de reuniões em associações de diferentes assentamentos no município. O presidente do STR solicitou ao Chefe da Unidade, durante uma visita deste ao sindicato, a ida de equipe do INCRA aos assentamentos. A liderança sindical disse ao Chefe que ele e a autarquia estavam em falta com os trabalhadores do município e que a ausência de técnicos nos assentamentos era uma das principais reclamações dos assentados que conformavam a base do STR. O presidente do sindicato também é assentado e é filiado ao PT. Atendendo à demanda das associações de assentados, representadas pelo STR de Novo Repartimento, o Chefe da Unidade foi a alguns assentamentos do município e realizou reuniões informativas com os assentados.

Em algumas das reuniões que acompanhei nos assentamentos, estiveram presentes também uma vereadora do município, um candidato a prefeito e uma assessora, todos do Partido dos Trabalhadores. As falas do gestor do INCRA abordavam aspectos como as novas normativas do INCRA para distribuição de crédito habitação e a situação das estradas vicinais nos assentamentos do município. Ele esclareceu aos assentados que as estradas vicinais estão em situação precária porque nos últimos seis anos o INCRA não conseguiu firmar nenhum convênio com o município, já que o prefeito *“não era parceiro da reforma agrária e não queria saber de convênio com o INCRA para recuperar estradas em assentamentos. Ele dispensava e não tinha como o INCRA obrigá-lo a aceitar”* (Servidor do INCRA, Chefe de Unidade Avançada).

É importante observar nesta fala como os convênios que o INCRA firma com as prefeituras para a execução de obras de infraestrutura podem ser influenciados pela orientação política do gestor do município. Um caso oposto também foi citado pelo Chefe do INCRA na reunião, para lembrar aos presentes que o convênio não depende apenas da vontade política do prefeito, mas também da situação financeira do município perante a União. Ele relata o caso da prefeitura de Eldorado dos Carajás, onde o prefeito era ligado ao grupo político *“PT pra Valer”* e o deputado federal representante desta tendência no nível nacional havia conseguido aprovar uma emenda que autorizava a destinação de recursos para a construção de estradas nos assentamentos do município. Todavia, após a

aprovação da emenda, verificou-se que o município estava inadimplente com a União e que não era possível a transferência de recursos por meio de convênios com o INCRA.

Na presença da vereadora e do candidato a prefeito, o Chefe da Unidade destacou também em sua fala aos assentados a importância da luta dos políticos locais para as ações de melhoria na infraestrutura dos assentamentos: *“Se a gente conseguiu avançar aqui, principalmente em relação à construção de estradas, foi luta também deles, que assumiram esse papel, junto com a Superintendência, com o governo do estado da época (Ana Júlia, PT). Conseguiram contratos diretamente com o estado e depois convênio com o INCRA, e conseguiram avançar muito na questão de recuperação de estradas (...). Os políticos têm sempre trabalhado e conseguido também direcionar essa questão das estradas”* (Servidor do INCRA, Chefe da Unidade Avançada). Quando chega a vez de a vereadora e do candidato a prefeito falarem, eles elogiam a ação do Chefe de vir até os assentamentos do município trazer notícias sobre as ações recentes do INCRA. Explicam aos assentados por que eles, os políticos, estavam ali: para possibilitar a questão da construção de estradas e a liberação de créditos para habitação, considerando seu papel de representantes e seu constante trabalho de cobrança dos órgãos públicos em prol dos trabalhadores rurais.

Como foi possível observar na descrição do trabalho do gestor do INCRA em suas visitas a assentamentos e acampamentos, o contato com a política partidária é intenso e faz parte de sua rotina como Chefe de Unidade. O cargo de gestor em um órgão como o INCRA, no qual há uma interface significativa com a política desde o nível municipal até o nível federal, requer habilidade para lidar com os diversos tipos de conexão entre a autarquia e o partido. Este chefe, assim como todos os outros, tanto das Unidades Avançadas como da SR, devem estar atentos a uma série de orientações enquanto executam seu trabalho.

Em primeiro lugar, devem seguir as orientações do grupo político responsável por sua indicação, uma vez que ir contra essas orientações pode comprometer a permanência no cargo. Em segundo lugar, os Chefes têm a responsabilidade de atender, na medida do possível, às demandas das lideranças dos movimentos sociais. Prestar contas da ação do

INCRA aos movimentos é uma ação entendida como parte da função dos gestores da SR, sobretudo quando a liderança do movimento, como no caso do presidente do sindicato de Novo Repartimento, é ligada ao partido e tem uma força política considerável junto aos assentados do município. A responsabilidade de responder às reivindicações do movimento também tem a ver com os acordos que as lideranças conseguem fazer com o Superintendente, como será visto no capítulo a seguir. E por último, espera-se que um gestor do INCRA tenha capacidade de lidar de forma amigável com as lideranças políticas locais, como vereadores e prefeitos. Não só essas lideranças conformam a rede político-partidária mais ampla que define as indicações políticas na SR, como também várias ações da autarquia dependem da cooperação e da gestão dos políticos municipais.

5.4 A carreira política dos assentados

A política está presente no cotidiano dos assentamentos e não apenas em ocasião de visitas de candidatos e políticos locais. Outra faceta da relação entre a política partidária e o INCRA é a partidarização dos assentados. Não é incomum que os presidentes de associação e as lideranças de sindicatos se lancem na carreira política. Os presidentes de associação representam os assentados de um PA. Em alguns casos um mesmo assentamento tem várias associações, como no caso do PA Tuerê, o maior e um dos mais antigos do município de Novo Repartimento. Ele foi criado em 1985 e tem aproximadamente 5 mil famílias assentadas. Em março de 2012 acompanhei os servidores da SR em um trabalho neste assentamento. Como o PA Tuerê é muito grande, o INCRA geralmente realiza trabalhos por etapas e em contato com as diferentes associações existentes em cada área do assentamento.



Figura 53: Uma das entradas no PA Tuerê

A área à qual fomos dentro do Tuerê é a região conhecida como Mata Verde. A associação de assentados, criada no ano de 1998, tem o nome de “Associação da Mata Verde”. Após horas de viagem, chegamos à casa do presidente da associação, que ocupa esta posição há mais de dez anos. Sua esposa estava nos esperando em uma das vilas do PA, onde iríamos conhecer a escola que estava funcionando atualmente sob sua direção. Já era noite, e as aulas do programa de Educação para Jovens e Adultos (EJA) estavam sendo ministradas. Os professores estavam se hospedando temporariamente na casa do presidente da associação e pegaram carona conosco até lá. Quando chegamos a janta estava pronta e nos servimos. Sentamos à mesa com o presidente da associação e sua esposa, que nos narraram sua história de militância no PT.



Figura 54: Casa do presidente da associação “Mata Verde” no PA Tuerê

Ambos são filiados ao partido e pertencem à tendência “Democracia Socialista” (DS). O presidente, que é um dos pioneiros da área da Mata Verde no Tuerê⁸⁹, ingressou no partido ainda nos anos 1980, em sua cidade natal, no Nordeste. Depois veio para o Pará e continuou sua militância na região, onde foi assentado na década de 1990. Nas últimas eleições candidatou-se a vereador e, com isso, ele e a esposa acabaram gastando mais dinheiro do que tinham com a campanha, endividaram-se e até hoje estão pagando as dívidas. Continuam militando no partido, e atualmente a direção da escola está a cargo da esposa, de acordo com a decisão do diretório municipal do PT. Eles nos contam que no Tuerê quase todos os presidentes de associação são filiados ao partido. Em épocas de eleição são colocadas urnas em cada vila do assentamento. Considerando-se que o número de votos necessários para eleger um vereador no município é 1.000, e que o PA tem aproximadamente 5 mil famílias assentadas, pode-se compreender a relevância deste

⁸⁹ O assentamento foi sendo criado por partes. Em 1985 teve início a demarcação e o assentamento de famílias na primeira parte do Tuerê. Essa etapa contou com a ajuda do exército para os trabalhos de topografia, construção de estradas e pontes. Em uma segunda etapa, já na década de 1990, uma parte mais para dentro da área do assentamento foi trabalhada e as famílias foram sendo assentadas mais recentemente, como é o caso da região da Mata Verde. Na placa acima está escrito que a capacidade do PA é de 3 mil famílias. Com a ampliação do assentamento mais recentemente, esse número foi ampliado para 5 mil famílias.

assentamento, e de outros também com milhares de famílias assentadas localizados no mesmo município, para a configuração política local.

O presidente da Associação da Mata Verde não é a única liderança política do assentamento. Em outras áreas do Tuerê existem também presidentes de associação se lançando na carreira política e que, em alguns casos, chegam a rivalizar e competir uns com os outros nas eleições. Há disputa não só entre partidos diferentes como também no interior do próprio PT. Ano passado o presidente da associação e sua esposa fizeram um trabalho no PA e conseguiram mais de cem filiações ao partido e à DS. Há uma disputa, no âmbito do partido, entre suas diferentes tendências. No município deles a DS seria a tendência mais forte, e no município de Marabá a tendência mais forte é o “PT pra Valer”. Por isso quando agregam novos filiados ao partido certificam-se de que estes também se filiem à sua tendência.

No dia seguinte, pela manhã, foi realizada a reunião com todos os assentados associados da Associação Mata Verde. O presidente é o primeiro a falar e esclarece que não conseguiu estar no PA na semana anterior porque se encontrava em uma reunião do diretório do PT, *“do qual todos aqui somos filiados”*. Em seguida convida os associados para uma reunião do PT que será realizada no assentamento na próxima semana: *“Eu quero fazer um convite para vocês. Sexta-feira, dia 30, vai ter uma reunião na Pista (uma das vilas do PA), e depois a gente vai estar distribuindo os convites também. É uma reunião do Partido dos Trabalhadores, e nós vamos estar convidando os filiados e os simpatizantes do partido para estarem presentes. Mas vocês já estão convidados para estar fazendo parte lá. Nesse dia nós não vamos tratar de problemas de associação. É mais partidário e político mesmo. Mas vocês já estão convidados desde já. Ai vão estar presentes alguns companheiros que fazem parte do diretório. E neste dia estaremos discutindo também a parte política, que também faz parte da nossa história, né?”* (Presidente da Associação Mata Verde, Tuerê).



Figura 54: Reunião da Associação Mata Verde

A carreira política dos presidentes de associação que se engajam na militância partidária e na militância sindical aproxima os assentamentos da vida política, como fica claro na fala reproduzida acima. A política partidária está presente no cotidiano dos assentados, seja pela visita de candidatos que vão fazer campanha no assentamento, seja pela própria militância de seus representantes presidentes de associação. Ela depende, em grande medida, das ações executadas pelo INCRA e dos recursos que a autarquia transfere para as prefeituras. Além de estar presente no cotidiano dos assentados e dos servidores da SR(27), como visto acima, a política partidária também se cruza com o INCRA de outras formas. Como parte do mesmo conglomerado estão as conexões que ligam os parlamentares de nível estadual e federal à autarquia.

5.5 Parlamentares na SR

Os parlamentares fazem parte da mesma rede política que conecta os assentados, as lideranças sindicais, os políticos locais e o INCRA. A relação entre SR(27) e a política partidária tem nas conexões com os deputados a sua faceta mais abrangente. Se, de um lado, a relação entre INCRA e política partidária se estende para os assentamentos e para política municipal, de outro lado ela tem uma dimensão mais ampla, que abarca a política a

nível estadual e nacional. Bezerra (1999) assinala que as bases eleitorais locais são extremamente importantes para os parlamentares que exercem mandatos federais. No caso do sul e sudeste do Pará as conexões entre a SR, os assentados, os servidores e os parlamentares ligados à bancada da reforma agrária foram observadas em diferentes momentos.

Os parlamentares frequentemente encaminham demandas de assentados ou acampados à SR(27). Cartas de deputados e vereadores introduzem ofícios de clientes que solicitam a agilização de processos de desapropriação, a liberação de crédito e a construção de infraestrutura. As cartas são direcionadas ao Superintendente e apresentam resumidamente a demanda expressa no ofício dos reivindicantes, que vai em anexo. Elas são encaminhadas pelo gabinete do político em exercício e assinadas por ele. Solicitam ao Superintendente o tratamento prioritário do pleito. Normalmente essas cartas fazem referência a um acordo prévio estabelecido entre a SR(27) e a associação, mediado pelo político e que não foi cumprido no prazo estabelecido, ou são pedidos de associações que recorreram ao mandatário que ajudaram a eleger.

Esses são alguns dos pleitos típicos dos eleitores das bases dos parlamentares federais e estaduais que compõem a bancada da reforma agrária. Seu atendimento passa pelo INCRA e por isso depende da gestão do político junto à autarquia para viabilizar ou acelerar a execução da política. Os parlamentares cujos ofícios transitam pela SR(27) têm como parte de sua base eleitoral as famílias assentadas. A noção de base eleitoral é trabalhada por Bezerra (1999), que a partir da narrativa dos parlamentares federais e de seus assessores identifica o que isso significa:

“Base eleitoral é aquela rua que você mora, o bairro que você mora, a cidade que você mora, é aquela cidade onde você tem o vereador que é seu conhecido, que é seu amigo, tem o líder da igreja que é seu amigo, o presidente da associação de moradores, da associação de bairro que é seu amigo. Aquele lugar onde você chama a pessoa pelo nome, aonde você tem o compadre, tem a comadre. É aquele lugar aonde você vai à festinha, à festa junina, você vai à festa da igreja, vai ao campo de futebol” (Deputado federal PMDB-ES *apud* Bezerra, 1999, p. 102).

“Você tem aquele grupo principal (de municípios) onde você tem muitos votos. (...) Então você conhece as pessoas de lá. Certamente, o prefeito que lhe apoiou, um vereador, um profissional de lá, um político também. Então você tem um contato permanente com essas pessoas que conhece” (Deputado federal PFL-PE *apud* Bezerra, 1999, p. 103).

A capacidade de atendimento dos pleitos da base eleitoral é fundamental para o desempenho da atividade parlamentar. Como aponta Bezerra (1999), a atenção às demandas das bases chega a ser mais importante para a atividade do parlamentar do que as ações mais gerais relacionadas à nação ou a grupos mais amplos. Isso porque é a base que garante os votos e ainda que o parlamentar tenha um bom desempenho nas atividades do Congresso ele dificilmente consegue se reeleger sem a devida atenção às bases.

No caso de Marabá, os pleitos das bases que envolvem políticas do INCRA são seguidos por assessores parlamentares, que estão sempre presentes na SR. Acompanhei algumas reuniões entre acampados e servidores, nas quais estiveram presentes assessores, prefeitos, secretários municipais e vereadores. Além de encaminhar ofícios, esses representantes políticos também se fazem presentes em momentos de negociação e de decisão sobre ações da SR para atender assentados e acampados que compõem sua base eleitoral.

Há uma rede que conecta o INCRA com a política partidária desde o nível municipal até o nível federal. Um dos políticos mais fortes da tendência do PT responsável pela indicação de cargos políticos na SR é um deputado federal que compõe a bancada da reforma agrária. Seus pronunciamentos no plenário da Câmara quase sempre trazem o tema da reforma agrária no Pará, a importância do INCRA para o desenvolvimento da região e as dificuldades impostas pela falta de infraestrutura. Este deputado também apresenta emendas para destinação de recursos aos municípios com grande número de assentamentos na região da SR(27), como no caso de Eldorado dos Carajás, mencionado pelo servidor acima. A proposição de emendas que permitem a descentralização de recursos do Executivo para a região em que estão localizadas as bases é uma das principais atividades dos parlamentares (Bezerra, 1999).

Mas a base dos parlamentares da bancada da reforma agrária estende-se para além dos clientes do INCRA. Os próprios servidores da autarquia apresentam seus pleitos a eles na expectativa de que utilizarão seu poder de influência junto ao governo federal para representar demandas institucionais do INCRA. Durante as atividades de paralisação na SR(27) foi realizada, no auditório da Superintendência, uma reunião com todos os parlamentares ligados ao órgão, tanto do PT como do PMDB. Entre eles estavam: o deputado federal do PT, mencionado acima, um deputado federal do PMDB que foi chefe do antigo GETAT, uma deputada estadual que foi Superintendente do INCRA e o representante de um deputado federal do PDT. Todos os servidores foram convidados a participar da reunião, e o auditório ficou cheio. Estavam presentes também representantes do MST, da FETRAF e da FETAGRI.

O presidente da ASSERA abriu a reunião com uma fala que denunciava os cortes mais recentes do governo federal no orçamento do INCRA, o que significava a inviabilização de praticamente todas as ações do órgão. Ao final de sua fala, ressaltou aos parlamentares que esse era o governo PT, que sempre defendeu a bandeira da reforma agrária e que agora estava inviabilizando-a com estes cortes e com o sucateamento da autarquia: *“A verdade hoje é que nosso INCRA tá falido. É importante dizer isso para que vocês saibam a calamidade que está”* (Servidor de Marabá, membro da diretora da ASSERA). A tônica da fala dos servidores que se pronunciaram na reunião foi a denúncia da falta de prioridade dada ao INCRA e às políticas de reforma agrária pelo atual governo e a necessidade de os parlamentares, juntamente com os movimentos sociais, fazerem pressão em instâncias mais altas do governo a fim de sejam liberados recursos para o órgão: *“É imprescindível que os deputados tenham uma conversa muito boa em Brasília com a nossa bancada lá, com a bancada do PT, do PMDB, que converse com a Dilma sobre a questão do INCRA. Porque do jeito que está aqui, nós vamos passar vergonha. Então nos ajudem, conversem com o pessoal”* (Servidor de Marabá, no INCRA desde 1987).

Essa referência que o servidor faz à “nossa bancada” indica que ele, como servidor do INCRA, também se sente representado pelos deputados do núcleo agrário. Isso significa que as bases eleitorais dos parlamentares não são apenas os clientes acampados e assentados da SR, mas também seus servidores. Com efeito, os parlamentares também

acompanham pleitos dos funcionários do INCRA, como aumento salarial, melhoria das condições de trabalho, realização de novos concursos, entre outros. Durante a paralisação de 2012, as reuniões entre os representantes sindicais do INCRA e o governo federal foram mediadas por parlamentares do núcleo agrário de diferentes estados, que articulavam as reuniões e faziam gestão junto aos ministérios para que estes atendessem os representantes dos servidores. Quando a CNASI não aceitou a última proposta de aumento salarial do governo, em meados de setembro de 2012, e o orçamento foi encaminhado ao Congresso sem reajuste para os servidores do INCRA, a última esperança destes foi a proposição de emendas ao orçamento pelos parlamentares do núcleo agrário que contemplassem o reajuste salarial.

Essa representação que os parlamentares do núcleo agrário buscam fazer do INCRA e de seus servidores, compreendidos como parte de sua base eleitoral, fica clara nas respostas que eles dão aos pleitos apresentados na reunião. O deputado que foi Chefe do GETAT começa sua fala dizendo que:

“É bom rever velhos amigos, servidores ainda do tempo do GETAT, todos nessa luta de reforma agrária. Primeiro dou a palavra a servidores do INCRA, conheço a competência, a seriedade e a importância do trabalho deles para a região. Mas, infelizmente, ao longo dos tempos, o desânimo vai batendo, porque não há estímulo nenhum. Há desestímulo, e não é isso que eles querem; eles querem trabalhar, produzir, ajudar a fazer a reforma agrária. (...) Agora, na nossa parte, como legisladores, as leis existem, existe a reforma agrária, existe a regularização fundiária, agora lamentavelmente chega no Executivo e para. Nenhum governo quer fazer a reforma agrária; se existe algum avanço é com o trabalho de vocês. Sem vocês lá no campo não estaríamos aqui” (Deputado federal, PMDB-PA).

O outro deputado federal, da tendência “PT pra Valer”, começa dizendo aos servidores que ao contrário do governo anterior, o governo do PT nunca teve a intenção de acabar com o INCRA. Assim como o governo Lula não desativou o INCRA, o governo Dilma não irá deixar que isso aconteça. O deputado ressalta ainda haver apresentado várias emendas para a ampliação de recursos para a região da SR(27), várias delas destinadas à construção

de estradas em assentamentos do INCRA. Em resposta ao pleito dos servidores da SR, o deputado esclarece que ele, juntamente com os outros parlamentares do núcleo agrário, está levando a pauta institucional do INCRA ao governo: *“agora vocês servidores têm todo o núcleo agrário do PT a seu lado. Os servidores colocaram uma pauta, e já fizemos uma conversa com o INCRA e com o Pepe Vargas (Ministro do Desenvolvimento Agrário). Estamos crentes que na próxima semana saia uma audiência com a ministra Gleisi Hoffman (Casa Civil) para que saia uma conversa com a Dilma”* (Deputado federal, PT-PA).

As falas dos deputados acima evidenciam o caráter de base eleitoral que a SR(27), com o conjunto de seus clientes e servidores, tem para eles. Outro tema presente nos discursos dos parlamentares ao longo da reunião foi a relevância da atuação junto aos movimentos sociais. A política partidária, que se entrecruza com o INCRA em vários momentos e de diferentes formas, também está conectada com os movimentos sociais que representam a clientela da autarquia. Em sua fala o deputado do “PT pra Valer” ressaltou a importância da pressão dos movimentos sociais a fim de que o governo libere recursos para o INCRA:

“Existem três movimentos sociais fortes. O MST é hoje o que talvez vá conseguir com que o governo dê uma amolecida nas negociações. É superimportante ajudar a fortalecer o MST. E vai vir agora a FETAGRI com o Grito da Terra também; e tem a FETRAF, que também tem se mobilizado. Nós estamos trabalhando com os movimentos a preocupação com o INCRA e a preocupação com o orçamento junto ao governo” (Deputado federal, PT-PA).

Percebe-se aqui o papel do movimento, que na compreensão do deputado, com sua organização e capacidade de pressão, é capaz de fortalecer a negociação com o governo federal e incluir o aumento no orçamento para reforma agrária. Ao declarar que o núcleo agrário está trabalhando junto com os movimentos sociais, o deputado evidencia a complementaridade entre a ação coletiva dos movimentos e o acompanhamento de pleitos no âmbito do Congresso e do Executivo pelos parlamentares, na esfera da política formal. Nem sempre há como separar a política partidária das ações dos movimentos sociais, pois muitas vezes elas andam juntas e se reforçam. No caso da SR(27), algumas lideranças de

movimentos compõem o grupo político que conecta beneficiários, INCRA, políticos locais, parlamentares de nível estadual e federal e outros agentes políticos.

As lideranças de movimentos sociais que estavam presentes na reunião também se manifestaram. Um militante do MST elogiou a disposição dos servidores do INCRA para o trabalho na região, apesar dos salários baixos que recebem. Além disso, questionou a prioridade dada pelo governo federal ao agronegócio, traduzida na própria diferença salarial entre os servidores do INCRA e do MAPA. Os militantes dos movimentos sociais presentes na reunião no auditório da SR participariam, logo mais, juntamente com os parlamentares do PT que lá se achavam, de um evento do partido em outro local da cidade.

No encerramento da reunião, a deputada estadual da tendência “PT pra Valer”, ex-Superintendente Regional da SR(27), convidou todos a participarem mais tarde da festa de inauguração da nova sede do PT em Marabá. A cerimônia foi realizada no bairro de Nova Marabá, sendo parte da rua em frente à nova sede fechada. Chegamos aproximadamente às 19h30 e já havia dezenas de pessoas sentadas às mesas improvisadas na rua. Na calçada havia uma mesa grande, coberta com uma toalha branca. Nela ficariam as autoridades políticas locais. Ao longo da noite foram chegando servidores terceirizados do INCRA, além do Superintendente e de outros servidores da casa que apoiavam ou eram simpatizantes do partido. Lideranças dos três movimentos sociais que frequentam a SR diariamente (MST, FETRAF e FETAGRI) também participavam no evento.

A cerimônia teve início após a chegada de todas as lideranças políticas das diferentes tendências locais do PT que iriam compor a grande mesa, algumas das quais estavam na reunião com os servidores do INCRA um pouco antes. O ex-chefe de Gabinete e pré-candidato a prefeito pelo “PT pra Valer” abriu o evento falando da importância para o partido da inauguração desta nova sede. Logo em seguida, o bispo da cidade, que também estava presente, fez uma breve fala sobre a história do partido na região e abençoou a nova sede. Passou-se a palavra para os outros presentes, e depois da fala de cada um, foram apresentados os pré-candidatos a vereador pelo partido. Dentre eles estava uma importante liderança da FETRAF local, presente quase que diariamente na SR e a quem todos os

servidores conhecem. A festa de inauguração prosseguiu com a apresentação de uma banda musical.

5.5 Conclusão

O capítulo teve como objetivo apresentar a controvérsia em torno da política partidária na SR(27) e descrever as diferentes formas pelas quais a Superintendência se relaciona com o partido. Ao mesmo tempo que existe uma multiplicidade de conexões que ligam a SR às atividades do partido, há também uma grande resistência à intervenção político-partidária no órgão por parte dos servidores. Esse é um tema em disputa que está presente no cotidiano de trabalho da SR de forma explícita. Os servidores posicionam-se sobre o tema quando podem, em entrevistas, reuniões, assembleias e conversas informais.

Na análise crítica que fazem sobre o que identificam como “ingerência político-partidária na Superintendência”, apresentam diferentes provas que sustentam seus argumentos (Boltanski, 2000). Um dos temas centrais da controvérsia é a indicação política de pessoas ligadas ao partido para cargos de gestão na Superintendência. Na crítica que fazem a essas indicações, alguns servidores acionam o tema da “técnica” como prova. Não agir de acordo com critérios técnicos e privilegiar a prática política dentro da SR é um dos problemas apontados pelos servidores como inerente à indicação política. Outra prova que aparece na controvérsia é a oposição entre servidores “de fora” e servidores “da casa”. Ser servidor da casa, de acordo com os entrevistados, significa estar mais próximo ao conhecimento técnico necessário para o trabalho na Superintendência. Por outro lado, no trabalho dos indicados políticos “de fora” não prevaleceria o critério técnico, mas sim o critério político.

A posição dos servidores quanto ao tema da ingerência político-partidária também tem impacto na forma como exercem seu trabalho. Portanto, a controvérsia em torno da política não se restringe apenas ao campo discursivo, pois tem efeitos nas ações das pessoas. Como explicado por um dos servidores, há um grupo de funcionários da SR(27) cuja posição radicalmente contrária à interferência do partido acaba por levá-los a travar o processo de execução de ações do INCRA que podem beneficiar o grupo político. Na interpretação do

servidor, essa postura atrapalha o trabalho da Superintendência e prejudica o atendimento ao público da reforma agrária, que ainda necessita muito das políticas do INCRA. Na controvérsia, há uma série de posições e de argumentações. Nem todos os servidores concordam com as provas utilizadas para criticar a presença da política partidária na SR, e alguns têm outra interpretação sobre este tema, com um olhar menos refratário e de maior naturalidade para a política que se faz no INCRA.

Neste capítulo também foram apresentadas as diferentes formas como a política partidária se relaciona com a Superintendência, que vão mais além da indicação de gestores pelo partido. Há uma rede política que entrecruza e que está conectada com as políticas executadas pelo INCRA. Esta rede conecta atores desde o nível municipal, no interior dos assentamentos e passando pela política local, até os níveis estadual e federal. A política partidária está presente no interior dos assentamentos, tanto devido à presença constante de políticos locais – com os quais os gestores do INCRA precisam ter a habilidade de lidar no cotidiano de seu trabalho –, como também devido à partidarização dos próprios assentados.

Como mostrado nos casos do município de Novo Repartimento, por vezes as lideranças dos assentamentos que se tornam presidentes de associação ou presidentes de sindicatos se lançam na política como candidatos a cargos eletivos. Alguns se elegem e ingressam na carreira como lideranças políticas municipais, formando parte da grande teia político-partidária que envolve o INCRA do nível municipal ao federal. Como a autarquia tem o papel estratégico de descentralizar recursos para as prefeituras para que estas executem parte das políticas de reforma agrária, ela se torna politicamente visada e relevante do ponto de vista dos impactos eleitorais que suas ações podem ter no município.

A carreira política dos assentados, das lideranças e dos servidores que se engajam em candidaturas para cargos municipais e estaduais conecta estes atores à política partidária. A relação de servidores com o partido, que vai de filiação e simpatia à oposição e concorrência, tem implicações diversas para a sua ação dentro do INCRA. Em que pese a resistência à ingerência político-partidária no órgão, há um tipo de relação entre servidores e parlamentares do núcleo agrário que se assemelha a uma relação entre deputados e base

eleitoral (Bezerra, 1999). Guardada a heterogeneidade de posturas dos servidores em relação aos parlamentares, que se entendem como representantes das demandas do INCRA, em momentos de luta por melhores condições de trabalho no INCRA eles recorrem a estes políticos e a seu poder de influência no âmbito do governo federal.

A descrição da controvérsia em torno da política demonstra que não é possível compreender a burocracia como racional e insulada da política partidária. O partido define as orientações gerais da política de reforma agrária e se encarrega de indicar pessoas para cargos de gestão, estando presente no cotidiano da Superintendência em diferentes momentos e contextos, conectando servidores, clientes, lideranças de movimentos e gestores. Interpretar tais conexões a partir da noção de clientelismo seria reduzir a complexidade e a riqueza das relações observadas no campo. A compreensão dos efeitos da política partidária sobre o trabalho da SR passa pela constatação de que há uma heterogeneidade de opiniões e de posições entre os servidores. Aprender essa heterogeneidade por meio da exposição da controvérsia, tão central ao trabalho da Superintendência, foi uma tentativa de explicitar como ela tem efeitos sobre o processo de efetivação das políticas de reforma agrária.

6 O movimento social na SR

Este capítulo apresenta a relação entre a Superintendência de Marabá e os movimentos sociais rurais que atuam na região como representantes dos clientes do INCRA. Essa relação é denominada como “relação de parceria” tanto pelos servidores como pelas lideranças dos movimentos, e ao longo do capítulo descrevo o que essa parceria significa no cotidiano de trabalho da SR. A relação entre os movimentos e o INCRA é alvo de opiniões heterogêneas e contrastantes por parte dos servidores. Assim como na questão da interferência política, a forma pela qual os movimentos interagem com a Superintendência é um tema controverso em torno do qual os funcionários se posicionam abertamente. As análises críticas sobre a atuação dos movimentos são formuladas não apenas em entrevistas, mas também em momentos de reunião e em conversas entre os próprios servidores.

A seguir descrevo as formas pelas quais os servidores interagem com lideranças de movimentos sociais no escopo do que é localmente referido como “parceria”, e apresento a heterogeneidade de posições e opiniões que alimentam a controvérsia entre os servidores da SR em torno deste tema. Argumento que no cotidiano de trabalho dos servidores da Superintendência está estabilizada e formalizada a “forma acampamento” (Sigaud, 2005) como repertório de ação legítimo para se ter acesso às terras da reforma agrária. Demonstro como essa forma, criada pelos movimentos sociais, é incorporada e atualizada na rotina de trabalho da SR, gerando uma prática de atuação burocrática intensamente informada pelas ações dos movimentos. Assinalo que a relação de parceria entre os movimentos e a SR inclui várias dimensões que vão desde a pressão por meio de ações coletivas até a cooperação formal no momento de definição das políticas. As interações entre servidores e lideranças refazem constantemente essa “parceria” e definem os papéis de cada ator, que estão sempre sendo atualizados em um processo em disputa.

A descrição das diferentes dimensões que compõem essa relação de parceria permite visualizar a participação dos movimentos sociais no INCRA de Marabá em toda a sua complexidade, que não se limita à participação institucional ou ao protesto como formas separadas e excludentes de participação. Por fim, a apresentação das posições divergentes dos servidores, reveladas nas análises críticas que fazem sobre os movimentos, assinala

que para compreender os impactos dessa controvérsia no cotidiano de trabalho da SR talvez importe mais mostrar a heterogeneidade de opiniões que buscar uma posição “representativa” de todos os servidores.

6.1 “Não é culpa de ninguém aqui, mas faz parte do nosso dia a dia”: a ocupação da SR

Em 8 março de 2012 estava ocorrendo na Superintendência de Marabá uma reunião com todos os Chefes de Divisão, Chefes das Unidades Avançadas, Superintendente e Chefe de Gabinete. Era uma reunião de planejamento interno na qual os Chefes que foram ao Fórum Nacional de Planejamento do INCRA, realizado um mês antes em Brasília, apresentavam aos demais as orientações nacionais relativas ao planejamento estratégico. Na parte da manhã os chefes de cada Divisão deveriam apresentar brevemente o que aprenderam no Fórum, e na parte da tarde haveria uma discussão mais ampla sobre como efetivar estas orientações na SR. A reunião estava ocorrendo no auditório da SR, e durante a apresentação da Divisão Administrativa – que expunha as decisões de Brasília de cortes no orçamento do setor, o que causou grande indignação nos servidores presentes – começou um pequeno movimento nas portas do auditório. Era aproximadamente meio-dia, horário em que todos na SR saem para o almoço. Uma estagiária chamou um dos Chefes, e este, quando voltou, comentou algo no ouvido do Superintendente. Ele então pediu licença e se ausentou brevemente da reunião para fazer uma ligação de celular do lado de fora do auditório.

Após algum tempo de conversa, ele retorna à porta do auditório dizendo ao seu interlocutor no celular: *“se quiser invadir, invade”*. A ligação é finalizada e ele volta à mesa. Percebendo que as pessoas estavam dispersas com a movimentação, o que atrapalhava a reunião, um dos Chefes comunica que o movimento estava tentando ocupar a Superintendência: *“Isso infelizmente é uma surpresa para nós”*. Informou ainda que o pessoal queria entrar e, por isso, os guardas trancaram o portão, e que os estagiários e alguns servidores estavam indo embora, *“o que é uma pena, já que estamos agora no começo do planejamento”*.

O Chefe de Gabinete pede que se anuncie o nome do movimento, e uma das servidoras responde que é “o grito das mulheres”⁹⁰. Ele então afirma que no trabalho do INCRA as dificuldades existem, mas que é necessário manter a rotina: “*Esses problemas sempre vão existir no dia a dia, são conjunturais, ninguém estava sabendo que ia ter essa mobilização hoje*”. Dá-se então prosseguimento à reunião por mais alguns minutos, quando o Superintendente, que havia saído novamente, retorna ao auditório e passa algumas informações: “*A mobilização, da qual não fomos avisados antes é do Movimento de Mulheres Camponesas, que ainda não apresentou pauta. Elas vão estabelecer uma base aqui na SR para negociar com o INSS e com outros órgãos. Já falei com o Gabinete do INCRA em Brasília e eles vão pedir a reintegração agora, imediatamente*”⁹¹. Em seguida, anuncia que não há clima para continuar com a reunião na parte da tarde: “*infelizmente, essa é a rotina; esse é nosso trabalho, é a parte do movimento também*”.

A reunião é então finalizada, e os servidores saem para o almoço. Vou até o portão do estacionamento para ver a mobilização. Havia um grupo de servidores parados do lado de dentro do prédio, em frente à saída. Eles estavam olhando a mobilização, muitos deles com a chave do carro na mão. O portão da garagem estava bloqueado pelo lado de fora por aproximadamente cem mulheres que carregavam uma grande bandeira do MST e várias outras bandeiras menores. Estavam paradas, entoando gritos e canções⁹². Nesse momento já havia equipes do SBT, da Globo e da Record, e algumas lideranças davam entrevistas, enquanto o grupo de mulheres continuava em frente ao portão. Embora ele estivesse aberto, era impossível a passagem dos servidores de carro, uma vez que a saída estava bloqueada. Uma fila de carros se formava, e os servidores reclamavam porque se achavam presos no horário de almoço. Afirmaram que não voltariam ao INCRA na parte da tarde e que

⁹⁰ Este dia, 8 de março, era o Dia Internacional da Mulher, e o Movimento de Mulheres Camponesas, ligado à Via Campesina e ao MST, estava organizando a ocupação.

⁹¹ Quando um prédio oficial do INCRA, ou de qualquer outro órgão público, é ocupado, entra-se com uma “Ação de Reintegração de Posse” na Justiça. Quando comprovada a ação de esbulho, a Justiça determina que a posse seja devolvida ao solicitante, e cumpre-se o “mandato de reintegração”. Esse é o mesmo processo para a ocupação de terras. No INCRA esse processo é bem conhecido por todos os servidores, tanto a reintegração de posse dos prédios oficiais como a de terras ocupadas.

⁹² O portão já estava aberto, mas elas não estavam entrando. Poucas pessoas haviam entrado e já estavam armando barracas e redes com colchão nos corredores externos da SR.

quando os movimentos invadem a SR, o Superintendente geralmente os dispensa até que a situação volte à normalidade.



Figura 56: Portão bloqueado



Figura 55: Carros presos do lado de dentro da SR

Pouco depois a Polícia Federal chega e se posiciona do lado de dentro do portão. Há aproximadamente dez policiais armados. O vigilante da guarita do estacionamento me explica que eles vieram após o pedido de reintegração de posse e estão lá para ajudar a liberar o portão para a saída dos servidores. Na presença do Superintendente, que se aproxima do portão para conversar com as lideranças, duas mulheres fazem um discurso sobre a situação deficiente da reforma agrária no sul e no sudeste do Pará e sobre as reivindicações das mulheres camponesas. Após a fala das líderes, o Superintendente diz que *“essa ocupação foi uma surpresa para nós. Estamos tendo uma reunião de planejamento, e vocês não apresentaram pauta”*. Por fim ele agenda uma reunião com as lideranças para a tarde do dia seguinte, e elas informam que retornarão às suas atividades no interior da Superintendência às 14 horas, quando realizarão uma reunião do movimento no auditório. Em seguida todos entram e se dispersam no interior da Superintendência; enquanto isso os servidores vão saindo com seus carros pelo portão, agora liberado. O Superintendente permanece ao lado do portão, dando entrevista para a Globo. Ele explica o que foi a manifestação, quais foram as reivindicações, e informa sobre as providências que a SR tomará a respeito das reivindicações, ressaltando que Marabá é uma região estratégica para o movimento.



Figura 58: Polícia Federal

Após a entrevista, ele conversa brevemente com as principais lideranças locais do MST, que estão sempre presentes na SR e que agora se acham paradas do lado de dentro do portão. O Superintendente é um ex-militante do MST, que veio em uma brigada do movimento de Santa Catarina e posteriormente foi assentado na região. Isso explica a conversa informal que ele estava tendo com as lideranças agora, e possivelmente a ligação de celular que ele realizou pouco antes da ocupação.

Enquanto todos os servidores saíam para o almoço, as mulheres se organizavam em pequenos grupos dentro do terreno da SR, que tem uma grande área verde e vários corredores externos com pilastras ideais para armação de redes. Cada pequeno grupo ocupava seu território armando barracas e deitando-se em colchões improvisados ao longo dos corredores da SR. Havia também um grupo encarregado de fazer o almoço, que montava um fogão improvisado e cozinhava em grandes panelas.



Figura 59: Barracas e redes montadas no corredor externo



Figura 60: Barracas e redes montadas no corredor interno

Após a montagem das barracas, conversei com duas meninas que estão sentadas ao lado da guarita do estacionamento. Uma tem 18 anos e a outra tem 16; as duas estão na oitava série. Contam que vieram por causa da diretora da escola delas, que é do MST. A mais velha não tem ninguém da família assentado, mas tomou contato com o movimento pela diretora da escola e desde então começou a participar de algumas atividades. Já ocupou a Superintendência outras vezes. A mais nova tem um tio e uma avó que são assentados, trabalha em um restaurante e mora com a avó no assentamento. As duas são colegas de escola. A mais nova nunca esteve em uma ocupação do INCRA, diz que não sabe direito como vai ser. Contam-me que na programação da semana estão previstas palestras sobre a violência contra a mulher. Não trouxeram barraca, e a professora da escola providenciou uma para elas. Trouxeram apenas os itens pessoais e disseram que o movimento é quem providencia a comida.

Às 14 horas os Chefes de Divisão e os Chefes de Unidades Avançadas retornam para um encontro improvisado que daria continuidade à reunião da manhã. A agenda do Superintendente mudou em decorrência da ocupação, e por isso outro Chefe iniciou a reunião, dizendo que: *“Estamos nessa reunião que não estava programada. A programação era outra. Infelizmente a ocupação frustrou a nossa vida e a vida das*

Unidades Avançadas. Mas temos que estar preparados para essas intempéries, que fazem parte da nossa vida. Não é culpa de ninguém aqui, mas faz parte do nosso dia a dia”.

A chefia da Divisão Administrativa continuou apresentando os cortes ao orçamento do INCRA para os próximos anos, o que gerou inconformidade em todos os presentes. Os cortes limitariam o deslocamento dos servidores. Os Chefes das Unidades Avançadas imediatamente se posicionaram dizendo que o movimento cobra visitas deles aos assentamentos para realizar reuniões e resolver problemas; se eles não pudessem mais fazer isso, os movimentos pressionarão as Unidades: *“e aí a gente vai tentar explicar, e o cara fica bravo”*. Outro Chefe ressalta que se ele não puder se deslocar, os diretores de Marabá terão de ir às Unidades e aos assentamentos para acalmar os movimentos, porque é difícil para ele dar uma explicação: *“Nós trabalhamos com trabalhador rural, nós temos o movimento social que está na nossa cola 24 horas, pode ter certeza que nas Unidades Avançadas que não se movimentarem vai ter ocupação, vai ter o movimento social em cima”*.

As falas dos chefes de Unidade apontam para o fato de que os servidores do INCRA, e principalmente os que exercem cargos de chefia, trabalham sob pressão a maior parte do tempo. Pressão dos movimentos que têm acesso a praticamente todas as instâncias e decisões da Superintendência. A ocupação no Dia Internacional da Mulher é ilustrativa da ocupação do espaço da SR, que denota não só a capacidade de pressão por meio de uma ação coletiva, mas também um significado simbólico para o movimento (Rosa, 2011). É emblemático o caso acima, em que, após a ocupação, as lideranças declararam que utilizarão o auditório do INCRA – que até então estava sendo utilizado para uma reunião interna da diretoria da SR – a fim de realizar atividades do movimento na parte da tarde.

A ocupação do INCRA pelos movimentos é regular e já existe uma forma ritualizada de lidar com a situação – tanto os servidores como os militantes sabem o que fazer em ocasiões de ocupação. A realização de ocupações de forma repetida ao longo dos anos deu um certo caráter de naturalidade a esta ação direta, que não obstante ainda mantém seu caráter contencioso, como demonstra a presença de policiais federais fortemente armados. Os servidores já sabem que quando o INCRA está ocupado, eles não precisam ir trabalhar,

e que isso não gera corte de ponto, sempre de acordo com as orientações do Superintendente, que declara se há ou não clima para seguir com as atividades normais da SR. Além disso, os movimentos ocupam os espaços coletivos do prédio, o que dificulta o trânsito dos servidores de uma sala a outra, e têm sua forma ritual de se organizar no interior da SR: locais estabelecidos para montar barracas e para realizar atividades coletivas⁹³.

A familiaridade do movimento com a ocupação e o acampamento na sede da SR é tal que nesta ocupação específica das mulheres, como declarou o Superintendente, elas utilizaram o INCRA como base para negociação com outros órgãos públicos com sede em Marabá. Nesse caso específico, o Superintendente e os Chefes de Divisão repetiam que não haviam sido avisados da ocupação, o que indica que nas ocupações eles geralmente são avisados com antecedência. Também é interessante observar que neste caso, o Superintendente, ex-militante do MST, ligou momentos antes da ocupação para outro militante do MST e explicou que a diretoria estava realizando uma importante reunião de planejamento interno, mas que “*se quiser invadir, invade...*”.

Em suma, as ocupações da Superintendência são ações coletivas de pressão e de protesto, concomitantemente ilegais e combativas. São naturalizadas por uma série de rituais e procedimentos conhecidos por todos e formalizados em ações como apresentação de pauta, agendamento de reuniões, pedidos de reintegração de posse, mudança no regime de trabalho dos servidores e ocupação do espaço público de forma organizada e ritualizada.

Os servidores, ao longo do dia, repetiam que tinham tanto trabalho para fazer, tantas coisas urgentes para resolver, mas agora, com a ocupação, tudo iria atrasar. Na análise de alguns servidores, a ocupação do INCRA é uma estratégia dos movimentos que acaba prejudicando os trabalhadores rurais, porque impede o trabalho da SR e atrasa ações que são urgentes. Entretanto também existem as análises que reconhecem a importância das ocupações, muitas vezes emitidas pelas mesmas pessoas, quando as ações têm resultados positivos, como foi o caso da ocupação de junho de 2011 (ver capítulo 1).

⁹³ No caso da ocupação de junho de 2011, descrita no primeiro capítulo, como o número de pessoas era muito grande, as barracas foram montadas também na rua, do lado de fora da SR.

6.2 O que é o “movimento social” na região da SR?

“Movimento social” é o termo utilizado pelos servidores para se referir, de forma geral ou específica, às principais organizações com as quais a Superintendência trabalha atualmente, o MST, a FETRAF e a FETAGRI⁹⁴, que fazem a representação dos trabalhadores rurais no nível regional⁹⁵. A relação entre a SR e o “movimento social” se dá em momentos de decisões mais abrangentes, como na Programação Operacional (PO), quando lideranças de movimentos, políticos locais e gestores da SR se reúnem para definir as ações anuais a serem executadas pelo órgão em toda sua região de abrangência. E também se dá em situações mais específicas, como as que envolvem a representação de acampados em processos de desapropriação de terras e criação de assentamentos.

A configuração do movimento social na região foi se alterando ao longo do tempo. Durante as décadas de 1980 e 1990, as delegacias sindicais⁹⁶ e os STR faziam a representação dos trabalhadores junto ao INCRA de forma praticamente exclusiva. Ainda durante o período militar, entidades de assessoria como a CPT e a FASE haviam feito um trabalho de formação política com lideranças de trabalhadores rurais (posseiros) que posteriormente se engajaram no movimento sindical. Essas lideranças, juntamente com as entidades, o Partido dos Trabalhadores, outros partidos e forças de esquerda, conseguiram formar uma oposição às diretorias sindicais ligadas ao regime militar e venceram eleições em alguns sindicatos importantes da região (Almeida, 2006; Assis, 2009).

⁹⁴ A CPT em geral não é denominada como movimento social. Ela é considerada mais como uma entidade de assessoria e de representação judicial dos movimentos. Todavia, a pastoral tem um papel importante e intenso na região, ajudando a organizar acampamentos, como no exemplo que será visto no próximo capítulo.

⁹⁵ Outras instâncias também atuam como representantes dos beneficiários do INCRA. Os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) representam os trabalhadores assentados no nível municipal. No âmbito dos assentamentos, a representação é feita pelas Associações de Assentados, que são constituídas de acordo com as regras do Código Civil. As associações são vinculadas aos STR, que por sua vez podem ser ligados à FETRAF ou à FETAGRI. Nos assentamentos ligados ao MST, as associações ou cooperativas estão vinculadas ao movimento, com organização política própria reconhecida pelo INCRA.

⁹⁶ Organização de base mais importante até meados dos anos 1990, quando surgiram as associações de assentados.

Em 1989 quatro destes sindicatos⁹⁷, em cooperação com pesquisadores da UFPA e entidades de assessoria, criaram a FATA (Federação Agrária do Tocantins Araguaia)⁹⁸, com o objetivo de articular as reivindicações dos sindicatos e formar sindicalistas em cursos técnicos. Nessa época, a FETAGRI-Pará tinha sede apenas em Belém e pouca representatividade no sudeste e no sul do estado. A FATA cumpriu então um importante papel de representação dos trabalhadores rurais na região de Marabá no início dos anos 1990. Em 1996 foi criada a FETAGRI Regional Sudeste do Pará, em torno da qual os sindicatos antes pertencentes à FATA se articularam. A Federação passou a ser a organização sindical de maior base na região.

No início da década de 1990, o MST também estava começando a atuar na região. O movimento inaugurou sua atuação com a ocupação de uma fazenda no sul do estado, porém essa ação não teve grande visibilidade e acabou ficando isolada (Assis, 2009, Ondetti, Wambergue e Afonso, 2010). Posteriormente, com o auxílio da CPT, o MST se expandiu para Marabá, cidade polo da região. No início houve certa rivalidade com os sindicatos, que já tinham sua própria base e forma de atuação, mas com a mediação da pastoral, a aproximação entre o MST e o movimento sindical foi possível. Embora o MST tenha adquirido grande visibilidade na região após o Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, a base do movimento sindical era consideravelmente maior, como ainda é (Ondetti, Wambergue e Afonso, 2010).

Ao longo da década de 1990, a legislação para a aplicação de créditos agrícolas do INCRA passou a exigir a existência de associações legalmente constituídas de acordo com o Código Civil. Os assentados começaram então a formar associações, e estas passaram a ser a grande representação de base nos assentamentos. Para não perder a representatividade, os sindicatos tomaram a iniciativa de trazer as associações para sua base, firmando com elas um “termo de filiação” (Assis, 2009). No caso do MST, os assentamentos já contavam

⁹⁷ OS STR dos municípios de Marabá, Itupiranga, Jacundá e São João do Araguaia.

⁹⁸ Na mesma época, e a partir do mesmo processo de cooperação, foi criado o Centro Agroambiental do Tocantins (CAT). Esta parceria entre pesquisadores franceses, pesquisadores da UFPA e sindicatos tinha como objetivo garantir a estabilização da agricultura familiar e contribuir com o desenvolvimento de um novo campesinato na região (Almeida, 2012).

com as cooperativas como organizações de base, e transformá-las em entidades legalmente reconhecidas para as transações de crédito não representou grandes mudanças.

O movimento sindical conseguiu agregar as associações nos municípios onde tinha maior atuação, no sudeste do estado. Entretanto, em regiões onde não era forte, como no sul do Pará, as associações ficaram autônomas e se articularam, a partir de 1999, nas Centrais de Associações. Em 2003 já havia Centrais de Associações em 14 municípios, que passaram a representar uma espécie de concorrência para a até então majoritária FETAGRI. As Centrais posteriormente se unificaram e criaram a Federação de Associações do Estado do Pará (FECAP).

Alguns autores (Intini, 2004; Assis, 2009) assinalam que a criação das Centrais atendeu a interesses de grupos políticos que se opunham ao movimento sindical e à sua forte ingerência na decisão sobre a distribuição de recursos para crédito agrícola. Representantes desses grupos, inclusive dentro do próprio INCRA, teriam então incentivado a criação das Centrais de Associação como forma de mitigar o poder da FETAGRI. A maioria dos dirigentes da FECAP eram lideranças sindicais que haviam rompido com a FETAGRI no final dos anos 1990 (Assis, 2009).

Três anos após criação da FECAP já existiam algumas articulações entre seus dirigentes e as lideranças da FETRAF–Sul (Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul)⁹⁹. Em 2006 a FECAP é extinta e dá lugar à FETRAF–Pará, que manteve a forma de atuação da FECAP, caracterizada por uma representação mais pragmática, voltada para a obtenção de créditos e outros direitos para os assentados e pautada mais pela negociação e menos pelo enfrentamento com as instâncias estatais (Assis, 2009). A essa característica da FETRAF os servidores atribuem seu crescimento crescente na região.

Desenvolvimento das entidades de representação dos trabalhadores rurais na área de abrangência da SR		
STR	Sindicatos dos	Primeira e principal instância de

⁹⁹ A FETRAF–Sul foi criada em 2001, através da articulação entre sindicatos dos três estados da região Sul do Brasil. Atualmente agrega 93 sindicatos e defende uma visão de luta política de forma integrada (visão global), que constrói caminhos e alternativas concretas para os agricultores (www.fetrafsul.org.br).

	Trabalhadores Rurais – década de 1970 aos dias atuais	representação dos trabalhadores rurais na região. Foi retomado pelas diretorias ligadas à esquerda ao longo dos anos 1980 e 1990
Delegacias Sindicais	Da década de 1970 à década de 1990	Instâncias de base da representação sindical nos assentamentos, ao longo dos anos 1990 foram sendo substituídas pelas associações
FATA	Federação Agrária do Araguaia-Tocantins – 1989 a 1996	Organização que agregava seis dos principais STR do sudeste do Pará. Foi criada em cooperação com pesquisadores da UFPA e articulava atividades como cooperativas de comercialização e Escola Família Agrícola
FETAGRI Regional Sudeste	Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Sudeste do Pará – de 1996 aos dias atuais	Criada em 1996, no Congresso da FETAGRI, para representar os trabalhadores da região. As lideranças da FATA se articularam em torno da FETAGRI, que depois agregou outros STR
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – de 1989 aos dias atuais	O movimento começou suas atividades na região em 1989. Inicialmente houve disputa com o movimento sindical, e em 1996 ganhou visibilidade com o Massacre de Eldorado dos Carajás. Atualmente tem uma base menor do que a da FETAGRI e FETRAF e coordena ações com estas entidades
Associações de Assentados	Instância de representação de base dos assentados – dos anos 1980 aos dias atuais	São as representações de base no âmbito dos assentamentos. Multiplicaram-se na década de 1990 em decorrência das políticas de crédito agrícola, que exigiam a existência da associação para a transferência de recursos
Centrais de Associação	Instâncias de articulação das associações por município – de 1999 a 2003	Foram criadas em locais onde o movimento sindical era mais fraco e passaram a disputar recursos do INCRA para os assentamentos em suas áreas de influência
FECAP	Federação de Associações do Estado do Pará – 2003 a 2006	Articulou todas as centrais de associação da região. Possuía representação no INCRA e participava das negociações para distribuição de recursos. A maioria de suas lideranças eram dissidências da FETAGRI
FETRAF–Pará	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Pará – 2006 aos dias atuais	Criada no estado em substituição da FECAP, após articulação com as lideranças da FETRAF–Sul. Tem como base os STR não ligados à FETAGRI e é a organização que mais cresce na região.

Tabela 26: Entidades com as quais a SR se relacionou ao longo do tempo. Fonte: Assis, 2009

6.2.1 A “forma acampamento” no Pará

Não apenas a configuração dos movimentos sociais foi mudando ao longo tempo. Suas formas de luta também passaram por mudanças significativas nas últimas décadas. A chegada do MST teve alguns impactos no movimento sindical, que até então agia de forma praticamente hegemônica na região. A principal base dos sindicatos eram os posseiros, trabalhadores rurais que desde o final dos anos 1970 lutavam pela posse e pelo direito de permanecer nas terras que haviam ocupado. Os sindicatos davam assessoria a estes posseiros e os representavam perante as instituições estatais. Como descrito no quarto capítulo, os STR do sul e do sudeste do Pará já eram reconhecidos pelo INCRA desde os anos 1980 como representantes dos trabalhadores rurais.

Contudo, os sindicatos normalmente não organizavam ocupações coletivas de propriedades. Até a chegada do MST na região, esse repertório não fazia parte do arsenal de práticas que caracterizavam o movimento sindical (Assis, 2009). Os pleitos que os sindicatos apresentavam ao INCRA em relação à desapropriação e ao assentamento de trabalhadores rurais seguiam um modelo mais formal, que incluía envio de ofícios, agendamento de reuniões, assessoria jurídica (com auxílio da CPT) e acompanhamento do trabalho dos servidores. Embora os sindicatos já tivessem organizado alguns acampamentos em frente à SR(27), a ocupação do INCRA e de outros prédios públicos não era uma prática comumente utilizada por eles.

No início, as práticas do MST eram rechaçadas por algumas lideranças sindicais, que as tachavam de radicais e não acreditavam em sua eficácia (Ondetti, Wambergue e Afonso, 2010; Assis, 2009). Posteriormente, as ações do movimento foram ganhando maior visibilidade na mídia e ele foi conquistando mais espaço. Fazia trabalho de base nas periferias das cidades e utilizava repertórios que envolviam ocupações de terra massivas, organizadas e visíveis, além das ocupações de prédios públicos. Apesar de ter uma base muito menor do que a do movimento sindical, o MST estava adquirindo um poder de barganha nas negociações com o INCRA que não correspondia exatamente ao tamanho de sua base (Intini, 2004).

Isso incentivou o movimento sindical a atualizar suas formas de luta. Uma das mudanças estava relacionada à forma de ocupar terras. Ocupações coletivas e estabelecimento de acampamentos em beiras de estrada e em outros locais visíveis, que caracterizavam a “forma acampamento” (Sigaud, 2005), não eram práticas utilizadas pelos sindicatos. As propriedades ocupadas pelos trabalhadores representados pelos sindicatos seguiam o modelo da posse. Quando as pessoas entravam na terra, ela era imediatamente dividida pelos próprios posseiros e cada família ia morar e produzir em seu lote, forma historicamente reconhecida de se garantir o direito de posse na região. Muitas das ocupações nesse molde não eram organizadas pelos sindicatos, mas sim por um grupo de posseiros que depois obtinha apoio e representação do STR¹⁰⁰.

Com a expansão nacional do MST e com a visibilidade que suas ações ganharam nos anos 1990, a “forma acampamento” (Sigaud, 2005) se disseminou em espaços nos quais o movimento sindical tinha hegemonia de representação. A expansão da forma acampamento como o repertório por excelência para se reivindicar terra do Brasil não foi fruto apenas da ação do MST. Esta expansão deveu-se também à reação do Estado, que acabou legitimando-a e conferindo um caráter coercitivo para quem quisesse ter acesso a terras de reforma agrária.

“O INCRA, por sua vez, aceitou a legitimidade dos procedimentos: reconheceu os movimentos como representantes autorizados a solicitar desapropriações, acatando suas demandas, e os participantes das ocupações como pretendentes legítimos à terra, dando-lhes uma parcela. Conferiu também tanto aos movimentos quanto aos participantes dos acampamentos uma existência oficial em seus registros (...). Graças à legitimidade conferida por essa instituição, a forma acampamento se tornou a maneira apropriada de fazer demandas. A sanção do Estado contribuiu assim para que ocupar terras e instalar-se em barracas viessem a constituir atos destinados a legitimar pretensões dos movimento e dos indivíduos. Para aqueles que tinham interesse em fazer viver um movimento ou em pegar terra, abateu-se assim a coerção de passar pela forma” (Sigaud, 2010, p. 250-252).

¹⁰⁰ Até os anos 1980 e começo de 1990 os sindicatos tinham diretorias ligadas ao regime militar e portanto os trabalhadores nem sempre podiam contar com eles.

No sul e no sudeste do Pará, o movimento sindical foi gradualmente aderindo à “forma acampamento” (Sigaud, 2005) e à “forma movimento” (Rosa, 2011). Considerando-se que a base do MST corresponde a uma parcela pequena dos assentamentos da região e que o movimento sindical ainda é a organização de maior base, Ondetti, Wambergue e Afonso (2010) assinalam que o resultado mais importante da atuação do MST foi a disseminação do repertório de ocupação. Cabe ressaltar que no caso do sul e do sudeste do Pará já existia uma forma de ocupação de terras representada, embora nem sempre organizada, pelo movimento sindical: a forma realizada pelos posseiros. O que ocorreu ao longo da década de 1990 foi uma transmutação desse tipo de ocupação para a “forma acampamento”. Concomitantemente a isso houve uma mudança na forma de identificação dos pleiteantes de terra, que de “posseiros” passaram a ser identificados como “trabalhadores rurais sem terra”.

Essa transformação na forma de obtenção de terras e no sujeito reivindicante teve alguns efeitos particulares no caso do sul e do sudeste do Pará. Como aponta Magalhães (2009), as políticas de reforma agrária formuladas em âmbito nacional levando em consideração o público “sem terra” que utiliza a “forma acampamento” como repertório não necessariamente atendem a grande parte do público do Pará. E isso pode ter como implicação a transformação artificial de posseiros em sem-terra assentados, e de posses, já mantidas há muitos anos, em assentamentos recém-criados (Magalhães, 2009).

6.2.2 Pressão e participação institucional

A participação nas decisões do INCRA e a capacidade de influenciar políticas de reforma agrária nem sempre foram garantidas aos movimentos sociais. No caso da SR(27), a ingerência que os movimentos têm hoje sobre determinados procedimentos internos é fruto de muitos anos de luta e de pressão. Após a transformação da Unidade Avançada de Marabá em uma Superintendência Regional, em 1996, os movimentos tiveram de se organizar e pressionar para que tivessem acesso às decisões internas.

O primeiro Superintendente da recém-criada SR(27) tinha, de acordo com as lideranças dos movimentos, um perfil autoritário e tomava decisões de forma centralizada, o que

dificultava muito o diálogo e a participação dos trabalhadores (Intini, 2004)¹⁰¹. Por isso, em novembro de 1997, um ano após a criação da SR, os movimentos organizaram um grande acampamento na Superintendência, que foi articulado conjuntamente pelo movimento sindical, pelo MST, pela CPT e outras entidades de assessoria. Na pauta estavam demandas como maior transparência nos processos internos da SR e participação em decisões relativas à alocação dos recursos. O acampamento reuniu aproximadamente 5 mil trabalhadores no INCRA e a negociação durou quase um mês (Assis, 2009).

O acampamento de 1997 foi um marco para a relação entre os movimentos e a SR, e também para a organização e articulação dos próprios movimentos. Após o acampamento, constituiu-se o Fórum de Entidades na Luta pela Reforma Agrária (FERA), um espaço de discussão de estratégias do movimento sindical formado em contraposição à falta de representatividade que eles tinham no interior da SR¹⁰². No âmbito do FERA, que existiu entre 1997 e 2000, o movimento sindical se fortaleceu e obteve importantes ganhos em relação ao INCRA (Assis, 2009).

A fala da liderança sindical, a seguir, demonstra como o acampamento de 1997 foi importante do ponto de vista do estabelecimento de uma relação diferenciada com o INCRA:

“(...) é importante dizer o seguinte: em 97, no acampamento, além do grande embate que se tinha em relação ao INCRA (referindo-se à Direção da SR-27), que era uma caixa-preta que ninguém conhecia, que os movimentos sociais não tinham respeito dentro do INCRA, então o acampamento, o ponto principal, político, era a substituição do Superintendente. Ele é que tinha esta concepção de relação com o movimento. Com a saída dele, o acampamento já legitimou este espaço de negociação política com o INCRA Nacional, reconhecendo o fórum dos movimentos sociais (o FERA) para negociar, inclusive dando a este espaço do movimento o papel de discutir a destinação e aplicação

¹⁰¹ Ele era um coronel do Exército aposentado.

¹⁰² Em 1996 a direção da SR criou o Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar como um espaço de participação institucional dos movimentos sociais e de outras organizações nos processos de decisão da SR. Contudo, os movimentos ficaram numericamente sub-representados neste Fórum e não conseguiram impor suas reivindicações (Intini, 2004).

dos recursos do INCRA, que é o dito orçamento participativo. Então 98 foi o primeiro ano que nós conseguimos sentar, e a partir de um levantamento de prioridades que nós fizemos em todas as comunidades, seja assentamento ou área ocupada, a gente conseguiu priorizar, e em maio nós fechamos um termo de acordo com todas as ações da reforma agrária aqui na região” (Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003 *apud* Intini, 2004, grifos da autora).

Vários espaços institucionais de participação e negociação com os movimentos sociais foram criados após o acampamento de 1997 (ver tabela abaixo). Vale lembrar que muitos dos compromissos estabelecidos pelo INCRA nessa ocasião não foram cumpridos e que os movimentos organizaram grandes ocupações também nos anos seguintes (1999, 2000 e 2001).

Nesse período, as lideranças participavam dos espaços institucionais criados pelo INCRA de forma concomitante à organização dos acampamentos (Intini, 2004). A criação e manutenção destes espaços institucionais era garantida pela pressão que os movimentos faziam com os grandes acampamentos na SR. A fala a seguir elucida como o sucesso da participação institucional do movimento na SR dependia da conjugação destas duas formas de atuação, uma que mostrava a força da base e a capacidade de mobilização, e a outra, que dependia da capacidade técnica e do domínio dos procedimentos burocráticos por partes das lideranças:

“Na câmara técnica, hoje, nós somos minoria lá dentro, mas nós nunca tivemos dificuldade de passar nossas propostas lá. Por quê? Porque nós temos apresentado propostas com muita qualificação e temos uma capacidade de mobilização que sustenta a proposta quando chega lá. Este é o diferencial que o outro lado não tem. Às vezes não tem o domínio da informação, não tem a qualificação necessária para discutir a proposta e não tem base para poder fazer pressão. Aí é que a minoria, em alguns casos, se torna maioria, e a maioria se torna minoria” (Coordenador da CPT– Marabá, em 6/10/2003, *apud* Intini, 2004, grifos da autora).

A participação nesses espaços institucionais foi importante para os movimentos não só

porque eles passaram a ser reconhecidos como atores com poder de decisão, mas também porque neste período as lideranças aprenderam sobre o funcionamento da burocracia do INCRA. Assim, tiveram acesso a informações que antes não tinham e adquiriram conhecimentos técnicos sobre a execução de políticas, qualificando sua atuação no âmbito institucional (Intini, 2004).

Espaços de participação institucional criados no âmbito da SR(27)	
Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar	Criado em 1996 por orientação do INCRA nacional para ser um espaço permanente de discussão das demandas dos trabalhadores. Contudo, os movimentos ficaram numericamente sub-representados e não tiveram abertura para aprovar suas propostas. Em resposta, os sindicatos se retiraram, ocuparam a Superintendência e articularam o FERA (Fórum de Entidades pela Reforma Agrária), em oposição ao Fórum institucional do INCRA.
Comissão PROCERA/LUMIAR	Comissão criada em 1998, em parte como resposta às reivindicações da ocupação de 1997, para garantir a participação dos movimentos na gestão dos recursos destinados ao crédito agrícola (PROCERA) e à política de assistência técnica (Lumiar). Durou até 1999, quando o PROCERA e o LUMIAR foram extintos.
Unidade Técnica de Articulação (UTA)	Criada em 2000, em substituição à Comissão PROCERA/LUMIAR, para deliberar sobre a aplicação do PRONAF, que havia sido criado em 1999. A UTA foi um espaço de participação mais restrito do que a Comissão porque se centrava na questão da distribuição do PRONAF nos assentamentos e não discutia questões mais abrangentes de crédito agrícola e de assistência técnica. Não obteve representatividade por parte dos movimentos e durou pouco mais de um ano.
Seminário BASA/FETAGRI	Realizado em 2000, após reivindicação da FETAGRI apresentada no acampamento de 1999. Tinha como objetivo trazer representantes das instituições financeiras, como o BASA (Banco da Amazônia), técnicos, trabalhadores e lideranças sindicais, para recompor toda a estrutura de elaboração, análise e implantação do PRONAF, a partir das experiências com o PROCERA e com o FNO.
Câmara Técnica	Criada em 2001 como órgão de gestão do PRONAF, é ligada ao Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e existe até os dias de hoje. No âmbito da Comissão, os movimentos escolhem as áreas a ser contempladas pelo financiamento e a distribuição dos recursos do programa.
Comissão de Gestão	Criada por iniciativa local da SR(27) em substituição à Comissão PROCERA/LUMIAR para definir as formas de aplicação dos recursos destinados à assistência técnica após a

	extinção do LUMIAR. Agrupava e definia os assentamentos em que deveriam ser executados os serviços de assistência técnica de acordo com suas características e necessidades. Deixou de existir em 2003.
--	---

Tabela 27: Espaços institucionais de participação dos movimentos na SR(27). Fonte: Intini, 2004

A partir da conjugação entre participação institucional e pressão, os movimentos conseguiram definir seu papel na relação com o INCRA. A fala a seguir é elucidativa desse processo:

“Talvez um ingrediente a, é que o INCRA na UTA tentava, em algum momento, apresentar demanda e foi uma grande porrada, porque o papel de indicar demanda é do movimento social, e não do INCRA. Inclusive isto voltou agora em 2003, de novo. O INCRA pautando como indicador de demanda. Chegaram a aprovar isto em reunião, e a gente chegou e arreventou isto. É papel do movimento indicar a demanda” (Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003, *apud* Intini, 2004).

A liderança discorre sobre uma situação em que o INCRA tentou assumir um papel que era entendido como do movimento: a indicação da demanda por crédito para os assentamentos. O órgão, na percepção da liderança, não tinha legitimidade para exercer esse papel, e por isso o movimento teve de “*arreventar isso*”. A apresentação de demandas como esta pelo movimento social constitui parte da “relação de parceria” atual. Além de demandas por crédito para assentamentos, as organizações apresentam, no momento da PO e de forma contínua, demandas de obras de infraestrutura, de assistência técnica e de áreas a serem desapropriadas. Os servidores me explicam que os recursos normalmente são divididos entre os três movimentos, que coordenam as reivindicações entre si antes de apresentá-las ao INCRA.

Nas demandas por obtenção de áreas, as lideranças dos movimentos sociais acompanham os trabalhadores durante todo o processo, que vai da desapropriação à criação do assentamento. Nessas situações, suas relações com a SR ocorrem no âmbito da Ouvidoria Agrária e da Divisão de Obtenção de Terras. O acompanhamento da rotina de trabalho nestes setores foi fundamental para a compreensão de como se dá a “relação de

parceria” entre o INCRA e os movimentos sociais.

6.3 Relação de parceria na Ouvidoria Agrária Regional

A Ouvidoria Agrária Regional da SR(27) está situada em uma sala pequena no gabinete da Superintendência, logo antes da sala do Superintendente. É um dos locais mais movimentados da SR, e no período da manhã, horário de atendimento externo, sempre há uma fila de pessoas esperando do lado de fora. No interior da sala há duas mesas com computador, onde se sentam os servidores, uma mesa redonda no centro, para reuniões, algumas cadeiras em volta, encostadas na parede, e um armário grande no canto. Quando um grupo grande entra na sala, ela lota e não há assentos para todos. Mas atendimentos de grupos de cinco pessoas ou menos são mais frequentes, e nesses casos é possível acomodar a todos.

A equipe de servidores que trabalha na Ouvidoria é composta pelo Ouvidor Agrário, que é “de fora” e tem um cargo comissionado, por um assessor, um servidor antigo “da casa”, e por dois assistentes, que também são “de fora”. Um é terceirizado e outro foi contratado via convênio com a prefeitura. O Ouvidor e o assistente contratado via prefeitura são do mesmo município e já se conheciam há alguns anos. Ambos eram militantes do movimento sindical e participaram da FATA, por meio da qual fizeram curso de técnico agrícola. Também são filiados e militantes do Partido dos Trabalhadores, pelo qual o Ouvidor já cumpriu um mandato de vereador. Os outros dois servidores da Ouvidoria não têm a mesma trajetória no movimento sindical e, pelo que foi possível observar, não possuem militância ativa no PT.

Como a Superintendência de Marabá está localizada em uma região historicamente marcada pelo conflito no campo, há um volume muito grande de trabalho na Ouvidoria. São aproximadamente 10 mil famílias acampadas em 134 acampamentos na região, que recebem cestas e lonas providenciados pela Ouvidoria, que também atende desde casos de conflitos em acampamentos e assentamentos, até questões que envolvem negociações entre acampados e proprietários.

Os processos que envolvem o acampamento de trabalhadores em geral são acompanhados por lideranças regionais de movimentos, com as quais os servidores da Ouvidoria têm uma relação próxima e cotidiana. Essas lideranças estão sempre presentes em reuniões com servidores, proprietários e acampados, e em algumas ocasiões acompanham os servidores em visitas a acampamentos representados por seu movimento. Ligações por celular para essas lideranças para tirar dúvidas sobre questões de acampamentos ou para orientá-las acerca de determinada ação do INCRA são feitas cotidianamente pelos servidores da Ouvidoria. Acompanhar e auxiliar o trabalho da Ouvidoria junto a grupos de trabalhadores é um dos papéis dos movimentos na relação de parceria que estes têm com o INCRA.

No período em que acompanhei o trabalho da Ouvidoria, uma liderança regional da FETRAF esteve presente quase que diariamente na sala durante os horários de atendimento. Numa segunda-feira em meados do mês de maio, ele foi o primeiro a chegar, após o início do expediente. Apenas um dos assessores estava na sala, e o Ouvidor ainda não havia chegado. A liderança estava acompanhada de dois coordenadores de acampamento ligados à FETRAF. Ele trazia alguns adesivos de carro com seu nome, um número e o símbolo do PT. Tinha saído candidato a vereador para as próximas eleições municipais de outubro de 2012.

Pouco depois, o Ouvidor chegou e a reunião começou. A liderança da FETRAF apresentou os coordenadores de acampamento e introduziu brevemente o problema. O acampamento estava montado na estrada em frente à fazenda que havia sido pautada para desapropriação. Contudo, como o processo estava demorando muito e a área estava abandonada, as famílias começaram a falar em ocupar a sede da fazenda para garantir a posse, antes que outro grupo ocupasse. Após ouvir atentamente o relato da liderança e dos coordenadores do acampamento, o Ouvidor explica que é nesse momento que o movimento social tem de exercer seu importante papel de controlar a situação e orientar as famílias.

Entrar na fazenda agora só iria servir para atrasar o processo de desapropriação já em curso. O proprietário estava só esperando isso para pedir uma reintegração de posse, o que

legalmente impediria o INCRA de trabalhar na área pelos próximos dois anos. O Ouvidor aconselha aos coordenadores e à liderança da FETRAF que é melhor continuar a luta com o acampamento na beira da estrada, da forma que eles sabem fazer muito bem. Esclarece também que já existe um processo administrativo no INCRA e um acordo com os proprietários na Vara Agrária. Com isso já está registrado que é esta associação de acampados ligada à FETRAF que está pautando a área. Ou seja, nenhum outro grupo conseguirá indicar a área, a não ser que o atual acampamento se desfça e outro seja montado por outra associação.

Essa resposta do Ouvidor demonstra a importância da existência de um acampamento para se reivindicar desapropriações de terra. Notadamente quando ele adverte que a terra já está pautada pela associação e que esse pleito só seria desconsiderado caso o acampamento atual fosse desfeito. É possível observar também o papel que ele reconhece como sendo do movimento: organizar e controlar as famílias no acampamento, evitando uma possível ação de reintegração de posse.

6.3.1 Acampamento, distribuição de cestas e o “perfil do cliente da reforma agrária”

Os próximos atendimentos também são referentes a acampamentos ligados à FETRAF. Presidentes de associações de acampados vêm à Ouvidoria buscar informações sobre a entrega de cestas básicas e apresentar prestação de contas das cestas já distribuídas em seu acampamento. É função da Ouvidoria distribuir cestas para trabalhadores acampados, uma vez a cada semestre. A forma pela qual isso é feito revela a importância do acampamento como forma legítima de “lutar pela reforma agrária”.

A normativa nacional que orienta a distribuição de cestas é o Acordo de Cooperação Interministerial nº 1/2010, que tem o objetivo de “*garantir a distribuição gratuita de cestas de alimentos às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional*”. O público-alvo da ação inclui os seguintes segmentos: indígenas, quilombolas, comunidades de terreiros, agricultores atingidos por barragens, pescadores artesanais e “*trabalhadores rurais sem terra que pleiteiam acesso ao Programa Nacional de Reforma Agrária*”. Neste último caso, “pleitear” significa estar acampado, como o

capítulo específico sobre as responsabilidades do INCRA deixa claro: “*Indicar (...) as áreas prioritárias para atendimento bem como o número de famílias de trabalhadores rurais sem terra que demandam providências do poder público para acesso ao PNRA (...) a serem beneficiados, contemplando as seguintes informações: estado, município, número de famílias a serem beneficiadas por acampamento, nome do responsável*” (Acordo de Cooperação nº 1/2010).

A menção à categoria “trabalhadores rurais sem terra” que pleiteiam acesso ao PNRA e a indicação das famílias a serem beneficiadas por “acampamento” assinalam a importância do acampamento como categoria definitiva que orienta a política de distribuição de cestas básicas pelo INCRA. Na Ouvidoria da SR o processo de distribuição de cestas diz muito acerca do que os servidores entendem como sendo o “perfil do cliente da reforma agrária”. A primeira característica que define na prática este “cliente” é o fato de ele estar acampado.

O atendimento aos coordenadores de acampamento que solicitam cestas sempre se dá por meio da conferência do nome do acampamento, do movimento responsável e do número de famílias acampadas. Os servidores frequentemente questionam os coordenadores quanto ao número de famílias presentes nas listas para entrega de cestas que eles fornecem ao INCRA, dizendo que este número “*é maior do que a quantidade de famílias realmente acampadas*”. Para aprovar a distribuição das cestas uma equipe da Ouvidoria deve ir antes ao acampamento e verificar quantas famílias estão acampadas.

Na relação de parceria, os servidores da Ouvidoria consideram que controlar o número de famílias presentes em um acampamento é papel do movimento. Assim, apresentar ao INCRA uma listagem de famílias que estejam aptas a se tornar clientes da reforma agrária (de acordo com os critérios formais da autarquia)¹⁰³ e que não ultrapassem a capacidade de assentamento da terra pleiteada são tarefas que se espera do movimento. Esse papel é desvirtuado quando o número de famílias presentes na listagem de cestas ultrapassa em muito a capacidade da terra, e quando se constata que a maioria das famílias presentes na lista vive na cidade e não no acampamento. Nesse caso, os que vivem na cidade não teriam

¹⁰³ A normativa que orienta esses critérios é a Norma de Execução 45, de 2005, que “*dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária*”. As disposições detalhadas na normativa estão na tabela 10, adiante.

“perfil de agricultores” ou “perfil de clientes da reforma agrária” e não poderiam ganhar cestas básicas. A todos os coordenadores que vão à Ouvidoria cobrar a entrega de cestas atrasadas, os servidores advertem que as cestas são para acampados e não podem ser consumidas na cidade, sendo tarefa das lideranças controlar isso.

Em resposta a uma coordenadora de acampamento que vai ao INCRA cobrar a distribuição de cestas, o Ouvidor adverte que foram feitas denúncias à Ouvidoria sobre a utilização incorreta de cestas naquele acampamento e adverte: *“Vocês têm que chamar o pessoal para a responsabilidade. Cesta é para quem está acampado. Nosso objetivo é que ela seja entregue mensalmente. Mas vocês precisam entender que precisam ajudar a gente agora. O que não pode é a pessoa levar a cesta lá para a cidade e consumir ela lá. Isso não vamos aceitar...”*

O Ouvidor e os outros servidores me explicam que muitas vezes pessoas que não são clientes de reforma agrária entram na listagem das cestas, e eles têm de ser bem rígidos com isso. Por isso criaram um sistema eletrônico que controla a distribuição de cestas e estão sempre atualizando os dados dos acampamentos. Um dos servidores me explica que quem tem perfil é quem reside e explora o lote, e quem não tem perfil é comerciante e vive na cidade. Contudo, traçar essa linha divisória não é tarefa simples. Há muita discordância entre os próprios servidores quanto às condições de acampamento que legitimariam o pleito à terra.

Alguns entendem que as cestas devem ser entregues apenas às pessoas que realmente vivem no acampamento, porque essas são os que realmente merecem, *“estão lá sofrendo, passando necessidade e sustentando o acampamento e a terra”*, enquanto outros estão morando na cidade e esperando sair o assentamento¹⁰⁴. Já para outros servidores, as cestas deveriam ser distribuídas também para as famílias que possuem o barraco montado no acampamento e dão assistência a ele quando podem, porque precisam sair para trabalhar e sustentar a família e não têm condições de ficar 24 horas no acampamento. A seguinte fala do Ouvidor explicita essa posição: *“Às vezes alguém da Ouvidoria bate bem forte porque*

¹⁰⁴ Macedo (2009) e Loera (2012) ressaltam o importante papel dos representantes dos acampados para a manutenção da dinâmica do acampamento que legitima o pleito à terra.

alguém do acampamento não está lá. E eu tenho brigado muito com os colegas por causa disso. Então nós estamos lidando com recursos públicos e não podemos ser presos por isso. Eu entendo que a cesta básica é pouca, e o pessoal têm que fazer uma complementação, fazer uma diária. Isso a gente entende. Eu só quero que façam isso de forma correta, que sejam honestos mesmo (...). Porque tem gente que está só querendo o lote, mas não significa que quem ganha cesta vai ganhar o lote. Claro que se eles estão no acampamento, eles têm prioridade”.

A existência da forma acampamento é importante não só para a distribuição de cestas. É o acampamento que caracteriza, para o INCRA, a luta pela terra. Estar acampado é a configuração legítima de estar pleiteando um lote pela reforma agrária. É nesse sentido que a parceria entre o movimento e a SR pressupõe, como papel do movimento, a organização e o controle dos acampamentos. Os servidores sempre afirmam aos coordenadores que a lista de quem vai ganhar cesta não é a mesma lista de quem vai ganhar terra. Entretanto, a organização e o controle do acampamento, expressos na coerência da lista para distribuição de cestas, são o indicativo de que o movimento está cumprindo adequadamente seu papel na relação com o INCRA.

O próximo atendimento na Ouvidoria ilustra o ponto acima. Chegaram os representantes da organização “Terra para a Paz”, um movimento que se apresenta como movimento de paz “*que não tranca rodovia e que não faz baderna*”¹⁰⁵. As lideranças vieram questionar um erro do INCRA na distribuição de cestas para o acampamento. Em vez de entrar em contato com a liderança, os servidores entraram em contato com outra pessoa, que estaria tentando colocar os acampados contra o atual líder do acampamento. A Ouvidoria teria dado legitimidade para esta pessoa ao entregar a ela as cestas para distribuição, e agora o acampamento estava em conflito. Note-se aqui como é importante o papel do INCRA para legitimar o próprio movimento perante a base de trabalhadores acampados.

¹⁰⁵ O caso descrito por Rosa (2011) do MTBST (Movimento dos Trabalhadores Brasileiros Sem Terra) em Pernambuco é similar a este. Tratava-se de uma organização que se formou a partir de dissidências do MST porque dentro do movimento esses trabalhadores não conseguiam ter acesso aos benefícios do INCRA, como as cestas básicas. Contudo, o MTSBT só foi reconhecido como interlocutor legítimo pelo INCRA no momento em que adotou a “forma movimento”.

O servidor da Ouvidoria que esteve à frente do processo questionou a capacidade de organização do movimento e apontou isso como causa do atual problema. Disse que a terra que está sendo pleiteada tem capacidade para aproximadamente duzentas pessoas e o movimento apresentou uma lista com quinhentos nomes. O servidor pegou então a lista apresentada pelo movimento e o Acordo Interministerial que orienta a distribuição de cestas e disse que de acordo com a norma as cestas são para atender pessoas em risco de fome. Não podem constar na lista do movimento pessoas que têm condição, que já são beneficiários do INCRA e já têm terra: *“Se tem alguma pessoa que não está em risco de fome e que não está acampada, então não pode ficar na lista da cesta. A pessoa pode ficar na lista da terra¹⁰⁶, mas não na lista da cesta, porque é uma coisa diferente”*.

Em seguida o servidor mostra o mapa da fazenda pleiteada pelo movimento com a capacidade de assentamento. Diz que a Divisão de Obtenção, responsável pela desapropriação e pela criação do assentamento, questiona a lista, pois a área não comporta tanta gente. Diz à liderança que um número tão grande de pessoas, além dos limites da área pleiteada, não configura para a Ouvidoria uma organização de trabalhadores filiados a um movimento, uma vez que não se consegue organizar as famílias na terra, como um movimento deve fazer. Acrescenta ainda que *“os movimentos que trabalhamos aqui é a FETAGRI, a FETRAF e o MST. O de vocês não consta”*.

Embora a lista de cestas não entre no processo de desapropriação, ela é um indicativo da legitimidade e da capacidade do movimento de organizar e controlar os trabalhadores acampados. Quanto à última fala do servidor, cabe destacar que todas as pessoas a quem perguntei sobre a relação entre os movimentos sociais e a SR me disseram que a Superintendência trabalha com três movimentos: FETAGRI, FETRAF e MST. Outros movimentos que ocupam terras e bloqueiam rodovias também são atendidos na medida do possível, mas os principais, que entram na discussão da Programação Operacional e que decidem sobre a aplicação do orçamento, são apenas os três.

No atendimento de quarta-feira, a primeira pessoa a entrar na sala foi uma mulher. O

¹⁰⁶ A lista “da terra” é apresentada à Ouvidoria e à Divisão de Obtenção como anexo ao ofício formal que solicita a desapropriação da terra. Ela entra como peça técnica do processo administrativo de desapropriação, que é conduzido pela Divisão de Obtenção.

Ouvidor e os outros servidores logo a saudaram como a “mulher do Lula”. Apresentaram-me a ela e explicaram brevemente o caso: tratava-se de uma mulher que queria terra, mas não queria acampar, e escreveu uma carta ao Lula pedindo um lote da reforma agrária. Ela me explicou que acampou por um tempo, entretanto houve um conflito na terra e seu irmão foi morto. Depois disso resolveu deixar o acampamento e voltar para a cidade, porque tem cinco filhos e três deles estão estudando e ganhando bolsa família. Por isso ela não quer acampar, pois teria de tirar os filhos da escola e eles perderiam o ano e a bolsa. Um dia, estava assistindo ao Globo Rural e viu a história de uma senhora que tinha escrito uma carta ao presidente Lula, pedindo uma terra, e conseguiu ser assentada em um lote da reforma agrária. Resolveu então fazer o mesmo.

A carta que ela enviou ao presidente Lula está arquivada na pasta com a “Relação de interessados em lotes”, que contém solicitações de pessoas não filiadas a nenhum movimento social que demandam ser assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária. A secretária responsável pela organização da pasta diz que aquelas solicitações, quando atendidas, demoram muito tempo e que as pessoas sempre ficam ligando e cobrando. No caso da “mulher do Lula”, o envio de correspondências para a Presidência da República é complementado por visitas esporádicas à SR(27). O Ouvidor conta que desde 2009, quando ele chegou ao INCRA, essa mulher já andava por lá. Ela confirma e diz que está atrás dessa terra há muitos anos, que já deixou cópia dos documentos em vários setores da Superintendência, já conversou com muitos servidores e já rodou de um lado para outro na SR, sem sucesso.

Na pasta estão arquivados os documentos referentes ao pleito da “mulher do Lula”, correspondências trocadas entre ela, a Presidência da República, o INCRA Sede e a SR(27). Uma das correspondências é uma carta que ela escreveu à mão e enviou ao INCRA solicitando informações sobre o andamento do processo: *“(...) estou escrevendo esta carta é somente para saber como é que anda o pedido de um pedaço de terra que fiz ao senhor presidente Luiz Inácio Lula. Escrevo para ele, mas ele diz que tenho que escrever para este órgão, e através do ofício pesso aos órgão que ajude a conquista esse sonho, deixei o meus documento nas xerox. No INCRA SR-27, não consta que eu nunca possui lote, já fiquei acampada mais não consegui. Conheço de vista alguns do sindicato dos*

trabalhadores, converso com eles, mais eles dizem que eu tenho que acampar. Meus filho já perderão um meio ano sem estudo no passado é não posso deixa eles sem estudar. Eles ganha bolsa escola graça a Deus. O mais velho tem 15 anos e não tive coragem de tirar ele do colégio. Vou no Incra mais eles dizem que não tem nem uma novidade para mim, quero uma terra perto da cidade que podemos trabalha e trazer os produtos produzidos na lavoura para a cidade. Tenho fé em Deus de consegui, com a ajuda de vocês, doutores daí".

Como resposta, a Diretoria da SR(27) envia uma carta à mulher, à qual está anexada um ofício da Presidência da República, solicitando “*a gentileza de informar diretamente à interessada as providencias adotadas*”. A Diretoria da SR escreve a ela: “*(...) em resposta a carta enviada por V. S. ao Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República, no que diz respeito à solicitação de lote, informamos que não possuímos lotes vagos, e que o INCRA está ingressando com ações para retomada de lotes em PA. Outrossim, para que possamos inclui-la em futuros projetos de assentamento ou em lote retomado, solicitamos o envio ao serviço de Obtenção de Terras desta Superintendência Regional, cópia de documento de identificação/RG e CPF de V. Sa.*”.

A troca de correspondência entre a “mulher do Lula” e o INCRA revela a importância da participação em um acampamento e da filiação a um movimento como formas regulares de acesso à terra destinada à reforma agrária. Neste caso, assim como nos outros presentes na pasta de “interessados em lotes”, os pleiteantes solicitam acesso a lotes da reforma agrária por uma via não usual e com a qual a SR trabalha apenas na forma de exceção. A solução nestes casos é tentar “encaixar” os pleiteantes em lotes obtidos pelo INCRA em ações de retomada¹⁰⁷. A apresentação da candidata pelos servidores como a “mulher que quer ganhar uma terra, mas que não quer acampar” já denota o caráter de exceção deste processo, que não envolve acampamento nem filiação a movimentos. A própria pleiteante sugere na carta que está solicitando terra de uma forma não usual ao justificar a razão pela qual não quer acampar e ao mencionar que já conversou com algumas pessoas do sindicato. Essas observações, que parecem naturais e óbvias tanto para os servidores como para a

¹⁰⁷ Ações de retomada são ações conduzidas pelo INCRA, algumas vezes em conjunto com o Ministério Público, quando se identificam lotes em assentamentos de reforma agrária que estão sendo ocupados de forma irregular.

pleiteante, expressam a força da “forma acampamento” como repertório regular para se ter acesso a terras da reforma agrária.

Esse repertório amplamente reconhecido pelos servidores da SR(27) – ainda que alguns não concordem totalmente com ele, como será discutido adiante – permeia a relação de parceria entre o INCRA e os movimentos. Ele está subjacente e é necessário ao exercício das outras atribuições do movimento na relação de parceria: indicação de terras para desapropriação e seleção de famílias a serem assentadas.

6.3.2 Indicação da demanda como papel do movimento



Não é novidade que os movimentos pautam as demandas de terras a serem desapropriadas e de beneficiários a serem assentados pelo INCRA. Os dados do arquivo da SR(27) apresentados no capítulo 4 demonstram que a partir de 1985 os sindicatos já apontavam ao INCRA as terras nas quais havia conflito social com posseiros e cuja desapropriação deveria ser prioritária. Os relatórios técnicos de vistoria que compunham os processos de desapropriação de algumas dessas áreas apresentavam listas de ocupantes fornecidas pelos sindicatos aos servidores – ocupantes que já estavam na área-alvo do processo de desapropriação e eram apoiados pelos sindicatos, e que depois vieram a se tornar assentados.

Nos anos 1990, já com a vigência da “forma acampamento” como repertório disseminado pelo MST, a pesquisa de Sigaud (2010) na mata pernambucana demonstrou que lá a indicação de propriedades e de famílias era, na prática, atribuição dos movimentos: *“Na ausência de uma política própria para proceder às desapropriações, tem dependido dos movimentos que lhe indicam, por meio das ocupações e acampamentos, as fazendas a serem objeto de sua intervenção. (...) O Estado depende ainda dos movimentos para selecionar os destinatários da redistribuição das terras desapropriadas. Eles são escolhidos entre os que participam das ocupações e foram reunidos pelos movimentos”* (Sigaud, 2010, p. 253). Da mesma forma como o Estado dependia da indicação dos movimentos para realizar ações de desapropriação de terras e de assentamento de famílias, os movimentos dependiam destas ações do Estado para

continuar existindo e para fortalecer sua base. Por isso a autora denomina essa relação entre movimentos e Estado como de “*cooperação e dependência recíproca*” (Sigaud, 2010).

Mesmo no final dos anos 1990, com a oposição política e com a retórica de criminalização do governo FHC, a indicação da demanda como prerrogativa dos movimentos sociais continuou prevalecendo no INCRA. No final deste governo há uma tentativa de mitigar o controle dos movimentos sobre a indicação de famílias com a política de cadastro pelos correios. Passa a ser possível o cadastro de indivíduos interessados em lotes da reforma agrária individualmente pelas agências de correio. O formulário era preenchido no correio e enviado ao INCRA. Os dados eram registrados no SIPRA¹⁰⁸ e permaneciam lá.

¹⁰⁸ Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária: organiza os dados referentes aos beneficiários do PNRA e aos projetos de assentamento.

 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA PRÉ-CADASTRO DE CANDIDATOS PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA		01 - CONTROLE (ESPAÇO PARA ETIQUETA)
02 IDENTIFICAÇÃO DO CANDIDATO(A)		
<input type="checkbox"/> INSCRIÇÃO <input type="checkbox"/> ATUALIZAÇÃO		
01 - NOME COMPLETO (Sem abreviações)		
02 - NOME DA MÃE		
03 - ESTADO CIVIL <input type="checkbox"/> 1 - SOLTEIRO <input type="checkbox"/> 2 - CASADO <input type="checkbox"/> 3 - SEPARADO <input type="checkbox"/> 4 - DESQUILADO <input type="checkbox"/> 5 - DIVORCIADO <input type="checkbox"/> 6 - SOLTEIRO EMANCIPADO	04 - DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO <input type="checkbox"/> 1 - CARTERA DE IDENTIDADE <input type="checkbox"/> 2 - CARTERA PROFISSIONAL <input type="checkbox"/> 3 - CARTERA DE RESERVISTA	MEMBRO ORGANIZAÇÃO
05 - DATA NASCIMENTO	06 - SEXO <input type="checkbox"/> 1 - MASCULINO <input type="checkbox"/> 2 - FEMININO	07 - CPF
03 - IDENTIFICAÇÃO DO CÔNJUGE / COMPANHEIRA(O) - [Obrigatório quando Quadro 02, item 03, a Quadrícula for igual a 2]		
01 - NOME DO CÔNJUGE		
02 - DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO <input type="checkbox"/> 1 - CARTERA DE IDENTIDADE <input type="checkbox"/> 2 - CARTERA PROFISSIONAL <input type="checkbox"/> 3 - CARTERA DE RESERVISTA		
03 - DATA NASCIMENTO	04 - SEXO <input type="checkbox"/> 1 - MASCULINO <input type="checkbox"/> 2 - FEMININO	05 - CPF
04 - OUTRAS INFORMAÇÕES DO CANDIDATO(A)		
01 - CEP DO MUNICÍPIO ATUAL DE MORADA	02 - INFORME NO ESTADO DE MORADA, TRÊS MUNICÍPIOS DE SUA PREFERÊNCIA PARA ASSENTAMENTO	CEP DO MUNICÍPIO
03 - SE FORNECER DUAS OPÇÕES PARA ASSENTAMENTO EM OUTRO ESTADO	MUNICÍPIO MUNICÍPIO	CEP DO MUNICÍPIO CEP DO MUNICÍPIO
05 - ENDEREÇO PARA CONTATO		
RUA / AVENIDA		CARIMBO
BAIRRO		
MUNICÍPIO		
06 - DECLARAÇÃO		
Declaro sob pena da Lei serem verdadeiras as informações prestadas, ciente de que se constatada qualquer falsidade estarei sujeito a responder Administrativa, Civil e Criminalmente, e ainda estar ciente de que o preenchimento deste formulário não implica o acesso ao Programa de Reforma Agrária.		
_____ ASSINATURA DO CANDIDATO(A)		
 PROTOCOLO DA ECT PRÉ-CADASTRO DE CANDIDATOS PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA		CPF DO CANDIDATO
NOME DO CANDIDATO(A) - Sem abreviações		CARIMBO 1


 RECIBO DO CLIENTE PRÉ-CADASTRO DE CANDIDATOS PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA		(ESPAÇO PARA ETIQUETA)
NOME DO CANDIDATO(A) - Sem abreviações		CPF DO CANDIDATO
_____		CARIMBO 2

Figura 61: Ficha de inscrição pelo correio

O servidor responsável pelo SIPRA na SR me explicou que na época foi criada uma seção no sistema para incluir tais inscrições pelos correios. Os nomes dos inscritos foram incluídos como candidatos, porém nada ocorreu depois disso. Segundo ele e outros servidores que estavam no INCRA na época, essa foi uma ação muito ineficiente porque a demanda era muito maior do que a oferta. Além disso, a inscrição era feita a distância e não havia forma de avaliar se o candidato tinha “perfil de cliente da reforma agrária”, o que impossibilitava a ação do INCRA.

Em 2003 a inscrição pelos correios é extinta e o movimento volta a pautar a demanda, como pode ser visto em um acordo firmado entre a FETAGRI, o MST e a SR(27) em abril daquele ano: “o programa de cadastramento pelos correios já foi extinto. O INCRA estudará alternativa que possibilite realização de convênio com as entidades representativas dos trabalhadores, visando o cadastramento e seleção de famílias para serem assentadas”. Além de pautar a demanda das famílias, o acordo reconhece ao movimento o papel de indicar áreas prioritárias para a desapropriação: “Serão realizadas, em caráter emergencial, vistorias preliminares em vinte imóveis a serem indicados pelos movimentos sociais, no período de três meses a contar da data da assinatura do presente termo. (...) Garantia de participação de técnicos, indicados pelos movimentos sociais, no processo de realização das vistorias” (Termo de Acordo INCRA/Movimento Sociais, Marabá, 3/4/2003).

Na relação de parceria atual entre a SR e os movimentos é atribuída a eles a função de pautar propriedades a serem obtidas para fins de reforma agrária. O Chefe da Divisão de Obtenção de Terras me explicou em entrevista como se dá esse processo:

S: “Basicamente os movimentos apresentam a demanda para a gente, as áreas. Na maioria das vezes eles já estão no entorno do imóvel, já estão na margem da rodovia em que o imóvel está localizado. Apresentam por ofício. Tem que ter um ofício do sindicato para a gente poder formalizar um processo”.

C: Uma vez que essa terra é obtida, como é feito o cadastro dessas famílias?

S: “O cadastro ele é realizado desde o momento em que as famílias estão acampadas. Elas acampam em uma área, e reivindicam a cesta básica. E para isso a Ouvidoria

Agrária se desloca até o local e faz esse primeiro cadastramento, da cesta. A partir do momento em que o projeto é criado o INCRA faz um novo cadastramento, aí sim vindo as pessoas que têm o perfil para que seja assentado o cliente da reforma agrária. Esse perfil ele é descrito na normativa vigente que hoje nós temos, e essas pessoas que têm o perfil passam a ser o cliente da reforma agrária”.

C: Essa lista da cesta, vocês a usam para fazer o cadastro das pessoas que vão ser assentadas?

S: “A gente utiliza como base, não quer dizer que a gente vai atender àquela lista. Até porque a gente sabe que durante a desapropriação do imóvel essa permanência das pessoas no acampamento é flutuante. Uns ficam até o final, outros vão embora, entram outros também... Realmente o cadastro é feito quando a gente já tem a imissão da posse do imóvel¹⁰⁹ e vamos criar o PA. Aí a gente faria o cadastramento final das famílias, vendo a questão do perfil”.

C: Qual é o papel dos movimentos no cadastro, das associações, das cooperativas, das organizações dos trabalhadores?

S: “Geralmente desde o acampamento existe uma coordenação, que aí vem o coordenador do acampamento que é ligado a um sindicato, a um movimento, a FETAGRI, a FETRAF e o MST, entendeu? Então eles ajudam a coordenar essa questão. Não especificamente o cadastramento por parte do INCRA. Mas a lista quem faz, quem ajuda a fazer, são eles. Mas quem decide mesmo as famílias que vão ser beneficiárias da reforma agrária é o INCRA” (Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, Marabá, outubro de 2011).

A normativa vigente à qual ele se refere é a Norma de Execução 45, que orienta os trabalhos da Divisão de Obtenção de Terras, cria o assentamento, e os trabalhos da Divisão de Desenvolvimento, responsável por executar políticas no assentamento depois que ele foi criado. O quadro abaixo destaca algumas orientações desta normativa, notadamente no que diz respeito ao tipo de beneficiário que pode ser contemplado pelas políticas de reforma agrária (popularmente denominados “clientes com perfil” pelos servidores), e no que diz respeito à participação dos movimentos sociais. É interessante notar que de acordo com a

¹⁰⁹ Imissão de posse é quando a posse da área passa a ser legalmente do INCRA, após o pagamento da indenização e término do processo de desapropriação.

normativa, qualquer pessoa pode se inscrever no Programa, cabendo ao INCRA a responsabilidade de executar o processo seletivo de famílias.

Norma de Execução 45: Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (25 de agosto de 2005)	
Princípios Gerais	É garantida ao beneficiário(a) a participação em todas as fases do projeto, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses.
Categorias que podem ser contempladas como beneficiários (têm perfil de cliente da reforma agrária)	Agricultor e agricultora sem terra; Posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; Agricultor e agricultora cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município.
Categorias impedidas de serem beneficiários (não têm perfil de cliente da reforma agrária)	Funcionário(a) público; Agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais, Proprietário(a), quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial, Ex-beneficiário(a) ou beneficiários(a) de regularização fundiária; Proprietário(a) de imóvel rural com área superior a um módulo rural; Portador(a) de deficiência física ou mental que impeça o trabalho rural; estrangeiro; aposentado por invalidez e condenado em última instância
Possibilidade de inscrição (formalmente universal)	Qualquer pessoa interessada no Programa de Reforma Agrária pode se inscrever, ficando rigorosamente submetida às etapas do processo seletivo a que se refere esta Norma de Execução
Realização da Inscrição (responsabilidade do INCRA)	Para a etapa de inscrição a Superintendência Regional constituirá equipe de seleção, mediante ordem de serviço, conforme modelo do Anexo I, a quem cabe a responsabilidade da execução do processo seletivo de cada Projeto de Assentamento até a aprovação de relatório conclusivo.
Participação dos movimentos no processo de inscrição	Os integrantes das equipes de seleção devem acompanhar a definição das famílias para ocuparem as vagas no Assentamento, obedecendo à capacidade de assentamento. Deve-se fazer mediante participação dos candidatos(as) inscritos, das entidades representantes dos mesmos, podendo contar também com a participação das entidades municipais e estaduais envolvidas no processo de implantação do assentamento
Organização do assentamento	O assentamento será realizado respeitando-se as formas de organização social preexistentes, sobretudo quando se tratar de áreas já povoadas, ouvindo os interessados.

Tabela 28: Norma que dispõe sobre a seleção de beneficiários. Fonte: NE45 (INCRA)

Como explicado pelo servidor acima, a reivindicação formal de uma propriedade é apresentada ao INCRA por meio de um ofício encaminhado pelo movimento. Esse requisito formal, por sua vez, é sempre acompanhado pelo acampamento na área ou às suas margens. Praticamente não há ofício sem acampamento, e quando há o pleito dificilmente é atendido – haja vista a pasta de “interessados em lotes”. É por meio do acampamento que o movimento organiza e seleciona as famílias candidatas que constarão na lista apresentada ao INCRA, à qual se refere o Chefe da Divisão de Obtenção.

**SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE
GOIANÉSIA DO
PARÁ**
Fundado em 14/06/1992 – CNPJ 83.377.820/0001-24


Requerimento nº 043/2012

Goianésia do Pará, 28 de março de 2012.


Nós representante da entidade dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais abaixo firmado, vem por meio de o seu presidente REQUERER do chefe da Unidade Avançada Srº Gilvan Ribeiro dos Reis do INCRA de Tucuruí juntamente com o coordenador Sr. Antônio Pereira de Figueiredo, a **Fazenda Três Poderes e Canta Galo** Vuigo Belauto, Antigo Rancho Grande. Uma área que vem sendo pleiteada desde 2007 pelo mesmo, onde já foram mandados outros documentos para INCRA, hoje estamos reforçando esse pedido, onde temos mais ou menos 60 famílias que estavam acampadas nas proximidades da dita área e esperando por um pedaço de terra para produzir e sustentar suas famílias.

Na certeza de poder contar com o pronto atendimento no que ora requer, aproveita a oportunidade para elevar o apreço e considerações por seus trabalhos.

Atenciosamente:


Antônia Francisca Oliveira S/A
CPF: 963.070.583-15
PRESIDENTE - SSTR

Presidente do SSTR de Goianésia do Pará


Antônio Pereira de Figueiredo
Coordenador do Acampamento Belauto



Antônio Gilvan Cássio Pereira
Secretário de Finanças do SSTR de Goianésia

Figura 62: Ofício de solicitação de desapropriação

O ofício acima foi enviado para reforçar um pedido de desapropriação de uma área que havia sido pautada desde 2007, quando provavelmente se estabeleceu o acampamento de sessenta pessoas, ao qual o sindicato se refere. É importante observar que o ofício menciona o fato de que existem famílias acampadas nas proximidades da área, “*esperando por um pedaço de terra*”.

Outro exemplo de ofício foi encaminhado à Ouvidoria pela FETRAF. O documento está em papel timbrado e apresenta como anexo uma “*relação de 120 famílias clientes de reforma agrária pleiteantes da área*”. No ofício, a coordenação do movimento pauta a área e solicita a distribuição de cestas básicas para os acampados: “*os referidos agricultores não têm outro meio de vida senão o cultivo da terra, por isso carecem de cestas básicas para reforçar sua subsistência, até que se possa definir uma área de terra onde essas sejam instaladas, e assim consigam trabalhar em paz e harmonia*”. Em seguida o ofício indica formalmente o imóvel como demanda do movimento: “*Por outro lado, comunicamos que a Fetraf/Pará/CUT passou a representar esses agricultores, e no momento vem indicar o imóvel acima referido, para que o INCRA se digne a incluí-lo nas suas demandas de vistoria*”. Há neste ofício, assim como no anterior, a menção ao fato de que os pleiteantes da área, “*clientes da reforma agrária*”, estão acampados.

Esses ofícios ilustram a forma como os movimentos apresentam a demanda de terras e de famílias, sempre respaldada pelo acampamento. A indicação formal de áreas a serem desapropriadas está contemplada nas normativas que orientam o processo de obtenção de terras. De acordo com um Decreto presidencial de 1997: “*As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao órgão fundiário federal ou ao órgão colegiado (...) áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária. Formalizada a indicação de que trata o caput, o órgão fundiário procederá à vistoria no prazo de até 120 dias, sob pena de responsabilidade administrativa*” (Decreto 2.250, de 11 de junho de 1997). O INCRA é, portanto, legalmente obrigado a responder aos ofícios enviados pelos movimentos que indicam terras a serem obtidas pelo órgão.

Todavia, duas outras normativas que orientam o processo de obtenção de terras – as Normas de Execução 95 e 52 – estabelecem ser função do INCRA definir áreas prioritárias para desapropriação a partir da realização de um diagnóstico regional.

Norma de Execução 52: <i>Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial</i> (25 de outubro de 2006)	Norma de Execução 95: <i>Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais</i> (27 de agosto de 2010)
<p>O INCRA, na condição de órgão executor da reforma agrária, adota como estratégia de planejamento a eleição de áreas prioritárias de atuação fundamentadas no diagnóstico regional.</p> <p>Define-se área prioritária a área contínua de terra dentro da Unidade da Federação, em que a Superintendência Regional do INCRA destaca como sendo área eleita para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária.</p> <p>A efetividade e qualidade das ações governamentais e não governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias. O que se pretende com este trabalho é orientar, por meio de procedimentos básicos, a elaboração desse diagnóstico.</p> <p>A vistoria será precedida de (...), quando se tratar de áreas indicadas por entidades representativas de trabalhadores rurais e agricultores, comunicação a que se refere o art. 2º do Decreto 2.250/1997.</p>	<p>Divisão de Obtenção de Terras – SR(00)T definirá as áreas prioritárias de atuação com base em diagnóstico regional elaborado nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.</p> <p>A Câmara Técnica Regional¹¹⁰ subsidiará a coleta das informações básicas para a elaboração de diagnóstico regional e a delimitação das áreas prioritárias</p> <p>SR(00)T deverá manter atualizado o banco de dados sobre o mercado de terras nas áreas prioritárias, visando subsidiar os trabalhos de avaliação e a definição dos parâmetros referenciais da planilha de preços de terras e imóveis rurais.</p> <p>Quando se tratar de imóvel rural indicado com base no artigo 2º do Decreto 2.250/1997, a realização da vistoria será comunicada às entidades representativas dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que possam indicar representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações.</p>

Tabela 29: Normas que orientam a obtenção de terras. Fonte: NE52 e NE95 (INCRA)

Embora legalmente seja possível tanto a obtenção de terras por indicação dos movimentos sociais como pela definição de áreas prioritária pelo INCRA, a forma mais

¹¹⁰ Os movimentos sociais têm assento na Câmara Técnica, como visto acima, na Tabela 9.

comum é a indicação pelos movimentos, como assinalou o servidor chefe da Divisão de Obtenção. Esse tema é alvo de crítica por parte de alguns servidores; estes argumentam que os movimentos estão fazendo um trabalho que deveria ser do INCRA. Isso será discutido na última seção deste capítulo, que trata da controvérsia em torno da relação da SR com os movimentos sociais.

Após a comunicação formal por parte dos trabalhadores acampados que reivindicam a terra, o processo de desapropriação prossegue com as vistorias de servidores do INCRA. O resultado destas vistorias é apresentado em um laudo sobre a possibilidade de desapropriação e de criação de um assentamento. Os laudos presentes nos processos têm sempre uma seção de “aspectos sociais”, nos quais se descreve a ocupação e se menciona a existência de conflito ou tensão social, como no exemplo abaixo: *“o imóvel encontra-se no centro de uma situação de tensão e conflito social pela posse de terra. A propriedade foi ocupada por trabalhadores rurais sem terra, segundo informações do sindicato de trabalhadores rurais de Itupiranga, em janeiro de 2005, tendo sido pedido e concedido pela justiça a reintegração de posse ao proprietário”* (Processo Administrativo de Desapropriação da Fazenda Rainha)¹¹¹.

A referência à ocupação e ao conflito social está sempre presente nos processos de desapropriação, inclusive nos despachos internos em que se pede urgência devido à “gravidade da situação” ou “ao conflito iminente”. Não obstante, a justificativa formal que sustenta a desapropriação nos laudos é o desrespeito aos critérios da legislação. No caso do processo citado, o laudo indica que na propriedade há um avançado desmatamento sobre a área de reserva legal, o que justifica a desapropriação pelo *“não cumprimento da função social”*. Vale lembrar que na Amazônia diversas propriedades descumprem o critério constitucional da função social devido à destruição da reserva legal. Mas nem todas estas propriedades são desapropriadas, pois não há indicação do movimento e não há conflito social ocasionado pela ocupação.

¹¹¹ O processo estava em curso durante a realização do trabalho de campo, e em maio de 2012 a fazenda foi desapropriada.

Os processos de desapropriação prosseguem até que a propriedade seja decretada “*de interesse social para a reforma agrária*” pela Presidência da República. Os servidores fazem então uma nova vistoria para avaliar o valor da propriedade e é paga uma indenização ao proprietário. Após o pagamento, o INCRA é imitado na posse da área e inicia-se o processo de criação do assentamento. Ao longo destes trâmites formais, as lideranças que coordenam os acampamentos estão sempre em contato com a SR. A Ouvidoria resolve questões relacionadas à distribuição de cestas e negocia a solução de conflitos com proprietários ou com outros acampados; e a Divisão de Obtenção de Terras, juntamente com a Ouvidoria, gerencia questões relativas à capacidade e ao formato do assentamento, à quantidade de famílias e às cotas para cada movimento – quando há mais de uma organização pleiteando a área.

As reuniões entre servidores e lideranças para ajustar questões que vão do estabelecimento do acampamento à criação do assentamento revelam a construção cotidiana da relação de parceria. Expõem como, ao longo da interação, os atores atribuem e incorporam papéis que estão sempre em disputa e que são reafirmados constantemente. Em outras palavras, a “relação de parceria” não é uma condição estável e não existe de forma independente dos atores que a interpretam. É ao agirem na resolução de conflitos que servidores e lideranças dão corpo à “relação de parceria” entre INCRA e movimentos. A descrição abaixo de uma reunião entre associações de acampados e servidores deixa claro como essa parceria é posta em ação.

6.3.3 Parceria em ação

Em maio de 2012 houve uma grande reunião na Ouvidoria da SR(27). Duas associações de acampados, uma ligada à FETAGRI e outra ligada à FETRAF, estavam ocupando a mesma propriedade, que seria dividida entre famílias vinculadas às duas organizações quando da criação do assentamento. Houve conflito porque um grupo começou a entrar na área do outro e colocar mais famílias, o que extrapolava a cota previamente estabelecida para cada organização em um acordo que havia sido firmado no INCRA.

Na reunião estavam presentes as lideranças de cada grupo – ambos conhecidos dos servidores por serem coordenadores de acampamentos há algum tempo –, algumas famílias acampadas, servidores da Ouvidora e servidores da Divisão de Obtenção. Além disso, estava presente a liderança regional da FETRAF, citada acima, o prefeito do município no qual o acampamento estava montado, um secretário e um assessor parlamentar de um deputado estadual.

O Ouvidor abriu a reunião e pediu para cada um se apresentar. O primeiro a falar foi a liderança da FETRAF, que explicou às pessoas onde era a sede da Federação em Marabá e fez um resumo de sua carreira no movimento sindical, adicionando que atualmente estava concorrendo às eleições para vereador do município de Marabá. Depois falaram os coordenadores de acampamento: uma mulher ligada à FETAGRI, que ressaltou o fato de que já esteve lutando junto com a liderança da FETRAF quando ela ainda era da FETAGRI; e um homem que coordenava as famílias do acampamento que supostamente estava se expandindo. O prefeito explicou que estava ali porque era de interesse da prefeitura solucionar logo o conflito para que o assentamento fosse criado, o que geraria desenvolvimento para o município. Também ressaltou que tinha o projeto de construir uma estrada ligando o assentamento a ser criado às estradas municipais, e queria fazê-lo o quanto antes. O assessor parlamentar se apresentou rapidamente e disse que só poderia acompanhar o início da reunião, porque tinha outros compromissos na mesma hora.

Ao longo da reunião os coordenadores de cada acampamento trocaram acusações sobre quem estaria causando o conflito e sobre a presença de pessoas “armadas e briguentas” nos acampamentos. A coordenadora ligada à FETAGRI garantiu que seu acampamento segue à risca o regulamento da associação e que ela mesma teve de mandar embora algumas pessoas que nos últimos meses estavam causando “picuinha” com os outros. Ressaltou que o acordo firmado no INCRA garantia ao grupo dela uma área de 4 mil hectares, mas com a entrada de pessoas ligadas ao outro acampamento nesta área o acordo estava sendo descumprido e isso estava causando o conflito, principalmente porque essas pessoas novas não eram clientes da reforma agrária.

O coordenador do outro acampamento, ligado à FETRAF, disse que a história não era bem assim, que o diálogo com a outra coordenadora era muito difícil e que havia ficado definida uma área de 9 mil hectares para atender ao acampamento dele. De acordo com um levantamento que ele mesmo fez, nessa área seria possível assentar trezentas famílias, e esse era o número que estava acampado sob seu controle. Sobre o fato de serem ou não clientes da reforma agrária, ele sugeriu que ambos os coordenadores fizessem uma triagem entre as famílias acampadas para identificar quem não era cliente, o que reduziria o número de pessoas no assentamento a ser criado.

Após a exposição de cada coordenador, o Ouvidor advertiu a ambos sobre a necessidade de controlar o conflito e lembrou quais eram as atribuições do INCRA e quais eram as atribuições do movimento na relação de parceria:

“Quem faz o assentamento é o INCRA. O INCRA não vai aceitar a ou b. A gente vai assentar cliente de reforma agrária. E a gente vai respeitar, como sempre respeitou, a parceria com os movimentos sociais. Cada um tem sua área definida, então não dá para ficar brigando uns com os outros O INCRA é quem faz a vistoria, quem vai dizer se é produtiva ou não, fazer o projeto (de assentamento). É função do INCRA ver quem é cliente e quem não é; também é função do INCRA fazer a demarcação, e isso o INCRA não vai delegar para ninguém. E a ouvidoria não vai aceitar uns brigando com os outros. Quero que vocês, que buscam a terra, respeitem esses limites. O INCRA não pode intervir porque a área não é do INCRA, é do proprietário. Mas é interessante para vocês e para o INCRA que não tenha conflito lá porque prejudica vocês que querem a terra, e o INCRA, que quer fazer a reforma agrária. (...) O INCRA sabe quem é cliente e quem não é. A gente às vezes ouve aqui que a pessoa tem um lote lá, mas na verdade trabalha e mora aqui em Marabá... Minha função de Ouvidor Agrário não é apoiar a ou b. A gente dá tratamento igual, a gente respeita o acordo com os movimentos sociais porque os movimentos são parceiros do INCRA na reforma agrária. Mas se der problema, o INCRA vai fazer do nosso jeito. Nossa função é essa, mas a gente divide ela porque entendemos que vocês são bons na área organizativa e vamos continuar trabalhando com vocês.”

O coordenador do acampamento ligado à FETRAF pergunta então o que será feito para as famílias acampadas em seu acampamento que não vão caber na área: “*elas já estão acampadas e agora vão ficar sobrando*”. O Ouvidor responde que algumas coisas são papel do INCRA e não do movimento, como o cadastramento e o assentamento das famílias de acordo com os critérios que definem quem é cliente da reforma agrária (NE 45).

“O que está colocado é que a terra que está para atender seu movimento é 9 mil hectares. Quem vai dizer quem é cliente ou se não é cliente é o INCRA. E não adianta trabalhar com o número de famílias. A área que tem é essa, e o INCRA vai cadastrar. Acho que cada um tem que se preocupar em não criar problemas uns com os outros. Então essa questão de compromisso com os trezentos o INCRA não tem. A área que o INCRA tem para atender a sua organização é 9 mil hectares. A área que nós temos para atender o outro acampamento é 4 mil hectares. Tem coisa que é função do INCRA. Não adianta começar a fazer pique. Se a policia pegar topógrafo ou trator lá, eles vão prender. Agora, quando o INCRA for imitado na posse a área é da União, o governo vai fazer o que o INCRA sabe fazer há muitos anos, e tem que ser em parceria com vocês.”

Ao final da reunião o ouvidor chama a atenção dos coordenadores para os efeitos que o conflito entre eles pode ter sobre o processo de desapropriação. Adverte as lideranças sobre as ações que os proprietários da terra podem tomar caso o conflito continue:

“Quando os proprietários tiveram aqui, apresentaram esses problemas: denúncia de roubo de gado, denúncia de venda de lote e gente brigando. Isso é munição suficiente para a juíza querer limpar a área, e se ela mandar parar o INCRA para. Então se a gente tem o interesse de ver as famílias assentadas, a gente tem que fazer o possível para manter a paz. Quem fica brigando com arma não é cliente da reforma agrária, então cuidado com a denúncia dos proprietários. (...) O proprietário veio essa semana para saber se tinha um entendimento em relação a isso; eu estou tendo essa conversa com vocês para não ter uma reintegração de posse, porque a reintegração de posse demora mais dois anos. Porque se eles pegarem vocês lá, é esbulho, é um desrespeito à decisão da juíza. Então se a área está ocupada, o INCRA não pode entrar, não pode fazer avaliação. Se a área for ocupada, o

processo não vai para Brasília. Os fazendeiros estão com informação, eles têm advogado do lado de lá.”

Terminada a reunião, algumas lideranças ficaram na sala conversando com os servidores, que as orientaram em alguns aspectos técnicos do processo de desapropriação. Depois, iniciou-se uma conversa informal, na qual alguns servidores perguntaram à liderança da FETRAF sobre sua candidatura nas próximas eleições. Ele é candidato pelo PT e está sendo apoiado pela tendência “PT pra Valer”, que faz as indicações para os cargos comissionados da SR, como o do Superintendente e o do Ouvidor Agrário. Quando todos estavam saindo da sala, um dos servidores da Ouvidoria perguntou ao líder sindical se ele iria almoçar na sua casa novamente. Ele respondeu que sim e perguntou o que a esposa do servidor estava fazendo hoje para o almoço. Antes de sair o Ouvidor confirmou com a liderança um compromisso de visita a alguns acampamentos na próxima semana e disse que ligaria para ele no celular mais tarde.

A descrição da reunião acima mostra como se dá a relação de parceria com os movimentos sociais no dia a dia de trabalho da Ouvidoria da SR. Não são pontos pacíficos o que se entende como atribuição do INCRA e como se entende como papel do movimento social. As falas do servidor reforçam recorrentemente que são papel do INCRA tarefas como assentar as famílias, fazer vistoria, dividir e trabalhar a área da propriedade para a criação de um assentamento e cadastrar os futuros beneficiados. Ao mesmo tempo, ele reconhece a cooperação com os movimentos, que são “bons na área organizativa”. As tentativas de estabelecer limites para as ações dos movimentos e de qualificar o INCRA como a autoridade que decide em última instância ocorrem de forma simultânea ao reconhecimento do papel do movimento de apresentar a demanda de terras e de famílias. Na interação está em jogo um processo de disputa e de constante reafirmação do que é a “parceria”. Um exemplo retirado desse caso específico, que se repetiu em todas as reuniões que acompanhei entre trabalhadores e servidores, é a menção ao fato de que a terra é do INCRA (após a imissão de posse) e o INCRA sabe quem é e quem não é cliente.

Outro elemento interessante é a proximidade entre as lideranças e os servidores da Ouvidoria e da Divisão de Obtenção, que trabalham cotidianamente com os movimentos

sociais. Diferentemente dos servidores lotados em outros setores, lidar com as lideranças em diversas situações que envolvem acampamentos e processos de desapropriação é parte importante do trabalho destas pessoas. Com os servidores de outros setores a interação cotidiana no ambiente de trabalho se dá quase que exclusivamente com trabalhadores assentados e presidentes de associação de assentados¹¹².

Na última fala do Ouvidor pode-se perceber que há uma identificação dos movimentos e dos acampados pleiteantes de terra como “a gente”, e com os proprietários como “eles”. O tema da proximidade entre os servidores destes setores e as lideranças dos movimentos é relevante porque tanto a Ouvidoria como a Divisão de Obtenção lidam frequentemente com fazendeiros. Não obstante, a relação com estes se dá de forma diferente, não havendo a mesma familiaridade observada na relação com as lideranças de movimentos sociais.

6.3.4 Proprietários, lideranças e servidores

Os proprietários interagem com servidores da Ouvidoria e da Divisão de Obtenção de diferentes formas. Por meio de ofícios, nos quais normalmente comunicam a respeito de “crimes” que estão sendo cometidos pelos sem-terra em suas propriedades e solicitam alguma providência do INCRA; em fóruns externos, como a Vara Agrária e outras esferas do Judiciário; nas reuniões realizadas no INCRA para negociar acordos com as lideranças que representam os acampados; e na própria fazenda, quando os servidores do INCRA vão fazer vistorias. Na maioria dos casos a relação com o proprietário se dava por meio de um representante – advogado ou gerente da fazenda.

Os ofícios enviados pelos proprietários em geral classificam as ações dos movimentos como criminosas, relacionam os prejuízos causados pelo acampamento e solicitam providências urgentes do INCRA sob ameaça de que ocorra um conflito mais grave. Os ofícios cujos trechos estão reproduzidos abaixo são exemplos dessa forma de comunicação.

“A propriedade está invadida pelo MST, sendo que as ações de dano ao patrimônio dos proprietários cometidas pelos invasores continuam em escala crescente, deixando não

¹¹² Embora todos os servidores da SR conheçam as lideranças regionais mais importantes.

apenas danos materiais, mas a insegurança dos empregados da fazenda e de suas famílias. Entendemos que os órgãos precisam tomar medidas mais duras quanto às ações do MST na área, visto que esse aumento sistemático na destruição do patrimônio e ameaças aos funcionários da Fazenda tem produzido uma situação de insegurança e iminente conflito, com possibilidade de resultados indesejáveis para todos os envolvidos.”

“Os proprietários, ora requerentes, solicitam a essa instância administrativa as providências no sentido de fazer incursões até o local e de forma amigável convencer os invasores a desocuparem a área, evitando-se assim os dissabores de um possível conflito agrário mais grave.”

Alguns proprietários também vão pessoalmente à SR pedir providências quanto a “invasões” dos movimentos em suas terras, como no caso de uma fazendeira que ia frequentemente à Ouvidoria no período em que estive lá. Uma manhã ela chegou à sala procurando pelo Ouvidor e dizendo que havia contratado setenta seguranças armados para proteger sua fazenda. Nas margens da propriedade havia um acampamento coordenado por um pastor, que de acordo com ela estava fazendo ameaças de invadir a área e de linchá-la. Queria que o Ouvidor convencesse aos acampados de que não há possibilidade nenhuma de eles ganharem aquela terra e que não era para invadir porque não iria dar em nada. Por fim disse que a revista Veja até andou procurando-a para que ela denunciasse o INCRA e dissesse que o órgão “fica fomentando invasões ao dar cestas básicas para os sem-terra”. Quando ela saiu perguntei aos servidores se a fazenda dela tinha possibilidade de ser desapropriada e eles responderam que achavam difícil, pois a liderança que está coordenando o acampamento “não tem autoridade aqui no INCRA”.

Cabe ressaltar que se há uma proximidade maior entre alguns servidores da Ouvidoria e da Divisão de Obtenção com as lideranças e uma menor familiaridade com os proprietários, isso não ocorre com todos os servidores da SR. No caso da Ouvidoria, é necessário lembrar que o Ouvidor tem uma trajetória no movimento sindical, assim como o Superintendente tem uma trajetória no MST. Os servidores que ocupam cargos de chefia na Divisão de Obtenção, embora sejam servidores “da casa”, passam grande parte de seu tempo de trabalho dialogando, negociando e interagindo com as lideranças. Talvez eles considerem

que parte de seu trabalho é atender às demandas dos movimentos. Um dos servidores da Divisão me explica que o atendimento externo neste setor é basicamente o de fornecer informações e de instruir as lideranças sobre o andamento de processos de obtenção de terras.

Essa posição na relação de parceria com os movimentos não pode, todavia, ser generalizada para se chegar a conclusões sobre a opinião representativa dos servidores quanto ao tema. Se há uma característica que define a postura dos servidores da SR quanto à relação com os movimentos sociais, essa característica é a heterogeneidade. Há tantas posições diferentes e análises complexas sobre o tema, que catalogá-las é a melhor forma de explicar como este tema controverso aparece no cotidiano de trabalho dos servidores da SR. Isso é que farei no restante deste capítulo.

6.4 A controvérsia em torno da “relação de parceria”

Como um dos temas mais controversos que perpassam o dia a dia da SR, a relação com os movimentos sociais é frequentemente alvo de comentários e de debates entre os servidores. As análises que eles fazem sobre o tema quando conversam entre si ou em conversas comigo abordam diferentes aspectos da relação. Um dos pontos levantados por estas análises é o fato de que os movimentos, e não o INCRA, indicam a demanda para a reforma agrária, e isso faz com que o órgão perca o controle do processo. Esse argumento indica que o INCRA anda “a reboque” dos movimentos; o órgão não é mais o promotor da reforma agrária, mas sim o “apagador de fogo” que intenta regularizar uma situação criada pelos movimentos sociais.

As análises a seguir são de quatro servidores a quem entrevistei e que apresentaram uma argumentação elaborada e crítica sobre a relação com os movimentos sociais. Não foram as únicas opiniões que ouvi a respeito do tema, que era um dos mais presentes em conversas formais e informais mantidas com os servidores durante todo o período que estive em campo. As análises abaixo são as mais completas que pude obter por meio de entrevista gravada, e por isso estão reproduzidas aqui. É importante observar que elas mantêm certa continuidade com as análises apresentadas no capítulo 4, onde os servidores

mais antigos discorreram a respeito das mudanças nas relações entre a SR e os movimentos ao longo do tempo.

A posição crítica quanto ao fato de que o movimento apresenta a demanda de terras e de famílias se faz presente na argumentação abaixo do servidor responsável pelo SIPRA, que está no INCRA desde 1977. O fio condutor da análise gira em torno da crítica à inversão do processo que caracterizou o trabalho do INCRA na época da colonização – quando o órgão selecionava as famílias e as assentava nas terras disponíveis – e da qualificação desta inversão como uma falha que deve ser repensada:

S: “O INCRA teria que desapropriar uma área, independente de ter gente ou não. Vamos dizer que uma determinada área seja improdutiva, ela é passível de desapropriação por ser improdutiva. Então o que vamos fazer? Acionar o processo aí todinho e efetivar a desapropriação. Quando efetivar essa desapropriação o INCRA ia ter disponível trezentos lotes para assentamento. Desses trezentos lotes ele ia escolher trezentas famílias dentro da legislação, de acordo com a necessidade da legislação, e assentar ali dentro. E não, vamos dizer, regularizar um grupo que já está ali dentro, que o INCRA desapropriou aquela terra obrigado, em função dos movimentos, em função da pressa, da invasão, tudo isso aí. Na realidade o INCRA fica fazendo, a gente sempre comenta que o INCRA faz um trabalho aqui na região, de bombeiro, fica correndo e apagando fogo aqui. E isso não é de hoje, não; isso faz tempo. Já tem vários anos que o trabalho dele é praticamente esse. É correr atrás do prejuízo, inclusive não sei se isso aí seria reforma agrária. Nós estamos simplesmente legalizando uma situação que já existe, o que eu acho que tem que ser repensado. De acordo com a legislação era para o INCRA preparar todos os candidatos, classificar e depois assentar um por um no lote. Seria esse o desenvolvimento da coisa. Só que como a região aqui era uma região muito conflituosa, então o que aconteceu, o pessoal primeiro entrava na área para depois o INCRA ir atrás, legalizar esses candidatos. Então muitas vezes não ajustava, tinha etapa que era passada antes da outra. Então logo que você faz a classificação, a pessoa já tá lá, dentro do lote. Ele já ocupou o projeto antes da demarcação. (...) Como a demanda é sempre maior do que a oferta, a coisa anda mais ou menos atropelada... É feita a classificação depois que ele já tá lá dentro. Então o correto seria ele estar fora e ser levado pelo INCRA para dentro do seu lote”.

C: Como é a participação do movimento social nesse processo?

S: “Ele ora ajuda e ora atrapalha. Quando é feito de boa-fé, ajuda, mas quando é feito de má-fé, atrapalha, porque ele vai tumultuar todo esse processo aí. Quando o desenvolvimento é normal e legal, ele ajuda com certeza, porque ele é uma força maior que o INCRA e que pode contar com ela. O que a gente percebe é o seguinte: que esse, vamos dizer assim, esse movimento, ele limita a ação do INCRA dentro daquele grupo que está ali, entendeu? Ele limita assim, quando você pega uma área, vamos imaginar 3 mil hectares de terra. Desapropriou uma fazenda para assentar. A princípio, pela legislação, a gente pensa assim: 3 mil hectares vai assentar tantas famílias. Então o INCRA tem trezentos lotes disponíveis para assentamento. Só que na realidade não é bem assim. Quando ele desapropria essa área já tem quatrocentas pessoas lá dentro para serem assentadas naquele lugar. Ou seja, desapropriou, mas já está um número fechado. E não seria correto, o correto seria cadastrar 10 mil famílias, das 10mil entram trezentas selecionadas ali dentro. Isso eu acredito que é uma falha que deveria ser corrigida, repensada” (Servidor do SIPRA, no INCRA desde 1977, grifos da autora).

É importante notar nessa narrativa que há uma oposição entre aquilo que seria considerado o processo normal (o INCRA escolher as áreas para desapropriar e selecionar as famílias para assentar) e o que ocorre atualmente. A situação atual, em que o movimento obriga a ação de desapropriação do órgão e controla a seleção de beneficiários, é interpretada como uma falha que deve ser repensada e cujo caráter de reforma agrária é questionável.

Diferentemente do servidor acima, que trabalhou no INCRA desde a época da colonização, as análises dos servidores da Divisão de Obtenção que ingressaram na SR após 2004 consideram que a situação atual está longe de ser ideal, mas também reconhecem a necessidade do movimento de pressionar com as demandas:

S: “Na verdade, o que acontece é que aqui na região só funciona por pressão. Muitas vezes o INCRA faz um serviço, exemplo, você vai fazer uma vistoria, mas o pessoal já tá lá dentro. Eu fiz uma avaliação aqui em uma determinada área que enquanto a gente estava fazendo a vistoria da fazenda, a avaliação, o pessoal do movimento social já estava com

topógrafo cortando os lotes deles, botando marco em tudo, passando por cima da coisa do INCRA, e o INCRA aceita essas coisas, entendeu? Então, por um lado, o movimento tem suas razões porque só consegue as coisas com pressão, mas, por outro lado, é... fica... Por exemplo, a gente faz um laudo de vistoria e diz: “Ó, o lote padrão recomendado de acordo com a lei tem que ser de pelo menos setenta hectares”. E por pressão dos movimentos sociais o INCRA cria lote de trinta hectares, de 25 hectares Quer dizer, um lote em que cabia uma família bota duas, bota três, para poder fazer um número... O INCRA muitas vezes regulariza só quem já está lá dentro. Então você não tem controle sobre quem tá lá. Quando vai fazer o cadastro de pessoas você chega lá, a pessoa está lá e você faz o cadastro” (Servidor da Obtenção de Terras, no INCRA desde 2004).

S: “É uma relação muito submissa da Superintendência com os movimentos. Isso não é só dessa gestão, mas de todas. Infelizmente o INCRA não consegue impor a forma de conduzir a reforma agrária. Inclusive os próprios normativos, eles orientam, mas não conseguimos botá-los em prática. Por exemplo, o Manual de Obtenção de Terras¹¹³, que é o planejamento, o diagnóstico, a gente não consegue. Trabalha-se meio a reboque aqui. Até com um pouco de razão dos movimentos, também. Por que de certa forma eles influenciam, eles dão celeridade ao processo, porque se fosse pelo INCRA só... Mas eu acho que o INCRA deveria tomar as rédeas, principalmente na questão, por exemplo, de aquisição de imóveis. O INCRA não consegue direcionar, fazer o diagnóstico regional e apontar que área da SR merece um intervenção do órgão. Os movimentos sociais é que chegam com essa demanda, com esse pacote pronto para a gente: “olha, eu quero aquele imóvel ali, inclusive ele já está ocupado e tal.” E o que INCRA faz é a regularização de uma situação que já existe há cinco, dez anos. Eu acho isso um erro estratégico da Superintendência”.

C: E a questão da seleção de famílias?

S: “Também, porque o INCRA coloca isso nos movimentos, no sindicato, e aí por vezes são assentadas pessoas que não têm o perfil. Deveria ser criada uma forma de triagem melhor, com a participação efetiva do movimento, mas do INCRA também. O INCRA não participa dessa triagem” (Servidor da Obtenção de Terras, no INCRA desde 2005).

¹¹³ Ver tabela 10.

As análises desses servidores ressaltam a falta de controle da SR sobre a condução da reforma agrária e têm uma visão mais crítica da relação com os movimentos. Destacam que é uma relação “*submissa*”, que o movimento às vezes “*passa por cima das coisas do INCRA, e o INCRA aceita isso*”, e ainda que “*o INCRA não consegue impor a forma de conduzir a reforma agrária*”. Essa argumentação sugere que parte do trabalho que deveria ser dos servidores estaria sendo conduzida pelos movimentos. Isso é entendido como um problema, uma vez que se privilegiam compromissos políticos estabelecidos pela pressão dos movimentos, em lugar de critérios técnicos.

A última fala estabelece também uma relação entre a seleção de famílias feita pelo movimento e a escolha de pessoas sem perfil. Esta é uma argumentação que ouvi outras vezes na SR. Os servidores que têm uma visão mais negativa sobre a ação dos movimentos geralmente mencionam que a escolha de pessoas sem perfil de agricultor e sem perfil de cliente da reforma agrária é uma consequência da ação dos movimentos, que privilegiam critérios de interesse político-estratégico no momento de seleção das famílias.

Uma das soluções apresentadas pelos servidores que levantavam esse ponto é colocar todos os candidatos em uma área do INCRA antes para fazer um teste, uma espécie de triagem. Os que estivessem dispostos a viver e a produzir na terra, provando que têm perfil, seriam escolhidos; já os outros seriam eliminados. Essa solução, bem como esse ponto de vista crítico sobre a ação dos movimentos, era por vezes desaprovada por outros servidores, que argumentavam que esta ação não era viável e que o INCRA não teria recurso e pessoal suficiente para levá-la a cabo. Além disso, essa solução estaria inteiramente descolada da realidade atual de execução reforma agrária na região, onde os movimentos não só representam, mas também organizam a demanda.

Fica evidente que há uma diferença entre as opiniões expressadas pelos três últimos servidores e as falas dos funcionários da Ouvidoria que participavam das reuniões descritas acima. Naquele caso, a relação era caracterizada como “de parceria” e as atribuições do movimento de indicar a demanda não eram questionadas, embora a demarcação de limites quanto às funções do movimento e as funções do INCRA estivessem sempre em disputa. Já nas análises dos três servidores, reproduzidas aqui, a relação é caracterizada como “de

submissão” porque tira do INCRA o controle sobre a condução da reforma agrária, muito embora eles reconheçam a importância da pressão do movimento para “*dar celeridade ao processo de reforma agrária*”.

Como mencionado anteriormente, há uma heterogeneidade significativa de pontos de vista sobre a relação entre a SR e os movimentos sociais. É impossível estabelecer um padrão de opiniões dos servidores sobre o tema, até porque em uma mesma análise as pessoas são capazes de considerar diversos aspectos de uma questão sem necessariamente terem a necessidade de se posicionar “contra” ou “a favor” dela. Tampouco seria certo dizer que os pontos de vista críticos ou os pontos de vista favoráveis à ação dos movimentos representam a maioria ou a minoria dos servidores. As pessoas, assim como suas argumentações, são complexas e multifacetadas. Classificar essa complexidade a partir de categorias padronizadas como forma de sugerir uma generalização seria limitante e contribuiria apenas para engessar a realidade heterogênea observada no campo.

O último exemplo de análise crítica sobre o tema é feita pelo servidor responsável pela política de ATEs na SR(27). Ele analisa a relação entre o INCRA e os movimentos sociais abarcando diferentes aspectos e oferece, de modo geral, uma argumentação mais positiva quanto ao papel do movimento:

S: “Os movimentos organizados representam uma grande quantidade da população rural, tanto os trabalhadores que já estão assentados quanto os trabalhadores rurais que ainda não estão assentados. E eu acho válido eles terem a liberdade de pedir, não só de pedir, mas de serem atendidos na medida do possível, porque a pobreza rural ainda é muito grande. Têm muitas famílias acampadas, têm muitas famílias assentadas que ainda não conseguem se sustentar, e não é por falta de vontade, pois para trabalhar, às vezes falta condição mesmo. Às vezes falta um crédito, às vezes falta um acompanhamento ali. E assim, eu não vejo com maus olhos a relação tanto da SR, não só da pessoa do Superintendente, como de qualquer servidor. Porque eu costumo pensar assim: nós somos servidores públicos, nosso serviço é atender o público, e a nossa demanda aqui dentro do INCRA é para os sem-terra e para os assentados. O nosso público é esse, nossa clientela é essa. E a gente trabalha para satisfazer a necessidade dessa clientela. Por isso eu não

acho nada demais, eu acho que é muito importante porque todas as atividades são reconhecidas por essa proximidade entre movimentos e Superintendência. (...) Assim, mas aí estou falando desse ponto do relacionamento. Porque têm muitos outros pontos, tem a questão da liderança dos movimentos, da vinculação partidária. E isso eu já não vejo com tão bons olhos porque acaba que às vezes perde um pouco da legitimidade da demanda. Acaba não representando tanto a demanda social mesmo, que tem na base, e passa a atender mais a uma demanda de grupos, de alguma liderança, porque politicamente vai ser bom isso, entendeu? Mas assim, aqui na região todos os movimentos vinculados ao meio rural, eles podem ter uma divergência quanto às pessoas, mas não quanto ao partido político maior, majoritário. O majoritário aqui seria o PT; aí dentro do PT muitos movimentos aqui acompanham mais o candidato tal, o deputado tal, e aí acaba tendo essa distorção assim. Politicamente, uma questão estratégica também de sobrevivência da SR é ter como aliados os movimentos. (...) Mas acaba que muitas vezes tenta-se atropelar para atender demandas dos movimentos. Muitas vezes se quer marcar ponto político lá para melhorar a imagem junto aos movimentos. Mas o relacionamento com os movimentos sociais de modo geral é importante, tanto para a gente, os servidores, como para quem está nos cargos de chefia. Tem que ter relacionamento porque eles representam uma grande parte da população rural”.

Essa análise aborda a relação entre os movimentos e a Superintendência, priorizando o papel de representação que os movimentos fazem do público que constitui a clientela do INCRA. Nesse sentido, o servidor assinala a importância da relação com os movimentos, porque é por meio desta relação que o órgão consegue satisfazer a necessidade de sua clientela. De acordo com ele, esta clientela é composta pelos sem-terra e pelos assentados, e o papel dos servidores públicos é o de atender a este público.

Um segundo ponto levantado pela análise do servidor é a dimensão político-partidária da relação com os movimentos. Nesse caso há uma crítica quanto ao possível favorecimento de determinado grupo em detrimento de outros, em razão da proximidade das lideranças com alguns gestores do INCRA no âmbito do PT. Como trabalhado no capítulo anterior e como mencionado na descrição sobre os atendimentos da Ouvidoria Agrária, lideranças de movimentos sociais estão ligadas ao partido e algumas têm carreira

política e disputam eleições. Igualmente, alguns servidores estão ligados ao PT e se relacionam com essas lideranças também fora do ambiente do INCRA, no âmbito do partido.

Os servidores entendem que as conexões que perpassam o PT e outros partidos, e que ligam funcionários do INCRA, lideranças e clientes, têm implicações para a forma como as políticas de reforma agrária são implementadas. A fala acima é indicativa disso, mais exatamente quando o servidor assinala que a relação político-partidária com algumas lideranças pode levar à perda de legitimidade da demanda, uma vez que favorece determinado grupo e não toda a base. Contudo, no caso desta análise é interessante observar que mesmo a menção a este problema não invalida a tese de que o papel dos movimentos é importante para o trabalho da SR, já que eles organizam a clientela do INCRA e as famílias a cujas demandas os servidores devem atender. Em outras palavras, a complexidade da análise do servidor acima mostra que a controvérsia em torno do tema implica mais do que estar “a favor” ou “contra” as ações do movimento.

As quatro análises críticas reproduzidas aqui são feitas por servidores “da casa” que não são filiados ao PT e que não têm carreira ou vínculo com o movimento social. Caso o tivessem, talvez suas análises fossem diferentes. Em que pesem as filiações políticas dos servidores e sua influência na posição adotada na controvérsia, é importante fazer uma última observação quanto à “forma acampamento”. Mesmo os servidores que têm uma opinião mais restritiva no tocante à ação dos movimentos, não questionam o acampamento como repertório legítimo para se ter direito à terra. As críticas são dirigidas ao fato de que os movimentos, por sua capacidade de pressão, acabam passando por cima do INCRA e fazendo coisas que deveriam ser função do órgão. Quando esses servidores criticam a legitimidade dos acampamentos eles não questionam o direito dos acampados de obter terra, mas sim o fato de que os movimentos declaram um número muito maior de acampados do que de fato há. Critica-se o não cumprimento exato da “forma acampamento” e não a existência da forma em si. O diálogo que presenciei entre servidores da Divisão de Obtenção de Terras a seguir ilustra esse ponto.

O INCRA Sede havia pedido que as Superintendências fizessem um diagnóstico qualificado de todos os acampamentos e levantassem o número de famílias acampadas para que se tivesse uma ideia da demanda em cada região. Um dos servidores comentou que seria difícil fazer isso na área da SR(27), pois exigiria um trabalho de uns quatro anos e com muitos recursos. Outro servidor destacou que havia duas formas possíveis para se fazer esse diagnóstico: avisando que o INCRA está indo lá ou não avisando: *“sem avisar, chega lá e têm apenas cinco famílias morando no acampamento, o resto está na cidade. Quando avisa elas vêm todas”*. Os outros servidores que estavam na sala disseram que as pessoas têm de comer e por isso vão à cidade trabalhar e depois voltam ao acampamento. A conversa se estendeu mais um pouco, e os servidores continuaram discordando quanto ao tema da presença das famílias no acampamento. Ao final o servidor com a posição mais crítica em relação ao movimento argumentou que *“o grande problema é que o INCRA só fica andando atrás, a reboque. Na verdade esse diagnóstico é bom para o INCRA se antecipar, para saber o que vai fazer, se planejar”*.

Note-se que as críticas se dirigem à ausência das famílias no acampamento¹¹⁴, o que de certa forma o deslegitima, e ao fato de que o INCRA anda “a reboque”. Não se coloca em xeque a associação entre acampar e ganhar terra, e não se questiona o fato de que a forma reconhecida de se ter acesso a terras da reforma agrária é o acampamento. Como destaca o servidor, o diagnóstico dos acampamentos *“é bom para o INCRA se antecipar”*. Mesmo os servidores que adotam posturas mais críticas à relação entre o INCRA e os movimentos trabalham sob o marco lógico de que para se ter direito à terra é necessário acampar. Isso indica que a “forma acampamento” está sendo atualizada cotidianamente nas rotinas de trabalho dos servidores.

¹¹⁴ Nesse sentido, cabe destacar que a dinâmica e a forma de organização do acampamento reconhecidas pelos acampados e pelas lideranças, como demonstrado nos trabalhos de Loera (2012) e Macedo (2009), não são reconhecidas como legítimas por alguns servidores. De acordo com a fala do servidor citada acima, um acampamento correto seria aquele no qual todas as famílias pleiteantes de terra vivessem permanentemente no acampamento, condição que legitima e torna verdadeiro o pleito de ser incluído no PNRA.

6.5 Conclusão

Este capítulo teve o propósito de mostrar como é a relação entre a SR(27) e os movimentos sociais. A categoria utilizada tanto por servidores como por lideranças de movimentos para se referir a esta relação é “parceria”. Argumento que essa parceria envolve tanto uma dimensão de pressão, quando os movimentos organizam ações coletivas como ocupações do INCRA, como uma dimensão de participação institucional e cooperação, quando o movimento indica demandas de desapropriação de terras e de famílias a serem beneficiadas pela política de reforma agrária.

O segundo argumento levantado no capítulo é o de que essa “parceria” é informada pela “forma acampamento” (Sigaud, 2005). O papel do movimento na parceria, de pautar áreas a serem obtidas e de apresentar a lista de famílias a serem assentadas, é permeado pela existência do acampamento. Acampar é a forma reconhecida pelos servidores da SR como um meio legítimo para se ter acesso a terras da reforma agrária.

O último ponto que o capítulo traz é a controvérsia sobre o tema da relação com os movimentos na SR(27). Considero que as posições dos servidores sobre as ações dos movimentos e seu papel em relação ao INCRA são tão diversas e heterogêneas que não há como definir um padrão generalizável, sendo a identificação destas diferentes posições a melhor forma de explicar como a controvérsia perpassa a rotina cotidiana da Superintendência.

A primeira parte do capítulo trata da dimensão de pressão da relação de “parceria” ao descrever uma ocupação da SR ocorrida em março de 2012. Esta descrição revela como a ocupação do INCRA, uma ação direta de protesto formalmente ilegal, adquire um caráter ritual e naturalizado por todos no ambiente de trabalho da Superintendência. A ocupação da SR é um repertório de pressão utilizado com tanta frequência pelos movimentos sociais que já existe um procedimento conhecido por todos, servidores e lideranças, sobre como agir nessas situações. Os servidores não são obrigados a trabalhar enquanto a SR estiver ocupada; a rotina do Superintendente e dos Chefes de Divisão muda, pois eles têm de realizar negociações recorrentes com as lideranças; e o INCRA Sede entra com pedido de

reintegração de posse do prédio oficial, ao mesmo tempo que reconhece a ocupação como forma de protesto e negocia com as lideranças. O movimento, por sua vez, também tem um ritual em situações de ocupação. Arma barracas e redes no terreno da SR, de acordo com sua própria organização interna, e realiza diversas atividades com as famílias acampadas.

Os servidores reconhecem as ocupações como parte de seu trabalho no INCRA. Há opiniões diversas quanto ao repertório e quanto à sua utilidade. Algumas pessoas ressaltam que a ocupação atrasa a resolução de coisas urgentes e outras afirmam que a mobilização dos movimentos é necessária para o funcionamento do INCRA. Trabalhar sobre pressão parece ser uma característica do cotidiano da SR e faz parte da rotina dos servidores. Essa dimensão de pressão da parceria é importante tanto para o movimento quanto para o INCRA, e ocorre de forma concomitante a uma participação formal marcada pela cooperação entre os movimentos e a Superintendência.

O aspecto da cooperação na relação de parceria diz respeito ao papel do movimento de indicar a demanda a ser atendida pelo INCRA. Os três maiores movimentos da região – FETRAF, FETAGRI e MST – são reconhecidos como atores legítimos para apresentar demandas de diversas ações do INCRA e para participar de decisões quanto à aplicação do orçamento. Mas isso nem sempre foi assim. A segunda parte do capítulo mostra como a conquista de espaço nas decisões sobre reforma agrária foi resultado de muitos anos de luta e de articulação entre as organizações de representação dos trabalhadores rurais. Também apresenta como foi mudando a relação entre os movimentos e o INCRA, desde a pressão dos grandes acampamentos na sede à construção de espaços institucionais, até a situação atual, na qual ainda há disputas, mas em que se reconhece o papel do movimento de indicar a demanda.

São duas das demandas centrais indicadas pelo movimento: as propriedades a serem desapropriadas e as famílias a serem assentadas pelo INCRA. A terceira parte do capítulo aborda como são apresentadas essas demandas e como são trabalhadas na SR. Observo que elas se sustentam na “forma acampamento” e dependem dela. Não há reivindicação de terra sem acampamento. Quando os movimentos apresentam formalmente um ofício solicitando ao INCRA que desaproprie determinada propriedade, há, em geral, um

acampamento montado às margens ou dentro da área. A Divisão de Obtenção de Terras trabalha apenas com propriedades pautadas pelos movimentos, nas quais geralmente há um acampamento. Igualmente, as listas de famílias que o movimento apresenta ao INCRA são compostas por pessoas que estão acampadas. Acampar é a forma reconhecida pelos servidores e pelos movimentos de se ter acesso a lotes da reforma agrária.

A descrição da rotina de atendimento da Ouvidoria Agrária expõe como a “forma acampamento” é atualizada e naturalizada no cotidiano de trabalho dos servidores. E mostra como, a partir do momento em que se torna uma categoria reconhecida para o exercício do trabalho na SR, ela adquire um caráter coercitivo – haja vista a situação da “mulher do Lula”, que quer terra, mas não quer acampar. A “forma acampamento” é, portanto, subjacente à relação de parceria, pois informa as práticas dos servidores e dos movimentos. Além disso, o próprio reconhecimento dos servidores da SR de que é necessário acampar para obter terra da reforma agrária tem como efeito a garantia do repertório de acampamento que define a ação do movimento e assegura sua continuidade.

Outro elemento destacado na descrição do cotidiano de trabalho da Ouvidoria é o fato de que as atribuições do movimento e do INCRA ainda estão em disputa na relação de parceria. O Ouvidor reafirma recorrentemente quais são as funções do movimento e da SR, tentando delimitar o papel de cada um. Apesar de reconhecer a parceria e a cooperação com o movimento, que tem reconhecida “capacidade organizativa”, ele tenta colocar limites às ações deste quando elas se sobrepõem às funções do INCRA. Observar essa relação de parceria “em ação” demonstra como os papéis de cada ator ainda estão em disputa e como precisam ser constantemente reafirmados. A descrição do cotidiano de trabalho na SR revela como a relação entre lideranças e servidores pode ser próxima, notadamente com os servidores ligados aos movimentos sindical e ao PT. Também mostra que, em geral, a relação com os proprietários, embora constante, não tem a mesma proximidade.

Longe de ser um tema pacífico e sobre o qual todos os servidores concordam, a relação de parceria com os movimentos é um tema controverso sobre o qual existem opiniões e posições heterogêneas e em disputa. Assim como as posições, também são heterogêneas as

formas como os servidores se relacionam com as lideranças de movimentos. Embora a “forma acampamento” tenha sido internalizada como categoria que informa o trabalho dos servidores, nem sempre eles concordam com a indicação de demandas pelos movimentos. Assim como há servidores mais próximos do movimento sindical e do partido, há também funcionários da SR que se identificam mais com os fazendeiros e com a produtividade das grandes propriedades. A última parte do capítulo traz informações sobre as posições dos servidores na controvérsia e destaca algumas análises que refletem sobre os diversos aspectos da relação de parceria: a indicação da demanda pelo movimento; sua pressão e as consequências disso para o atropelamento do trabalho do INCRA; a falta de controle do órgão sobre a condução do processo de reforma agrária; a importância da pressão e da cooperação com o movimento; e o caráter político-partidário da relação.

Em suma, este capítulo aborda o tema da relação entre os movimentos sociais e a SR(27) e tenta assinalar dois pontos: a controvérsia que existe entre os servidores sobre o tema, e a atualidade da forma acampamento na prática cotidiana dos servidores. Sobre o último ponto, argumento que o repertório criado pelo movimento social e difundido ao longo dos anos 1990 acabou sendo internalizado na prática rotineira de trabalho dos servidores do INCRA. A utilização da “forma acampamento” como categoria básica que informa o trabalho de desapropriação e de criação de assentamentos na SR acabou cristalizando um repertório de ação coletiva do movimento social. Essa forma de trabalhar informada pela “forma acampamento” é atualizada nas práticas dos servidores, inclusive dos aprovados em concursos recentes, que logo aprendem as práticas adotadas na instituição com os mais antigos. A implicação disso é que o movimento, embora não tenha a mesma base e a mesma força de mobilização que tinha nos anos 1990, continua orientando a política de reforma agrária e definindo onde, como e para quem ela deve ser feita, pois sua execução depende da “forma acampamento”. Esta, por sua vez, depende dos movimentos, os interlocutores por excelência do Estado nessa área.

Para além da interação com as lideranças dos movimentos sociais há um contato frequente e cotidiano de praticamente todos os servidores da SR com os assentados, geralmente representados pelos presidentes de associação. O capítulo seguinte trata da

relação entre os servidores e os clientes e descreve como se dá essa relação, que ocorre tanto na sede da SR e das Unidades Avançadas como nos próprios assentamentos.

7 Servidores e clientes

Este capítulo tem como objetivo apresentar a relação entre os servidores da SR e os clientes a partir da descrição de experiências de trabalho que acompanhei tanto no interior da Superintendência como em assentamentos e acampamentos. A relação dos servidores com os clientes no momento de implementação das políticas é extremamente relevante para se compreender como as ações do INCRA são executadas e como se constrói o “perfil de cliente da reforma agrária”.

A primeira parte do capítulo aborda situações de atendimento a clientes realizadas na Sala da Cidadania e nas Divisões de Desenvolvimento e de Obtenção de Terras. A segunda parte descreve experiências de interação em momentos nos quais os servidores vão a assentamentos e acampamentos realizar trabalhos de campo. As situações abaixo ressaltam aspectos como a discricionariedade dos servidores que atuam na linha de frente ou nas “áreas-fim” da SR; o conhecimento e a ingerência mútua dos clientes sobre os procedimentos burocráticos e dos servidores sobre as associações de assentados; a construção de um “perfil de cliente” por técnicos em interação com assentados; a importância dos presidentes de associação como mediadores entre clientes e INCRA; e a disputa sobre a gestão da organização interna dos assentamentos.

Ao final do capítulo, argumento que a relação entre técnicos do INCRA e assentados representados pelas associações também pode ser entendida como uma “relação de parceria”. Assim como no caso descrito no capítulo anterior, em que a Superintendência depende dos movimentos para a seleção de propriedades e para a seleção de famílias, após a criação do PA os servidores continuam dependendo dos presidentes de associação para a realização de seu trabalho. Não obstante, essa parceria é marcada por um processo de disputa sobre o controle da organização do assentamento. A SR reconhece as associações como interlocutoras, porém sua gestão sobre a organização do PA é frequentemente avaliada pelos servidores a partir de critérios técnicos que caracterizam a gestão oficial do INCRA sobre a terra.

7.1 O Cliente no INCRA

A primeira instância de interação dos clientes com os servidores da SR é a Sala da Cidadania. Em Marabá ela funciona como uma espécie de recepção e está sempre lotada na parte da manhã, horário de atendimento ao público. A partir das 8 horas as pessoas começam a chegar e vão recebendo senhas que são distribuídas pelo vigilante. Cinco servidores trabalham na Sala da Cidadania, além do vigilante. Um deles atende especificamente a demandas de CCIR (Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais) e as outras quatro atendem o público do INCRA em geral. Entre as quatro servidoras, uma é contratada por meio de convênio com a prefeitura e as outras três entraram ainda na época do GETAT. Uma delas é assistente social e está na Sala da Cidadania há muitos anos; a maioria dos clientes a conhece. Quando os outros servidores se deparam com problemas e situações que não podem resolver durante o atendimento, encaminham o cliente para ela.

Acompanhei o atendimento na Sala da Cidadania por uma semana, que coincidiu com o aniversário desta servidora. Seus colegas organizaram uma festa com bolo, salgados e refrigerante e a chamaram para cantar parabéns logo no início do expediente. Aos poucos os servidores foram voltando ao trabalho e quando ela chegou já havia muitas pessoas esperando na Sala da Cidadania. O primeiro atendimento foi feito pela servidora contratada via prefeitura. Era um senhor acompanhado de um rapaz que solicitou uma “declaração de assentado” para entrar com pedido de aposentadoria no INSS. A atendente disse que para isso ele deveria apresentar um ofício assinado pelo presidente da associação de assentados, requerendo formalmente a declaração. Só assim o INCRA poderia liberar o documento. O senhor declarou, com um ar de decepção, que dessa forma seria impossível conseguir a aposentadoria, porque lá no assentamento o presidente da associação não quer ajudar ninguém.

O segundo atendimento da mesma servidora foi de uma senhora que também solicitava ao INCRA a declaração de assentada para entrar com o processo de aposentadoria. Ela trazia um ofício em papel timbrado do MST com a assinatura do presidente da associação do Assentamento 17 de abril. A servidora digitou o CPF da senhora no SIPRA e não encontrou nenhum cadastro. Na época em que foi assentada, o INCRA só cadastrou o

nome de seu companheiro, porque eles não eram casados “no papel”. Contudo, para que fosse emitida a declaração era necessária alguma comprovação de que a senhora havia realmente vivido com o beneficiário cadastrado. Ela declarou que tinha uma filha com ele e na certidão de nascimento constava o nome do pai. A servidora disse que só isso não era suficiente porque não comprovava que ela tinha morado junto com o beneficiário na terra. Como não conseguiu dar solução a este problema, disse que, caso quisesse, a senhora poderia conversar com a assistente social, mas que de toda forma achava que não teria jeito.

A senhora esperou um pouco, e quando a mesa da servidora assistente social liberou, foi ate lá. A servidora pegou o ofício e me mostrou, dizendo que a senhora havia sido assentada no local onde houve aquele conflito, em 1996 (Massacre de Eldorado dos Carajás), e onde depois foi criado o Assentamento 17 de abril. A senhora então começou a contar a história. Disse que estava lá naquele dia e que deu sorte porque a filha de três anos estava brincando ao seu lado quando os caminhões da polícia chegaram. Se a menina não estivesse perto, ela teria ido procurá-la onde estava ocorrendo o conflito e poderia ter levado um tiro. Foi um barulho muito grande de tiros e gritos, e quando viu os caminhões de polícia passando em frente a seu barracão, correu para o mato com a filha e se escondeu lá por muitas horas, até o barulho passar.

A assistente social conferiu os dados no sistema e o nome dela não aparecia, apenas o nome do ex-companheiro, que constava como evadido¹¹⁵. Ela disse que esteve acampada com ele desde 1995, mas ele foi embora e ela nunca mais ouviu falar dele. Disse que logo em seguida também saiu do assentamento porque ficou impossível morar lá sozinha com a filha. A assistente social perguntou se ela tinha algum outro documento do marido, e ela disse que há alguns anos a filha quis procurar o pai, “*queria saber como ele era de todo jeito*”. Descobriu duas pessoas com o nome dele, um morava no Rio Grande do Norte, e ela foi até lá, mas não era ele. O outro estava no Tuerê (assentamento no município de Novo Repartimento), mas quando ela chegou lá teve notícia de que ele já havia morrido.

¹¹⁵ “Evadido” é a categoria oficial utilizada pelo INCRA para qualificar um beneficiário que abandonou a parcela e não comunicou ao órgão. Quando o beneficiário comunica ao INCRA que está desistindo da parcela ele entra na categoria “desistente”. O “evadido” é excluído do SIPRA e legalmente proibido de ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária novamente. O “desistente”, apenas em alguns casos, pode ser contemplado novamente no PNRA. Para isso deve apresentar uma justificativa válida ao órgão para a sua desistência, como, por exemplo, a ameaça de morte no assentamento onde estava ou algum problema grave de saúde.

Então a última informação que a senhora tinha dele é que ele tinha pegado uma terra no Tuerê. A assistente social informou que os processos do Tuerê estavam na Unidade Avançada de Tucuruí e que ela iria ligar lá para ver se achavam alguma coisa. Pediu à senhora que ficasse em Marabá alguns dias, porque caso encontrasse algo entraria em contato para que ela voltasse à SR. A senhora agradeceu e disse que ia ver se conseguia um lugar para ficar na cidade até que o problema se resolvesse, porque “*precisava muito dessa aposentadoria*”.

Após o atendimento, a assistente social me explicou que essas declarações para o INSS são a maior demanda e um dos maiores problemas da Sala da Cidadania. Os clientes solicitam que o INCRA declare há quanto tempo eles ocupam a terra para dar entrada no processo de aposentadoria rural. Contudo, como a SR foi criada em 1996, eles só têm os dados unificados a partir desse ano. Os dados das pessoas que estiveram acampadas ou que foram assentadas antes disso estão incompletos e estão descentralizados nas Unidades. Por meio desta declaração o INCRA informa há quanto tempo o cliente ocupa a terra, contando não apenas a partir da data em que foi assentado, mas também todo o período em que esteve acampado ou que ocupou a área sem ser formalmente beneficiário.

Ela me mostrou alguns ofícios apresentados pelos clientes para essa solicitação. A grande maioria dos ofícios é feita em papel timbrado, do MST, do Sindicato ou da Federação, tem um texto padrão e é assinada pelo presidente da associação. Alguns são feitos em máquina de escrever e poucos não apresentam assinatura do presidente de associação ou da liderança sindical. Estes contêm apenas a assinatura do próprio cliente que solicita a declaração. Pergunto a ela o que eles fazem com estes ofícios individuais, lembrando do primeiro atendimento, em que a outra servidora havia negado o pedido de declaração a um senhor porque era necessário um ofício assinado pelo presidente da associação. A assistente social respondeu que agora eles pedem que seja apresentada uma carta da associação ou do sindicato, pois no passado já tiveram problemas para fazer a declaração e quando foram ver as pessoas já não iam mais ao lote há anos. Entretanto, quando aparece um ofício individual sem timbre e sem assinatura, eles são obrigados a aceitar, uma vez que há pessoas que são brigadas com o presidente da associação, que se desentenderam e saíram da associação ou do sindicato, e não podem pedir isso a eles.

Embora o conteúdo dos ofícios seja diferente, alguns solicitam “certidão de posse”, outros, “certidão de ocupação para fins de aposentadoria”. A servidora me explica que todos requerem a mesma coisa: uma certidão assinada pelo Superintendente na qual ele declara que a pessoa é ou foi beneficiária, a partir da identificação de seu número de cadastro na Relação de Beneficiários (RB), e especifica há quanto tempo a pessoa ocupa a terra. A RB é o documento básico que informa sobre a situação dos clientes em um assentamento. Cada assentamento tem uma RB e nela constam os nomes de todos os assentados e de seus cônjuges, a data em que foram assentados e a situação atual (regular, evadido, desistente etc.). Para os servidores do INCRA a RB é a referência para quando vão fazer qualquer trabalho no assentamento. Para os clientes, “estar em RB” ou “entrar em RB” é a garantia de que o INCRA reconhece sua ocupação da parcela e de eles estão com a situação regularizada. É a prova de que eles passaram a ser clientes do INCRA¹¹⁶.

Existe um texto padrão para as declarações destinadas ao INSS que as servidoras da Sala da Cidadania completam com as informações de cada beneficiário e dão ao Superintendente para que ele assine. Para ter validade as declarações devem estar acompanhadas por um documento conhecido como “Espelho do Beneficiário”. Ele é emitido automaticamente pelo SIPRA e informa a situação completa do beneficiário naquele momento: desde quando ele ocupa a área, quando foi assentado, se recebeu créditos, o nome do cônjuge e dos filhos, se está ocupando a parcela de forma regular ou se consta como evadido ou desistente. A atualização dos dados sobre os beneficiários é feita por meio de vistorias dos servidores nos assentamentos, que posteriormente encaminham relatórios ao responsável por atualizar os dados no SIPRA.

O próximo atendimento pela ordem das senhas é de um presidente de associação já conhecido pela assistente social. Ele a cumprimenta e pergunta se ela gosta de queijo e de doce; caso gostasse, ia pedir ao técnico do INCRA para trazer para ela quando ele fosse ao assentamento. Depois pergunta se eu estava começando agora lá no INCRA ou se era

¹¹⁶ O *site* do INCRA disponibiliza informações sobre todos os beneficiários do PNRA. As Relações de Beneficiários de todos os assentamentos do Brasil estão disponíveis para consulta pública, que pode ser feita por SR no *link*: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/relacao-de-beneficiarios-rb>

estagiária. Eu estava sentada ao lado da cadeira da servidora, e ela sempre me explicava o que estava fazendo em cada atendimento. Após uma breve conversa, a assistente social perguntou o que o presidente veio resolver na Superintendência hoje, e ele disse que eram vários problemas. O primeiro era o caso de uma mulher de um assentado que não estava em RB e ele veio trazer a documentação dela para que fosse cadastrada. Depois iria conversar com o servidor responsável pelo assentamento¹¹⁷ sobre o caso de uma assentado que queria passar o lote para outro porque iria se mudar.

Ele carregava consigo uma pasta de papel azul com elástico, dentro da qual estavam os documentos dos assentados cujos problemas pretendia resolver. Os presidentes de associação sempre estão portando estas pastas, às vezes de plástico e outras vezes cobertas com uma sacola plástica, quando vão à SR. A servidora pediu ao homem sua carteira de identidade para registrar a entrada e anotou em um pequeno papel, a “Guia de Encaminhamento”, o que o cliente iria fazer na Superintendência e com quem iria conversar. Ele deveria apresentar o papel ao servidor que o fosse atender.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO SUL DO PARÁ SR(27)

GUIA DE ENCAMINHAMENTO

Nome: _____
Falar com: _____
Assunto: _____
Data: ____/____/____

Gabinete Ouvidoria Agrária
 Assessoria de Comunicação
 Procuradoria Jurídica Regional
 Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de PA - DT
 Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária - DF
 Divisão de Desenvolvimento de Projeto de Assentamento - DD
 Divisão Administrativa

Figura 56: Guia de Encaminhamento

O presidente foi primeiro à sala do servidor, na Divisão de Desenvolvimento. Chegando lá, apresentou um ofício assinado por um assentado de sua associação no qual ele

¹¹⁷ Na SR(27) e nas Unidades Avançadas os gestores dividiram os assentamentos entre os servidores de forma que cada servidor ficasse responsável por todos os assuntos do mesmo PA, o que facilitaria o trabalho e evitaria problemas de desencontro de informações.

comunicava ao INCRA que estava desistindo de sua parcela no assentamento e transferindo-a para outra pessoa, cujo nome e documentação também estavam citados. O servidor disse que o ofício seria adicionado ao processo do atual assentado, que passaria a ser considerado desistente. Mas para adicionar o outro candidato como beneficiário era necessário ir ao assentamento, realizar uma entrevista para ver se ele se enquadrava no “perfil de cliente da reforma agrária” e, se fosse o caso, fazer o cadastramento, que seria encaminhado ao responsável pelo SIPRA. O Sistema iria então pontuar automaticamente o candidato de acordo com os critérios da normativa (NE 45), e caso ele atingisse a pontuação mínima, seria incluído como beneficiário. Disse que a compra e venda de lotes da reforma agrária é ilegal, assim como a transferência de parcelas sem anuência do INCRA. Mas nesse caso o procedimento estava sendo feito de forma correta, já que o cliente estava comunicando à SR sua desistência.

O servidor aconselhou ao presidente convocar uma reunião com os associados e enviar ao INCRA a ata da reunião na qual a associação solicita a presença de um técnico¹¹⁸ no assentamento para realizar trabalhos de vistoria e de cadastramento de novos clientes¹¹⁹. Com este ofício, ao qual deveria estar anexada a ata da reunião, estaria justificada a necessidade de um trabalho de campo no assentamento – que deve ser sempre autorizado pelo chefe da Divisão de Desenvolvimento. O presidente falou que iria convocar a reunião e enviar o ofício ao Superintendente, pois além desta havia muitas outras questões no assentamento que precisavam ser resolvidas com a presença de um técnico do INCRA. Despediu-se dizendo que já ia separar a galinha caipira mais gorda, para quando o técnico fosse lá.

A solicitação formal, por meio de ofício, da ida de um técnico a determinado assentamento é uma prática comum entre as associações de assentados, e este tipo de ofício pode ser encontrado com frequência na SR. Em muitos casos eles especificam o técnico

¹¹⁸ Nem todos os servidores são técnicos (agrícolas), mas técnico é a expressão utilizada pelos assentados para se referir a todos os servidores que vão aos assentamentos, independentemente do grau de formação. Na presença dos servidores e quando querem se referir a eles de forma respeitosa, chamam-nos de “doutores”.

¹¹⁹ É comum que os servidores orientem os presidentes de associação sobre a melhor forma de agir para conseguir resolver problemas que dependem da SR. Também são comuns aconselhamentos sobre como deve ser a organização das associações para que elas se ajustem ao perfil exigido pelo INCRA.

que se quer que envie para realizar o trabalho. Como será discutido logo adiante, há servidores do INCRA que convivem com presidentes de associação e com assentados há muitos anos, tanto no âmbito da SR como nos assentamentos – onde as relações ocorrem de forma menos formal e mais próxima. Essa convivência pode levar à formação de laços que vão além das relações profissionais.

Em seguida, o presidente de associação dirigiu-se ao SIPRA, na Divisão e Obtenção de Terras, para tentar resolver o problema da mulher de um assentado cujo nome não aparecia na RB. Chegando lá, ele informou ao servidor responsável pelo sistema que a mulher vive com o marido no lote há muitos anos e eles já apresentaram a documentação dela várias vezes, mas ela nunca entrou em RB. O servidor pediu ao presidente a carteira de identidade e o CPF da mulher e digitou os números dos documentos no sistema. Ela apareceu como beneficiária em outro assentamento, em outro município. O presidente sugeriu que deve ter havido algum erro, pois a mulher sempre viveu no assentamento, e “*não é possível que tenha terra em outro lugar*”. O servidor responsável pelo SIPRA explicou que infelizmente não podia fazer nada, porque o Sistema é alimentado a partir de informações trazidas por técnicos que vão ao campo. Seria necessário que um técnico fosse ao assentamento verificar a situação e enviasse ao SIPRA um relatório que justificasse a alteração dos dados. O responsável pelo SIPRA também sugeriu ao presidente que fizesse um ofício à Superintendência solicitando a ida de um técnico ao assentamento para verificar a situação.

O último atendimento na Sala da Cidadania foi de um grupo que chegou poucos minutos após o meio-dia. Quando se aproxima o fim da manhã e termina o horário de atendimento externo, o movimento na Sala da Cidadania vai diminuindo. O vigilante fecha a porta às 12 horas, contudo, algumas pessoas chegam depois deste horário. De acordo com o vigilante, a SR atende muita gente que vem de longe e as estradas da região estão em péssimo estado, o que pode atrasar a chegada a Marabá. Ao meio-dia os servidores da Sala da Cidadania já tinham saído para o almoço e apenas a assistente social permanecia em sua mesa. O grupo que chegou bateu na porta de vidro que estava trancada e o vigilante foi até lá, conversou com eles e perguntou à servidora se ela iria atendê-los. Ela disse que sim, e o grupo entrou. Enquanto eles se aproximavam da mesa, ela comentou comigo que algumas pessoas viajam muitas horas para chegar aqui e às vezes não conseguem chegar antes do meio-dia.

Nesses casos ela sempre atende porque sabe que os assentados têm custos altos com o deslocamento, a passagem é cara e nem todos têm condições de vir aqui com frequência, por isso muitas demandas são encaminhadas pelos presidentes de associação.

O grupo que chegou era de três assentados que acompanhavam uma presidente de associação. Vieram resolver um problema relacionado à aplicação de crédito no assentamento. A presidente explicou que precisava falar com o técnico responsável pela liberação de crédito no assentamento, com quem havia conversado por celular ainda do lado de fora da SR. A servidora disse que normalmente não fica ninguém na sala de crédito nesse horário de almoço, mas já que tinham combinado com o servidor então eles poderiam entrar, pois ele estaria esperando.

Ao chegar à sala do crédito, que fica na Divisão de Desenvolvimento, um dos assentados queixou-se para o servidor que, apesar de estar na lista da associação para receber crédito, ele ainda não ganhara a casa do INCRA. Disse que o INCRA tinha de resolver esse problema logo ou ele iria atrás dos direitos dele no Ministério Público. Em seguida a presidente da associação disse que não sabe o que aconteceu com o crédito desse homem e que na conta da associação atualmente há 30 mil reais e eles estão pensando em construir uma igreja com este dinheiro. Fizeram uma reunião com os assentados e foi registrada em ata a decisão da maioria de aplicar o crédito para a construção de uma igreja da Assembleia de Deus no assentamento.

Após ouvir as falas dos assentados e da presidente, o servidor explicou que não se pode utilizar créditos do INCRA para a construção de igrejas. O dinheiro que está na conta e que não foi destinado a nenhum assentado especificamente é um crédito coletivo para a associação e deve ser utilizado para construir algo que beneficie todo o assentamento. A presidente explica que é exatamente isso que a coletividade quer: que se construa uma igreja. Além disso, as reuniões da associação são realizadas na sede da igreja, que atualmente funciona em um barracão provisório, e por isso o dinheiro seria aplicado também para construir um local melhor para a realização de reuniões da associação. Ainda de acordo com a presidente, utilizar o crédito coletivo para construir uma sede para as reuniões da associação é permitido pelo INCRA, pois outro servidor com quem ela

conversou já lhe havia dito isso. Só que nesse caso as reuniões da associação eram realizadas na igreja, uma vez que a maioria dos assentados pertencia à Assembleia de Deus. Após algum tempo de conversa e sem conseguir resolver as questões dos assentados, o servidor pediu que eles voltassem depois para falar com o chefe do setor de crédito, que estaria na SR pela tarde.

A descrição dessas situações de interação entre servidores e clientes buscou ressaltar alguns pontos observados no cotidiano de trabalho na SR. Em primeiro lugar, destaca-se a importância das associações como mediadoras (Neves, 1999; Neves, 2008) da interlocução entre INCRA e clientes. Isso fica evidente no atendimento na Sala da Cidadania, onde um ofício assinado pelo presidente da associação ou pelo sindicato funciona quase como uma autorização para que o cliente tenha legitimidade de requerer pessoalmente serviços como “declarações de assentado”, que possibilitam dar entrada no processo de aposentadoria. Individualmente e sem o aval da associação e do sindicato é mais difícil, e em alguns casos impossível, obter esse tipo de declaração.

Outro ponto a ser observado é a diferença entre as formas de interação com o cliente, a depender do servidor, como no caso da senhora com ofício do MST que apresentou a mesma demanda a duas servidoras e obteve respostas diferentes; ou no caso da presidente da associação que declarou ter ouvido de um servidor a autorização para a utilização dos recursos do INCRA para a construção da igreja, ao passo que outro servidor lhe garantiu que isso era proibido. Essas diferentes formas de relação travadas entre servidores e clientes estão relacionadas à discricionariedade como característica inerente ao trabalho do burocrata que trabalha na linha de frente e em contato com os clientes (Lipsky, 1980). Mas também podem ser entendidas quando se olha para os laços que existem entre servidores e clientes que em alguns casos se conhecem há muitos anos e desenvolveram relações que vão além do encontro burocrático na mesa de atendimento. De toda forma, olhar para essas relações é importante porque é a partir delas que o Estado se configura para os clientes. Cada um dos servidores, nesse sentido, representa o Estado na interação com os assentados. E esse Estado pode ser incoerente, podendo os clientes até mesmo utilizar essa incoerência a seu favor, como no caso da construção da igreja.

O último ponto levantado pela descrição é o conhecimento e a interferência mútua dos clientes no trabalho dos servidores e dos servidores na organização dos assentados. Por um lado os clientes, notadamente os presidentes de associação, têm conhecimento a respeito da estrutura e do funcionamento do INCRA e tentam influenciar aspectos internos como, por exemplo, a decisão acerca de qual técnico é enviado para o trabalho no assentamento. Por outro lado, os servidores têm profundo conhecimento sobre a estrutura de organização dos assentamentos em que trabalham, tendo, inclusive, liberdade para aconselhar e orientar os representantes dos assentados para que estes se organizem de forma mais adequada às exigências do INCRA. O restante do capítulo discute com mais detalhes este ponto ao descrever a interação entre clientes e servidores que ocorre no âmbito dos assentamentos e acampamentos. Nestes locais a interação se dá de forma mais próxima, sobretudo com os presidentes de associação, o que permite apreender aspectos não visíveis no ambiente burocrático da Superintendência.

7.3 O Servidor no campo

Parte do trabalho dos servidores lotados nas áreas-fim, como a Divisão de Obtenção de Terras e a Divisão de Desenvolvimento, é realizada nos assentamentos, acampamentos e em propriedades a serem vistoriadas. Nos assentamentos são feitos três tipos de trabalho: levantamento ocupacional, cadastramento de novos beneficiários e vistorias para liberação de crédito – todos coordenados pela Divisão de Desenvolvimento. Os trabalhos em acampamentos e em propriedades são responsabilidade da Divisão de Obtenção e têm como objetivo vistoriar e avaliar as benfeitorias de áreas em processo de desapropriação, cadastrar famílias acampadas e criar o projeto de assentamento.

Ao longo da pesquisa tive a oportunidade de acompanhar servidores em cada um destes trabalhos de campo, e a seguir descrevo estas experiências com o propósito de revelar como se dá a relação entre clientes e assentados nestes diferentes contextos. Olhar para a interação que ocorre fora da Superintendência e longe dos procedimentos burocráticos e do formalismo que caracterizam a divisão de papéis entre burocratas e clientes no ambiente da SR é relevante porque revela um outro lado da relação.

7.3.1 Um acampamento no assentamento

No mês de abril de 2012 a Superintendência estava atribulada com uma série de ocupações em áreas já pautadas pelos movimentos e em áreas novas. Chegavam constantemente ofícios que solicitavam a ida de servidores da Ouvidoria para a mediação de conflitos em propriedades ocupadas. Todas as pessoas com quem conversei estavam esperando uma mobilização que culminasse na ocupação da SR, já que meados de abril é uma data típica de luta dos movimentos, principalmente do MST, porque coincide com a data do Massacre de Eldorado dos Carajás. Mas este ano a SR não foi ocupada, para surpresa dos servidores, que sempre trabalham com esta possibilidade no mês de abril.

Em meio a estes conflitos gerados pelas ações dos movimentos tradicionais, havia uma situação particular que chamava atenção dos gestores do INCRA e que naquele momento exigia ação imediata. Uma organização não vinculada a nenhum dos três principais movimentos havia ocupado uma área dentro de um assentamento e exigia que o INCRA fizesse um trabalho de levantamento ocupacional para retirar os assentados irregulares¹²⁰ e assentar as famílias acampadas. O Superintendente me explicou que não se tratava de nenhum movimento reconhecido, mas que eles estavam ocupando, acampando e trancando rodovias, e por isso o INCRA acabava tendo de atendê-los. Eles tinham conseguido fazer um acordo com a Ouvidoria Agrária Nacional, que dava ao INCRA 120 dias para atender às demandas dos acampados que estavam ocupando uma área dentro do assentamento.

Uma equipe de servidores da Divisão de Desenvolvimento já havia sido enviada para fazer o trabalho de levantamento ocupacional do assentamento. Contudo, de acordo com o relato dos servidores, as lideranças do movimento ficavam seguindo-os e tentando controlar o trabalho deles, e por isso foi impossível concluir o levantamento. Pouco tempo depois, montou-se uma segunda equipe que deveria concluir o levantamento ocupacional, formada por um servidor antigo e por um servidor novo. Esse foi o trabalho que acompanhei.

¹²⁰ Assentados que estavam acumulando lotes, que não tinham perfil de agricultor ou que haviam abandonado a parcela. A Instrução Normativa 47 especifica o que é ocupação irregular, como será visto mais adiante.

Encontramo-nos na SR segunda-feira cedo e saímos por volta das 9 horas. Os servidores chegaram antes e organizaram o material que iriam levar: duas caixas com os processos das famílias assentadas, uma cópia da RB, mapa do assentamento, formulários de vistoria e de cadastramento, e aparelhos GPS. Depois pegaram a autorização para retirar a caminhonete da garagem e fomos andando até a garagem. A caminhonete autorizada era da nova frota que havia sido recentemente adquirida pelo INCRA. Na carroceria tinha um saco de mangas estragadas; os servidores explicaram que devia ser de alguém que chegou de viagem recentemente, ganhou as mangas no assentamento e esqueceu-se de retirá-las da caminhonete. Saímos em direção ao assentamento e como a viagem era de apenas uma hora, os servidores acharam melhor voltar todos os dias e dormir em Marabá, em vez de dormir no PA durante toda a semana.

Na viagem de ida o servidor mais antigo nos contava que já foi uma vez nessa fazenda, há 20 anos, quando foi fazer vistoria para desapropriar. Ela pertencia a um fazendeiro de Uberaba, e o pessoal invadiu em 1985. Era uma terra que não era pública nem titulada, uma espécie de título de alforria. Nessa época o GETAT veio, titulou a área dele e dividiu o resto para os outros posseiros. Ocorriam muitos conflitos lá, muita morte pela disputa de terra. Perguntei a ele se entre a ocupação dos posseiros e a criação do assentamento o fazendeiro não reagiu e tentou reaver a fazenda. Ele disse que não, que quando eles invadem não tem mais jeito. O outro servidor concorda, dizendo que quando eles invadem já era. O servidor mais antigo continua a história e conta que naquela época não existia MST, havia só sindicatos, e mesmo assim eles não eram muito ativos, pois os militares ficavam na cola. *“Nessa época não tinha esse negócio de sem-terra. Todos para quem o GETAT dava terras eram agricultores, eles eram posseiros, e o critério para reconhecimento da posse era a ordem de chegada, assentava-se tanto os posseiros grandes como os posseiros pequenos.”*

Chegamos ao assentamento e passamos por um mata-burro e por uma porteira, na antiga entrada para a sede da fazenda. Pedimos informações a algumas pessoas, que nos indicaram o caminho para a casa da presidente da associação. O servidor mais antigo explicou que o assentamento foi criado em 1999 e a capacidade era para cem pessoas, de acordo com o tamanho da área. Mas atualmente há cinquenta famílias assentadas, *“porque*

quando foram criar o assentamento o pessoal já estava na área e não quiseram mexer". Deixaram um lote maior para o antigo gerente da fazenda e dividiram os outros de acordo com as posses existentes na época. As famílias acampadas estavam agora neste lote maior, esperando para ser assentadas nele e em lotes irregularmente ocupados do assentamento – que deveriam ser identificados no levantamento ocupacional que eles estavam indo realizar.

A casa da presidente da associação estava localizada próximo à vila do assentamento, em frente a um curso d'água e envolta de árvores frutíferas e palmeiras de açaí. Estacionamos a caminhonete, e ela já estava nos esperando na porta. Logo que saímos, os servidores se apresentaram e ela começou a contar a história do dia em que “os sem-terra” acamparam no quintal da casa dela. Chegaram primeiramente três mulheres em uma moto, as líderes, e depois veio um caminhão com mais pessoas e com mantimentos. No momento ela não estava em casa, e seu marido avisou que ela poderia demorar, ao que as mulheres teriam respondido que não havia problema, pois eles tinham mantimento para ficar ali por muitos dias.

Quando a presidente da associação chegou, as mulheres líderes do acampamento a teriam ameaçado, dizendo que o assentamento estava cheio de irregularidades por culpa dela e que elas já tinham conversado com o INCRA; que estavam sabendo de tudo, já possuíam inclusive uma cópia da RB e estavam com um topógrafo medindo os lotes de algumas pessoas, *“porque em Brasília as coisas só funcionam com pressão”*. A presidente da associação contou também que as mulheres não deixaram os técnicos fazer o trabalho direito porque ficavam querendo fiscalizar tudo o que eles faziam. Um dos servidores respondeu que elas não tinham direito nenhum de fazer isso, pois são acampadas e não estão nem em RB¹²¹. Quem deve acompanhar o trabalho do INCRA é o presidente da associação. A presidente continuou o relato, contando que os acampados só saíram do quintal dela quando o pessoal da Ouvidoria fez reunião com eles. Por fim, ela concluiu dizendo que achava um absurdo *“esses sem-terra invadirem a terra dos outros, dos colonos¹²² que lutaram tanto para conseguir o que têm hoje”*.

¹²¹ Como explicado acima, “estar em RB” é ter o nome incluído na Relação de Beneficiário, o que significa formalmente ser um assentado da reforma agrária e um cliente do INCRA.

¹²² É muito comum que os assentados se refiram a si mesmos como colonos.

Depois desse relato inicial, os servidores explicaram à presidente da associação o que iriam fazer no assentamento ao longo da semana. Pegaram o mapa e mostraram quais lotes iriam vistoriar, tinham de ir a cada casa, conversar com as pessoas e bater os pontos no GPS. Ela ligou rapidamente para algumas pessoas por celular e montou um roteiro para visitas naquele dia. Enquanto conversávamos sentados nos bancos em frente da casa, foram aparecendo algumas mulheres que também se sentaram e ficaram escutando a conversa. Eram assentadas no PA. Depois elas foram fazer o almoço e prepararam uma galinha caipira. Almoçamos e tomamos açaí que a presidente da associação havia congelado desde a última safra. Depois do almoço os técnicos começaram o trabalho de vistoria.



Figura 57: Mapa do PA

Chegamos ao primeiro lote, que de acordo com a presidente pertencia a um casal. O terreno em frente à casa estava limpo e tinha algumas galinhas. A casa era o modelo padrão construída pelo INCRA. Os servidores desceram da caminhonete com as duas pastas de processos do PA e com uma prancheta contendo o mapa, a RB e as fichas de vistoria. A presidente apresentou-nos ao casal: a mulher estava há pouco na casa dela e o homem estava sentado em uma cadeira de rodas, de bermuda e chinelo. Começaram a

contar que ele havia se acidentado com a moto e havia ficado paraplégico, e agora estavam lutando com o tratamento. Tinha ficado cinco meses em um hospital de Belém e agora estava fazendo fisioterapia em Marabá, por isso não estavam morando no lote. Enquanto conversavam, os servidores encontraram o processo deles na pasta e deram uma olhada. Um dos servidores pegou a ficha de vistoria o outro saiu para bater os pontos no GPS.



Figura 58: Foto em frente à casa de clientes

Seguindo o roteiro da ficha de vistoria, o servidor começou a fazer algumas perguntas: se eles eram funcionários públicos, desde quando estavam no lote e o que produziam. Disse que de acordo com a normativa não podiam se ausentar do lote por mais de noventa dias, o que configuraria abandono para o INCRA. Por isso deviam fazer uma justificativa e levar à SR, dizendo que estavam fora por motivo de saúde, além de anexar um laudo médico. Disse que iria colocar uma observação no relatório dizendo que o homem está acidentado, mas que mesmo assim é necessário levar a justificativa para anexar ao processo.


 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO SUL DO PARÁ - SR/27 FICHA DE VISTORIA									
I - Identificação do projeto de assentamento									
Nome:					Município:				
Den. do imóvel:			Nº Lote		Área:				
UTM	E:	N:	Nº ponto		Foto				
II - Identificação da Unidade Familiar processo .									
Nome:					Apelido				
Situação: () Assentado () Ocupante () Evadido () Falecido () Não encontrado									
MB		Estado civil:			Data da ocupação:				
CPF:			RG nº		SSP/				
Cônjuge:					Estado Civil:				
CPF:			RG nº		SSP/				
Local de Residência: () no lote () qual ?									
Situação Ocupacional da Parcela () Normal () desmembramento () reconcentração									
() Parcela Regularmente ocupada () Parcela Vaga sem destinação anteriormente dada									
() Parcela com indícios de abandono / Tempo de Abandono:									
() Parcela irregularmente ocupada sem anuência do INCRA / c/ Perfil de cliente da Reforma Agrária									
() Parcela irregularmente ocupada sem anuência do INCRA / s/ Perfil de cliente da Reforma Agrária									
() Ocupada por Beneficiário com situação no SIPRA () Evadido () inconsistente código ()									
() Parcela irregularmente ocupada por permuta entre assentados, sem anuência do INCRA									
() Parcela irregularmente ocupada por indícios de "PREPOSTO" (LARANJA)									
() Parcela irregularmente ocupada por desmembramento () Beneficiário () Ocupante									
() Parcela irregularmente ocupada via arrendamento (indícios)									
() Parcela irregularmente ocupada por desc. De cláusula resolutive. Qual ?									
Dados complementares									
Exerce função pública: () Titular () Cônjuge Qua?									
Nº membros da família:			Famílias agregadas:		Nº de agregados:				
Renda obtida com o lote (anual):					Fonte de renda (extra lote):				
Doc. Firmado com INCRA: () CCU () TD () Contrato ()			Data: / /						
III- Ocupante Anterior									
Nome:					CPF:			MB	
IV - Créditos Concedidos Beneficiário Atual									
APOIO		AMC		FOMENTO		AMC/COMP/RECUP			
Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Valor	Data	
V - Créditos Concedidos Beneficiário Anterior									
APOIO		AMC		FOMENTO		AMC/COMP/RECUP			
Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Valor	Data	
Situação da casa (AMC): () Const. () Em const. () Não Const. () Alvenaria () Mad () Mista									

Figura 59: Formulário de vistoria

A normativa a que o servidor se refere é a Instrução Normativa 47, que orienta o trabalho do INCRA em casos de ocupação irregular de lotes nos assentamentos. Ela orientou os trabalhos de levantamento ocupacional que acompanhei durante o período de

realização da pesquisa¹²³ e era uma das normativas centrais para o trabalho da Divisão de Desenvolvimento da SR. Na tabela abaixo estão destacados alguns conceitos e ações da normativa:

Instrução Normativa 47: Estabelece diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, retomada de parcelas ocupadas irregularmente e sua destinação para assentamento de agricultores (16 de setembro de 2008)	
Objetivo	Normatizar as ações do INCRA inerentes à situação ocupacional das parcelas rurais destinadas aos trabalhadores rurais assentados em projetos de reforma agrária.
Conceito de parcela em situação regular	Aquela na qual o atual ocupante tenha sido cadastrado, selecionado e assentado pelo INCRA e que esteja cumprindo as condições estabelecidas no contrato de concessão de uso, título de domínio ou outro instrumento firmado anteriormente.
Conceito de parcela em situação irregular	Aquela que se enquadre numa das situações abaixo: a) estar abandonada; b) cujo beneficiário assentado pelo INCRA evadiu-se da parcela; c) ter sido objeto de compra e venda; d) cujo ocupante atual tenha ocupado a parcela sem autorização do INCRA; e) que esteja ocupada por um preposto do assentado pelo INCRA; f) quando houver comprovação de arrendamento da parcela; g) quando houver comprovação de reconcentração fundiária; h) parcelas em que for comprovado o descumprimento de quaisquer cláusulas estabelecidas no contrato de concessão de uso, título de domínio ou outro instrumento firmado anteriormente; i) parcelas objeto de permuta entre assentados de um mesmo projeto, bem como de projetos distintos, que não tenha sido autorizada pelo INCRA.
Ações operacionais para o cumprimento da normativa: supervisão ocupacional	A superintendência regional do INCRA encaminhará ofício à associação de assentados dos projetos a serem supervisionados, com a informação sobre o objetivo e o período de realização dos trabalhos, facultado à mesma o seu acompanhamento. A equipe de vistoria solicitará à Divisão de Desenvolvimento os processos de criação dos referidos projetos, processos individuais dos beneficiários, plantas e memoriais descritivos das áreas a serem trabalhadas e demais documentos que se fizerem necessários à realização dos trabalhos. Para fins de análise

¹²³ Em 2012 ela foi substituída pela Instrução Normativa 71, que flexibilizou os critérios para o cadastramento de novos beneficiários com perfil que ocupam parcelas de assentamentos sem anuência do INCRA. Ao mesmo tempo a nova normativa, assim como a antiga, penaliza ocupações de lotes por pessoas sem perfil, como fazendeiros que concentram lotes em assentamentos.

	e parecer sobre o relatório apresentado pela equipe de vistoria, será criada na superintendência regional comissão de supervisão da situação ocupacional nos projetos de assentamento.
Procedimentos para parcelas irregularmente ocupadas por agricultores que integram o público da reforma agrária	Caso a ocupação tenha ocorrido anteriormente à publicação desta instrução normativa, não tenha sido fruto de aquisição e o agricultor atenda todas as exigências da NE 45/04 ou outra que vier a substituí-la, que trata sobre os procedimentos para assentamento de agricultores, o INCRA poderá cadastrá-lo e regularizá-lo, desde que haja manifestação favorável da comissão de supervisão e que essa seja acolhida pelo Superintendente Regional.

Tabela 26: Orientações da Instrução Normativa 47. Fonte: IN 47 (2008)

O segundo lote que visitamos neste trabalho de supervisão ocupacional foi o lote do “gordo”, que de acordo com a presidente da associação era o mais problemático porque os sem-terra entraram lá, o ameaçaram e ele teve de se esconder no mato. A estrada até a casa dele é ruim e não há nenhum cultivo no lote. Os servidores chegam com o material de trabalho e começam a conversar com o “gordo”, que está acompanhado de sua mulher. Perguntam a ele desde quando está no lote, e ele diz que está desde 1988, comprou do primeiro ocupante que participou da invasão. O servidor pega o processo dele e lá consta o nome da mulher, mas não é a mesma mulher que está com ele agora. Ele explica que era casado com a outra só no padre e que ela não quis vir morar com ele na roça, então ele trouxe essa. O servidor pergunta se ela é casada, e ela diz que não. Pede então para que a mulher deixe uma cópia do documento com a presidente da associação para que ela leve ao INCRA depois. Ele irá tentar cadastrá-la.

Os servidores fazem as mesmas perguntas que fizeram para o casal e completam o formulário de vistoria. Depois, vão bater os pontos com o GPS. Para isso andamos até o limite do lote, em um trecho tomado por mato. Na volta o “gordo” pede à mulher que faça um suco de carambola gelado. Sentamo-nos em cadeiras improvisadas do lado de fora da casa e tomamos o suco enquanto conversamos. Ele conta sobre o dia em que os sem-terra apareceram no lote dele. Diz que comprou e trabalhou naquela área para construir um patrimônio e não é justo que os sem-terra tomem o que ele tem. Ele já está velho e tem problemas de saúde – hérnia de disco e pressão alta – e não pode mais nem ficar trabalhando na roça. Diz que já trabalhou muito naquele lote, que montou barraco em

diferentes lugares com a ex-mulher. Mostra o teto de uma casa velha feita de castanheira e diz que moraram lá por muitos anos. Diz que tem alguns porcos, mas que não está mais com idade para trabalhar. Mesmo assim os sem-terra correram com ele e ele quase morreu de pressão alta: *“Você trabalha a vida inteira, trabalho duro, puxando madeira, abrindo pasto, para depois vir um bando de sem-terra invadir sua terra, te ameaçar e dizer que vai tomar...”*.



Figura 60: Servidores conferindo os limites do lote com o mapa

É interessante notar que no caso deste cliente, assim como no caso de muitos assentados neste PA, há um repúdio geral à invasão de terras e à ação dos sem-terra. Mesmo nos casos em que o lote foi comprado dos primeiros invasores, como o deste senhor. A recriminação do comportamento dos sem-terra que estavam acampados e queriam ocupar os lotes do assentamento foi frequente por parte dos assentados a quem visitamos ao longo da semana. Vale lembrar que este assentamento foi criado a partir de um modelo de posse e não após a utilização da “forma acampamento”, como havia explicado o servidor antes de chegarmos ao PA. Os limites das posses já existentes foram respeitados quando da criação do assentamento. Os beneficiários atualmente assentados lá adquiriram os lotes dos primeiros ocupantes ou participaram da invasão (poucos) e não se identificam com a categoria “sem-

terra”, mas sim com a de “posseiro” e “colono” – formas pelas quais se referem a si mesmos.

Antes de sairmos da casa do “gordo” ele prometeu levar uma leitoa para nosso almoço no dia seguinte. Disse que deixaria na casa da presidente da associação logo pela manhã. Quando estávamos chegando ao PA no outro dia cruzamos com ele na estrada, montado em um burro com um saco de arroz vazio amarrado na cela. Paramos para conversar, e ele disse que já estava voltando da casa da presidente. Tinha deixado a leitoa lá, e as mulheres estavam preparando – as mesmas mulheres que estavam no dia anterior. Quando chegamos, a presidente estava pronta na porta de sua casa, nos esperando. Disse que naquele dia iria andar de calça e chapéu porque no dia anterior tinha ido de vestido e se cortado toda no mato. Fomos primeiro a um lote que também estava sendo “*ameaçado pelos sem-terra*”. Um senhor estava nos esperando na porteira; o lote dele era na beira da estrada vicinal e ficava em frente à área onde estavam acampadas as famílias. Ele contou que a liderança do acampamento tinha vindo com um topógrafo e dissera que ele estava ocupando uma área irregular, que invadira os limites de outro lote. De acordo com ele, ela o teria ofendido e humilhado, desconsiderando que ele já estava nessa área há mais de vinte anos. A ancianidade da ocupação ainda é um critério valorizado pelos clientes, o que nesse caso remete à forma de trabalhar do INCRA/GETAT para definir o direito de posse.

Foi a presidente da associação quem começou a contar a história deste cliente. Disse que quando ela começou a andar por essas bandas aquele senhor já vivia nesse lote, com os filhos todos novinhos andando para cima e para baixo. O problema é que ele não pode colocar nada no nome dele porque a mulher dele toma. E agora seu filho é menor de idade, e por isso também não pode colocar esta terra no nome dele. Alegando que a terra não está de fato cadastrada no nome dele, os sem-terra querem tomar o lote, “*o que não é justo, pois o homem está aí há vinte anos*”. A presidente conta que já o ameaçaram, cortaram a cerca dele três vezes, foram à casa dele e o humilharam, e que ela não concorda com isso: “*a pessoa trabalha e constrói suas coisas, e depois vêm esses sem-terra e destroem tudo, cortam cercas, vendem as coisas...*”.

Após este relato da presidente, o servidor mais antigo pergunta ao senhor se ele estava na região na época da Transamazônica. Ele diz que sim, e o servidor conta que trabalhava no INCRA naquela época e que se lembra dele. Pergunta onde era o lote dele e ele diz que a mulher lhe tomou aquela terra há muitos anos. Sobre a questão do filho, o servidor orienta que é melhor esperar o menino completar 18 anos, o que demoraria apenas dois meses, e depois poderia cadastrar a terra no nome dele. Pede ao senhor que leve o filho no INCRA assim que ele se tornar maior de idade, com toda a documentação para que eles possam fazer o cadastro e colocar o nome dele em RB.

A segunda visita do dia é a um lote que aparentemente está abandonado. A primeira observação dos servidores no caminho até a casa do cliente é que não há plantação ou pasto, a terra está inteiramente tomada por mato. Há apenas um burro preso em um pequeno curral ao lado da casa. O cliente está nos esperando do lado de dentro da casa juntamente com algumas pessoas que estávamos vendo recorrentemente no assentamento, em quase todos os lotes visitados. O rapaz estava usando uma camiseta, um *short* e um chapéu, todos novos e limpos. Enquanto procurava o processo dele na pasta, o servidor mais antigo perguntou ao cliente onde e com o que ele trabalhava. O rapaz disse que trabalhava e vivia no lote, “*na labuta com o pai*”.

O servidor encontra o processo e diz que há uma inconsistência: de acordo com o parecer do servidor do SIPRA, não pôde ser feito o cadastro porque o beneficiário é servidor público¹²⁴. A presidente da associação disse que deve ter havido algum erro e que os técnicos do INCRA cadastraram-no há muito tempo, mas o rapaz nunca entrou em RB. Os servidores olham novamente o processo e descobrem que a inconsistência era com o beneficiário que ocupava o lote anteriormente. Mesmo assim advertiram que iriam preencher a ficha de cadastro, mas que para ele entrar em RB o processo ainda seria analisado com cuidado.

Assim que saímos da casa e entramos na caminhonete, os servidores comentam que o rapaz “*não tem perfil de cliente da reforma agrária*”: ele tem uma pele muito branca e lisa, o que indica que não tem costume de trabalhar no sol; também tem as mãos finas e as

¹²⁴ De acordo com a normativa, servidores públicos não podem ser beneficiários do PNRA.

unhas limpas, ou seja não trabalha na roça. Dizem que ele provavelmente é empresário em Marabá, e não agricultor: *“não trabalha no sol, porque se trabalhasse teria a pele mais corada; deve trabalhar em sala com ar-condicionado na cidade”*. Além disso, aparentemente não estava produzindo nada no lote.

Como forma de concluir a conversa o servidor antigo declara: *“mas eu conheço meus clientes da reforma agrária, eles acham que vindo aqui e falando essas coisas, enganam os técnicos do INCRA, mas na verdade não enganam, não. A primeira coisa que fazemos quando chegamos na casa de um cliente é ir na parte de trás, onde está o fogão, e ver se há algum vestígio de que alguém cozinhou ali. Se não há é porque ninguém mora na casa há muito tempo. Outro indicativo é o cuidado com o quintal e com a estrada. Se a estrada que leva até a casa está em más condições também é porque ninguém costuma ir lá”*. Em todas as casas a que fomos, as pessoas tinham alguns itens, como garrafas de café, redes, panelas e alguma mobília. Pergunto aos servidores se as pessoas se davam ao trabalho de levar tudo aquilo quando sabiam que o INCRA estava indo. Eles me explicaram que em geral aquelas coisas ficam lá e as pessoas vão de vez em quando, um fim de semana, quando querem comer uma carne de caça ou pescar. A frase *“eu conheço bem meus clientes da reforma agrária”* foi repetida diversas vezes pelo servidor ao longo da semana de trabalho.

Diante dessas situações, em que constatam que a realidade na qual devem trabalhar é tão distante das normativas que orientam o trabalho do INCRA, eles argumentam: *“o problema é que não podemos seguir todas as normativas à risca, porque senão tem que sair todo mundo do assentamento, não fica ninguém”*. Esclarecem-me sobre qual norma diz que o cliente deve residir e produzir no lote, contudo em assentamentos perto de áreas urbanas a maioria das pessoas quer viver na cidade e vir apenas de vez em quando, para dar uma assistência no lote. Quando vão fazer trabalho de supervisão ocupacional têm de avisar ao presidente da associação, porque é papel dele acompanhar o trabalho. Contudo, se não avisarem e se os técnicos chegarem de surpresa no assentamento, provavelmente não encontrarão quase ninguém. Por isso geralmente não levam ao pé da letra as normativas.

De acordo com a análise dos servidores o INCRA não tem pernas para vistoriar todos os assentamentos de forma contínua; quando os técnicos constatam uma ocupação irregular e mandam retomar o lote, o processo jurídico pode levar tanto tempo que ao final a pessoa já passou o lote para outro e foi embora. Explicam-me que quando vão fazer trabalhos como este, de supervisão ocupacional, consideram se o lote está bem cuidado, se alguma coisa está sendo produzida e se a casa está em bom estado. Nessas condições eles sabem que mesmo que não esteja morando no lote em tempo integral, o beneficiário está dando um assistência e merece ficar na terra. Quando constatam que a pessoa não tem perfil de agricultor, tem comércio ou trabalha na cidade e deixa o lote abandonado, eles enquadram como ocupação irregular e encaminham para retomada. É importante observar aqui que a distância entre a normativa geral e a realidade encontrada no nível local obriga os servidores a criarem critérios próprios intermediários para que possam realizar seu trabalho. Caso fossem seguir as regras à risca, o trabalho se tornaria impossível.

No último dia em que fomos ao assentamento passamos pelo lote dos “goianos”. Só havia um homem na casa, o outro estava “*arando o terreno em que iriam plantar*”. A presidente informou que voltaríamos mais tarde, na hora do almoço. O homem disse que sua mulher iria preparar uma galinha caipira para quando retornássemos. Ao meio-dia chegamos de volta à casa dos “goianos”, a galinha estava no fogo e os servidores pegaram o material de trabalho e começaram a conversar com os dois homens. Eles ainda não tinham sido cadastrados, e os lotes estavam no nome dos ocupantes anteriores. Um dos servidores pediu a eles carteira de identidade e CPF e enquanto ia preenchendo a ficha cadastral fazia algumas perguntas. Os dois são do interior de Goiás e vieram para o Pará ainda crianças.

Ao ver que não havia nada plantado, o servidor perguntou o que estavam produzindo, já que declararam que estavam há dois anos na terra. Eles responderam que não puderam trabalhar no lote antes por problemas de saúde, mas que agora adquiriram mudas de açaí na EMBRAPA e estavam terminando de arar a terra para plantar. Também estavam construindo um curral, um chiqueiro e reformando a casa, que havia sido abandonada pelo ocupante anterior.

Durante o almoço um dos “goianos” contou aos servidores que o pai havia sido colono na época da Transamazônica, pegou uma terra e trabalhou muito nela, junto com os filhos. Lembra-se que o INCRA chegava, demarcava e dava um casa de madeira para aqueles lotes que ficavam na beira da estrada. O servidor mais antigo disse que trabalhava no INCRA na época da Transamazônica e que vinha gente de todo tipo: rico, pobre, de todo jeito... O critério era que tinha de desmatar um terço da área. O homem comentou que ele provavelmente conheceu seu pai, pois ele vivia no INCRA, *“ia lá puxar o saco, às vezes matava uma paca, um bicho e ia levar carne de caça para os técnicos do INCRA”*. Era conhecido como “Mineirinho” e sempre andava descalço. O servidor disse que se lembrava dele, que era metido a poeta e tocava viola. Depois do almoço o homem perguntou se queríamos levar uma galinha caipira. Um dos servidores disse que não e perguntou se eles tinham abóbora; caso tivessem, ele levaria.

À tarde visitamos mais alguns lotes. Terminado o trabalho, os servidores reuniram-se com a presidente da associação para repassar no mapa os lotes que tinham vistoriado e conferir os nomes na RB. Pediram que ela fosse ao INCRA o quanto antes levar a documentação dos clientes que estavam com cadastro incompleto, já que isso era função do presidente de associação. Explicaram também que quando chegassem à SR iriam fazer um relatório técnico da viagem com os resultados do levantamento ocupacional e reportar os casos de ocupação irregular. Saímos com a caminhonete, e os servidores decidiram passar por um caminho diferente porque *“os sem-terra poderiam bloquear a estrada e prendê-los lá como forma de fazer pressão no INCRA”*. Enquanto saíamos pelo caminho alternativo, eles contavam histórias que se passaram com eles e com outros colegas que ficaram presos quando faziam trabalho de campo



Figura 61: Servidor tirando pontos no GPS

A descrição deste trabalho de levantamento ocupacional teve como objetivo discutir como os servidores interagem com os clientes no ambiente do assentamento e como executam seu trabalho no campo. É possível observar que a relação nesse contexto se dá de forma menos formal do que no interior da SR e que o presidente da associação tem papel central de mediação entre os assentados e os servidores. Ele age como uma fonte de informações no assentamento, e para que o trabalho do INCRA seja executado seu acompanhamento é fundamental. Os presidentes também têm algumas responsabilidades, como as ressaltadas pelos próprios servidores: levar a documentação dos clientes à SR, estar bem informado sobre o que se passa no assentamento e sobre quem são os beneficiários, e acompanhar o trabalho de vistoria do INCRA.

No acompanhamento da supervisão ocupacional também foi possível observar como os clientes, no caso deste assentamento, têm mais perfil de posseiro do que de sem-terra, até mesmo rechaçando a ação dos acampados. Isso acontece em muitos assentamentos na região, nos quais a propriedade foi primeiramente ocupada por posseiros e, posteriormente, criou-se um assentamento englobando essas posses. Esse caso também foi observado na pesquisa de Magalhães (2009) em um assentamento no mesmo município. Os clientes nesses casos passaram de posseiros a assentados, mas isso não significa que eles tenham

passado pela experiência da “forma acampamento”, ou que se identifiquem com a luta “debaixo da lona preta”. O discurso que legitima o direito do posseiro está mais relacionado à ancianidade da ocupação, ao desbravamento da mata e ao trabalho e produção na terra, experiências sofridas e empreendimentos corajosos. Nestes casos, assim como aponta Magalhães (2009), há uma imposição da forma nacionalmente reconhecida para se distribuir terras da reforma agrária, e que não necessariamente corresponde à necessidade e ao perfil dos beneficiários.

Outro aspecto observado na relação entre servidores e clientes no âmbito do assentamento é a existência de um “perfil de cliente da reforma agrária” na concepção dos servidores e a tentativa dos beneficiários de se adequar a este perfil como forma de acessar as políticas de reforma agrária. Vale lembrar que este perfil não é definido exclusivamente pela normativa. Os servidores ressaltam que não é possível seguir a regra ao pé da letra e criam critérios que lhes permitam executar seu trabalho. O cliente que nem sempre vive e produz no lote, mas que dá assistência à terra e demonstra perfil de agricultor e vontade de trabalhar, atende aos critérios definidos como os mais próximos possíveis da norma. Nesse caso, os servidores usam a discricionariedade característica de burocratas que estão na linha de frente (Lipsky, 1980) para tornar possível a própria execução de seu trabalho. É essa discricionariedade que permite aos servidores aplicar normativas gerais a situações específicas, como as encontradas neste assentamento.

Também ativos no processo de efetivação da política, os clientes são capazes de identificar os critérios que não correspondem exatamente à norma, mas que os servidores utilizam para realizar seu trabalho. Porque têm competência para compreender e interpretar o papel exigido deles nessas situações, eles tomam todas as medidas que julgam necessárias para se ajustar ao “perfil de cliente da reforma agrária” e ter acesso às políticas do INCRA. Nesse caso, não é possível explicar a relação utilizando-se a noção de burocracia racional, que aplica políticas de forma impessoal e universal, ou a noção de cliente como passivo e sem agência sobre os burocratas¹²⁵. Vale lembrar que a prática de

¹²⁵ Lipsky (1980) argumenta que as ações dos burocratas do nível de rua não são significativamente influenciadas pelos clientes e que, portanto, eles não são uma variável relevante para explicar as características desta burocracia. Essa argumentação é sustentada pela visão de que os clientes não têm poder sobre o processo de efetivação das políticas porque geralmente são dependentes e não podem

oferecer comida, como galinha caipira e outras iguarias “da roça”, é parte do papel interpretado pelos “clientes da reforma agrária”. Se, por um lado, esse é o tratamento esperado por alguns servidores, por outro, as “oferendas” são também uma forma de agradecer a presença dos “doutores” do INCRA e de conquistar a simpatia deles para quando for necessário.

7.2.2 Fazendeiros, sem-terra e servidores

Outros aspectos da relação entre servidores e clientes podem ser observados em um trabalho de avaliação de benfeitorias que acompanhei em maio de 2012. A Divisão de Obtenção de Terras enviou uma equipe para dar prosseguimento ao processo de obtenção de uma área pautada pelo movimento social. A área é uma posse em terra pública contígua a um assentamento no município de São Félix do Xingu (o segundo maior município brasileiro em área) que está sendo reivindicada pelo movimento há aproximadamente quatro anos. Não se sabe exatamente quem é o suposto proprietário (ou proprietários)¹²⁶. As informações que os servidores me passaram antes da viagem é que dois posseiros diferentes tinham dado entrada no Programa Terra Legal para regularizar parte da área. Contudo, eles não sabiam eram prepostos para um mesmo latifundiário ou se de fato eram diferentes posses. De toda forma, a área já tinha sido decretada de interesse social para reforma agrária e agora os fazendeiros dificilmente conseguiriam ganhar o processo¹²⁷.

Quando solicitei autorização para acompanhar o trabalho, o servidor chefe da equipe me passou uma série de orientações sobre a viagem, para se certificar de que eu realmente queria ir. Disse-me que existe conflito na área e há poucos meses houve um caso de pistolagem, que a região ainda é uma espécie de “terra sem lei”. Depois, explicou que a

abrir mão dos benefícios oferecidos pelo Estado, pois não podem correr o risco de abandonar a interação com os burocratas.

¹²⁶ Na região é comum a existência de grandes posses não legalizadas em áreas públicas cujo posseiro é desconhecido. Os processos junto ao INCRA são conduzidos por advogados ou gerentes da fazenda. A incerteza quanto à suposta titularidade de muitas áreas é causa de conflito e alvo da ação do programa de regularização fundiária na Amazônia Legal, que regularia áreas de até x metros quadrados.

¹²⁷ O processo de obtenção de uma área pública é diferente do processo para uma propriedade titulada. Como não há a necessidade de desapropriação, o INCRA não precisa fazer uma vistoria para verificar se a propriedade é ou não produtiva. Faz-se apenas a avaliação de benfeitorias para, se for o caso, indenizar o posseiro.

viagem seria longa e que a estrada era muito ruim; na primeira vistoria que fizeram lá, durante o inverno, a caminhonete atolou e eles ficaram sozinhos na estrada por muitas horas, pois não há sinal de celular no local. Iríamos dormir em condições não confortáveis, em redes na varanda de algum barracão. Da última vez que foram, ficaram em um barraco cedido pelo gerente da fazenda mas levaram a própria comida, “*para não dizerem que os técnicos do INCRA estavam dormindo e comendo às custas do fazendeiro*”. Para realizar o trabalho deveríamos andar a pé ou de burro no sol durante todo o dia. Andaríamos em picadas (trilhas no meio da mata) e no meio do capim para fazer medição de cercas e procurar marcos feitos por topógrafos.

Além disso tudo, havia ainda uma questão complicada de tensão social. As famílias estavam acampadas em uma parte da fazenda após terem ocupado uma área maior e começado o processo de divisão de lotes. Houve conflito com o proprietário, algumas pessoas foram ameaçadas e um homem foi assassinado. As partes se reuniram com a Comissão de Combate à Violência no Campo e fizeram um acordo que determinou que as famílias ficassem acampadas em uma área menor enquanto o INCRA fazia os trabalhos de vistoria. O servidor explicou que o acordo estava sendo respeitado, mas havia acusações e trocas de ameaças constantes entre as partes. O prazo estabelecido pelo INCRA no acordo para concluir a avaliação de benfeitorias estava se esgotando e todos estavam muito ansiosos, “*com os nervos à flor da pele*”. Por isso, quanto menos expectativas déssemos a eles, melhor, para não prejudicar todo o processo. Após dar-me as orientações e ouvir minha confirmação de que iria acompanhar o trabalho, o servidor informou que sairíamos no dia seguinte às 5 horas da manhã.

A equipe designada para este trabalho pela chefia da Diretoria de Obtenção de Terras era composta por três servidores, um antigo e dois outros que ingressaram no INCRA após 2004. Os dois últimos eram engenheiros agrônomos, e o servidor mais antigo, que foi dirigindo a caminhonete, era técnico agrícola. Viajamos por aproximadamente oito horas em estrada de terra e paramos para almoçar na vila de um assentamento. A região pela qual passamos, conhecida como “Quatro Bocas”, é um conglomerado de assentamentos que se encontram em uma grande vila. O servidor mais antigo explica que aquela era uma vila antiga e que tinha crescido tanto que se tornara uma cidade. Os moradores estavam agora

lutando pela emancipação para se tornar um município independente. Ele já tinha trabalhado por anos naquela região e conhecia muito bem a estrada e os locais pelos quais passamos. Enquanto atravessávamos os assentamentos, ele contava uma pequena história sobre cada um, principalmente sobre os mais antigos.



Figura 62: Vila de PA na estrada



Figura 70: Estrada bloqueada por um caminhão que atolou

Ao chegarmos à propriedade, os servidores constataram que muita coisa havia mudado desde a última vez que estiveram lá, há três meses. Estavam construindo curral, pista de pouso para avião e cercas novas. Fomos à casa onde se hospedaram da outra vez, mas o peão informou que não poderíamos ficar lá agora e explicou como chegar à outra casa, onde estava o gerente. Ao chegarmos lá, havia cerca de dez homens trabalhando em uma construção ao lado da casa. Um rapaz de pele clara e olhos azuis veio nos receber – era o gerente da fazenda. Ele pediu aos homens que estavam terminando o trabalho na obra para nos ajudar a retirar a bagagem da caminhonete.

A casa era pequena, tinha quarto, sala, cozinha, banheiro e uma varanda. Eu e dois servidores nos acomodamos no quarto, que tinha três camas, e o outro servidor montou sua rede na varanda ao lado de fora. Já eram 17 horas. O gerente estava conversando com os homens em bancos improvisados em frente da casa. Um dos servidores perguntou-lhe como estava a situação com os sem-terra, se eles estavam incomodando muito. Ele respondeu que todo dia eles incomodam, que é uma chateação, não dá para fazer nada. É só colocar cerca que eles arrancam, matam o gado... O servidor responde que é difícil mesmo e pergunta sobre a liminar de reintegração de posse. O gerente explica que a liminar estava em cima da mesa do juiz para ele assinar, mas ele não queria assinar porque estava sendo ameaçado de morte. Disse ainda que há muita gente lá no acampamento que já tem terra e que está vendendo lote, *“e o INCRA ainda dá cesta para esses sem-vergonha, isso que eu não entendo”*. Observa que o INCRA parece favorecer os sem-terra, a baderna, porque dá cestas e quando eles chegam lá sempre são recebidos. Já para o fazendeiro é mais difícil ser recebido no INCRA. Um dos servidores discorda e diz que não é o INCRA, mas sim um ou outro servidor. O gerente relata, em tom de reprovação, o caso do Ouvidor Agrário, que de acordo com ele teria ido ao acampamento e incitado os sem-terra, dizendo que a terra já estava ganha.

Conta que eles vêm trabalhar para ele quando não têm cesta. Quando a cesta chega, eles ficam uns três meses sem trabalhar, e quando acaba, eles vêm procurar trabalho porque precisam comer. Diz com satisfação que conseguiu abrir os olhos de alguns acampados que agora vieram trabalhar permanentemente para ele. Todos aqueles homens que estavam trabalhando na construção antes eram dos sem-terra, mas depois foram contratados para

trabalhar como pedreiros: “*tem gente lá que é capacitado, tem curso de inseminação, sabe construir casa, são mestres de obra. Agora estão trabalhando aqui e estão bem melhor, ganhando o sustento deles, se alimentando, com uma vida melhor*”. Os homens agora estavam sentados em volta da varanda, comendo churrasco e tomando cerveja enquanto ouviam a fala do gerente. Alguns concordavam com a cabeça, e um senhor começou a contar sua história, a pedido do gerente. Saiu do acampamento porque tem quatro filhos para criar e todos são trabalhadores. Apontou para um de seus filhos que também estava lá e disse: “*Esse, por exemplo, é meu filho, e eu preciso cuidar dele. Sempre trabalhei de pedreiro, e depois vi que estava lá sendo desperdiçado e manipulado, e vim trabalhar aqui*”. O gerente complementou dizendo que lá eles estavam sendo iludidos.

Mais tarde fui conversar com a única mulher que trabalhava na casa. Ela arrumava tudo e fazia a comida; era esposa de um dos homens. Contou-me que vive na vila do assentamento ao lado, onde seu pai tem um lote. Este é seu terceiro companheiro, casou duas vezes antes, mas se separou por problema de alcoolismo dos maridos. Revela que seu atual companheiro estava junto com os sem-terra e depois veio trabalhar aqui. O gerente lhe pagou para que viesse, oferecia três mil reais e uma moto para quem quisesse sair de lá e vir trabalhar para ele. Contudo, algumas pessoas começaram a voltar para o acampamento e ele parou de fazer isso.

Após a conversa, eu e os servidores fomos à vila do PA mais próxima, comprar carne e ligar do posto telefônico. Na volta passamos em frente ao acampamento, e eles resolveram parar para “*me apresentar aos sem-terra*”. Antes de sair, havia dito ao chefe da equipe que queria acompanhar o trabalho deles e, se possível, visitar o acampamento e conversar com as lideranças. Chegamos de caminhonete e entramos por uma das ruas. O acampamento era formado por casas de madeira e algumas casas de palha cobertas por lona preta. Havia ruas, e as casas estavam dispostas de forma simétrica. Paramos na primeira casa e descemos da caminhonete. Um dos servidores perguntou a um homem que estava em frente à porta da casa se havia alguma liderança lá. O homem pegou a moto para buscar a liderança e minutos depois eles estavam de volta. Nesse intervalo um grande número de pessoas tinha se reunido em torno da caminhonete do INCRA. A liderança foi logo falando que estavam esperando o INCRA há dias para fazer o cadastramento das famílias. O servidor explicou

que não estavam lá para isso, mas sim para o trabalho de avaliação das benfeitorias. Apresentou-me à liderança como a “doutora” de Brasília que estava fazendo um estudo sobre o INCRA e que gostaria de conversar com eles. Marcamos para o dia seguinte, e ele disse que estariam me esperando às 7 horas da manhã.

Na manhã seguinte, quando íamos saindo o gerente nos abordou para dizer que estava havendo uma movimentação muito grande no acampamento, que convocaram uma reunião pesada para hoje lá, mandaram chamar gente da vila e de outros lugares. Ouviu dizer que estavam fazendo um estudo para saber o perfil dos sem-terra e perguntou se o servidor sabia do que se tratava. Ele explicou que não era nada demais, apenas uma reunião comigo, que estou estudando o INCRA. À noite o gerente viria me perguntar qual o motivo da reunião e sobre o que era minha pesquisa. No caminho até o acampamento o servidor me adverte novamente para que eu não fale nada que possa criar expectativas e que, caso eles me convidassem para almoçar, eu deveria aceitar o convite. Ele me deixa em um galpão grande que estava lotado e que tinha um palco montado com uma mesa, caixas de som e microfones. Desci da caminhonete, e ele me falou que hoje quem iria coordenar a reunião seria eu; ele voltaria para me buscar por volta de meio-dia.

A liderança com quem conversei no dia anterior me acompanhou até o palco. Subimos, sentamo-nos, e ele conversou brevemente comigo. Contou-me a história da atual comissão que coordena o acampamento, da qual faz parte, e eu disse que estava lá porque gostaria de saber a história deles, como eles chegaram aqui e o que pleiteavam. Após essa breve conversa, ele abriu a reunião contando a história de como tudo lá começou, com o assassinato de um vereador do PT que lutava pela criação de um assentamento na área e foi morto a mando do antigo proprietário da fazenda, há aproximadamente cinco anos. Anteriormente, uma associação representava o acampamento, mas o presidente os havia abandonado e agora eles formaram uma comissão, com o auxílio da CPT, para continuar a luta das 180 famílias que estão lá. Informou que o objetivo deles é pleitear um pedaço de terra, por isso estão acampados com suas famílias. Contudo, irregularidades vêm sendo cometidas por parte do fazendeiro. Cinco pistoleiros vieram ao acampamento ameaçar as pessoas e deram tiros para cima; um deles era o gerente da fazenda.

Em seguida, a liderança começa a falar sobre o INCRA:

“O discurso sobre o processo de reforma agrária do INCRA é muito bonito. Não queremos julgar autoridades, mas essa área aqui é muito longe. Se o INCRA não tomar de conta, as pessoas morrem. A reforma agrária tem que ser tratada com seriedade, mas o pessoal tem que saber que o INCRA vai agir. O papel do INCRA é vir, intervir e passar o processo para o juiz. Sinto muito falar isso para a senhora, mas o INCRA aqui é lento. O INCRA tem o papel de fazer estradas, mas não faz. Nós viemos aqui não invadir essa terra, mas estamos aqui pleiteando. Pedimos que o INCRA agilize, aja com rapidez, porque às vezes falta recurso de Marabá e falta recurso de Brasília. Mas o objetivo do INCRA é trabalhar para o pessoal, e nós somos o pessoal e estamos aqui. Nós somos clientes da reforma agrária e estamos pleiteando terra. Eu queria que o INCRA tivesse um olhar mais com carinho aqui. Não estou aqui dizendo que o INCRA não é um órgão sério... Não aguentamos mais ficar debaixo da lona, não aguentamos mais a pressão do proprietário. (...) O que eu quero pedir à senhora é que passasse uma energia aqui, de luz, para todos. Porque aqui estamos comparados ao pessoal do Haiti ou pior, sem energia, sem escola, sem saúde, sem comida, só temos água, que nisso somos abençoados. Nosso trabalho aqui é difícil, não temos briga aqui com ninguém, nossa briga é com o INCRA. Muitas vezes sai nos jornais que somos baderneiros, mas queremos que a paz se estabeleça, e a paz só vai se estabelecer se o INCRA der um parecer. Se não tiver as autoridades aqui, não vai resolver” (Liderança de Acampamento, reunião no município de São Félix de Xingu em 23/5/2012).

Depois dessa fala, peço o microfone para me apresentar. Esclareço que não sou do INCRA, mas sim da Universidade de Brasília, onde temos um grupo de estudos sobre movimentos sociais e sobre a questão da terra. Disse que estava ali porque estou fazendo uma pesquisa sobre o INCRA e gostaria de ouvi-los sobre a história do acampamento. Em seguida, várias pessoas pediram o microfone e aproveitaram para criticar o trabalho do INCRA na região, ao tempo que ressaltavam sua experiência de sofrimento e de luta no acampamento – como legitimadoras de seu direito a ganhar terra.

Como no caso dos assentados descritos na seção acima, estas famílias acampadas sabem exatamente quais são as características do perfil de clientes da reforma agrária a que o INCRA atende e ressaltam sua adequação a este perfil sempre que podem. Alguns exemplos são as menções ao fato de que querem terra para plantar; de que têm o sonho de ter um pedaço de chão para alimentar a família depois de tantos anos trabalhando para os outros; de que estão sofrendo debaixo da lona preta no acampamento e resistindo à violência dos pistoleiros; e de que não são baderneiros nem invasores, mas sim trabalhadores que querem ter a chance de plantar e produzir na terra.

Os relatos que criticavam o trabalho do INCRA também indicavam que os acampados entendiam que cuidar deles era responsabilidade do órgão. Estar do lado deles, e não do lado do fazendeiro, era o que se esperava. As falas a seguir sugerem uma relação paternal com a autarquia, que em alguns casos é correspondida pela forma como os servidores, principalmente os chefes, tratam os clientes. Voltarei a isso na seção seguinte:

“O pessoal do INCRA trabalha com o trabalhador rural, trabalhador, agricultor. Por que eles não vêm para o nosso acampamento? Por que vêm e ficam na fazenda e tomam café com o fazendeiro? Não é o INCRA que corta a terra, não deveria ser uma coisa contraditória” (Acampado em acampamento no município de São Félix do Xingu).

“O Brasil é conhecido como um país de muita terra, mas é representado como um país de sem-terra. Nós somos o povo do INCRA, e infelizmente o INCRA não quer tomar conta” (Acampado em acampamento no município de São Félix do Xingu).

Algumas das falas também pediam que eu fizesse alguma coisa para ajudar a luta deles:

“Queria que você passasse para o pessoal de Brasília as coisas que acontecem aqui...”

“O dono desta fazenda está longe, em Goiás. Vamos ficar aqui, vamos lutar porque somos brasileiros. Vamos mostrar que estamos aqui e que tem gente lutando.”

“Leve isso para fora e mostre para as autoridades que aqui não tem bandido. Nós queremos um pedaço de terra. Quando a senhora chegar lá, represente esse povo sofrido que luta por um pedaço de terra. Fale para a Presidenta.”

“Há algumas lentidões do órgão público. Você está lá, você sabe. O objetivo desse povo aqui é esse. Leve a sua pesquisa para lá, se possível leve isso.”

Depois da reunião, a liderança me leva até a casa de alguns acampados para conhecer o acampamento e ouvir histórias individuais. Uma das líderes me convidou para almoçar em sua casa; enquanto preparava o almoço, contou-me que os atuais membros da comissão são ligados à CPT e assumiram a coordenação do acampamento depois que o presidente foi embora com a promessa do fazendeiro, que lhe teria oferecido uma terra em Anapu. Diante desta situação, os padres da CPT que atuam na região os orientaram para que organizassem outra representação e chamaram algumas pessoas para ajudar. Entre elas a liderança que havia conduzido a reunião. Ele, que também participa da conversa, conta que é professor no acampamento e que veio para auxiliar na formação da comissão. Já tinham experiência de militância na Igreja e trabalharam com educação em aldeias indígenas. Conta que assim como a maioria das famílias acampadas, ele é filiado ao PT, e relata o dilema atual da comissão. Trata-se de uma comissão provisória, já que a associação anterior continua existindo formalmente. Mas, felizmente, o Doutor Gercino, Ouvidor Agrário Nacional, tinha reconhecido a legitimidade da comissão deles como representante dos acampados, em uma reunião recente no INCRA.

Ao meio-dia os servidores foram me buscar no acampamento e continuei acompanhando o trabalho deles de avaliação de benfeitorias até o final da semana. Quando fomos embora eles me explicaram porque é necessária tanta cautela ao lidar com famílias acampadas. Elas estão há muito tempo vivendo em condições precárias e utilizam tudo o que podem para pressionar o INCRA. É preciso tomar cuidado com tudo que se fala porque muitas vezes os sem-terra pegam as falas dos servidores e distorcem. Eles citam exemplos de trabalhos de vistorias que fizeram nas quais os fazendeiros os acusaram de ter mandado o movimento invadir. Às vezes os acampados falam isso para se legitimar, mas de acordo com os servidores isso prejudica a imagem deles e a imagem do INCRA. Queixam-se

também de que devido à pressão que o órgão sofre acabam fazendo o trabalho a reboque dos movimentos. Quando vão fazer cadastramento algumas lideranças exigem que determinadas pessoas sejam cadastradas, não obstante os critérios da normativa (NE 45) que devem seguir neste tipo de trabalho.

O relato desta viagem com a equipe da Divisão de Obtenção de Terras buscou mostrar como se dá a relação entre servidores e clientes no âmbito do acampamento, onde os técnicos têm de lidar tanto com os fazendeiros quanto com os acampados. O trabalho dos técnicos é executado sob a pressão de ter de mediar entre dois lados que estão em conflito. Para que o trabalho seja realizado é necessário que algum representante do proprietário acompanhe os servidores, indicando-lhes o caminho. Contudo, este trabalho que requer a ajuda do fazendeiro tem justamente o propósito de retirar dele a propriedade e distribuí-la para os sem-terra, que no mais das vezes são considerados como “inimigos” ou “opponentes”. Nestas condições, a execução deste tipo de serviço exige dos servidores muita habilidade para mediar e apaziguar possíveis situações de tensão que podem se desdobrar em conflitos com graves implicações – sobretudo no contexto desta região, onde as práticas de pistolagem ainda são comuns e o alcance do Estado ainda é deficiente.

Cabe observar que nem todos os servidores têm a mesma posição quanto aos movimentos sociais e quanto aos fazendeiros. Quando se compara a experiência descrita aqui com o caso da relação entre lideranças e servidores observada nos atendimentos da Ouvidoria Agrária e discutida no capítulo anterior, é possível notar diferenças marcantes. Nesse contexto está a crítica que o gerente da fazenda fez ao servidor sobre o comportamento do Ouvidor Agrário em sua visita ao acampamento e a observação do servidor de que o tratamento no INCRA pode ser diferente de acordo com o técnico. Por mais cautelosas que sejam ao lidar com situações de conflito social, as pessoas têm posições e preferências e não há como eliminá-las durante a execução do trabalho. Este nem sempre pode ser realizado de forma racional e impessoal, sobretudo quando se trata de temas tão polarizados como o da reforma agrária.

Outro aspecto importante da relação entre servidores e clientes que aparece aqui é a visão que os acampados e o gerente da fazenda têm sobre o INCRA. Enquanto os

primeiros se identificam como “*o povo do INCRA*” e entendem que a autarquia tem responsabilidade sobre eles, o gerente da fazenda argumenta que o INCRA é parcial quanto ao tratamento dos fazendeiros, que não têm a mesma voz e o mesmo prestígio no órgão, se comparados aos sem-terra. As críticas que os acampados fazem à autarquia tem como mote o fato de que ela não estaria cumprindo com sua responsabilidade em relação aos trabalhadores rurais, que são “*os clientes do INCRA*”.

A seção a seguir se debruça mais sobre este aspecto “paternal” da relação entre o INCRA e os clientes e traz mais dados sobre a interação entre servidores e presidentes de associação, no âmbito do assentamento.

7.2.3 A parceria com as associações

A seguir, relato algumas experiências de viagem com o chefe de uma das Unidades Avançadas, um servidor que está no INCRA desde o início dos anos 1980 e que exerce o cargo de chefia há quase duas décadas. Ao longo de uma semana durante o mês de março, acompanhei-o em visitas a diferentes assentamentos no município de Novo Repartimento, um dos municípios com maior concentração de assentados da região. As visitas, realizadas ao longo do mês de março, tinham vários propósitos: entrega de CCU, reuniões informativas de novas orientações sobre distribuição de crédito, e acompanhamento do início de um trabalho de cadastramento. Outros momentos destas viagens foram trabalhados no capítulo 5.

A agenda de viagens começou com uma visita à sede do STR na cidade de Novo Repartimento. O presidente do sindicato, que é atualmente filiado à FETRAF, havia organizado uma reunião entre o chefe do INCRA e os presidentes de associação de vários assentamentos do município que estavam com problemas relacionados à aplicação dos créditos do INCRA. A reunião foi realizada no auditório do sindicato, e a liderança sindical cobrou do chefe do INCRA providências quanto aos trabalhos que eles estavam esperando nos assentamentos, como a construção de casas e de estradas. O servidor começou sua fala parabenizando o presidente do sindicato pela reforma da sede do STR e se justificando pela ausência e atraso na execução de alguns serviços. Comentou que

atualmente o INCRA estava passando por um processo de reformulação e a SR estava recebendo informações sobre o Planejamento Estratégico realizado em Brasília no início do ano – o que infelizmente tinha sido interrompido pela ocupação da SR¹²⁸.



Figura 63: Reunião no STR de Novo Repartimento

O chefe da Unidade faz um histórico das ações do INCRA no último ano, destacando a importância da mobilização dos trabalhadores em junho de 2011: *“Não sei se vocês têm conhecimento, mas ano passado houve aquela ocupação em Marabá, onde os trabalhadores, em número bem significativo, se uniram com suas lideranças e ali acamparam, e conseguiram acampar por mais de um mês. Conseguiram trazer o presidente do INCRA, depois conseguiram uma reunião em Brasília com o Ministro da Reforma Agrária, e depois conseguiram um compromisso de que seriam liberados para Marabá recursos para atender ATEs, desapropriação, infraestrutura, entre outras coisas. Então melhorou, e tudo isso foi luta dos trabalhadores naquele acampamento”*. Ele voltaria a mencionar as conquistas da luta dos trabalhadores nas reuniões realizadas em todos os assentamentos que visitamos.

¹²⁸ Ver capítulo 6.

Ao final da reunião, a liderança sindical montou uma pequena agenda de reuniões nas associações dos assentamentos, que foi confirmada com os presidentes que estavam presentes. O sindicato é muito frequentado por presidentes de associação que representam os assentados, grande parte da base do STR. Além de articular reuniões, encaminhar demandas e providenciar declarações – como as apresentadas ao INCRA para dar entrada ao pedido de aposentadoria –, o sindicato oferece serviços como tratamento odontológico. O atual presidente do sindicato é militante do PT e faz parte da tendência que indica cargos de gestores para o INCRA. Isso significa que em uma rede complexa de composição de forças políticas assimétricas ele pode ter alguma influência sobre a decisão em torno da indicação do chefe da Unidade Avançada, assim como outras lideranças que conformam a base do partido têm influência sobre as decisões de nomeação de outros gestores da SR. Isso explica em parte por que a relação entre o servidor chefe e o presidente do sindicato tem um caráter de cobrança.

Seguindo a agenda planejada, começamos as viagens aos assentamentos. As reuniões geralmente eram realizadas na porta da casa dos presidentes de associação ou em galpões no PA. A programação, que tomava todo o dia, sempre incluía um almoço providenciado pelas mulheres dos presidentes e outras ajudantes. Todas as reuniões foram conduzidas da seguinte forma: primeiramente, o presidente da associação fazia a abertura e agradecia a presença do Chefe do INCRA; depois, passava a palavra para ele, que fazia um pequeno discurso sobre as ações do órgão e dava justificativas sobre o atraso na realização de alguns serviços. Em seguida, eram feitas perguntas pelos assentados, respondidas tanto pelo servidor como pelo presidente.

As falas do chefe da Unidade, reproduzidas a seguir, ajudam a elucidar alguns aspectos da relação entre servidores e assentados. A primeira é um trecho de um discurso mais longo, no qual o servidor apresenta o trabalho que vem sendo feito pelo INCRA no assentamento e as dificuldades que o órgão enfrenta. Mais especificamente, ele ressalta que a clientela da Unidade é muito grande para o número de servidores que trabalham lá. É possível notar uma associação entre o trabalho do INCRA nos assentamentos com o trabalho de um pai que cuida de seus filhos:

“Ao todo são 91 projetos de assentamentos, 16 mil famílias para a gente cuidar. É como meu pai, que trabalhou muito e fez dez filhos para cuidar. Agora tá todo mundo criado. Mas naquela época talvez não tivesse o cuidado que tem hoje, né? Então não é fácil para a gente dar assistência a todos os assentamentos com o número de servidores que nós somos lá na Unidade. E aí todos os presidentes, com razão, reivindicam a presença do INCRA. A gente tem procurado se fazer presente através do colega que trabalha no assentamento. No ano passado eles estiveram aqui fazendo levantamento”.

Em seguida, na mesma fala, ele esclarece que o INCRA atualmente não é o único responsável pela reforma agrária, e tece uma comparação com o trabalho do INCRA na época da colonização da Transamazônica:

“A reforma agrária não é obrigação só do INCRA, não. Reforma agrária é um conjunto de medidas, de ações que têm que ser implementadas e que não é privilégio só do INCRA. Foi no passado, na Transamazônica. O INCRA naquela época, na política do governo de “integrar para não entregar”, assentava. A pessoa tinha uma casa, tinha uma ajuda de custo, e aí o pessoal brinca, até missa e padre o INCRA contratava. Isso era coisa do passado; acabou”.

Nesse caso, tenta-se retirar uma parcela de responsabilidade do INCRA, embora ainda se reconheça que o órgão deve dar assistência aos clientes. É interessante contrastar as falas acima com as falas dos acampados citadas na seção anterior que se identificam como “o povo do INCRA”, de quem o órgão “tem que tomar conta”. Há nestes casos uma identificação do INCRA como responsável pelo colono, categoria utilizada por alguns servidores antigos e por alguns assentados que guarda relação com o papel que o INCRA exerceu durante a colonização. Isso indica que a mudança institucional que faz da reforma agrária atribuição também de outros órgãos públicos pode demorar a ser apreendida por quem aprendeu a trabalhar e a ser beneficiário destas políticas num outro contexto e formato de Estado.

As falas do servidor chefe e dos presidentes de associação nas reuniões que acompanhei também elucidam outro aspecto da relação: a importância das associações para o trabalho

do INCRA nos assentamentos. Em uma das viagens tivemos de dormir no PA, que era muito longe da sede da Unidade Avançada. O presidente da associação com a qual estava agendada a reunião naquela semana nos recebeu em sua casa e nos acomodou durante a noite. A reunião com a associação foi no dia seguinte pela manhã. Eis a primeira fala do chefe do INCRA:

“Queremos agradecer a acolhida, como sempre, de todos, mas principalmente do presidente da associação e sua esposa, que nos receberam muito bem, nos acomodaram lá. Assim como todos, quando alguém do INCRA chega em suas casas são muito bem recebidos. E nós queremos retribuir também, procurando fazer nossa parte para que possamos estar resolvendo ou pelo menos amenizando a situação de cada um”.

É comum que os servidores se hospedem na casa de presidentes de associação nos assentamentos da área de abrangência da SR(27). Como a maioria dos assentamentos é distante das sedes do INCRA, torna-se inviável ir e voltar em um mesmo dia durante a realização de um trabalho de campo. Portanto, a acomodação dos servidores no assentamento é geralmente responsabilidade do presidente da associação, seja em sua casa ou em outro local. É também responsabilidade do presidente providenciar refeições para os servidores quando eles estão no acampamento, mesmo que seja na casa de outro assentado.

As associações, representadas por seus respectivos presidentes, têm papel fundamental para o trabalho dos técnicos do INCRA. Isso fica claro nesta fala do chefe da Unidade durante a mesma reunião:

“Fechamos um acordo lá no sindicato, o INCRA só vai fazer esse trabalho se o presidente da associação estiver junto. Se ele não estiver junto, ele não vai fazer naquela associação, ele vai passar para outra. É importante a presença do presidente da associação porque ele conhece muito mais do que nós do INCRA. Ele tem conhecimento muito melhor das situações porque ele mora aqui, ele vivencia, está no dia a dia”.



Figura 64: Reunião com associação de assentados

Mais adiante, o servidor explica por que é importante a organização no âmbito dos assentamentos, comparando-a com a organização dos movimentos no nível regional, que sempre auxiliou o trabalho do INCRA. Ele considera os trabalhadores rurais como parceiros do INCRA e ressalta que a organização no nível do assentamento é importante porque faz com que os benefícios cheguem mais rapidamente aos clientes:

“Em todas as reuniões com o sindicato, eu sempre falo que nós precisamos nos organizar. Quer dizer, quando eu falo nós estou colocando os trabalhadores e o INCRA também. Porque nós somos parceiros. Ai do INCRA se não fosse os trabalhadores; não tinha INCRA, né? Por isso nós nos tornamos parceiros. Claro que quando chega aquele momento que os nossos parceiros, que são vocês, tem que brigar com o INCRA, vão brigar. Vão acampar, como acamparam ano passado em Marabá. E conseguiram até recursos que naquele momento não existiam, como conseguiram também balançar Brasília para que o INCRA pudesse comprar duzentas viaturas. E comprou, inclusive a gente conseguiu 13 em Marabá. Isso tudo foi fruto daquela mobilização de vocês, através das lideranças que se uniram, a FETRAF, FETAGRI e MST. Porque têm os movimentos sociais, né? Ai cada um fica cuidando dos seus, mas quando é para buscar as coisas eles se unem e vão

para a luta. E nem por isso nós vamos ficar com raiva, pelo contrário, a gente sabe que muitas coisas vieram através dessas lutas. Então é muito importante que essa organização, tanto lá dos movimentos sociais, das lideranças, também aconteça aqui. O que facilita até o trabalho da associação, do INCRA, e o benefício vai chegar muito mais rápido para todo mundo”.

O presidente da associação também confirma o papel relevante dos trabalhadores organizados para que as políticas do INCRA sejam executadas:

“Vocês podem se organizar e começar a encaminhar as demandas para o INCRA. Porque uma coisa é vocês ficarem esperando o INCRA vir aqui, outra coisa é vocês começarem a se antecipar. Porque os servidores lá, a gente às vezes xinga, briga, mas eles têm a boa vontade de vir também, só que não depende só deles. Tem vez que não tem a viatura, né? Vocês acham que demora muito, mas sem a gente estar indo lá, correndo atrás, demora mais”.

As falas acima demonstram a importância dos presidentes de associação como mediadores (Neves, 1999; Neves, 2008) do trabalho do INCRA nos assentamentos. Essa mediação é tida como parte da “relação de parceria” pelo servidor chefe. Assim como o trabalho de seleção de propriedades e de seleção de famílias depende dos movimentos, o trabalho dos técnicos nos assentamentos depende do acompanhamento do presidente da associação.

Na última viagem que fiz com o chefe da Unidade Avançada, uma equipe que iria fazer trabalho de levantamento ocupacional e de cadastramento no assentamento nos acompanhou. Fomos em duas caminhonetes, pois o trabalho deles duraria duas semanas e nós voltaríamos no dia seguinte. Quando chegamos à primeira vila do PA a esposa do presidente da associação estava nos esperando com duas panelas grandes e outras coisas que tinha comprado na vila. O servidor que tinha ido fazer o trabalho e o motorista que o acompanhava saíram da caminhonete para ajudá-la e lhe deram carona até a próxima vila. Os dois servidores, o técnico e o motorista, são antigos conhecidos da mulher e do presidente da associação. Eles frequentemente passam temporadas neste assentamento,

pois constituem uma das equipes responsáveis por ele. Ao chegarmos à outra vila, os dois foram visitar alguns amigos e no caminho pararam para conversar com praticamente todas as pessoas que encontraram.



Figura 65: Vila do PA

A reunião com a associação foi realizada na manhã seguinte em um galpão que antes era a sede de um bar gerenciado pelo presidente da associação e por sua esposa. A construção ficava na beira da estrada, e era possível ver as pessoas vindo de longe para a reunião, a pé ou de moto. Aos poucos os assentados foram chegando e se acomodando em cadeiras de plástico improvisadas. O presidente e sua esposa tinham montado algumas mesas com cadeiras para os servidores do INCRA, e enquanto as pessoas iam chegando ele deu início à reunião.

O chefe da Unidade foi o primeiro a falar e explicou que a implementação das políticas de crédito habitação pela SR passariam por algumas mudanças. A partir de agora o INCRA iria fornecer apenas material; entregar a casa pronta “na chave” não seria mais responsabilidade do órgão. Os assentados deveriam se organizar e contratar um pedreiro para a construção. Dois dias antes, os servidores tinham debatido o tema na sede da Unidade. Era do entendimento do coordenador do crédito habitação, que ressaltou que o

nome oficial era “Crédito para Aquisição de Material de Construção (AMC)”, que o INCRA teria o papel apenas de fornecer o material. Alguns servidores discordaram dizendo que sempre entregaram a casa pronta e que os assentados não iriam aceitar essa mudança. Entregar apenas material não funcionava porque nas vezes em que eles fizeram isso, os tijolos, telhas e cimento foram roubados ou desviados no assentamento, e a responsabilidade recaiu sobre o técnico que liberou os recursos.



Figura 66: Material para construção de casas com o crédito do INCRA

Depois de uma longa discussão na Unidade, o chefe repassou aos assentados as novas orientações para a utilização do crédito habitação. Parte destas orientações havia saído da reunião com os servidores, na qual não houve consenso. Conseqüentemente, parte dos técnicos que deveriam implementar a política discordava das novas orientações a partir das quais ela deveria ser feita. É importante notar que embora exista uma normativa nacional¹²⁹, há ainda espaço para diferentes interpretações no que diz respeito à forma de execução local da política. Nesses casos pode haver dissenso entre os servidores sobre qual é a melhor forma de realizar o trabalho, e a ação de cada um dos burocratas que atuam na

¹²⁹ As normativas que atualmente orientam a política de distribuição de crédito pelo INCRA são as Normas de Execução 79 (2008), 84 e 85 (2009) e a Instrução Normativa 54 (2009).

linha de frente da implementação da política conta sempre com certo grau de discricionariedade.

Quando o chefe da Unidade terminou sua fala, algumas dúvidas surgiram. Um rapaz que havia entrado no lote recentemente queria saber como ia ficar sua situação, já que o ocupante anterior tinha recebido o crédito habitação e construiu a casa na vila, fora do lote. Agora ele estava morando no lote, sem casa, e não podia pegar o benefício no INCRA, que já construiu uma casa para o beneficiário anterior. Além disso, o beneficiário que lhe transferiu o lote teria transferido a casa para outra pessoa, que ele nem sabia quem era.

O servidor respondeu que, em primeiro lugar, a casa deveria ter sido construída no lote, embora reconhecesse que muitos beneficiários construíram casas na vila por orientação equivocada de alguns servidores do INCRA na época. Não há nada que ele possa fazer quanto a isso, já que o cliente que construiu a casa fora do lote agiu em contrariedade com a norma. Em segundo lugar, transferir parcelas de assentamento sem anuência do INCRA também é errado. O beneficiário que sai do lote deve comunicar ao INCRA antes, e a família que se mudou para o lote deve passar pelo processo de seleção e cadastro. Disse ainda que desde a publicação da IN 47, em 2008, eles não podem mais cadastrar beneficiários que estão em situação irregular, já que a compra e venda de parcelas é proibida. Trouxe uns cartazes enviados pelo INCRA Sede como parte de uma campanha contra a venda de lotes e pediu que o presidente da associação os distribuísse em locais visíveis do assentamento.



Figura 67: Cartaz da campanha contra a venda de lotes

A segunda pergunta é de uma senhora. Ela explica que o marido a havia abandonado e agora ela morava com outro colono do assentamento. Contudo, o lote dela estava no nome do marido, e a casa, onde morava seu filho, estava localizada na vila. Ela queria regularizar sua situação e entrar na RB como titular do lote. Também queria que a casa ficasse no nome do filho. Esse questionamento gerou uma série de considerações por parte do chefe do INCRA. Primeiramente, ele questionou se a mulher morava no lote dela ou no lote do atual companheiro. Ela explicou que morava com ele, porque na terra dela não havia casa. O servidor disse que só poderia colocar o nome dela como titular da terra caso ela morasse e produzisse no próprio lote; caso contrário, configuraria abandono e o INCRA poderia retomar a parcela e colocar outro beneficiário.

O presidente da associação então interveio e disse que o INCRA não podia fazer isso, pois aquela senhora morava no assentamento há duas décadas e todos a conhecem lá. O órgão não podia tomar a terra dela porque isso era uma injustiça. O servidor sugere então que a senhora seja cadastrada como cônjuge do beneficiário com quem estava vivendo. Isso, porém, não era possível porque ele era casado no civil com outra pessoa, e o nome da ex-esposa dele estava em RB, já que eles não tinham se separado formalmente. Após muita discussão, o presidente da associação pediu que os servidores visitassem a parcela da senhora e conversassem com ela com mais calma depois. Os técnicos concordaram, mas advertiram que o problema da casa que estava com o filho não teria como ser resolvido.

Ao final da rodada de perguntas e respostas com o chefe da Unidade, foi a vez de o servidor responsável pelo PA falar. Antes de começar sua fala ele pediu licença para ler um trecho da Bíblia que carregava consigo. Após a leitura, começou a explicar como seria realizado seu trabalho. Cadastraria apenas pessoas em situação regular e com perfil de cliente da reforma agrária. Nesse momento, pegou a IN 47 e leu em voz alta o que era ocupação regular e o que era ocupação irregular (ver conceitos da normativa na tabela 31).

Após a leitura, o servidor informou que para saber se a pessoa era cliente e se a ocupação era regular ele iria fazer algumas perguntas aos candidatos e “puxar a língua” deles. Não cadastraria famílias que tivessem comprado lote após 2008 porque a normativa é clara quanto a isso. Mas cada caso é um caso, e ele iria analisar todos. Quem tivesse entrado na parcela antes de 2008 e tivesse perfil, ele iria cadastrar, mas em casos que iam de encontro à norma, ele iria fazer um relatório e mandar para a chefia, pois não queria ser punido depois por ter feito coisa errada. Lembrou a todos que o cadastro não leva ao direito imediato da família sobre a parcela. Ele iria preencher a ficha de cadastramento e encaminhar ao servidor responsável pelo SIPRA, que iria jogar os dados do candidato no sistema.

04 - OUTRAS INFORMAÇÕES DA UNIDADE FAMILIAR

01 FAZ PARTE DE ACAMPAMENTO DE TRABALHADORES RURAIS, TERRA INDÍGENA OU OUTRA COMUNIDADE SOCIAL?		02 É PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL EM OBTENÇÃO?	
<input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM, CÓDIGO DA COMUNIDADE SOCIAL: _____		<input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM	
03 É PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL RURAL COMPROVADAMENTE INSUFICIENTE PARA O SUSTENTO PRÓPRIO OU DE SUA FAMÍLIA?			
<input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM, COM ÁREA INFERIOR A UM MÓDULO <input type="checkbox"/> SIM, COM ÁREA IGUAL OU SUPERIOR A UM MÓDULO			
04 É TRABALHADOR RURAL ASSALARIADO, POSSEIRO, PARCEIRO, ARRENDATÁRIO, FORNEIRO OU SEM TERRA?			
<input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM, FORA DO IMÓVEL EM OBTENÇÃO <input type="checkbox"/> SIM NO IMÓVEL EM OBTENÇÃO. HÁ QUANTO TEMPO MORAR? _____ ANOS _____ MESES			
05 NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, HÁ QUANTO TEMPO TRABALHA NA ATIVIDADE AGRÍCOLA?		06 MORAR NO MUNICÍPIO DO IMÓVEL EM OBTENÇÃO?	
_____ ANOS _____ MESES		<input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM	
07 INFORMAR O Nº DE PESSOAS QUE RESIDEM NA MESMA CASA/DOMICÍLIO, FAZENDO PARTE DESTA CADASTRO		08 NÍVEL DE ESCOLARIDADE DAS PESSOAS QUE RESIDEM NA MESMA CASA/DOMICÍLIO?	
QUANTAS PESSOAS ENTRE 0 ANO E 6 ANOS INCOMPLETOS? _____ QUANTAS PESSOAS ENTRE 6 ANOS E 14 ANOS INCOMPLETOS? _____ QUANTAS PESSOAS ENTRE 14 ANOS E 21 ANOS INCOMPLETOS? _____ QUANTAS PESSOAS A PARTIR DE 21 ANOS COMPLETOS? _____		QUANTOS TÊM ENSINO FUNDAMENTAL _____ QUANTOS TÊM ENSINO MÉDIO _____ QUANTOS TÊM ENSINO SUPERIOR _____	
		09 SITUAÇÃO CONJUGAL	
		<input type="checkbox"/> CÔNJUGE <input type="checkbox"/> COMPANHEIRO	

05 - ENDEREÇO

01 MUNICÍPIO DE MORADIA _____ UF _____ DDD _____ TELEFONE DE CONTATO _____

06 - DECLARAÇÃO

DECLARO SEREM VERDADEIRAS TODAS AS INFORMAÇÕES PRESTADAS.

LOCAL _____	DATA _____	ASSINATURA DA MULHER CANDIDATA _____	IMPRESSÃO DIGITAL
LOCAL _____	DATA _____	ASSINATURA DO HOMEM CANDIDATO _____	

07 - RESPONSÁVEL PELA ENTREVISTA

LOCAL _____ DATA _____ ASSINATURA DO(A) ENTREVISTADOR(A) _____ CPF _____

ORIENTAÇÕES GERAIS

I - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- Código Civil Brasileiro;
- Código Penal Brasileiro;
- Lei nº 4.504, de 30 de dezembro de 1954 (Estatuto da Terra);
- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;
- Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, e
- Portaria INCRA/PNº 981, de 02 de outubro de 2003.

II - NÃO PODERÁ PARTICIPAR DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA AQUELE CANDIDATO(A) QUE:

- a) estiver situado fora dos limites etários da legislação especificada em vigor, esclarecendo que os maiores de dezesseis anos e menores de doze anos devem obedecer a exigência do art. 4º, Livro I, Título I, Capítulo I do Código Civil Brasileiro, que preconiza que nesta faixa etária todos podem praticar atos e contrair obrigações, desde que representado na forma da legislação civil, ressalvada a hipótese de emancipação, art. 5º, Livro I, Título I, Capítulo I do Código Civil Brasileiro;
- b) exercer função pública autárquica ou em órgão paraestatais civis ou militares, ou estar investido de atribuições fiscais e parafiscais da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando a unidade familiar;
- c) auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais do conjunto familiar;
- d) proprietário(a), quotista, sócio(a) ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- e) agricultor(a) com área igual ou superior a um módulo rural estabelecido na lei nº 4.504/54 Estatuto da Terra, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- f) ex-beneficiário(a) ou beneficiária(o) de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projeto de assentamento oficial ou outros assentamentos rurais de responsabilidade do órgão público, de acordo com a lei nº 8.629/93, enquadrando a unidade familiar, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA;
- g) portadora(o) de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvada os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;
- h) estrangeiro(a) não naturalizado(a), enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- i) possuir antecedentes criminais, com sentença definitiva transitada em julgado e pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o(a) candidato(a) faça parte de programa governamental de recuperação e readaptação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmadas com órgão ou entidades federais ou estaduais;
- j) aposentado(a) por invalidez (quando os dois integrantes da unidade familiar estiverem enquadrados);
- k) omitir neste instrumento declaração que dele devia constar, ou nele inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante para Seleção ao Programa Nacional de Reforma Agrária.
- m) A família candidata que omitir ou declarar falsa condição civil será eliminada da participação na seleção ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

III - DOCUMENTAÇÃO OBRIGATORIA PARA MULHER CANDIDATA E/OU HOMEM CANDIDATO:

- a) CARTEIRA DE IDENTIDADE, b) CARTEIRA DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL - CTPS; c) CERTIFICADO DE RESERVISTA, (conforme o caso); e
- d) CADASTRO DE PESSOA FÍSICA - CPF

IV - DOCUMENTAÇÃO OBRIGATORIA PARA ESTADO CIVIL CASADO:

- a) Certidão de Casamento.

V - DOCUMENTAÇÃO OBRIGATORIA PARA UNIÃO ESTÁVEL:

- a) Declaração de União Estável.

VI - A inscrição ora realizada não cria direito subjetivo ao(a) candidato(a) a ser assentado(a) em projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária implementado pelo INCRA.

VERSÃO SIPRA 2006 - DTI

Figura 69: Formulário de Cadastramento (verso)

Depois dessas explicações, o servidor começou o trabalho de cadastramento. Trocou a mesa de lugar para poder conectar seu computador na tomada, colocou duas cadeiras em frente, para os clientes, e sentou-se do outro lado da mesa. Ligou o computador na tomada, mas estava sem energia. Havia chovido durante a noite, e a energia daquela área do PA caíra. A esposa do presidente da associação lembrou que eles tinham um motor a óleo diesel, que usavam no bar quando não havia luz. Estava guardado no armário do galpão, e os homens o pegaram e posicionaram próximo à caminhonete do INCRA. Iam utilizar o combustível da caminhonete para ligar o motor. Após algumas tentativas, o presidente da associação juntamente com o motorista do INCRA conseguiram fazer o motor funcionar.



Figura 70: Motor a diesel

O servidor deu início ao trabalho. Abriu uma planilha no computador com os dados de todos os assentados daquela região do PA e me explicou que aquele era o controle que ele tinha há muitos anos, pois lá estava anotado o nome de cada beneficiário que já ocupou cada lote. Essa era uma forma de monitorar a circulação de pessoas no assentamento. Quando alguém falava qual parcela estava ocupando, ele puxava as informações na tabela

e identificava quem eram os ocupantes anteriores e qual era sua situação quanto ao recebimento de créditos do INCRA¹³⁰.



Figura 71: Cadastramento

O primeiro atendimento foi o de um rapaz que estava morando e trabalhando no lote há quatro anos, mas nunca havia sido cadastrado. O técnico perguntou qual era o lote e olhou na tabela. Lá constava o nome de outro beneficiário. Perguntou ao rapaz se era aquela pessoa que tinha transferido a terra para ele, e ele disse que não. O servidor pegou então o mapa do PA e pediu que o rapaz localizasse o lote. Ele apontou para a parcela que pensava ser a sua, mas o servidor afirmou que aquele era o lote de outra pessoa a quem ele conhecia bem e sabia que morava regularmente lá há mais de uma década. Chamou então o presidente da associação, e ambos procuraram no mapa o lote que o candidato afirmava ocupar, sem sucesso. O servidor então perguntou quem era vizinho do rapaz. Com o nome dos vizinhos e a conferência na planilha ele conseguiu identificar o número da parcela. Explicou que na verdade o lote que ele estava ocupando era outro, e mostrou no mapa.

¹³⁰ O beneficiário que adquire as parcelas de outro tem também transferidos os débitos relativos aos créditos recebidos do INCRA.

Pedi que ele guardasse essa informação para que não falasse o número do lote errado quando fosse perguntado, o que poderia lhe gerar problemas.



Figura 80: Servidor mostra mapa do PA a clientes

Havia muitas pessoas na fila para o cadastramento, e o servidor continuou trabalhando enquanto fomos almoçar. Comemos na casa de um assentado cujo lote ficava em frente ao galpão onde estava sendo realizada a reunião. Sua esposa e uma ajudante tinham feito carne de panela e galinha caipira. De lá pegamos a estrada de volta para a cidade, aonde chegamos tarde da noite.

7.4 Conclusão

Este capítulo buscou trabalhar a relação dos servidores com os clientes por meio da descrição de situações de interação observadas tanto no interior da Superintendência como nos assentamentos. Olhar para as relações entre burocratas e clientes é relevante para compreender como as políticas públicas são implementadas (Herzfeld, 2005; Dubois, 2010; Lipsky, 1980) e para entender como o Estado se faz presente no cotidiano das pessoas (Sharma e Gupta, 2006).

A descrição da interação entre servidores e clientes mostrou que há um certo grau de discricionariedade entre os funcionários do INCRA no que diz respeito ao tratamento dos beneficiários. O atendimento na Sala da Cidadania revela como servidores com perfis e experiências profissionais diferentes podem dar soluções distintas para os problemas dos clientes. No campo, essa discricionariedade é ainda mais visível. Os técnicos do INCRA reconhecem que é impossível seguir as normativas à risca porque isso tornaria seu trabalho infactível. Para lidar com essa situação eles acabam criando critérios e rotinas próprios que lhes permitem executar a política de uma forma possível. O caso descrito na última seção exemplifica como, diante das situações diversas experimentadas pelos clientes em sua vida cotidiana no assentamento, os servidores devem encontrar um caminho possível que conecte a normativa com a realidade local, pois “*cada caso é um caso*”.

A observação atenta da relação entre servidores e clientes também possibilitou apreender a heterogeneidade de opiniões e posições dos servidores em relação ao público com o qual têm de lidar em seu trabalho cotidiano. A experiência de acompanhamento do trabalho de levantamento de benfeitorias na fazenda foi elucidativa nesse sentido, pois mostrou como os servidores se relacionam diferentemente com os acampados e com o gerente da fazenda.

A familiaridade de alguns clientes e dos presidentes de associação com os servidores e com os processos burocráticos da SR demonstra a ingerência mútua que existe entre os técnicos do INCRA e as organizações dos trabalhadores. Os presidentes e lideranças sindicais que chegam à SR sabem se locomover lá dentro e se comunicar na mesma linguagem técnica dos servidores, estando familiarizados com os procedimentos do órgão. Conhecem as normas que orientam as práticas dos técnicos e jogam de acordo com elas. São exemplos os ofícios encaminhados por associações que solicitam a presença de determinado técnico no assentamento para executar algum serviço, e os atendimentos no SIPRA e no setor de crédito, onde os clientes entendem as regras e questionam sua validade para o problema específico apresentado.

Os servidores também dominam as regras de acordo com as quais são organizadas as representações dos clientes. A existência de associações para que as políticas de crédito fossem implementadas nos assentamentos foi um exigência do próprio INCRA e elas são um pré-requisito para a atuação da autarquia nos assentamentos. Não apenas os servidores da SR conhecem a dinâmica das associações, mas também buscam adequá-las aos requisitos das políticas quando necessário. Em uma dimensão mais prática, os servidores geralmente conhecem bem os presidentes de associação e frequentemente dão orientações a eles para que organizem os associados de forma a conseguir que as políticas aplicadas pelo INCRA cheguem até eles.

Essa interferência mútua é importante para entender a relação que se estabelece entre os clientes e o INCRA, que por vezes expressa uma dimensão “paternal”. Isso pode ser visto tanto nas falas dos acampados, quando criticam o INCRA e revelam sua percepção do que é esperado do órgão, como nas falas do chefe da Unidade Avançada, que faz uma analogia entre o atendimento dos clientes pelos servidores e o cuidado que um pai dispensa aos filhos. Na percepção de ambos, acampados e chefe, cuidar dos trabalhadores rurais constitui uma responsabilidade do órgão. Uma explicação possível para essa dimensão “paternal” que às vezes caracteriza a relação é o fato de que a SR de Marabá teve um papel-chave no trabalho de colonização da Transamazônica e essa memória permanece presente nos servidores que começaram a trabalhar no INCRA na época. A maioria deles ainda se refere aos assentados como “colonos”, que também é uma palavra utilizada pelos clientes.

Mas a relação entre clientes e servidores é mais complexa e abarca mais elementos do que a dimensão “paternal”. Ao contrário de algumas análises sobre o Estado e sua burocracia que ressaltam o caráter passivo dos clientes (Lipsky, 1980) e que interpretam a relação a partir da chave da dominação (Scott, 1990), o caso observado no INCRA não pode ser explicado dessa forma. Não apenas as organizações que representam os clientes exercem pressão sobre a instituição e sobre o trabalho de seus servidores, como descrito no capítulo 6, mas os clientes nos assentamentos também têm um papel ativo na efetivação das políticas. Em primeiro lugar, é importante lembrar que eles têm competência para analisar criticamente o que as políticas do INCRA definem como perfil e comportamento

adequado do beneficiário. Utilizando-se dessa competência, os clientes algumas vezes interpretam papéis esperados e outras vezes questionam a homogeneidade deste perfil, podendo também fazer as duas coisas ao mesmo tempo: adequar seu comportamento a certos aspectos esperados de um “cliente com perfil” e criticar e se desviar das regras que lhes exigem coerência. Os casos da presidente que quer construir uma igreja como sede da associação e dos clientes que têm relações conjugais fluidas e por isso circulam de forma não organizada pelo espaço do assentamento são ilustrativos dessa heterogeneidade.

Os clientes também não são passivos no momento da definição do “perfil de cliente da reforma agrária”. Eles participam da criação deste perfil ao fabricarem os “casos particulares” a ser analisados pelos técnicos e que não cabem exatamente nas orientações das normativas. O “perfil de cliente da reforma agrária” é construído em conjunto com os beneficiários. Eles são parte ativa no processo ao apresentar aos técnicos do INCRA uma realidade para qual a saída, quando possível, deve ser negociada. O cliente não que não vive no lote porque não tem casa; que não tem mais condições de produzir na terra que possui há décadas porque está velho; que se juntou com outro cliente do mesmo ou de outro PA; que quer realizar reuniões na igreja porque todos os assentados reconhecem aquele espaço como legítimo, entre outros casos relatados na descrição acima, apresentam aos servidores múltiplas situações possíveis.

Estas situações reais, com as quais os técnicos têm de lidar cotidianamente, são elementos para a construção do “perfil do cliente da reforma agrária”. Este não é o ideal no sentido estabelecido pela normativa, mas o melhor possível definido a partir da experiência dos servidores com a realidade local, e está constantemente sendo redefinido nas interações com os clientes.

Como assinala Dubois (2010), os clientes não podem ser considerados como vítimas passivas sem opções ou estratégias, assim como os burocratas não podem ser interpretados no sentido weberiano, como agentes que implementam políticas de forma racional e impessoal. Além de reificar o mito do cliente ideal e do burocrata ideal, esse tipo de interpretação seria limitante porque ocultaria mais do que revelaria a interação cotidiana no processo de implementação das políticas.

O universo multifacetado e heterogêneo observado na SR(27) no que diz respeito à relação entre clientes e burocratas indica que o conceito de “dominação” é insuficiente para compreender como o Estado se relaciona com os beneficiários das políticas de reforma agrária. Primeiro, porque o Estado é multifacetado e os servidores da SR têm posições diversas quanto ao público que atendem. Segundo, porque o olhar etnográfico permitiu identificar laços entre servidores e clientes que vão além da relação burocrática. Como assinala Herzfeld (2005), burocratas e clientes podem compartilhar interesses e identidades. No caso do INCRA, os clientes compartilham coisas tão diversas como preferências religiosas e posições políticas. Além disso, alguns servidores, novos e antigos, também têm origem rural e trocam informações e bens com os clientes – como sementes, galinhas, mudas, frutas, entre outras coisas.

Essas relações, que em alguns casos são permeadas por laços de amizade e convivência prolongada, não podem ser interpretadas como relações entre dominados e dominadores. Contudo, reconhecer que o conceito de dominação é limitante para explicar a relação entre servidores e clientes não significa dizer que não existam assimetrias entre eles. O fato de que os servidores são chamados de “doutores” e que os assentados se sintam na obrigação de lhes oferecer algo produzido no lote revela que a relação não pode ser interpretada como horizontal e assimétrica. Em última instância, é o servidor do INCRA quem tem o poder de cadastrar um candidato no lote; de dizer se determinado caso constitui uma situação regular ou irregular; de autorizar a retomada do lote; e de recomendar a exclusão do cliente do PNRA.

Mais do que dizer se há dominação ou horizontalidade, é importante ressaltar que existe uma disputa pela gestão do espaço dos assentamentos. O INCRA, com seus mapas e medições oficiais, tenta dividir o território do assentamento de acordo com “critérios técnicos”. Os clientes em geral ocupam a área antes e dividem os lotes “na corda”¹³¹ e de acordo com critérios políticos – quando há uma orientação do movimento social – ou de

¹³¹ Medir “na corda” é uma forma de medição utilizada antigamente pelo INCRA e que continua sendo usada pelos trabalhadores rurais. Consiste em medir determinada área utilizando-se uma corda como régua. Este método geralmente resulta em medidas maiores do que método topográfico, utilizado oficialmente pelo INCRA. Em áreas acidentadas a corda acompanha as inclinações do terreno. Já no plano o topógrafo dispõe de instrumentos para tirar as medidas.

relações de amizade e parentesco. Esses critérios se sobrepõem e são alvo de disputa desde a criação do PA, haja vista a crítica dos servidores de que o INCRA chega a reboque e tem de aceitar a divisão feita pelos movimentos. Depois de criado o assentamento, os servidores seguem monitorando a área e gerindo-a de acordo com os dados e instrumentos utilizados pelo órgão: marcos topográficos, mapas e imagens de satélite, quando disponíveis. A utilização desses instrumentos e a autoridade estatal conferem ao INCRA a legitimidade para definir a organização oficial do espaço do assentamento. Contudo, como nos casos descritos acima, essa organização não necessariamente corresponde à ocupação real do espaço do PA, onde a circulação de pessoas é frequente e a ocupação das parcelas é mais fluida do que preveem as normativas.

A forma pela qual os clientes se organizam nos assentamentos desafia as tentativas oficiais de controlar o território. Cada vez que os técnicos do INCRA chegam à área, ela passou por alguma mudança. O técnico que mantém uma planilha para controlar o fluxo de assentados nas parcelas é uma evidência de como a organização dos clientes é fluida e de como, apesar disso, o INCRA tenta manter o controle da gestão da área. Como assinala L'Estoile (2013), o “mundo do assentamento” e “o mundo do Estado” trabalham com diferentes linguagens e realidades, por vezes, incomensuráveis. Os presidentes de associação, como representantes do assentamento perante a SR, dominam a linguagem de ambos os “mundos” e por isso são tão importantes para a realização do trabalho dos servidores do INCRA. Como mediadores, eles transportam e traduzem informações e significados de um lado para o outro (Latour, 2005), exercendo efeitos tanto sobre o INCRA como sobre os assentados.

A dependência das associações, e mais precisamente da figura do presidente, para a execução do trabalho do INCRA é visível em todas as situações descritas acima. Ela é considerada pelo servidor chefe da Unidade Avançada como “relação de parceria” entre o INCRA e os trabalhadores organizados no nível dos assentamentos. Nessa parceria os técnicos esperam que os presidentes de associação cumpram com uma série de papéis, entre eles possuir conhecimento atualizado sobre os assentados e sobre a situação atual de ocupação dos lotes. Formalmente o INCRA reconhece as associações como porta-vozes dos assentamentos; isso significa que cabe ao presidente endereçar ao órgão problemas

relacionados à documentação de assentados, aplicação de crédito no PA (relação de clientes a serem contemplados) e inclusão e exclusão de beneficiários. São comuns na SR e nas Unidades ofícios encaminhados por associações nos quais se solicita que determinadas pessoas sejam retiradas do assentamento e outras sejam colocadas em seu lugar. Um exemplo é o ofício levado pelo presidente à Divisão de Desenvolvimento para solicitar a transferência de um lote de uma pessoa para outra.¹³²

Ofícios como estes, que solicitam a exclusão e a inclusão de beneficiários do assentamento, são ilustrativos da disputa pela organização do território do PA. Legalmente, a área em que foi criado o assentamento pertence ao INCRA, o que os servidores e gestores da SR frequentemente mencionam em casos de discussões com clientes. Contudo, o órgão reconhece a mediação do presidente da associação para assuntos relacionados à organização dos assentados no PA. Os técnicos fazem vistorias, acompanhados pelos presidentes, e avaliam a ocupação dos lotes feita a partir de critérios dos próprios assentados, aplicando os critérios formais da autarquia em relação à ocupação já realizada. Quando os dois critérios correspondem, o trabalho de cadastramento é realizado; quando não, a ocupação é identificada como irregular e o servidor decide pela retomada do lote pelo INCRA.

Como observado neste capítulo, a “relação de parceria” entre o INCRA e as organizações no âmbito do assentamento também é marcada por um processo de disputa. As associações, na figura do presidente, são reconhecidas pela autarquia como representantes dos assentados e o trabalho dos servidores depende do acompanhamento deles. Mas, para além dessa parceria, caracterizada por uma relação de dependência, está também em jogo uma disputa pela gestão da organização do território do PA. As associações querem ter ingerência sobre quem entra e quem sai do assentamento, solicitando ao INCRA que acrescente ou retire pessoas da RB. Todavia, para que essas solicitações sejam atendidas, os servidores devem ir ao assentamento e aplicar os critérios técnicos do INCRA, orientados por normativas e instrumentos de trabalhos oficiais. Algumas vezes há uma correspondência entre os critérios do INCRA e a seleção feita pela

¹³² Perguntei ao responsável pelo SIPRA o que ele faz quando recebe ofícios como esses; ele me explicou que não inclui nem exclui ninguém da RB até que um técnico lhe apresente um relatório de campo junto a um processo fundamentado e que justifique a retirada ou o acréscimo do beneficiário.

associação – quando ela exerce adequadamente sua parte da parceria e seleciona pessoas com “perfil de cliente” –; outras vezes os critérios não coincidem e o candidato não pode ser incluído na RB.

Os dados apresentados neste capítulo mostram como o trabalho dos servidores do INCRA está conectado a uma série de instrumentos e normativas técnicas que não necessariamente correspondem à forma pela qual os clientes se organizam na terra. O papel dos presidentes de associação como mediadores (Neves, 1999; Neves, 2005) nesse caso é fundamental. Eles dominam ao mesmo tempo a linguagem burocrática e as conexões associadas ao trabalho do INCRA, bem como a linguagem e a forma de organização dos clientes. A conexão entre os elementos associados aos servidores do INCRA e os elementos associados aos clientes é possível devido à mediação dos presidentes de associação, cujas ações têm efeitos tanto para os assentamentos quanto para o trabalho da SR.

Considerações Finais

Ao longo da tese mostrei que a SR(27) é um ator heterogêneo formado por múltiplas conexões que associam seu servidores a diferentes coisas (partidos, movimentos, assentados, acampados, movimentos, igrejas, sindicatos, bairro, parlamentares, entre outras). Mostrei também que estas conexões têm efeitos sobre o trabalho dos servidores e são fundamentais para a compreensão do processo de execução das políticas de reforma agrária no âmbito da SR. Pode-se dizer que não há um padrão que defina a forma como os servidores implementam políticas e se relacionam com os clientes, assim como não há um padrão que caracterize suas posições e opiniões sobre as políticas e os atores com os quais trabalham. A conclusão desta tese é a de que, ao contrário de um padrão identificável e generalizável, existe uma grande heterogeneidade que caracteriza a SR(27) e que está expressa nas múltiplas posições que os servidores assumem nas controvérsias e nas diferentes provas que acionam quando executam seu trabalho.

O objetivo inicial deste trabalho foi estudar o INCRA para compreender como os movimentos sociais conseguem influenciar as políticas executadas pela autarquia. Contudo, a observação da rotina de trabalho da SR(27) mostrou que a regional se relaciona com muitos atores além dos movimentos sociais e que o processo de implementação das políticas de reforma agrária está atravessado por estas relações. O movimento social é um dos diversos atores conectados à SR nesse processo, e sua relação com a regional é marcada por outras conexões, como, por exemplo, a ligação com o Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, partiu-se da preocupação com os efeitos dos movimentos sobre as políticas públicas para se constatar que a compreensão destas políticas exige um olhar que vai muito além da relação com os movimentos e que a própria forma pela qual o movimento se relaciona com a SR é influenciada por estas conexões e não pode ser compreendida sem levá-las em consideração.

A constatação de que o cotidiano da Superintendência de Marabá é caracterizado por conexões com diferentes atores e de que estas conexões têm efeitos no trabalho dos servidores levou à necessidade de trazê-las para o centro da explicação sociológica. É nesse sentido que a concepção de Estado como ator-rede é relevante para compreender a

ação da SR. Traçar as associações e conexões entre diferentes coisas que compõem um ator é explicar sua ação (Latour, 2005). As conexões nas quais os servidores estão inseridos têm impactos sobre sua ação no momento em que trabalham na implementação de políticas de reforma agrária, e por isso é tão importante traçá-las e identificar seus efeitos.

As relações observadas na pesquisa revelam que a rotina de trabalho da SR(27) pode ser explicada traçando-se uma rede complexa que conecta atores como o PT, os movimentos sociais, o INCRA Sede em Brasília, as Unidades Avançadas, a legislação sobre reforma agrária, o Ministério Público Federal, os órgãos públicos de controle (CGU e TCU), a OAN (MDA), a FUNAI, a VALE, as prefeituras municipais, as associações de assentados, os proprietários e seus advogados, entre outros atores. As conexões que compõem esta rede afetam o dia a dia da Superintendência. A interferência do partido e dos movimentos, a pressão dos órgãos de controle, os convênios com as prefeituras e a mediação das associações de assentados são realidades que estão associadas ao trabalho rotineiro dos servidores. As ações da SR no momento em que executa políticas de reforma agrária não podem ser explicadas sem levar em conta as conexões que a conformam como ator-rede.

As conexões com a FUNAI, com a VALE e com a Comissão de Combate à Violência no Campo/OAN ressaltam como três diferentes formas de utilização da terra se cruzam no trabalho da SR(27). Os servidores têm familiaridade e estão acostumados à forma de utilização da terra que se sustenta na concepção de imóvel rural (Almeida, 2011). Nesse sentido, o foco de seu trabalho é a obtenção de imóveis para assentar “trabalhadores rurais sem terra” de acordo com uma rotina específica, que envolve acampamento e negociação, e que fica clara na descrição do trabalho da Comissão/OAN.

Mas, para além desta forma de utilização da terra que orienta a ação do INCRA, na SR(27) o trabalho dos servidores se conecta com outras formas possíveis. A terra para indígenas e a terra para mineração são usos da terra que também aparecem no cotidiano de trabalho da regional, pois as áreas de assentamentos se sobrepõem a territórios indígenas e a áreas de mineração controladas pela VALE. Estas conexões e o uso contraditório e

excludente da terra associados aos diferentes atores têm impactos para as ações dos servidores, que devem aprender a trabalhar na interseção destas diferentes formas.

Além de ser composto por uma complexa rede de conexões, o cotidiano de trabalho na SR é caracterizado também por controvérsias e disputas em torno de diferentes temas. O acompanhamento da rotina dos servidores permitiu identificar três temas centrais que frequentemente os dividem em posições e opiniões opostas: o “tempo de casa”, a interferência política na SR(27) e a relação com os movimentos sociais. A constatação da centralidade dessas controvérsias no cotidiano de trabalho da regional me levou a priorizá-las no momento da observação etnográfica. Controvérsias e disputas são objetos de investigação privilegiados porque permitem a obtenção de dados mais completos sobre o que leva os atores a agirem de determinadas formas (Latour, 2005; Boltanski, 2000). Em situações de disputa, as pessoas tendem a apresentar argumentos e justificativas para suas opiniões, revelando o que as faz agir de determinada forma. Quando em situações de controvérsia as pessoas em geral utilizam sua capacidade crítica para analisar o tema em pauta, apresentando provas e elementos que sustentem sua posição.

No caso da SR(27), as análises críticas dos servidores sobre os três temas são fundamentais para a compreensão de como eles agem na execução das políticas. As posições que adotam nas controvérsias têm impacto direto em seu trabalho. Ao trabalharem de forma mais ou menos reticente ou cautelosa em relação à interferência política e em relação às ações dos movimentos sociais, os servidores acabam influenciando a forma como as políticas são executadas. Alguns exemplos são o travamento de processos que podem beneficiar grupos políticos e o tratamento diferenciado de lideranças de movimentos e de fazendeiros.

A diferença no “tempo de casa” que caracteriza a relação entre os servidores contratados antes de 1988 e os que ingressaram no INCRA após 2004 é uma das disputas que perpassa o cotidiano de trabalho na SR(27). Como em muitos órgãos públicos federais, a força de trabalho em Marabá está dividida ao meio entre servidores “novos” e “antigos”, divisão que coincide em grande parte com um corte geracional.

Ser um servidor do INCRA esteve associado a competências e funções diferentes ao longo do tempo. No caso da SR, ser um servidor do INCRA no período militar associava-se ao trabalho de colonização da Transamazônica e ao trabalho de regularização fundiária no GETAT. Em ambos os casos passou-se pela experiência de se trabalhar em um órgão forte e de importância central na região. Além desse *status* associado a ser um servidor do INCRA naquela época, os antigos vivenciaram ainda uma rotina de trabalho na qual as políticas eram executadas com planejamento, eficiência e muitos recursos disponíveis. A competência associada ao trabalho no órgão evidenciava-se mais na capacidade de lidar com condições árduas no contexto de “desbravamento da Amazônia” e menos no grau de formação e educação que caracteriza a competência de um servidor atual, que tem capacidade de ser aprovado em um concurso público federal.

De acordo com as responsabilidades atribuídas ao INCRA no contexto da colonização, a regional de Marabá contratou servidores para uma série de funções ligadas ao trabalho de organização e construção de infraestrutura nas terras sob domínio da autarquia. Foram contratadas pessoas com competências como: enfermeiros, médicos, dentistas, cozinheiros, faxineiras, artífices, agentes de portaria, motoristas, técnicos agrícolas, auxiliar de administração, entre outros. Tais funções não existem mais no órgão porque a natureza do trabalho do INCRA foi mudando ao longo do tempo. A autarquia não tem mais o controle sobre o estabelecimento das pessoas no território, e as competências relacionadas à tutela das áreas de assentamento e de colonização não estão mais associadas ao trabalho do servidor do INCRA. Atualmente os servidores antigos que foram contratados para exercer aquelas funções trabalham com as mesmas coisas que os servidores mais novos.

As competências associadas atualmente ao trabalho no INCRA estão relacionadas, entre outras coisas, com a habilidade de lidar com os movimentos sociais. Isso fica claro no conteúdo das provas dos concursos de seleção posteriores a 2005, que passou a contemplar conhecimentos sobre os movimentos e suas ações. É relevante observar que no contexto da transição democrática e ao longo nos anos 1990 o significado de ser servidor do INCRA passou por uma mudança significativa em relação ao período militar. Tornou-se necessário aprender a trabalhar com uma nova forma de acesso dos clientes às terras de reforma agrária, agora mediada pelos movimentos. Esta transformação está expressa nos relatos dos

servidores antigos sobre como eles vivenciaram a passagem de uma situação na qual o INCRA assentava as pessoas na terra para uma na qual os movimentos indicavam as terras e os clientes a serem assentados.

As diferenças entre os servidores “novos” e “antigos” são visíveis em vários momentos. Além do aspecto mais visível da idade, eles se reúnem em momentos e locais específicos da SR para conversar, conversam sobre assuntos diferentes, referem-se aos assentados como “colonos”, e com frequência relatam algum caso que se inicia com a expressão “no tempo do GETAT”. A disputa propriamente dita com os servidores mais novos não é explícita e se manifesta apenas em momentos de discussão e de queixas mútuas, quando são acionadas diferentes formas de engrandecimento. Os servidores novos queixam-se da falta de preparo e da formação deficiente dos antigos para as funções que exercem. E os antigos se queixam da postura de superioridade dos novos, que apenas passaram em um concurso, mas têm pouca experiência e conhecimento da região.

À primeira vista, o “tempo de casa” parece ser uma distinção definitiva para se compreender as relações entre os servidores da SR e para se analisar a forma como eles executam seu trabalho. Contudo, a convivência por um período maior de tempo com esses servidores revelou que não se tratava de uma situação de “estabelecidos” e “outsiders” (Elias e Scotson, 2000). Ainda que em alguns momentos a coesão entre o grupo dos “antigos” e entre o grupo dos “novos” fosse mais visível, em outros a diferença entre o “tempo de casa” parecia deixar de existir. Relações no âmbito da mesma igreja, no clube, e principalmente a convivência no mesmo bairro, terminaram por constituir laços que vão além do “tempo de casa”.

A convivência com os servidores dentro e fora do ambiente de trabalho resultou na observação de que existem diversos grupos com os quais eles se conectam de acordo com a situação. A tentativa de separação dos servidores em grupos estáveis revelou-se inútil porque eles se agrupavam de acordo com o contexto e com o tema em pauta. Os grupos existiam apenas no momento em que os servidores agiam e se conectavam com as mesmas coisas. Foi possível constatar que as filiações eram instáveis e que utilizar uma classificação fixa e coerente para a análise levaria a um reducionismo da realidade

heterogênea observada (Latour, 2005; Boltanski, 2000). Uma situação na qual a distinção entre novos e antigos se torna menos relevante ocorre no momento de luta sindical por melhorias nas condições de trabalho no INCRA. Nesses momentos, ser servidor do órgão significa ser “servidor da reforma agrária”. A oposição destacada aqui é entre servidores do INCRA e servidores do MAPA. Os primeiros como servidores da reforma agrária e os últimos como servidores do agronegócio.

Outra controvérsia que atravessa o cotidiano de trabalho da SR(27) gira em torno da interferência política no órgão. Este é um tema abordado cotidianamente e sobre o qual os servidores, principalmente os mais novos, sentem a necessidade de se posicionar e de criticar. Há diferentes opiniões acerca da interferência político-partidária, e o tema central da controvérsia é a indicação de pessoas com perfil político, e não técnico, para cargos de gestão na SR. As provas acionadas nas análises sobre o tema identificam a necessidade de que a gestão do órgão seja mais técnica e menos política. Os argumentos se sustentam na lógica de que os servidores “de carreira” ou servidores “da casa” tendem a adotar uma conduta mais técnica e profissional, ao passo que os servidores “de fora” priorizam os objetivos políticos e acabam prejudicando o trabalho e a imagem da SR. Embora a indicação política seja um dos temas centrais levantados pelos servidores, a controvérsia em torno da interferência política é complexa e multifacetada, envolvendo diferentes aspectos e incorporando opiniões e ações heterogêneas.

A política partidária se conecta com a SR(27) de diversas formas. A indicação de pessoas ligadas ao PT para cargos-chave de gestão (como o de Superintendente, Chefe de Gabinete, Ouvidor Agrário, entre outros) é apenas uma das dimensões da relação. Nos convênios com as prefeituras para a realização de obras de infraestrutura em assentamentos, a conexão com o PT ou com partidos aliados pode ser fundamental. As prefeituras geridas pelo partido ou pela base aliada são mais suscetíveis a trabalhar para que seja firmado um convênio com o INCRA, o que por sua vez tem implicações para a própria gestão da prefeitura – haja vista a relevância dos recursos injetados pelo governo federal por meio da autarquia, que muitas vezes compõem grande parte do orçamento da prefeitura.

A conexão entre o partido e a SR(27) também perpassa a relação com as lideranças de movimentos sociais. Não é incomum que lideranças regionais e presidentes de associação se engajem em carreiras políticas apoiadas pelo PT e por outros partidos. Quando conseguem se eleger e obter uma capacidade de influência significativa sobre os clientes do INCRA, estas lideranças passam a participar de decisões como a indicação de pessoas para cargos de chefia. Estes gestores indicados podem ser tanto pessoas “de fora” que construíram carreira no partido, como pessoas “da casa”. Em ambos os casos, exercer o cargo de chefia implica agir de acordo com a linha do grupo político que fez a indicação (isso é mais visível no caso de servidores “de fora”) e implica também agir minimamente conforme as expectativas dos movimentos sociais, que têm influência político-partidária sobre o público do INCRA.

Na SR também foi possível observar o caso de servidores da casa que se lançaram em carreiras políticas apoiados pelo PT e por outros partidos, e de servidores aprovados em concurso que tinham carreira prévia no partido ou no movimento social, e que por esta razão ingressaram no INCRA. Os últimos estão em grande parte lotados na sede em Brasília e compõem a direção nacional da autarquia. Estes casos desafiam a distinção entre técnicos e políticos, que associa a primeira característica a “servidores de carreira” e a segunda a “servidores de fora”.

A conexão entre a política partidária e a SR(27) também se dá por meio da representação parlamentar. Parlamentares no nível federal, estadual e municipal representam não apenas trabalhadores rurais beneficiários do PNRA, mas também levam adiante o pleito institucional do INCRA. Isso significa que estes parlamentares apresentam no âmbito do Legislativo e do Executivo pautas como reestruturação do órgão, melhoria das condições de trabalho e aumento do orçamento. Os servidores, assim como os trabalhadores rurais, constituem a base eleitoral (Bezerra, 1999) dos parlamentares estaduais e nacionais. Apesar de muitos servidores terem resistência ou se oporem abertamente ao papel destes parlamentares, que juntamente com seu grupo político local indicam gestores para a Superintendência, em momentos de mobilização sindical eles lhes apresentam suas pautas e esperam que as levem para instâncias mais altas do governo federal. Este caso indica que a relação entre a política partidária e a SR não pode ser

analisada como uma conexão simples, sobre a qual as pessoas se posicionam ou contra ou a favor. As posições dos servidores, como visto em suas análises críticas, são multifacetadas e complexas.

É importante não interpretar a relação entre a SR(27) e a política partidária a partir da chave do clientelismo. Trabalhadores rurais e servidores podem constituir a base eleitoral dos parlamentares em alguns momentos, mas eles são muito mais do que isso. Têm papel ativo na forma como as políticas do INCRA são efetivadas e influenciam seus efeitos sobre a política partidária. Considerá-los como massa de manobra ou como clientela eleitoral dos parlamentares seria negar a eles qualquer agência e colocá-los em uma posição completamente passiva, simplificando e interpretando erroneamente a realidade observada em campo.

No nível dos assentamentos a concepção de representação política está relacionada à competência para realizar “favores e obras” (Palmeira, 2001) que beneficiem o público atendido pela reforma agrária e a instituição que deve realizá-la. Utilizar uma categoria construída a partir de outra realidade e naturalizada pela academia como passível de generalização (Penna, 2008; Gupta, 2006) seria o mesmo que medir a configuração local da política a partir de uma régua dita universal e constatar que ela é um desvio do que deveria ser idealmente. Em vez de observar a realidade política local e interpretá-la em seus próprios termos, explicar a relação entre o partido e a SR como uma relação clientelista seria trazer uma categoria externa que substitui a própria explicação sociológica (Latour, 2005).

A relação com os movimentos sociais é a terceira controvérsia que atravessa o cotidiano de trabalho da SR. Entre os servidores que ocupam cargos de chefia e em algumas divisões, como a Divisão de Obtenção de Terras e a Ouvidoria Agrária, há uma interação rotineira com lideranças regionais que faz parte do dia a dia do órgão. Além disso, os movimentos se conectam com a SR em diferentes momentos e de formas distintas. Estas conexões têm efeitos sobre o processo de execução das políticas públicas de reforma agrária. A categoria utilizada tanto por servidores como por lideranças para se referir a essa relação é

“parceria”. De acordo com o que foi possível observar na pesquisa etnográfica, essa relação de parceria tem diferentes dimensões.

Há uma dimensão de pressão caracterizada pela realização de ações coletivas pelos movimentos, que têm como alvo, direta ou indiretamente, a Superintendência. Nesta forma de conexão, alguns dos efeitos dos movimentos sobre o órgão são, por exemplo, a priorização de determinada política, o aumento do orçamento e o estabelecimento de prazos para a realização das ações pautadas – o que altera a rotina de trabalho dos servidores.

O principal repertório coletivo utilizado pelos movimentos para pressionar o INCRA é a ocupação e o acampamento na sede da SR. Essa ação direta, que é formalmente ilegal, foi utilizada tantas vezes nos últimos anos, que se tornou uma forma de protesto ritualizada e rotineira, o que não retira seu caráter de pressão. Tanto os servidores como as lideranças já sabem o que fazer nessas situações e já estão familiarizados com o processo de ocupação, interrupção da rotina normal de trabalho, negociação, desocupação e volta à normalidade. Esta forma de conexão entre movimento e SR, marcada pela pressão, faz parte da rotina de trabalho dos servidores e é alvo de críticas e análises contrastantes que ressaltam tanto o aspecto negativo da interrupção do trabalho como o aspecto positivo da “parceria” – quando a pressão resulta no aumento do orçamento.

Outra dimensão da relação de parceria é a participação institucional do movimento no processo de decisão sobre a aplicação dos recursos da SR(27). O acesso e a ingerência que os movimentos têm hoje sobre decisões internas do órgão é fruto de muitos anos de pressão por ações coletivas massivas, como os grandes acampamentos na sede da Superintendência logo em sua criação. Atualmente, os três maiores movimentos com os quais o INCRA trabalha na região, FETRAF, FETAGRI e MST, participam da Programação Operacional anual, que decide as ações a serem realizadas pela SR no ano e o orçamento necessário a cada ação. Nessa dimensão da relação de parceria, cabe ao movimento o papel de indicar demandas relativas a obras de infraestrutura a serem construídas nos assentamentos, assistência técnica que deve ser prestada aos assentados, crédito a ser distribuído às famílias e propriedades a serem obtidas para a criação de PAs.

A parceria entre a SR(27) e os movimentos se dá ainda de uma forma mais específica e direta no processo de implementação das políticas de reforma agrária. São os movimentos que indicam as áreas que devem ser desapropriadas e as famílias que devem ser incluídas como beneficiárias do PNRA. A Divisão de Obtenção de Terras trabalha apenas com áreas pautadas por movimentos sociais, e o assentamento de famílias nessas áreas obtidas respeita a lista de pessoas acampadas encaminhada pelos movimentos. Sobre estas pessoas já selecionadas a partir dos critérios dos movimentos, os servidores do INCRA aplicam os critérios oficiais (NE 45) para definir quem tem perfil e pode ser cadastrado como beneficiário.

A todo esse processo de indicação de áreas e de famílias está subjacente a existência de acampamentos. A “forma acampamento” (Sigaud, 2005) orienta todo o processo burocrático de desapropriação e de criação de PAs. A associação entre acampar e ter acesso a terras da reforma agrária está tão naturalizada no cotidiano de trabalho dos servidores que passa a exercer um papel coercitivo como forma usual de ingresso no PNRA. Todavia, cabe ressaltar que embora a relação entre acampar e ganhar terra tenha sido naturalizada no cotidiano de trabalho da Superintendência, isso não significa que o papel do movimento e o do INCRA na parceria sejam estáveis e bem definidos. Há uma disputa constante sobre as atribuições de cada ator na relação de parceria, e a “forma acampamento” está constantemente sendo atualizada no trabalho que os servidores executam em cooperação com os movimentos.

A realização dos trabalhos de obtenção de terras para a reforma agrária e de seleção de candidatos para o PNRA depende, portanto, da parceria com os movimentos sociais e está assentada no reconhecimento da “forma acampamento”. Todavia, isso não significa que essa dimensão da parceria seja um ponto pacífico em torno do qual haja consenso entre os servidores. Ainda que a associação entre acampar e ter acesso à terra esteja internalizada na rotina de trabalho dos servidores e tenha efeito sobre a forma pela qual eles executam as políticas de reforma agrária, a parceria entre o INCRA e os movimentos sociais é alvo de muitas críticas e está no centro de uma das maiores controvérsias que caracterizam a rotina da SR.

É importante lembrar que a relação entre os movimentos e a regional está atravessada pelas conexões com outros atores, principalmente com o PT. As lideranças dos movimentos são ligadas ao partido assim como os servidores que exercem cargos comissionados e alguns outros servidores que ocupam cargos de chefia são filiados e simpatizantes do PT. Isso significa que eles também mantêm relações fora do âmbito da SR, o que por sua vez tem impacto no trabalho dentro do órgão. Esse é um dos temas levantados pelos servidores quando querem criticar a relação entre os movimentos e a SR. Nesse caso os argumentos se assemelham aos apresentados na controvérsia em torno da interferência política: tratamento privilegiado do público ligado ao grupo político em detrimento dos outros e prevalência de critérios políticos e não técnicos no momento de criar assentamentos e de selecionar candidatos.

Outro argumento levantado pelos servidores na controvérsia sobre a relação de parceria fundamenta-se numa percepção sobre como, idealmente, o INCRA deveria realizar seu trabalho. A crítica nesse sentido é a de que em vez de conduzir e controlar o processo de reforma agrária, o órgão estaria andando “a reboque” dos movimentos sociais. A pressão dos movimentos e sua constante invasão de terras teria feito com que o INCRA perdesse o controle do processo, abandonando seu papel de condutor da reforma agrária para ser tão só um regularizador da ocupação feita pelos movimentos. Esse argumento é defendido tanto por servidores que estão no INCRA desde o período da colonização e do GETAT, quando o órgão tinha gestão sobre a forma de ocupação do território, como por servidores mais novos, que entraram no INCRA para trabalhar com reforma agrária, entendem o importante papel de pressão dos movimentos, mas consideram que o órgão não está cumprindo sua função quando anda apenas “a reboque”. Estas críticas são contrastadas por outras formas de argumentação apresentadas por servidores que entendem ser a parceria com os movimentos fundamental para o trabalho da SR, uma vez que são eles que organizam os clientes atendidos pelo órgão.

A participação dos movimentos nas políticas de reforma agrária, caracterizada pela relação de parceria com a SR, é multifacetada. Ocorre de diferentes formas, com implicações em vários aspectos do trabalho dos servidores. A parceria é composta tanto

por uma dimensão de pressão por meio de ações coletivas, quanto por uma dimensão de cooperação institucional da qual o trabalho da SR depende – notadamente o trabalho de levantamento da demanda para obtenção de terras e para seleção de candidatos. A parceria também é caracterizada por laços no âmbito do partido, que conecta servidores militantes e lideranças. A compreensão da relação entre movimentos e INCRA em toda sua complexidade deve observar a rede multifacetada que conecta lideranças e servidores de formas distintas e que está permeada pelas relações com a política partidária. Também deve levar em conta a heterogeneidade de opiniões e posições como dado sociológico relevante, uma vez que as análises que os servidores fazem sobre o tema têm efeitos na forma como realizam seu trabalho, e, por conseguinte, na forma como as políticas de reforma agrária são executadas.

Os efeitos da heterogeneidade de posições e de filiações dos servidores podem ser observados também nas relações que eles estabelecem com os clientes. As pessoas que trabalham nas áreas- fins da SR correspondem aos burocratas que estão na ponta ou aos burocratas do nível de rua (Lipsky, 1980). Elas interagem de forma cotidiana com os clientes enquanto realizam seu trabalho, tanto no interior da SR como no campo. A observação do trabalho desses burocratas mostrou como é importante a discricionariedade no momento de execução das políticas. Alguns elementos que influenciam essa discricionariedade são: a trajetória profissional dos servidores; as filiações e opiniões pessoais de cada servidor sobre o processo de reforma agrária e sobre as controvérsias que perpassam a Superintendência; e principalmente a distância entre as normativas gerais criadas no nível nacional e as realidades locais nas quais os servidores trabalham.

Para lidar com a disparidade entre o que diz a normativa e o que é observado nos locais onde ela deve ser efetivada, os servidores criam rotinas e critérios próprios que lhes permitem realizar seu trabalho. Para isso necessitam de algum grau de discricionariedade quando estão executando as políticas em interação com os clientes (Lipsky, 1980). Esse processo é caracterizado por uma relação dinâmica entre servidores e clientes, que muitas vezes se identificam (Herzfeld, 2005) e constroem laços que vão além do trabalho burocrático.

As relações entre os clientes e os servidores são mediadas pelos presidentes de associação que representam os clientes nos assentamentos e acampamentos. O INCRA reconhece formalmente as associações como mediadores, e o trabalho dos servidores depende delas em grande medida (Neves, 1999). Tanto para a realização do trabalho no interior da SR quanto no campo eles precisam manter uma interlocução com os presidentes. Ao longo da pesquisa foi possível observar que em alguns momentos a relação entre clientes e burocratas assume um aspecto que se assemelha a uma relação paternal, o que sugiro estar relacionado ao papel de colonização exercido pelo órgão na região no passado.

A relação entre o órgão e as associações também pode ser entendida como uma relação de parceria na qual os presidentes têm o papel de passar ao INCRA informações sobre a organização do PA e sobre a situação dos assentados, além de acompanhar o trabalho dos servidores no campo. Nem sempre a forma de organização oficial fomentada pelo INCRA corresponde à organização real dos clientes no interior do PA. Aos critérios técnicos estabelecidos pelas normativas nacionais, muitas vezes se opõem formas próprias pelas quais os clientes ocupam as terras de reforma agrária, o que é um desafio para o trabalho dos servidores – que geralmente têm de usar sua discricionariedade para resolver casos que não cabem na norma.

Por fim, a tese defendida aqui é a de que a heterogeneidade é um elemento essencial para se compreender a SR(27) e a forma como as políticas de reforma agrária são implementadas por seus servidores. A heterogeneidade que caracteriza a SR se deve às conexões múltiplas que envolvem as pessoas que lá trabalham. Estas conexões não apenas ligam os diversos atores, mas também os definem. É olhando-se para as coisas com as quais eles se conectam que é possível compreender o que são e por que agem de determinada forma. Os atores sociais só existem na medida em que se conectam com outros atores, e são estas conexões que determinam suas filiações e seu pertencimento a diferentes grupos – que não são estáveis e podem mudar de acordo com a situação e com as conexões feitas e desfeitas.

Um exemplo disso é a multiplicidade de grupos que os servidores podem conformar ao se conectarem com coisas diferentes. Quando as conexões com o partido são importantes,

eles são militantes, mas quando as conexões com a igreja ou com o sindicato são mais relevantes, eles conformam outros grupos nos quais o pertencimento ao partido é menos importante. Da mesma forma, quando o “tempo de casa” é relevante, os servidores antigos se conectam com experiências e habilidades que os constituem como um grupo, mas quando se mobilizam por melhores condições de trabalho, as conexões ressaltadas são com o público da reforma agrária atendido pelo INCRA, e a filiação ao grupo de “novos” e de “antigos” se torna menos importante.

A constatação da relevância dessas múltiplas conexões e dos efeitos que elas têm nas ações dos servidores e na constituição da SR como um ator heterogêneo oferece algumas contribuições para a literatura sobre burocracia e para a literatura sobre movimentos sociais que se debruça sobre a relação com o Estado.

Parte da literatura sobre burocracia toma com objeto privilegiado a relação entre burocratas e clientes (Lipsky, 1980; Herzfeld, 2005; Dubois, 2010; Scott, 1988; Li, 2005) e chega a conclusões importantes sobre a discricionariedade e sobre a heterogeneidade como características definidoras do trabalho dos burocratas que trabalham na linha de frente da implementação de políticas. Porém, olhando para a interação a partir do próprio Estado, alguns destes autores acabam concebendo os clientes como atores passivos (Lipsky, 1980) ou como dominados (Scott, 1988).

A pesquisa com o INCRA mostrou que a relação entre clientes e servidores está permeada por uma multiplicidade de conexões que envolvem atores como o PT e os movimentos sociais. Em alguns casos, servidores e clientes possuem laços comuns com o partido, o que tem impacto na relação entre eles. De modo geral, os clientes do INCRA são representados por movimentos sociais organizados e ativos, o que também afeta a relação cliente-servidor, caracterizada pela mediação dos movimentos (Neves, 1999). A tese buscou demonstrar que o cliente da SR(27) dificilmente pode ser considerado como passivo ou dominado quando interage com o órgão. A representação do movimento garante que haja pressão sobre o trabalho dos servidores e que as políticas sejam executadas de forma a atender às necessidades dos clientes. Além disso, trata-se de um caso no qual o movimento conseguiu influenciar a própria prática de trabalho dos

burocratas. A “forma acampamento” resultou em um modo de executar políticas que associa acampar e ter direito à terra. Esta associação é atualizada na rotina de trabalho dos servidores novos e antigos.

A tese traz algumas contribuições para a literatura sobre movimentos sociais, na busca de compreender a relação com o Estado. Esta literatura geralmente toma como foco o movimento e não o Estado, e por isso a interpretação sobre os efeitos das ações dos movimentos nas políticas públicas geralmente é incompleta (Keck e Abers, 2006). Esta pesquisa contribuiu para a compreensão de como os movimentos influenciam as políticas ao se voltar para o local onde tais políticas são executadas: o próprio Estado. A tese mostrou como as práticas do cotidiano de trabalho dos servidores da SR(27) estão marcadas por uma relação constante com os movimentos que é denominada “parceria”. A observação etnográfica a partir de dentro do Estado permitiu constatar que a parceria com os movimentos está atravessada por uma série de conexões com outros atores, entre eles os próprios clientes assentados e o partido político. Os efeitos dessas conexões são fundamentais para compreender como as políticas são efetivadas no âmbito da Superintendência, não sendo possível explicar o formato final das políticas de reforma agrária olhando-se apenas para a influência dos movimentos.

Outra contribuição da tese para a bibliografia sobre movimentos sociais é a constatação de que é necessário superar a divisão entre ações de consenso e ações de conflito – ou entre ações na esfera do protesto e ações institucionais – como definitiva para a concepção sobre o que é movimento social. Os movimentos sociais são geralmente associados a ações coletivas de protesto e a práticas conflitivas que confrontam o Estado e outros oponentes (Abers e Von Bulow, 2011). Contudo, os dados obtidos na SR(27) assinalam a parceria entre os movimentos e o INCRA, que ocorre a partir de diferentes dimensões e que envolve os mesmos atores em conexões que ora adquirem um aspecto de pressão, ora assumem um caráter de cooperação. Nesse contexto, torna-se difícil dizer que é a lógica do protesto e das ações coletivas que caracteriza a relação com os movimentos. Estão em jogo várias dimensões e repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011) que incluem a inserção de militantes nos órgãos estatais (Abers e Von Bulow, 2011).

Além disso, ao se voltar para o nível local, a tese contribui para iluminar uma dimensão que geralmente é esquecida na literatura de movimentos sociais. Em geral as pesquisas que buscam compreender a relação com o Estado olham para o nível nacional e para as grandes estruturas políticas que influenciam a ação dos movimentos. Mas o foco no nível local, onde as políticas de reforma agrária são executadas, pode ser revelador de como a relação se dá na prática e de quais são seus efeitos sobre o processo de reforma agrária. A tese ressaltou a proximidade e a familiaridade entre lideranças de movimentos e servidores da SR(27). Esta proximidade se deve tanto às conexões no âmbito do partido e do próprio movimento quanto às conexões pessoais desenvolvidas ao longo de muitos anos de convivência.

A multiplicidade de conexões encontradas na pesquisa e que caracterizam o cotidiano de trabalho da SR também desafiam a própria divisão entre Estado e sociedade civil como marco teórico a partir do qual se deve compreender a relação. O que foi observado em Marabá é que existem conexões que conformam os atores e influenciam suas ações. Estas conexões constituem constantemente grupos e definem filiações na medida em que os servidores agem e se associam a coisas diferentes. A divisão *a priori* dos atores em “sociedade civil” e em “Estado”, compreendidos como entidades separadas e com lógicas de ação distintas, pode engessá-los e com isso impedir a visualização do processo constante de construção de conexões que definem a que grupos as pessoas pertencem em determinadas situações.

Dois exemplos da tese possibilitam esclarecer o ponto acima. Na reunião com a empresa VALE, um dos assentados declarou publicamente que o Superintendente parecia estar mais do lado da mineradora do que do lado dos trabalhadores e do movimentos social. Ao tentar impor a proposta da empresa para os assentados durante a negociação, o Superintendente, que veio do MST e é filiado ao PT, foi enquadrado como mais alinhado ao projeto da VALE do que à causa do movimentos. Nesse caso, embora tivesse uma trajetória voltada para a militância e compartilhasse com os trabalhadores um projeto político (Dagnino, 2006), o Superintendente se achava agora envolto em novas conexões que tinham efeitos sobre sua ação. Naquela situação específica, o cargo de gestor da SR exigia um tipo de conexão com a mineradora que punha em xeque as conexões anteriores

com o movimento social. A observação etnográfica mostrou que as pessoas, assim como os projetos, mudam, porquanto novas conexões se afirmam e outras se tornam menos relevantes.

Uma situação análoga a esta também evidencia porque a separação entre “Estado” e “sociedade civil” pode ser limitante da multiplicidade de conexões que envolvem os atores. O Ouvidor Agrário, que tem trajetória política no movimento sindical rural e carreira política no PT – partido pelo qual exerceu mandato de vereador –, conecta-se com o movimento social de duas formas distintas em diferentes situações. Quando a diferença e a distância em relação aos fazendeiros é relevante, ele se conecta com os trabalhadores rurais de forma a ressaltar seu pertencimento ou filiação, declarando que “nós que queremos a reforma agrária temos que nos unir e tomar cuidado com as ações dos proprietários”. Mas quando é necessário estabelecer limites às ações dos movimentos, ele se conecta com o Estado, dizendo que “determinadas coisas são papel do INCRA, e isso nós não vamos permitir que o movimento faça”. Nesse caso, a conexão relevante é com a autarquia e o Ouvidor se filia ao grupo de servidores.

As conexões são múltiplas, instáveis (pois estão sempre sendo construídas) e têm efeitos significativos para as ações das pessoas. Por isso é importante não limitar as ações possíveis dos atores enquadrando-os em categorias como Estado e sociedade civil. Além disso, como ressaltam Abers e Von Bulow (2011), a literatura sobre sociedade civil oriunda da contribuição habermasiana tende a idealizar a ideia de sociedade civil como instância na qual prevalece a lógica horizontal e participativa da ação comunicativa. Essa abordagem é problemática porque identifica uma forma ideal de relação entre Estado e sociedade civil, construída a partir da observação de um contexto específico ocidental (Gupta, 2006), que após ter sido naturalizado e generalizado pela literatura, passou a ser visto como um modelo a ser seguido.

Nessa abordagem, em geral, a relação entre Estado e sociedade civil deve se dar de uma forma “participativa”, o que se concretiza com a construção de espaços institucionais onde a sociedade civil possa participar de forma democrática e horizontal, como no caso dos Orçamentos Participativos, dos Conselhos e das Conferências. O problema com essa

concepção é que a participação no espaço institucional é associada à prática democrática e a participação por meio de relações pessoais é associada a práticas tradicionalistas e clientelistas. Embora a normatividade que caracteriza a literatura sobre relações Estado–sociedade civil e a idealização da última tenham sido fortemente questionadas (Abers e Von Bulow, 2011), trabalhar a partir deste marco analítico ainda implica a atualização desta carga normativa que pode levar a interpretações inadequadas.

É nesse sentido que os resultados desta tese dialogam com as conclusões de Wolford (2010) sobre a relação entre o INCRA e o MST. A autora afirma que a reforma agrária no Brasil pode ser entendida como um *site* de democracia participativa, um espaço que não foi planejado, mas que existe na prática. E para os indivíduos que não são representados pelo movimento, o sistema político e a cultura continuam a privilegiar os mais poderosos: “*the people who are not represented by the movements are forced to work within the formal system of representative democracy, and this continues to be a system embedded in the traditional politics of personal connection and position*” (Wolford, 2011, p. 107).

Os dados apresentados ao longo da tese apontam para uma multiplicidade de conexões que perpassam a relação com os movimentos sociais e que têm efeitos sobre a parceria que se estabelece entre eles e a SR(27). Um das conexões mais importantes desta relação é a conexão com o PT. De acordo com as conexões estabelecidas com o partido, em determinados momentos e dependendo da situação, as lideranças de movimentos podem ser representantes dos trabalhadores, candidatos a cargos eletivos, eleitores, ou mediadores durante campanhas eleitorais. Os clientes, por sua vez, também podem ser beneficiários, eleitores, candidatos, filiados e apoiadores do partido, de acordo com as conexões que estabelecem. E os servidores, dependendo das conexões relevantes em cada situação, podem ser burocratas, militantes do movimento, militantes ou apoiadores do partido, e base eleitoral. Os atores também podem ser todas essas coisas ao mesmo tempo, quando as conexões se sobrepõem.

A observação etnográfica permitiu verificar que de acordo com as conexões que se estabelecem à medida que agem, os servidores da SR se filiam a grupos diferentes. Estes grupos podem existir em determinados momentos e em outros não terem nenhuma relevância para o trabalho na SR e para o processo de execução das políticas de reforma

agrária. Por isso não é adequado interpretar as relações que ocorrem na SR(27) a partir da concepção normativa que está subjacente à noção da “relação Estado–sociedade civil”. Primeiramente, porque as ações das pessoas nem sempre podem ser explicadas por seu pertencimento a uma ou outra esfera; e em segundo lugar, porque a interpretação da relação entre movimentos e INCRA como um *site* de democracia participativa é limitante das múltiplas conexões que influenciam os atores que interagem no âmbito da autarquia. Este tipo de interpretação pode cair na armadilha de tomar as conexões pessoais que envolvem os atores, e que são características do trabalho cotidiano da SR, como indicativos da permanência de um sistema desigual em que prevalecem as posições e as relações políticas tradicionais. Nesse tipo de análise a realidade local, na qual a participação dos movimentos está diretamente conectada com a política representativa formal, é interpretada não como a regra, mas sim como um desvio da prática democrático-participativa.

O estudo sobre a SR(27) revelou que ela é heterogênea e multifacetada. Longe da noção de burocracia weberiana racional e impessoal, que aplica políticas de forma universal, sua força de trabalho é formada por pessoas de carne e osso, com pontos de vista e posições particulares. A observação etnográfica revelou aspectos da convivência entre os servidores, de suas preferências políticas, opiniões, filiações e conexões. Com isso foi possível compor uma rede complexa¹³³ que conecta estes servidores a diversas coisas e que explica por que eles agem de determinadas formas em situações específicas. A concepção da Superintendência como um ator-rede e a tentativa de traçar as conexões que envolvem seus servidores possibilitaram visualizar como o processo de execução das políticas de reforma agrária é influenciado por diferentes elementos e conexões. Estas conexões, assim como os atores que elas ligam, são caracterizadas não por um padrão sobre o qual seja possível fazer generalizações, mas sim por uma heterogeneidade que deve ser evidenciada e catalogada como a própria explicação sociológica.

¹³³ Diferentemente da proposta de Abers e Von Bulow (2011), que ressalta a importância de estudar redes de movimentos sociais que ultrapassam as fronteiras entre Estado e sociedade civil, esta tese não buscou identificar uma rede que se supunha existir de antemão. A construção de uma rede composta pelas conexões traçadas ao longo da pesquisa foi um método (Latour, 2005) utilizado para explicar as ações da SR. As conexões não são estáveis, elas vão sendo feitas e desfeitas à medida que os atores agem, e por isso podem ter diferentes efeitos em diferentes situações.

Referências Bibliográficas

Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei nº 582, de 15 de maio de 1969. Estabelece medidas para acelerar a Reforma Agrária, dispõe sobre a organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o processo discriminatório de terras Devolutas da união e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências

BRASIL. Medida provisória nº 2.027-38, de 24 de agosto de 2000. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. Medida provisória nº 2.183-56, de 4 de maio de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis 4.504, de 30 de

novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

BRASIL. Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências

BRASIL. Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e dá outras providências.

BRASIL. Portaria MDA nº 164, de 14 de julho de 2000. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

BRASIL. Portaria MDA nº 69, de 19 de outubro de 2006. Aprova o anexo Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

BRASIL. Portaria MDA nº 20, de 8 de abril de 2009. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

BRASIL. Portaria Interministerial MJ/MDA/MMA/SEDH nº 1.053, de 14 de julho de 2006. Cria a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo – CNVC.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Acordo de Cooperação Técnica 1/2010. Garante a distribuição gratuita de cestas de alimentos às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar.

Documentos INCRA e MDA

I PNRA, Plano Nacional de Reforma Agrária. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria/file/481-i-pnra>>

MDA. II PNRA, Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural, 2003. Disponível em

<<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria/file/482-ii-pnra>>

MDA, Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandatos Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posses Coletivas, MDA, 2008. Disponível em <http://www.mda.gov.br/portal/ouvidoria/arquivos/view/links/Manual_Dir_Nac.pdf>

MDA, Portaria nº 99, de 27 de março de 2000, por intermédio da qual se instituiu a seleção, nomeação e a avaliação dos Superintendentes.

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

INCRA. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 54, de 22 de julho de 2009. Fixa valores e normas gerais para a implementação do Crédito Instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária.

INCRA. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 47, de 16 de setembro de 2008. Estabelece diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, retomada de parcelas ocupadas irregularmente e sua destinação para assentamento de agricultores.

INCRA. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 71, de 17 de maio de 2012. Normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DD/nº 71, de 12 de maio de 2008. Estabelece critérios e procedimentos referentes à Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DT/nº 45, de 25 de agosto de 2005. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DT/nº 52, de 25 de outubro de 2006. Aprova o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DD/nº 79, de 26 de dezembro de 2008. Estabelece fluxo operacional para concessão, aplicação e prestação de contas dos créditos do Crédito Instalação, no âmbito dos Projetos de Assentamento integrantes do Programa de Reforma Agrária.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DD/nº 84, de 2 de fevereiro de 2009. Estabelece o fluxo operacional para concessão, aplicação, fiscalização e prestação de contas do Crédito Instalação, na modalidade Crédito Ambiental, no âmbito dos Projetos de Assentamento do Programa de Reforma Agrária.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DD/nº 85, de 21 de setembro de 2009. Dá nova redação ao parágrafo quarto do artigo 22 da Norma de Execução/INCRA/DD/nº 84,

de 10 de setembro de 2009, a qual estabelece o fluxo operacional para concessão, aplicação, fiscalização e prestação de contas do Crédito Instalação, na modalidade Crédito Ambiental, no âmbito dos Projetos de Assentamento do Programa de Reforma Agrária.

INCRA. NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DT/nº 95, de 27 de agosto de 2010. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais.

INCRA. Jornal. Publicação Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nº 2, 2010. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/portal/>>

INCRA. Conferência Temática de ATER para a Reforma Agrária e Agroecologia, Documento Preliminar, 2012.

INCRA. Diagnóstico Situacional no Contexto de Desenvolvimento Agrário, 2011-2014. Março, 2012.

INCRA. Controle terceirizado. INCRA, maio de 2012. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/servidores>>

INCRA. Carta de Serviços ao Cidadão, 2013. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/carta-servicos/file/1467-carta-de-servicos-incra>>

INCRA. Superintendência Nacional de Gestão Administrativa – S.A., Concurso Público, Edital INCRA/SA/nº 1, de 12 de março de 2004.

INCRA. Superintendência Nacional de Gestão Administrativa – S.A., Concurso Público, EDITAL INCRA/SA/nº 2, DE 15 DE MARÇO DE 2004.

INCRA. Superintendência Nacional de Gestão Administrativa – S.A., Concurso Público, Edital INCRA/SA/nº 6, de 13 de outubro de 2005.

INCRA. Superintendência Nacional de Gestão Administrativa – S.A., Concurso Público, Edital INCRA/SA/nº 7, DE 13 DE OUTUBRO DE 2005.

INCRA. Diretoria de Gestão Administrativa – S.A., Concurso Público, Edital INCRA/DA/nº 1, de 8 de abril de 2010.

Documentos SR(27)

INCRA, SR(27). Processo Programa Fundiário de Marabá nº 395/75 PFM.

INCRA, SR(27). Processo Projeto Integrado de Colonização nº 343/75 PIC Marabá.

INCRA, SR(27). Processo Fazenda Marajoara, UACA nº 54102000104/85-86.

INCRA, SR(27). Processo Fazendas Sereno e Barreiro, Cachoeira Preta, Ipiranga e Cocal

n° 2578/88 MIRAD).

INCRA, SR(27). Processo Fazenda Abaeté GETAT n° 1.530/86.

INCRA, SR(27). Processo Fazenda Água Fria, GETAT n° 027/86.

INCRA, SR(27). Ofício/CAC/MIRAD/n° 8, Brasília, de 5 de fevereiro de 1986. In: Processo Fazenda Marajoara, UACA n° 54102000104/85-86.

INCRA, SR(27). Processo Fazenda Cabaceiras MIRAD/MBA n° 175/88.

INCRA, SR(27). Termo de Acordo INCRA/Movimento Sociais, Marabá, 3/4/2003.

INCRA, SR(27). XXI Reunião da Direção Colegiada, 24 de outubro de 2011, Marabá.

INCRA, SR(27). SR 27 – Marabá – Agenda para construção das chamadas públicas de ATES, 2011.

INCRA, SR(27). Chamada Pública para Seleção de entidade executora de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES), elaboração de PDA e PRA para projetos de Assentamentos do sul e sudeste do Pará. Marabá, novembro, 2011. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/ater-sr-27/file/1038-editalcpmb2011>>

INCRA, SR(27). Monitoramento “Plano de Trabalho do Apyterewa”. Marabá, 2011.

INCRA, SR(27). Planejamento Estratégico do INCRA/SR-27, Período de Governo – 2011 a 2014. Marabá, 2011.

INCRA, SR(27). Agenda Geral de Compromissos da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo em Marabá, no período de 26 a 28 de outubro de 2011.

INCRA, SR(27). Pauta da 279ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, Presidida pelo Ouvidor Agrário Nacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em Marabá, na sede do INCRA, no dia 26 de outubro de 2011, às 15 horas.

INCRA, SR(27). Plano de trabalho para o remanejamento dos posseiros, clientes da Reforma Agrária, da Reserva Apyterewa, outubro de 2011.

INCRA, SR(27). Ofício FUNAI-INCRA de 26 de outubro de 2011, Arquivo Divisão de Desenvolvimento, Marabá.

INCRA, SR(27). Processo de Desapropriação da Fazenda Rainha, Divisão de Obtenção de Terras, maio de 2012.

Sites

CNASI, CNASI visita estados para debater mobilização, negociação remunerativa,

reestruturação do INCRA, FASSINCRA e fortalecimento das Associações, 4 de novembro de 2011
<http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=355:cnasi-visita-estados-para-debater-mobilizacao-negociacao-remunerativa-reestruturacao-do-incra-fassinra-e-fortalecimento-de-associacoes&catid=1:ultimas&Itemid=34>

MDA, “Terra Legal entrega título urbano em Marabá”, 8 de outubro de 2012
<http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/noticias/item?item_id=10700766>

INCRA, “Leilão de equipamentos e veículos do INCRA Sul do Pará arrecada R\$ 109 mil”, 13 de junho de 2013 <<http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/13199-leilao-de-equipamentos-e-veiculos-do-incra-sul-do-para-arrecada-r-109-mil>>

Uruará em Ação Blogspot, “Pioneiros da Transamazônica lutam por aposentadoria”, 19 de junho de 2013, <<http://uruaraemacao.blogspot.com.br/2013/06/transamazonica-luta-continua.html>>

Livros e artigos

ABERS, Rebecca; Marisa, VON BULOW. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? Sociologias, Porto Alegre, ano 13, n° 28, 2011.

ABERS, Rebeca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Novas relações Estado–sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo. Anais do 35° Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

ABERS, Rebeca; KECK, Margaret. Civil society and state building in Latin America. Debates LASA Forum, Vol. 37, Issue 1, 2006.

ALMEIDA, Rogério. Territorialização do Campesinato no Sudeste do Pará. Dissertação de Mestrado, Belém, UFPA, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio e ALMEIDA, Wellington. Terras e território na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

ASSIS, W. A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, UFRJ, 2007.

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

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BOLTANSKI, Luc. *El amor y la justicia como competencias: três ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrutú, 2000.

BOLTANSKI, Luc; THEVÉNOT, Laurent. *The sociology of critical capacity*. *European Journal of Sociology*. Vol. 2, n° 3, 1999.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. *Regularização fundiária na Amazônia e o Programa Terra Legal*. In: SAUER, Sérgio e ALMEIDA, Wellington. *Terras e território na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

BRUNO, Regina. *O Estatuto da Terra entre a conciliação e o confronto*. *Estudos Sociedade e Agricultura*, p. 5-31, Nov., 1995.

BRUNO, Regina. *Guardiões da reforma agrária: servidores públicos e técnicos em defesa de uma reforma agrária durante a ditadura militar do Brasil*. *Tempos Históricos*, vol. 16, n° 2, 2012.

BURSTEIN, Paul. *Social Movements and Public Policy*. In: Marco Giugni, Doug McADAM, Charles TILLY. *How Social Movements Matter*. p. 3-21. Minnesota, University of Minnesota Press, 1999.

CARTER, Miguel. *Combatendo a desigualdade social: o MSR e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2010 (2008).

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2011*(Organização: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Isolete Wichinieski – Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p., fotos, tabelas.

COSTA, Luciana. *As faces ocultas de um conflito: a luta pela terra em Eldorado dos Carajás*. In: MEDEIROS, L.; FERNANDES, B. *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*, vol. II. São Paulo: Unesp, 2009.

DAGNINO, Evelina (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DELLA PORTA, D. *Social Movements and the State: Thoughts on the policing of protest*. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D. *Comparative perspective on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.

DELLA PORTA, D.; DIANI, Mario. *Social movements: an introduction*. Massachusetts: Blackwell Publishing, 2006.

DIAS, Guilherme Mansur. Entrevista: Alfredo Wagner Berno de Almeida. *Ruris*, Vol. 3, nº 2, 2009.

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices*. Burlington: Ashgate, 2010 (1999).

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. *Os estabelecidos e os outsiders*. Zahar: Rio de Janeiro, 2000.

FERNANDES, B. M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. *Observatório Social de América Latina*, v. 24, 2008.

FERNANDES, B. O MST e os desafios para a realização da reforma agrária no governo Lula. *Observatório Social de América Latina, Buenos Aires*, vol. 11, p. 31-40, 2003.

FERNANDES, B. M. O MST e a luta pela reforma agrária no Brasil. *Observatório Social de América Latina, Buenos Aires*, v. 2, 2000.

FERNANDES, B; SILVA, A. M. Ocupações de Terra – 2000-2005: movimentos socioterritoriais e espacialização da luta pela terra. *Conflitos no Campo no Brasil 2004, Goiânia*, v. 20, 2006.

FREITAS, Emanuel. *A Terra e os trabalhadores: Um estudo de caso sobre a função social da propriedade*. Trabalho apresentado no XXV Simpósio Nacional de História, ANPUH, Fortaleza, 2009.

GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. Los Angeles: Prentice-Hall, 1967.

GAD, Christopher; JENSEN, Casper. On the Consequences of Post-ANT. *Science Technology Human Values*. Vol. 35, nº 1, Jan. 2010.

GOODWIN, Jeff; JASPER, James. Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory. *Sociological Forum*, vol. 14, nº 1, p. 27-54. 1999.

GOLDSTONE, Jack. Introduction: Bridging institutionalized and non institutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. *States, Parties and Social Movement*. p. 281-309, 2003.

GUERRA, G. A. D. Organizações rurais e camponesas no Estado do Pará. In: FERNANDES, B; MEDEIROS, L; PAULILO, M. (Org.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*. Vol. I. São Paulo; Brasília: UNESP, 2009.

GUPTA, Akhil. Blurred Boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state. In: SHARMA, A.; GUPTA, A. *The Anthropology of the State: A reader*. Oxford: Blackwell, 2006. p. 211-243.

HÉBETTE, Jean. *Cruzando a fronteira: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia*. Belém: EDUFPA, 2004, vol. I a IV.

HERZFELD, Michael. *The social production of indifference: Exploring the symbolic roots of Western Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

HERZFELD, Michael. *Political Optics and the Occlusion of Intimate Knowledge*. *American Anthropologist*, Vol. 107, Issue 3, p. 369–376, 2005.

INTINI, João Marcelo. *Luzes e Sombras. Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um estudo sobre as políticas públicas para reforma agrária e agricultura familiar*. Dissertação de Mestrado, Belém, UFPA, 2004.

JENKINS, J. Craig; KLANDERMANS, Bert. *The Politics of Social Protest: comparative perspectives on states and social movements*. University of Minnesota, 1995.

JOHNSTON, Hank. *States and Social Movements*. Malden, MA: Polity, 2011.

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

LATOUR, Bruno. *The Making of Law: an ethnography of the Conseil D'Etat*. Malden: Polity Press, 2010.

LEITE, Sérgio et al. *Impacto dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), 2004.

L'ÉSTOILE, Benoît. *A Liberdade na sombra do Estado? Processos burocráticos e relações interpessoais em assentamentos da reforma agrária*. Palestra Pública no Departamento de Antropologia da UnB, 9 de outubro de 2013.

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

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

LOERA, Nashieli. *A espiral das ocupações de terra*. São Paulo: Polis, 2006

LOERA, N. R. *Compromissos, dívidas e dons entre acampados, assentados, movimentos e Estado*. In: Emília Pietrafesa de Godoi; Marilda Menezes. (Org.). *Dinâmicas identitárias e territoriais*. São Paulo: Anablumme, 2012.

MACEDO, Marcelo Hernandez. *MST, políticos locais e sindicatos – uma etnografia da representação dos trabalhadores rurais no Rio de Janeiro*. *Ruris (Campinas)*, v. 3, p. 13-40, 2009.

MAGALHÃES, SÔNIA. *Direitos e projetos: uma leitura sobre a implantação de assentamentos no Sudeste do Pará*. In: MARTINS, José de Souza. *Travessias: a vivência da Reforma Agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009 (2003).

MEDEIROS, Leonilde et al. Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

MEDEIROS, Leonilde; LEITE, Sérgio. A Formação dos Assentamentos Rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora: Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.

MEDEIROS, Leonilde. Conflictos sociales rurales em el Brasil contemporaneo. Observatorio Social de America Latina, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 37-44, 2000.

MEYER, David. How social movements matter. Contexts, vol. 2, Issue, 4, p. 30-35, 2003.

MOREIRA, Michel. Estatuto da Terra: A tramitação da primeira lei de reforma agrária brasileira no Congresso Nacional. Monografia de Graduação, Universidade de Brasília, 2013.

MUNK, Gerardo. Actor Formation, Social Co-Ordination, and Political Strategy: Some Conceptual Problems in the Study of Social Movements. Sociology, Novembro, vol. 29, n° 4, 1995.

NAVARRO, Zander. The Brazilian landless movement: critical times. REDES, Santa Cruz do Sul, vol. 15, n° 1, p. 196-223, 2010.

NEPOMUCENO, Eric. 2007. O massacre: Eldorado de Carajás: uma história de impunidade. São Paulo: Planeta.

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

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

ONDETTI, Gabriel. 2006. Repression, opportunity, and protest: Explaining the take off of Brazil's Landless Movement. Latin American Politics and Society, vol. 48, Issue 2, p. 61-94, 2006.

ONDETTI G. 2008. Land, protest and politics: the landless movement and the struggle for agrarian reform in Brazil. State College, PA: Pennsylvania State University Press.

ONDETTI, G.; WAMBERGUE, E.; AFONSO, J. De posseiro a sem-terra: o impacto da luta pela terra do MST no Pará. In: CARTER, Miguel, Combatendo a desigualdade social: o MSR e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010 (2008).

PALMEIRA, Moacir. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde, et al. Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 1994. p. 49-69.

PALMEIRA, Moacir. Eleição municipal, política e cidadania. In: *Tempo e Presença*, 310, maio/jun. 2000.

PASSOTH, J.; ROWLAND, N. Actor-Network State: Integrating Actor-Network Theory and State Theory. *International Sociology*, 2010, 25: 818.

PENNA, Camila. Cultura, Cultura Política e Participação Política: Conceitos e Concepções no Debate sobre os movimentos sociais argentinos pós-2001. *Revista debates (UFRGS)*, v. 2, p. 70-102, 2008.

ROSA, M. Assentados e munícipes: o conflito entre beneficiários e população local na reforma agrária brasileira. *Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal*, v. 57/58, p. 207-229, 2000.

ROSA, Marcelo. As novas faces do sindicalismo rural brasileiro: a reforma agrária e as tradições sindicais na Zona da Mata de Pernambuco. *Dados (Rio de Janeiro)*, v. 47, n° 3, 2004.

ROSA, Marcelo. O Engenho dos Movimentos: reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SALIS, Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: Origem e (Des)Caminhos da proposta de Reforma Agrária nos Governos Militares. Tese de Doutorado. São Paulo, UNESP, 2008.

SCOTT, James. Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed. Yale: University Press, 1988.

SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. *The Anthropology of the State: A reader*. Oxford: Blackwell, 2006.

SIGAUD, Lygia. As condições de possibilidade das ocupações de terra. *Revista Tempo Social, São Paulo, SP*, v. 17, n° 1, p. 255-280, 2005.

SIGAUD, Lygia; ERNANDEZ, Marcelo; ROSA, Marcelo. *Ocupações e Acampamentos: sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil*. Garamond: Rio de Janeiro, 2010.

SIGAUD, Lygia. Debaixo da lona preta: legitimidade e dinâmica das ocupações de terra na Mata Pernambucana. In: CARTER, Miguel. *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010 (2008).

SILVA, Ligia Osório. As Leis Agrárias e o Latifúndio improdutivo. *São Paulo em Perspectiva*, 11 (2), p. 15-25, 1997.

TARROW, Sidney. *Power in Movement: Social movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TILLY, Charles. *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

TILLY, C. *Regimes and Repertoires*. Chicago: Chicago Press, 2006.

VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Difel: Rio de Janeiro, 1976.

VERGARA-CAMUS, Leandro. *The Politics of the MST: Autonomous Rural Communities, the State and Electoral Politics*. *Latin American Perspectives*, Issue 167, Vol. 36, n° 4, 2009.

WELCH, Clifford et al. *Camponeses Brasileiros: leituras e interpretações clássicas Vol. I*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

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

WRIGHT, Angus; WOLFORD, Wendy. *To Enherit the Earth*. California: Food First Book, 2003.

ZALD, M. *Culture, Ideology, and strategic framing*. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D. *Comparative perspective on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Lista de Siglas

AMC - Aquisição de Materiais de Construção
AMAT - Associação dos Municípios do Araguaia Tocantins
ANT- Actor Network Theory (Teoria do Ator-Rede)
ASSERA - Associação de Servidores da Reforma Agrária
ASSINAGRO - Associação Nacional dos Engenheiros Agrônomos do INCRA
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES - Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
CAT - Centro Agroambiental do Tocantins
CCIR - Certificado de Cadastro do Imóvel Rural
CCU - Contrato de Concessão de Uso
CG - Câmara de Gestão
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNASI - Confederação Nacional dos Servidores do INCRA
CNATER - Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
CONDSEF - Confederação Democrática dos Servidores Públicos Federais
CONTAG - Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
COOCAT - Cooperativa Camponesa do Araguaia Tocantins
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CSN - Conselho de Segurança Nacional
CT- Câmara Técnica
DAP - Declaração de Aptidão
EFA - Escola Família Agrícola
EJA - Educação de Jovens e Adultos
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FATA - Fundação Agrária do Tocantins Araguaia
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FECAP - Federação de Associações do Estado do Pará
FERA - Fórum de Entidades pela Reforma Agrária
FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FNO - Fundo Constitucional para a Região Norte
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia e Tocantins
GPS - Global Position System
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
ITERPA - Instituto de Terras do Pará
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MIRAD - Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPF - Ministério Público Federal
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTSTB - Movimento dos Trabalhadores Brasileiros Sem Terra

NAEA - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OAN - Ouvidoria Agrária Nacional
PA - Projeto de Assentamento
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDA - Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PIC - Projeto Integrado de Colonização
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROCERA - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT - Partido dos Trabalhadores
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
RB - Relação de Beneficiários
SDDH - Sociedade de Defesa dos Direitos Humanos
SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
SIPRA - Sistema de Informações sobre Projetos de Reforma Agrária
SR - Superintendência Regional
STR - Sindicato de Trabalhadores Rurais
TDA - Título da Dívida Agrária
UA - Unidade Avançada
UTA - Unidade Técnica de Articulação
UFPA - Universidade Federal do Pará