

## ***Estado e movimentos sociais: uma pesquisa no Incra***

### **The State and social movements: a reserch on Incra**

PENNA, Camila. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. Rio de Janeiro, Garamond, 2015. 352 pp.

**Renata Campos Motta**

 <http://orcid.org/0000-0001-5461-6917>

Freie Universität Berlin, Berlin, Alemanha. E-mail: [renata.motta@fu-berlin.de](mailto:renata.motta@fu-berlin.de).

DOI: 10.1590/3410001/2019

A agenda de pesquisa sobre as relações entre movimentos sociais dos pobres e excluídos com os governos progressistas que assumiram o poder em diversos países da América Latina na virada do século XXI tem se expandido significativamente (Bringel e Falero, 2016; Lapegna, 2016; Motta, 2016; Svampa, 2008). No entanto, poucas são as análises críticas das interações entre movimentos sociais e a burocracia estatal. Uma pesquisa etnográfica com os servidores de uma autarquia estatal cujos clientes são os movimentos sociais é uma aposta bastante promissora para adentrar nessas relações. Essa é a proposta de Camila Penna em seu livro *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. A obra, pensada para tratar dos movimentos sociais de luta pela terra, ultrapassou sua intenção original ao seguir o caminho que a pesquisa tomou. Os movimentos sociais são o fio condutor da narrativa, mas não seus protagonistas.

A motivação primeira do livro é entender a relação entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), os movimentos sociais e a política partidária, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT), não somente por este ter ocupado a Presidência da República durante a pesquisa de campo, mas sobretudo por sua força política na região, na temática da luta pela terra e nos movimentos sindicais e rurais. A escolha do Incra se deve à pergunta de pesquisa: como os movimentos que lutam pela terra são capazes de influenciar o Estado para que este realize a reforma agrária? Para res-

pondê-la, a autora optou pela perspectiva interna do Estado, diferentemente da maioria dos estudos dos movimentos sociais. Ao analisar a identidade, as formas de trabalho, as interações e práticas dos servidores públicos que atuam em resposta aos movimentos sociais, o livro oferece uma contribuição nova para os estudos sobre a reforma agrária. Realizando a pesquisa de campo na Superintendência Regional de Marabá (SR-27), a autora pôde observar a persistente conflitividade da questão agrária. Por ter sido considerada uma região estratégica durante a ditadura militar, o sul do Pará se transformou em uma fronteira agrária, onde há usos concorrentes e excludentes da terra, tais como mineração, preservação ambiental, reserva indígena, agricultura comercial em larga escala e agricultura familiar em assentamentos da reforma agrária. A região tem sido palco de vários massacres no campo nos últimos trinta anos (CPT, 2017), dos quais o mais famoso é o de Eldorado de Carajás, em 1996, e o mais recente o de Pau D'Arco, em 24 de maio de 2017 (Tinoco, 2017).

Em suas observações detalhadas sobre uma variedade de situações que compõem a rotina de trabalho do Incra e suas interações com os movimentos sociais, com outros órgãos de Estado, com proprietários de terras, empresas e partidos políticos, a autora vai, aos poucos, compondo as facetas que fazem do Estado um ator-rede. É uma pesquisa de campo robusta, na qual Camila Penna acompanhou o cotidiano dos servidores do Incra, buscando dar conta de sua variedade ao seguir o trabalho de chefes e o de funcionários de todo escalão burocrático, em suas atribuições internas e externas, incluindo viagens longas e arriscadas para execução de vistorias em áreas de conflito social e violência. Além do trabalho etnográfico, a autora realizou pesquisa de arquivo, na qual se debruçou sobre os processos mais antigos no Incra de Marabá a fim de analisar demandas feitas ao Estado, seus autores e as categorias utilizadas para classificá-los. Portanto, a rede tecida é extensa espacial e temporalmente, mostrando as camadas de significação pelas quais o trabalho do servidor do Incra se move.

O título do livro remete às duas categorias centrais em que a autora se baseia para organizar a discussão: conexões e controvérsias, cuja a escolha

se fundamenta em dois argumentos teóricos. Primeiro, as relações entre Estado e movimentos sociais só podem ser compreendidas levando-se em conta a complexidade das conexões que afetam o trabalho cotidiano do Incra. Explicar a ação do Estado, entendido como ator-rede, significa descrever as conexões que o formam. Além da rede de atores que compõem o trabalho do Incra, a autora se concentra nas conexões que geram maior controvérsia: a relação entre o Incra e os movimentos sociais, a relação entre servidores novos e antigos e a relação do órgão com a política partidária. O segundo argumento se refere à análise de controvérsias como método privilegiado para se observar as motivações dos atores, na medida em que estes se sentem impelidos a refletir sobre as mesmas e explicitá-las; ao fazê-lo, se referem aos diferentes pontos de vista e posições em jogo.

O livro está estruturado em seis capítulos etnográficos, uma introdução e uma conclusão que sintetiza os argumentos elaborados ao longo da narrativa. A introdução apresenta a pergunta de pesquisa, os principais temas do livro, sua estrutura, finalizando com uma seção que documenta as escolhas metodológicas, os tipos de dados e os percursos da pesquisa. Os capítulos estão organizados em três partes. A primeira abarca o primeiro e o segundo capítulos, os quais descrevem as conexões internas e externas do Incra. A segunda parte se refere às três controvérsias, cada qual correspondendo a um capítulo. O terceiro capítulo traz uma reconstrução histórica das mudanças no significado de se ser um servidor do Incra. A diferença de tempo de casa entre servidores antigos e novos conforma a primeira controvérsia, embora isso não sirva de entrave à construção de identificação comum por meio da identidade de servidor da reforma agrária, sobretudo em momentos de luta sindical. O quarto capítulo segue “a política” no Incra, em suas variadas expressões. A controvérsia é em torno da influência da política partidária no órgão, na qual justificativas ou grandezas de natureza técnica ou política são contrapostas. Servidores denunciam a ingerência de servidores “de fora”, comprometidos com objetivos do partido político que os indicou, prejudicando o trabalho do Incra, que deveria ser pautado por critérios “técnicos” e conduzido por servidores “de carreira”, comprometidos com o órgão. O quin-

to capítulo descreve a controvérsia das relações do órgão com o movimento social. Agentes do Estado e lideranças dos movimentos sociais disputam seus respectivos papéis, porém, concordando que possuem uma “relação de parceria”, na qual os movimentos sociais informam e organizam o trabalho do Incra, ao passo que deste dependem para atingir seus objetivos. Um tema central desse capítulo é a forma acampamento (Rosa, 2010), ou seja, o tipo de estratégia do movimento social que é reconhecida pelo Estado como forma legítima e necessária para apresentar-lhe demandas pela reforma agrária. A última parte é composta do sexto capítulo, que mostra o Estado em ação no âmbito da rua, discorrendo sobre as relações entre o órgão e seus clientes acerca das políticas de reforma agrária em dois contextos: nas dependências da autarquia e no campo. O papel das lideranças de associações e de sindicatos como mediadoras dessas relações é discutido, bem como a discricionariedade dos servidores na interpretação da lei e execução de políticas, temas centrais na sociologia e na antropologia do Estado.

### **Clientelismo e cooptação na América Latina do século XXI**

O livro oferece uma contribuição sobre a relação entre o Incra, os movimentos sociais e o PT, conforme mencionado. Baseado em dados de pesquisas de preferência eleitoral, o cientista político André Singer conclui que houve, ao longo da história das eleições diretas para presidente no Brasil desde a redemocratização, um processo de realinhamento eleitoral, no qual as camadas com maior renda e escolarização deixaram de ser a maioria do eleitorado do PT, tendo sido esta posição ocupada por setores de menor renda e escolaridade (Singer, 2012). Em vários países da América Latina observou-se, no século XXI, a eleição de governos com forte apoio popular e de movimentos sociais que lutam por inclusão social. A opção eleitoral dos mais pobres e, sobretudo, dos movimentos sociais dos mais pobres tem sido historicamente interpretada não só na América Latina, como também nos estudos de movimentos sociais em geral, por meio dos conceitos de clientelismo e cooptação (Lapegna, 2014).

Lapegna argumenta que o termo cooptação, geralmente utilizado para descrever situações em que líderes sociais são convidados para compor o governo e participar oficialmente da política, apresenta mais debilidades e barreiras ao entendimento dessas relações do que efetivamente contribui para seu entendimento. São três suas debilidades como categoria heurística. Primeiro, cooptação sugere que os líderes dos movimentos sociais são facilmente vendidos ou, alternativamente, que suas bases são tolas. Segundo, o termo se baseia em uma concepção binária hierárquica e não permite uma análise que dê conta das relações entre líderes e suas bases e das relações entre líderes de movimentos sociais e a política partidária. Para entender estas relações, há que se identificar os contextos em que ocorrem, bem como os processos interpretativos que as acompanham, dotando-lhes de sentido. Terceiro, o termo desconsidera as necessidades materiais de sobrevivência dos setores pobres e excluídos da política. Engajar-se na política partidária e governamental pode significar, para os movimentos sociais de pobres, benefícios materiais que afetam a qualidade de vida, como o acesso à alimentação e moradia. Os líderes dos movimentos sociais assumem responsabilidades pelas demandas materiais de seus membros. Assim, desconsiderar a dimensão de classe na análise das relações entre esses movimentos e a política é ocultar as históricas desigualdades sociais na América Latina. Lapegna (2016) estuda movimentos de pobres rurais em sua relação com a política de partidos de viés progressista na Argentina. Creio que o seu trabalho e o de Camila Penna compartilham muitas premissas sobre a relação entre Estado e movimentos sociais no contexto da América Latina do século XXI. Ambos rejeitam explicações simplistas e vão atrás das ambivalências que constituem as diversas facetas das relações entre política, Estado e movimentos sociais, considerando tais atores não de forma monolítica, mas os desagregando em suas conexões e redes internas. Por exemplo, os sindicatos e movimentos rurais são observados no discurso e nas ações dos líderes, dos membros de sua base, tanto em situações da política oficial como da vida cotidiana.

Também rejeitando o termo “cooptação”, Camila Penna adota o termo nativo, já mencionado,

a “relação de parceria”. A parceria é tanto rotineira como controversa, possuindo as seguintes dimensões: a pressão exercida pelos movimentos sociais na forma de repertórios de ação coletiva como a ocupação do Incra e o acampamento de imóveis rurais para fins de reforma agrária; a participação institucional do movimento nos processos decisórios sobre destinação de recursos da autarquia; o papel dos movimentos na implementação de políticas. A autora argumenta que é necessário superar a distinção recorrente nos estudos dos movimentos sociais entre ações de conflito e institucionais. A pressão, por um lado, afeta o cotidiano do Incra já que lhe interrompe o trabalho; por outro, lhe traz benefícios quando logra mais recursos para a política de reforma agrária. A influência nos processos decisórios e de implementação – como, por exemplo, quando o movimento indica as terras e as famílias a serem incluídas no programa e as ações e recursos necessários para infraestrutura – é vista por alguns servidores como positiva, por organizar a ação do Incra, ao passo que outros criticam o fato de seu trabalho estar “a reboque” dos movimentos sociais. De forma geral, há um consenso entre os servidores que corrobora as conclusões da literatura sobre o tema: sem a participação dos movimentos sociais a política de reforma agrária não existiria. Essa conclusão fornece mais pistas para explicar a influência dos movimentos de reforma agrária do que interpretações que a caracterizam como um desvio de uma regra do que deveria ser a prática democrático-participativa (p. 337).

Outra contribuição do livro é para a pesquisa sobre as relações entre partidos políticos e órgãos de Estado. No caso brasileiro, a influência partidária no Estado durante os governos do PT foi objeto de constante crítica no debate público e na mídia. Camila Penna oferece uma análise detalhada das diferentes posições a respeito disso dentro do universo dos servidores do Incra, que mobilizam argumentos sobre aspectos técnicos e aspectos políticos. Ela também reconstrói a trajetória da carreira profissional de vários servidores do Incra que turvam divisões entre técnica e política, tendo sido líderes de movimentos sociais, políticos em cargos eletivos locais, regionais e nacionais, bem como concursados para trabalhar no serviço público. Especial-

mente no tema da reforma agrária, há um comprometimento político consensual apesar de lealdades difusas a partidos e ao serviço público estatal. Sobre a controvérsia em torno da relação entre o Incra e a política partidária, a autora conclui:

É importante não interpretar a relação entre a SR (27) e a política partidária unicamente 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 (p. 326).

Trazer o Estado em suas conexões para o centro da observação sociológica levou Camila Penna a envolver-se em discussões teóricas fundacionais da sociologia política e a antropologia e sociologia do Estado. A autora questiona a utilidade do conceito weberiano de burocracia racional legal e impessoal para compreender o Estado em ação. Seguindo os burocratas na linha de frente, em seu trabalho de rua, ela argumenta que os servidores do Incra não conseguem realizar seu trabalho se se fiarem apenas na lei; sua discricionariedade é essencial na prática. Mais interessante para a pesquisa, portanto, é identificar os fatores que influenciam esta discricionariedade: trajetória profissional, opinião sobre a reforma agrária, posicionamento nas controvérsias analisadas e o desafio criado pela diferença entre normativas nacionais e realidades locais. A autora conclui que “os servidores criam rotinas e critérios próprios que lhes permitem realizar seu trabalho” (p. 330). Para tanto, contam também com as relações que estabelecem com seus clientes ao longo dos anos, criando laços sociais e afetivos que não se limitam ao trabalho.

Essa constatação reforça o argumento central da autora de que o Estado é um ator heterogêneo

e de que é necessário levar isso em conta para entender como a política de reforma agrária é implementada e como o movimento social influencia esse processo. Camila Penna retoma, em seu argumento, o conceito relacional de ator e de ação social que fundamenta seu trabalho: o ator social se define por, e somente existe nas relações que estabelece com outros atores. Este conceito tem desdobramentos importantes em sua pesquisa, como o questionamento da formação de grupos sociais estáveis, ao mostrar como estes variam conforme a relevância do tema e contexto; a crítica às concepções que atribuem passividade e inferioridade aos clientes do Estado e aos movimentos sociais, trazendo-lhes poder de agência na conformação da relação social; o questionamento das categorias Estado e sociedade civil como definições *a priori*, pois, em suas variadas conexões e grupos, os atores borram pertencimentos exclusivos.

Merecidamente, a tese de doutorado de Camila Penna, na qual o livro se baseia, ganhou o Prêmio Anpocs de melhor tese em 2014. O livro oferece uma leitura prazerosa e fluida. Como toda obra resultante de uma tese, poderia ter se beneficiado de uma edição que encurtasse sua extensão, embora isso diminuiria a riqueza da pesquisa etnográfica. Como costuma ser, sua debilidade nasce de sua maior virtude: a descrição detalhada, rica em material empírico. Neste caso, porém, a virtude claramente excede a falta.

Em suma, entre seus vários méritos, o livro se destaca por oferecer uma análise detalhada das relações entre Estado e movimentos sociais em um tema controverso como a luta pela terra, a reforma agrária e sua relação com o governo do PT. A autora prima por manter uma narrativa crítica, fiel e equilibrada, que não pende, por um lado, para um romantismo ingênuo dirigido aos movimentos sociais, nem, por outro, a uma sentença apressada e injusta de suas complexas relações com a política sob a pecha de clientelismo. Em um momento de extrema polarização social, no qual o acesso dos “pobres” às políticas públicas tem sido objeto de constante escrutínio da mídia e da crítica das classes médias e altas, em que novas chacinas acontecem no campo e são legitimadas por parte da sociedade (Tinoco, 2017), uma pesquisa primoro-

sa como a de Camila Penna se faz ainda mais premente. Explicações óbvias e primeiras impressões são rapidamente desconstruídas e problematizadas, à medida que a autora adentra o emaranhado de relações, motivações e justificativas para as posições de seus atores. Ao expor o leitor às ordens de grandeza que os atores mobilizam para suas opiniões e suas ações, a autora lhe faculta o julgamento político-ideológico. Porém, os momentos de aparente estabilização são novamente problematizados, pois Camila Penna traz outros relatos de situações em que os mesmos atores flexibilizam suas posições, se relacionam de outra forma em reação à situação, ao contexto. A obra mostra que os atores estão o tempo todo fazendo juízos, avaliando as condições, respondendo aos problemas que lhes surgem, negociando as normativas e as necessidades da realidade para resolver, da melhor maneira, uma mediação possível e realizar seu trabalho de servidores da reforma agrária.

## BIBLIOGRAFIA

- BRINGEL, Breno & FALERO, Alfredo. (2016), “Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones”. *Caderno CRH*, 29 (SPE3): 27-45.
- CPT – Comissão Pastoral da Terra. (2017), [Massacres no campo]. Disponível em [www.cptnacional.org.br/noticias/acervo/massacres-no-campo/110-para](http://www.cptnacional.org.br/noticias/acervo/massacres-no-campo/110-para). Consultado em 20/12/2017.
- LAPEGNA, Pablo. (2014), “The problem with ‘cooptation’”. *States, Power, and Societies*, 20 (1): 7-9.
- LAPEGNA, Pablo. (2016), *Soybeans and power: genetically modified crops, environmental politics, and social movements in Argentina*. Nova York, Oxford University Press.
- PENNA, Camila. (2015), *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. Rio de Janeiro, Garamond.
- MOTTA, Renata. (2016), *Social mobilization, global capitalism and struggles over food: a comparative study of social movements*. Londres/Nova York, Routledge.
- ROSA, Marcelo. (2010), “Para além do MST: o impacto nos movimentos sociais brasileiros”, in M. Carter (org.), *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*, São Paulo, Editora Unesp.
- SINGER, André. (2012), *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SVAMPA, Maristella. (2008), *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Clacso/Siglo XXI.
- TINOCO, Juliana. (2017), “O massacre de Pau D’Arco: por que as chacinas se repetem no sul do Pará”. *Piauí*, 135: 16-24.

