

Título do capítulo	CAPÍTULO 25 – PARCERIA E CONSTRUÇÃO DO “PERFIL DE CLIENTE DA REFORMA AGRÁRIA” COMO ESTRATÉGIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO INCRA
Autores(as)	Camila Penna
DOI	-

Título do livro	IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES: REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Roberto Rocha C. Pires
Volume	-
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2019
Edição	-
ISBN	978-85-7811-353-7
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PARCERIA E CONSTRUÇÃO DO “PERFIL DE CLIENTE DA REFORMA AGRÁRIA” COMO ESTRATÉGIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO INCRA

Camila Penna¹

1 INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento rural e de reforma agrária no Brasil foram historicamente marcadas por uma participação ativa e organizada de movimentos sociais rurais (Carter, 2010; Fernandes, 2008; Fernandes e Silva, 2006; Medeiros e Leite, 1999). Por isso, o processo de reforma agrária é geralmente analisado olhando-se para as ações desses movimentos, que tiveram e continuam tendo importante impacto no processo de formulação e de implementação de políticas. Com efeito, é possível afirmar que sem sua organização e pressão não haveria reforma agrária, haja vista o lugar historicamente marginal ocupado por esse tema na agenda de políticas públicas (Fernandes, 2008; Wolford, 2010; Penna, 2015b). Todavia, o entendimento desse processo passa também pela análise do papel do Estado. Estudar a burocracia do órgão responsável pela execução da reforma agrária é a chave para a compreensão dessas políticas. Neste capítulo, discuto o processo de implementação levado a cabo pela Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a partir do estudo de caso de uma superintendência regional do órgão: a Superintendência do Sul e do Sudeste do Pará, localizada em Marabá.

Para compreender o processo de implementação, baseio-me na literatura que toma como objeto de análise as interações entre a burocracia no nível de rua (Lipsky, 1980) e os beneficiários das políticas públicas (Dubois, 2010; Weller, 1999). Utilizando como referência o arcabouço conceitual e metodológico mobilizado pela sociologia da crítica e pela teoria do ator-rede, notadamente as noções de mediação (Latour, 2005) e de capacidade crítica (Boltanski e Thévenot, 1999), discuto a interação entre beneficiários e servidores do Incra no processo de implementação e analiso em que medida esse processo pode contribuir para o aprofundamento das desigualdades sociais.

1. Professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: <camilapennac@gmail.com>.

Os dados empíricos desta análise foram produzidos por meio de uma etnografia da sede regional do Inkra em Marabá, realizada entre outubro de 2011 e junho de 2012. Ao longo desse período, estive presente na superintendência diariamente, durante o horário de trabalho, e acompanhei a rotina de alguns servidores que faziam atendimento ao público. Entrevistei 32 servidores das quatro divisões internas do órgão e dos escritórios descentralizados; realizei leitura de ofícios e processos que circulavam na superintendência; acompanhei servidores em viagens a assentamentos e acampamentos; e fiz uma pesquisa no arquivo do órgão.

Com base nos dados obtidos no campo, e em discussão com a literatura, argumento que a relação de parceria entre servidores e beneficiários é o que possibilita a execução das políticas públicas de reforma agrária. Além disso, é a partir da relação que os servidores estabelecem com os clientes – e do uso da discricionariedade – que se constrói o “perfil de cliente da reforma agrária”, o qual permite a adequação de políticas nacionais gerais às especificidades do contexto local. A primeira parte do artigo apresenta o Inkra e a relação com os movimentos sociais; a segunda consiste em uma revisão da literatura relevante; e a terceira mostra os dados etnográficos que fundamentam o argumento sobre a “relação de parceria” e sobre o “perfil de cliente da reforma agrária”.

2 O INCRA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

O Inkra, criado em 1970, no escopo da política do governo militar de colonização da região amazônica, atualmente conta com uma força de trabalho de aproximadamente 6 mil funcionários espalhados pelas 30 superintendências regionais (SRs) e 45 unidades avançadas (unidades executoras descentralizadas subordinadas às SRs), além da sede, em Brasília. Os cargos de chefia da autarquia – como os de superintendentes regionais, chefes de unidades avançadas e diretores nacionais – são cargos de confiança e de livre nomeação, na maioria dos casos exercidos por indicados políticos.

A atuação do Inkra é significativa no Pará, onde estão concentrados aproximadamente 25% dos assentamentos rurais do Brasil,² razão pela qual o estado tem três SRs: Marabá, Santarém e Belém. A superintendência de Marabá, SR 27, foi criada em 1996, logo após o massacre de Eldorado dos Carajás e em resposta a pressões dos movimentos sociais. A SR conta com quatro unidades avançadas e atende aproximadamente 70 mil famílias, distribuídas em 495 assentamentos. Na regional de Marabá, as atividades do Inkra ligadas à execução das políticas de reforma agrária são intensas e urgentes – dado o alto grau de conflito violento ligado à posse da terra.³ O grande volume de trabalho sobrecarrega os servidores e impacta negativamente a capacidade de implementação de políticas na regional.

2. De acordo com os dados oficiais do instituto, existem, atualmente, 973.610 famílias assentadas em 9.369 projetos de assentamento no Brasil. Disponível em: <http://www.inkra.gov.br/reforma_agraria>.

3. A existência histórica de conflito ligado à posse da terra na região está relacionada, entre outras questões, à forma de ocupação do território desde os anos 1950 (Velho, 1976; Hébette, 2004).

A investigação foi conduzida na SR 27 porque, além de tratar-se de uma área emblemática de disputa pela terra, as três principais organizações nacionais de trabalhadores rurais atuam na região. Localmente referidas de forma genérica como “movimento social”, têm papel protagonista no espaço: *i*) a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) regional, organização mais antiga e de maior base; *ii*) o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), organização não majoritária, mas de importante atuação no sul e sudeste do Pará, notadamente após o conflito de Eldorado dos Carajás; e *iii*) a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) regional, organização formada por lideranças dissidentes da CONTAG e que vem crescendo de forma significativa no local. Existem outras organizações menores que operam no sul e sudeste do Pará, porém essas são as três principais com as quais a SR trabalha.

O movimento social tem importante papel na formulação e na implementação de políticas de reforma agrária no nível nacional. É ele que organiza e representa o público beneficiário da reforma agrária, apresenta a demanda por terra e por crédito e participa da decisão sobre a destinação orçamentária dos recursos do órgão. Pode-se dizer que a autarquia implementadora das políticas públicas de reforma agrária tem grande permeabilidade ao movimento social, dependendo dele para a execução dessas políticas (Sigaud, Ernandez e Rosa, 2010). Na SR 27, a relação é denominada “parceria” tanto pelos servidores quanto pelas lideranças de movimentos sociais. Essa parceria tem uma dimensão de pressão e outra de cooperação, e nela os papéis atribuídos aos movimentos e ao Estado estão constantemente em disputa.⁴

Além da parceria com os movimentos para a obtenção de terras e seleção de beneficiários, há também a parceria com as associações de assentados após a criação dos assentamentos, que possibilita a implementação de políticas de desenvolvimento rural. A criação de associações⁵ legalmente registradas, de acordo com as normas do código civil, é uma exigência das políticas de reforma agrária e um requisito básico para a transferência de crédito às famílias assentadas. A associação é a pessoa jurídica que atua como interlocutora do assentamento junto ao Incra – os créditos concedidos pelo órgão são repassados aos assentados pela conta da associação. Assim, as decisões coletivas sobre créditos e outros assuntos devem ser registradas em atas de reunião da associação, para que tenham validade perante o Incra. Da mesma maneira como ocorre com os movimentos, a parceria com as associações é caracterizada não só pela cooperação, mas também pela disputa em torno de definições e atribuições para as ações de reforma agrária.

4. Para mais informações sobre as características e implicações dessa parceria, ver Penna (2015a).

5. As associações estão conectadas com os movimentos sociais. No caso da CONTAG e da Fetraf, essas associações são filiadas aos sindicatos de trabalhadores rurais (STRs), que, por sua vez, compõem a base de ambas. No caso do MST, as associações e cooperativas compõem a base da organização do movimento.

Antes de seguir adiante com a revisão bibliográfica, vale mencionar que o termo mais utilizado na superintendência para se referir aos beneficiários é cliente. Embora beneficiário seja o termo oficial que aparece na legislação, nas instruções normativas e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), as expressões “cliente do Incra” e “cliente da reforma agrária” são comuns no cotidiano de trabalho da superintendência, e são utilizadas tanto pelos servidores mais novos quanto pelos mais antigos. “Colono do Incra”, por sua vez, também é usado pelos servidores mais antigos do órgão e por alguns assentados. Quando se faz referência aos acampados, é comum a utilização de “acampados com ou sem perfil de cliente da reforma agrária”. A construção desse perfil atende a uma série de critérios explícitos e tácitos, que visam adequar as famílias de carne e osso ao que é esperado do beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária. Ao longo do capítulo, utilizo de forma intercambiável os termos beneficiário e cliente.

3 BUROCRACIA, CLIENTES E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Para se compreender como 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 essa 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 a necessidade de traduzir e aplicar políticas nacionais à realidade local dos clientes, esses burocratas precisam definir rotinas e inventar recursos para lidar com incertezas e imprevistos em seu trabalho – e, para tanto, necessitam de algum grau de discricionariedade.

Discricionariedade é um conceito relevante para a análise do Incra, uma autarquia nacional com capilaridade em todo o território brasileiro e que trabalha a partir de normativas nacionais que devem ser executadas de forma homogênea em todos os estados. Os servidores das SRs lidam cotidianamente com situações específicas da clientela de sua região e devem, não obstante, executar as mesmas políticas nacionais. Por isso, é fundamental olhar para a rotina desses 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 como os burocratas criam maneiras de “processar pessoas”, para que elas possam ser enquadradas como clientes de determinada política, é outra contribuição desta literatura (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2009). 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, chamando atenção para o fato de que o processo de efetivação de políticas públicas é fortemente influenciado pela visão de mundo dos burocratas. Tanto Lipsky (1980) quanto Scott (1998) vislumbram um tipo de relação entre Estado e clientes na qual estes aparecem como elementos passivos diante daquele. 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 noção de cliente passivo não corresponde exatamente ao caso da SR 27, e a relação entre servidores e beneficiários, portanto, não pode ser compreendida apenas pela chave da dominação. Os beneficiários organizados pelos movimentos sociais são ativos a ponto de comandar a pauta de políticas prioritárias da superintendência. Para apreender sua capacidade crítica e agência no processo de implementação, alguns conceitos são fundamentais.

Um conceito-chave para compreender como clientes têm impacto no Estado, e vice-versa, é o de mediação. No campo das políticas de reforma agrária, Neves (1999; 2008) assinala que tanto as organizações que representam trabalhadores quanto agentes do Estado podem ser considerados mediadores, pois suas ações têm influência sobre a objetivação do processo de assentamento. Os mediadores que representam os clientes possuem 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 Inkra. Os servidores, por sua vez, são mediadores profissionalizados e contam com um papel que vai além da mera 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 à condição de mediados. Por uma ação de bricolagem, pela acumulação de pequenos detalhes, eles administram acasos e elaboram respostas legítimas à ineficácia institucional e à falta de recursos (Neves, 2008, p. 30).

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”.

Os conceitos de bricolagem e de mediação também são centrais na teoria do ator-rede (Latour, 2005; Law e Hassard, 1999). No escopo da virada pragmática na sociologia francesa dos anos 1980 e 1990, essa “sociologia das associações” parte de uma crítica vinda do campo de estudos de ciência e tecnologia às abordagens tradicionais da teoria social, que concebem a sociedade como algo estável, acabado, que causa a ação individual. Ao contrário, a sociedade deveria ser concebida como algo instável, sempre em formação, e dependente das conexões que os atores estabelecem entre si. Nesse sentido, o estudo do processo contínuo de constituição da sociedade requer o olhar atento para o papel dos mediadores. Eles são agentes que se conectam com outros, causando impacto sobre estes ou alterando o estado de coisas anterior (Latour, 2005). O processo permanente de interação entre mediadores que se conectam de diferentes formas gera bricolagens ou agenciamentos,⁶ que são caracterizados pela estabilização de determinado estado de coisas. Essa estabilização é o que constitui o social em certo tempo e espaço, seja ele uma classe, um Estado ou um formato específico de implementação de política pública – constituído pela interação entre diferentes legislações, organizações, indivíduos, repertórios de ação etc.

Também na esteira da virada pragmática francesa, os pesquisadores ligados ao Grupo de Sociologia Política e Moral partem de uma crítica à hegemonia da sociologia disposicional de Bourdieu (Correa e Dias, 2016), que entendem como insuficiente para explicar a capacidade reflexiva das pessoas. O modelo explicativo da teoria da prática, fundamentado na interseção entre *habitus* e campo, seria eficiente para explicar bem a dominação e os efeitos da ação social na reprodução das estruturas – porém não daria espaço para o reconhecimento da criatividade e inventividade das pessoas a partir de sua competência para refletir e lidar com as contradições de sua situação objetiva (Boltanski e Thévenot, 1999). A capacidade reflexiva deve ser pensada como um atributo não apenas dos sociólogos, mas de todos os indivíduos (Boltanski, 1990).

Em oposição à “sociologia crítica”, que denuncia as relações de dominação invisíveis para boa parte das pessoas, os sociólogos influenciados pelo pragmatismo defendem uma “sociologia da crítica”, a qual toma como ponto de partida a investigação das formas pelas quais as pessoas exercem sua capacidade crítica nas situações de disputa pública ou controvérsia (Boltanski e Thévenot, 1999). Controvérsias seriam momentos privilegiados de observação, na medida em que nelas as pessoas expõem seus argumentos e as razões de sua posição. É por meio da análise das controvérsias que se torna possível conhecer as convenções (ou regras

6. A noção de agenciamento tem origem na obra de Deleuze e Guatarri (1988), que propõe uma ruptura ontológica com a noção de sociedade (e de indivíduo) como um ente hermético e coerente, defendendo uma visão de um arranjo sempre em construção, efêmero e resultante de diferentes processos de agenciamento. Essa ruptura ontológica tem influência marcante na teoria social (Landa, 2006).

de normalidade) estabilizadas em certo contexto social. Isso porque as pessoas buscarão legitimar sua posição de acordo com os critérios do que é considerado justo ou injusto em uma situação específica. As provas ou os dispositivos acionados pelos agentes para sustentar sua posição em determinada disputa dão pistas sobre as convenções e regras de normalidade existentes naquele contexto ou esfera (familiar, profissional, política, estatal etc.).

O olhar mais próximo à experiência dos atores, a preocupação analítica com a capacidade crítica das pessoas e o questionamento da concepção de sociedade como algo estabilizado – o que leva ao enfoque nas controvérsias e disputas como estratégia metodológica – são elementos que caracterizam a sociologia francesa após o que ficou conhecido como a virada pragmática (Correa e Dias, 2016). Esse movimento epistemológico e metodológico influencia também o campo de investigação sobre a implementação de políticas de assistência social na França, que ficou conhecido como sociologia do *guichê* (Pires, 2017).

Com efeito, Weller (1999) estuda os agenciamentos construídos no processo de implementação em repartições de assistência social na França. O autor assinala que o trabalho administrativo nesses órgãos pode ser compreendido como um espaço de mediação constante entre os princípios gerais de justiça, que orientam os discursos e ações dos burocratas, e suas decisões locais no momento de implementação. A melhor metáfora para se compreender esse processo de mediação seria a de uma bricolagem ou um agenciamento composto por diferentes elementos – os próprios usuários das políticas, leis, regras e princípios que orientam as políticas, os dispositivos técnicos necessários para sua implementação etc. Nesses agenciamentos, os usuários não seriam polos passivos, e sim agentes ativos e envolvidos em controvérsias e disputas em torno da definição do que é legítimo ou de qual descrição da realidade é válida (Weller, 1999).

A análise das relações entre clientes e burocratas nas agências estatais de assistência social também leva Dubois (2010) a questionar 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. Burocratas 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 essas instituições adaptarem-se 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).

Vale dizer que a análise de Dubois não abandona a chave da dominação para compreender a relação entre Estado e clientes. Com efeito, ele recupera conceitos-chave de Bourdieu para falar da dominação simbólica exercida pelo Estado, em seu poder de nomeação oficial e de definição de critérios legítimos (Bourdieu, 2006). Para tratar da interação face a face entre clientes e burocratas no guichê, o autor também incorpora a sociologia de Goffman.

A obra de Goffman (2009) oferece aportes interessantes para interpretar a dinâmica das relações entre clientes e burocratas no momento da implementação de políticas. Embora esteja na tradição da Escola de Chicago e tome as interações face a face como objeto de análise, Goffman também é influenciado pelo estruturalismo, sendo significativo o fato de que aparecem em sua obra tanto indivíduos que “preenchem” papéis e seguem rituais – os de deferência, por exemplo – como indivíduos ativos, que resistem em defesa da autonomia de seu *self* e lutam para alterar a definição da situação que lhes discrimina ou estigmatiza (Penna, 2012). Essas considerações a respeito das diferentes estratégias escolhidas pelas pessoas dotadas de capacidade crítica, ainda que em contextos assimétricos, são relevantes para matizar as interpretações que dão maior peso ao aspecto da dominação – apoiadas na sociologia crítica de Bourdieu – e as que dão maior peso à agência e à criatividade dos atores no processo de interação – apoiadas no pragmatismo e no interacionismo simbólico. Como ficará claro adiante, esses matizes são importantes para interpretar o caso do Inkra.

4 SERVIDORES NO ASSENTAMENTO

4.1 A parceria com as associações

Ao longo de uma semana do mês março de 2012, acompanhei o chefe de uma das unidades avançadas em visitas a diferentes assentamentos de Novo Repartimento, um dos municípios com maior concentração de assentados da região. As visitas tinham vários propósitos: entrega de contratos de concessão de uso, reuniões informativas de novas orientações sobre distribuição de crédito e acompanhamento do início de um trabalho de cadastramento.

A agenda de viagens começou com uma visita à sede do STR do município. O presidente do sindicato, que é atualmente filiado à Fetraf, havia organizado uma reunião entre o chefe do Inkra e os presidentes de associação de vários assentamentos do município que estavam com problemas relacionados à aplicação de créditos. A reunião foi feita no auditório do sindicato e a liderança sindical cobrou do servidor providências quanto aos trabalhos aguardados nos assentamentos, como a construção de casas e estradas.

O servidor começou sua fala justificando a ausência e o atraso na execução de alguns serviços. Comentou que atualmente o Inkra estava passando por um processo

de reformulação e fez um histórico das ações da superintendência 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 o compromisso de que seriam liberados para Marabá recursos para atender ATEs [Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária], 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.

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 assentados – e que constituem a grande maioria da base sindical. 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.

Seguindo a agenda planejada, começamos as viagens aos assentamentos. As reuniões geralmente eram feitas na porta da casa dos presidentes de associação ou em galpões nos assentamentos. 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 servidor e dos presidentes de associação nas reuniões que acompanhei elucidam a importância das associações para o trabalho do Incra nos assentamentos. Em uma das viagens, tivemos de dormir no projeto de assentamento, 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, é muito bem recebido. 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 incumbência do presidente providenciar refeições para os servidores quando eles estão no acampamento, mesmo que seja na casa de outro assentado.

O papel fundamental que as associações, na figura de seus presidentes, têm para o trabalho do Incra nos assentamentos 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 (grifo nosso).

FIGURA 1

Reunião com a associação de assentados



Elaboração da autora.

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 e ressalta que a organização no nível do assentamento é fundamental 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 fossem os trabalhadores. Não tinha Incra, né? Por isso nós nos tornamos parceiros.* Claro que, quando chega aquele momento em que os nossos parceiros, que são vocês, têm 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 treze em Marabá. Isso tudo foi fruto daquela mobilização de vocês, através das lideranças que se uniram, Fetraf, Fetagri e MST. Porque tem 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. Isso facilita até o trabalho da associação, do Incra, e o benefício vai chegar muito mais rápido para todo mundo* (grifo nosso).

Dando-se prosseguimento à reunião, abre-se uma rodada de perguntas dos assentados e uma senhora começa a falar. Ela explica que o marido a havia abandonado e agora ela morava com outro colono do assentamento. O lote dela, contudo, estava no nome do marido, e ela queria regularizar sua situação como titular. O servidor disse que só poderia colocar o nome dela como titular da terra se ela morasse e produzisse no próprio lote; caso contrário, configuraria abandono e o Incra poderia retomar a parcela e colocar outro beneficiário. Nesse momento, o presidente da associação interveio e disse que o Incra não podia fazer isso, pois aquela senhora morava no assentamento há duas décadas e todos a conheciam lá – o órgão não podia tomar sua terra porque isso era uma injustiça. Depois de uma longa argumentação por parte do presidente da associação e de outros assentados, o servidor sugere, então, que a senhora seja cadastrada como cônjuge do beneficiário com quem estava vivendo. Após a reunião, almoçamos na casa de um assentado e de lá pegamos a estrada de volta para a cidade, onde chegamos tarde da noite.

4.2 Perfil de cliente da reforma agrária

Em abril de 2012, a superintendência de Marabá estava atribulada com uma série de ocupações em áreas já pautadas pelos movimentos e em áreas novas. Todas as pessoas com quem conversei estavam esperando uma mobilização que

culminasse na ocupação da SR, já que abril é um mês típico de luta dos movimentos, principalmente do MST, porque coincide com a data do massacre de Eldorado dos Carajás. Este ano, porém, a SR não foi ocupada, para a surpresa dos servidores, que sempre trabalham com essa possibilidade no mês de abril.

Em meio a esses 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 no município de Itupiranga, exigindo que o Incra fizesse um trabalho de levantamento ocupacional para retirar os assentados irregulares⁷ e assentar as famílias acampadas. O superintendente me explicou que não se tratava de um movimento reconhecido, mas que eles estavam ocupando, acampando e trancando rodovias, e por isso o Incra acabava tendo de atendê-los.

Uma equipe já havia sido enviada para fazer o trabalho de levantamento ocupacional do assentamento. De acordo com o relato dos servidores, entretanto, as lideranças do movimento ficavam seguindo-a e tentando controlar seu trabalho – assim, foi impossível terminar a tarefa. Pouco tempo depois, montou-se uma segunda equipe, que deveria concluir o levantamento ocupacional – esse foi o trabalho que acompanhei.

Encontramo-nos na SR segunda-feira, cedo, e saímos por volta das 9h. Os servidores chegaram antes e organizaram o material que levariam: *i*) duas caixas com os processos das famílias assentadas; *ii*) uma cópia da relação de beneficiário (RB);⁸ *iii*) mapa do assentamento; *iv*) formulários de vistoria e de cadastramento; e *v*) aparelhos GPS. Depois, eles pegaram a autorização para retirar a caminhonete e fomos andando até a garagem. Saímos em direção ao assentamento – 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 assentamento durante a semana de realização do trabalho.

Chegamos ao assentamento e fomos primeiramente à casa da presidente da associação. Lá almoçamos, como faríamos ao longo de toda a semana, e os servidores explicaram à presidente o trabalho que fariam no assentamento. 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 nos próximos dias.

7. Assentados que estavam acumulando lotes, que não tinham perfil de cliente da reforma agrária ou que haviam abandonado a parcela.

8. A RB apresenta a relação de indivíduos em um assentamento. É apenas após a inclusão do nome do titular da família na RB que ela se torna formalmente assentada pelo Programa Nacional de Reforma Agrária. Antes de entrar na RB, uma família deve ser cadastrada de acordo com um formulário padrão do Incra. Os dados desse formulário são, então, enviados ao Sipra, que calcula os pontos de cada família a partir das respostas às questões e indica se tal família é ou não elegível para se tornar beneficiária. Em caso positivo, o sistema gera um código e a inclui na RB de um assentamento – já existente ou recentemente criado.

Existe também a possibilidade de que o lote esteja sendo ocupado por um assentado que não tem o “perfil de cliente da reforma agrária”. De acordo com a Norma de Execução nº 45 do Incra, que dispõe sobre a seleção de candidatos, para ser cadastrado no Programa Nacional de Reforma Agrária, os clientes devem atender a alguns critérios: *i)* renda familiar inferior a três salários mínimos; *ii)* não ter propriedade superior a um módulo rural; *iii)* não ser funcionário público; *iv)* ter condições para exercer o trabalho rural; e *v)* não ser acionista, cotista e coparticipante de estabelecimento comercial. Caso a situação constatada na vistoria não corresponda a esses critérios, o servidor deve encaminhar o lote para retomada.

Alguns dos critérios que configuram a ocupação regular – notadamente os relativos à permanência no lote – são mais difíceis, porém, de serem atendidos nas regiões sul e sudeste do Pará, onde a falta de estradas e a impossibilidade de transitar em boa parte delas na época de chuva tornam complicado o acesso e o escoamento da produção, o que dificulta a permanência das famílias no assentamento. Diante dessa realidade, os servidores que trabalham na região acabam “não podendo cumprir a norma à risca” e precisam flexibilizar na aplicação de alguns critérios, para que seu trabalho se torne factível. Esse processo de uso da discricionariedade para lidar com situações excepcionais e complexas, que nem sempre cabem nas normas, foi observado ao longo de todo o trabalho de vistoria que acompanhei, e pode ser ilustrado na visita relatada a seguir.

No segundo dia de trabalho, a primeira visita 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.

Assim que nos sentamos em cadeiras improvisadas, ele nos oferece bolo de milho, que estava sendo servido em uma vasilha de plástico por uma das mulheres que estavam na casa. 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”. Ao ser indagado pelos servidores sobre o estado de abandono da parcela, ele diz que entrou ali há pouco tempo, mas que ele e seu pai pretendem trabalhar a terra no futuro. Relata alguns projetos que pretendem executar no lote, como a plantação de açaí com mudas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entre outros.

O servidor encontra o processo e diz que há uma inconsistência: de acordo com o parecer do Sipra, não pôde ser feito o cadastro porque o beneficiário é servidor público. A presidente da associação disse que deve ter havido algum erro

e que os técnicos do Inkra cadastraram-no há muito tempo, mas o rapaz nunca entrou na 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 preencheriam 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 possui uma pele muito branca e lisa, o que indica que não tem costume de trabalhar no sol; também tem as mãos finas e as 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 o seguinte.

Mas eu conheço meus clientes da reforma agrária. Eles acham que, vindo aqui e falando essas coisas, enganam os técnicos do Inkra, 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.

A frase “eu conheço bem meus clientes da reforma agrária” foi repetida diversas vezes pelos servidores ao longo da semana de trabalho.

Diante dessas situações, em que constatam que a realidade na qual devem atuar se distancia das normativas que orientam o trabalho do Inkra, os profissionais 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 que a 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. Se não avisarem, porém, e se os técnicos chegarem de surpresa ao assentamento, provavelmente não encontrarão quase ninguém.

De acordo com a análise dos servidores, o Inkra 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, o beneficiário 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 algo está sendo produzido e se a casa

está em bom estado. Nessas condições, eles sabem que, mesmo que a pessoa não esteja morando no lote em tempo integral, está dando uma assistência e merece ficar na terra. Quando os profissionais constatarem que o indivíduo não tem perfil de agricultor, possui comércio ou trabalha na cidade – e deixa o lote abandonado –, enquadram a situação como ocupação irregular e encaminham esse lote 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 suas atividades. Caso fossem seguir as regras à risca, o trabalho se tornaria impossível.

Terminado o trabalho, os servidores reuniram-se com a presidente da associação para repassar, no mapa, os lotes que tinham vistoriado e pediram que ela fosse ao Incra o quanto antes, a fim de 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, fariam um relatório técnico da viagem com os resultados do levantamento ocupacional e reportariam os casos de ocupação irregular. Saímos com a caminhonete, e os profissionais 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 aconteceram com eles e com outros colegas, os quais ficaram presos quando faziam trabalho de campo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como fica evidente no relato etnográfico, a execução das diferentes ações que constituem as políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural do Incra nos assentamentos é viabilizada por meio da parceria com as associações e pela referência ao perfil de cliente da reforma agrária – que serve de critério prático para as decisões e ações dos servidores em campo.

A ação dos presidentes de associação na relação de parceria pode ser compreendida a partir da noção de mediação (Neves, 1999), uma vez que eles dominam tanto a linguagem técnica, associada ao trabalho do Incra, quanto a linguagem particular à forma de organização dos clientes, criando uma ponte entre esses dois mundos. Essa mediação gera efeitos (Latour, 2005) sobre as práticas de implementação das políticas – viabilizando-as em última instância – e sobre a organização dos clientes dentro do assentamento, já que as associações acabam tendo legitimidade para definir internamente os critérios de ocupação das parcelas nos assentamentos.

Mais que um processo descomplicado e meramente administrativo de execução no nível local de políticas decididas em âmbito nacional, a concretização das ações de reforma agrária no escopo da SR 27 pode ser concebida como uma bricolagem (Weller, 1999) entre critérios de justiça fundamentados em normas técnicas e

em normas tácitas, as quais, por meio da mediação de servidores e presidentes de associação, tomam a forma de uma “parceria”. Ainda que Estado e associações tenham papéis mais ou menos definidos, o choque entre critérios de grandeza (Boltanski, 1990) distintos, quanto ao merecimento da terra, faz com que a relação de parceria seja marcada por um processo de disputa no tocante à gestão da organização do território do assentamento – como fica explícito na discussão sobre o cadastro da senhora divorciada, que, de acordo com os critérios técnicos, teria de ser excluída da relação de beneficiários.

A representação mais terminada da bricolagem que caracteriza a parceria na implementação de políticas é a referência a um “perfil de cliente da reforma agrária”. O processo de definição desse perfil evidencia o uso da discricionariedade pelos servidores (Lipsky, 1980) e da capacidade crítica pelos clientes (Boltanski e Thévenot, 1999). Os servidores analisam a situação real dos assentamentos e concluem que não é possível seguir a regra ao pé da letra, criando soluções práticas para que possam executar seu trabalho.

É importante observar que os clientes tampouco são passivos no momento da definição do perfil. Eles têm capacidade crítica (Boltanski e Thévenot, 1999) para compreender os critérios tácitos e interpretar o papel exigido deles, tomando todas as medidas que julgam necessárias para fabricar uma “representação do *self*” (Goffman, 2009) que se adequa ao perfil ideal e ter acesso às políticas do Inkra. Outro comportamento comum entre os assentados, para reforçar seu “perfil de cliente”, é a deferência em relação aos servidores do Inkra. Oferecer produtos e iguarias produzidos no lote é um indicativo de que a parcela é produtiva e está ocupada por pessoas que têm perfil de cliente da reforma agrária. Se, por um lado, esse é o tratamento esperado por alguns servidores, por outro, as “oferendas” são também uma maneira de agradecer a presença dos “doutores” do Inkra e de conquistar a simpatia deles para quando for necessário.

Ao contrário de algumas análises que ressaltam o caráter passivo dos clientes (Lipsky, 1980) e que interpretam a relação deles com o Estado a partir da chave da dominação (Scott, 1988), o caso observado não pode ser explicado dessa forma. Os clientes nos assentamentos têm um papel ativo na efetivação das políticas, como no caso da definição do “perfil” e da mediação dos presidentes de associação. Ademais, as organizações que representam esses clientes exercem pressão sobre a autarquia e sobre o trabalho de seus servidores.

Dizer que os clientes não são passivos e que a noção de dominação é insuficiente para compreender o processo de implementação, todavia, não implica dizer que não haja reprodução de desigualdades e relações assimétricas. Mesmo tratando-se de uma iniciativa redistributiva e historicamente marginalizada, do ponto de vista da agenda política, a maneira como a política de reforma agrária vem sendo

implementada pode contribuir para aprofundar assimetrias entre as famílias mais próximas e as mais distantes das entidades representativas, uma vez que essas associações e esses movimentos têm a prerrogativa de representar legitimamente os beneficiários perante o Estado – assim como ocorre em outras esferas de políticas públicas, como as de moradia. Em contrapartida, é necessário ter em mente que são essas entidades mediadoras que organizam e mobilizam as famílias pobres (no campo e na cidade), criando e visibilizando a demanda por políticas estatais. São elas também que pressionam por orçamento e pela priorização dessas políticas que, historicamente, têm recebido atenção escassa por parte do poder público. Dessa forma, o papel delas é tanto necessário, na medida em que possibilitam a implementação, quanto desejável, pois demandam políticas redistributivas, que buscam reduzir a desigualdade social.

Existe também uma assimetria entre clientes e servidores do Incra – estes, em última instância, têm o poder de decidir sobre a permanência ou não das famílias assentadas no Programa Nacional de Reforma Agrária. Todavia, ainda que a interação entre esses atores esteja inserida em uma estrutura mais ampla de dominação (Dubois, 2010), é difícil sustentar a visão dos clientes como vítimas passivas, que reproduzem inconscientemente essas estruturas de dominação. A existência da assimetria não significa que a parte mais fraca não tenha reflexividade e competência para interpretar a situação e adotar o comportamento mais adequado para atingir seu objetivo. É pertinente retomar aqui a análise que a sociologia da crítica faz à sociologia crítica (Correa e Dias, 2016). O caso apresentado neste capítulo oferece matizes suficientes para abandonar a interpretação de que beneficiários de políticas sociais são vítimas inconscientes e passivas da dominação estatal, sem cair na armadilha de negligenciar as relações assimétricas de poder que os conectam ao Estado.

REFERÊNCIAS

- BOLTANSKI, L. **L'amour et la justice comme competences**: trois essais de sociologie del'action. Paris: Me'tailie', 1990.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. The sociology of critical capacity. **European Journal of Social Theory**, v. 2, p. 359-378, 1999.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- CARTER, M. **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- CORREA, D. S.; DIAS, R. de C. A crítica e os momentos críticos: de la justification e a guinada pragmática na sociologia francesa. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 67-99, abr. 2016.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **A thousand plateaus: capitalism and schizophrenia.** Minneapolis, United States: University of Minnesota Press, 1988.

DUBOIS, V. **The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices.** Burlington, United States: Ashgate, 2010.

FERNANDES, B. M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, v. 24, 2008.

FERNANDES, B. M.; 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.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

HÉBETTE, J. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia.** Belém: EDUFPA, 2004.

LANDA, M. de. **A new philosophy of society: assemblage theory and social complexity.** London, New York: Continuum, 2006.

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

LAW, J.; HASSARD, J. **Actor network theory and after.** London: Wiley-Blackwell, 1999.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in the public service.** New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service.** United States: University of Michigan Press, 2009.

MEDEIROS, L.; LEITE, S. **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processo sociais e políticas públicas.** Rio de Janeiro: UFRGS; CPDA, 1999.

NEVES, D. P. Assentamento rural: confluência de formas de inserção social. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 5-28, 13 out. 1999.

_____. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos.** 1. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008. v. 1.

PENNA, C. Ordem da interação, embaraço e a agência do self na obra de Erving Goffman. **Revista Teoria e Sociedade**, v. 1, 2. ed., 2012.

_____. Social movement activity in the transition to PT government: the case of MST in Brazil *In*: KLANDERMANS, B.; STRALEN, C. VAN. **Movements in times of democratic transition.** 1st ed. Philadelphia, United States: Temple University Press, 2015a. p. 138-165.

_____. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá:** o Estado como um ator heterogêneo. Rio de Janeiro: Garamond, 2015b.

PIRES, R. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2017.

SCOTT, J. **Seeing like a state:** how certain schemes to improve the human condition have failed. United States: Yale University Press, 1988.

SIGAUD, L.; ERNANDEZ, M.; ROSA, M. **Ocupações e acampamentos:** sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil. Garamond: Rio de Janeiro, 2010.

VELHO, O. **Capitalismo autoritário e campesinato:** um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

WELLER, J.-M. **L'état au guichet:** sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.

WOLFORD, W. Participatory democracy by default: land reform, social movements and the State in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, v. 37, n. 1, p. 91-109, jan. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ROSA, M. **O engenho dos movimentos:** reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SIGAUD, L. As condições de possibilidade das ocupações de terra. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 255-280, 2005.