

Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil¹

Pedro Vasconcelos Rocha
Universidade Federal de Goiás (Brasil)

Ricardo Barbosa Jr.
University of Calgary (Canadá)

COMO CITAR:

Rocha, Pedro Vasconcelos e Ricardo Barbosa Jr. 2018. "Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil". *Colombia Internacional* (93): 205-232. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.08>

RECEBIDO: 28 de abril de 2017

APROVADO: 21 de setembro de 2017

REVISADO: 2 de novembro de 2017

DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.08>

RESUMO: este trabalho tem como objetivo oferecer possibilidades de interpretação teórica acerca dos fundamentos da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil. Para tanto, analisa-se o Estado enquanto agente múltiplo, cuja caracterização para a compreensão de situações concretas pode ser observada na análise de suas intervenções cotidianas. Assim, a governança da questão agrária e de conflitos no campo é interpretada enquanto expressão de governamentalidade e *state-building*. Com o auxílio desses referenciais, apresentamos uma história das relações entre o Estado e a questão agrária no Brasil em diferentes regimes políticos, com ênfase na compreensão de elementos característicos do período pós-neoliberal. Propõe-se o caso do neoextrativismo brasileiro como expressão particular das relações entre a criminalização dos movimentos sociais do campo e a governança de recursos naturais, associando-a a uma lógica de constituição cotidiana de autoridade política.

PALAVRAS-CHAVE: autoridade (*Thesaurus*) • criminalização • governamentalidade • movimentos sociais do campo • neoextrativismo • pós-neoliberalismo • *state-building* (*autores*)



Este artigo apresenta resultado de pesquisa desenvolvida junto ao subgrupo "Conflitos no Campo", vinculado ao Programa de Pesquisa sobre Ativismo em Perspectiva Comparada (PROLUTA), da Universidade Federal de Goiás. Não há fonte de financiamento.

1 Agradecemos aos membros do Proluta o espaço de interlocução. Agradecemos também a Gabriel Soyer e aos pareceristas anônimos os valiosos comentários e sugestões. Os autores se responsabilizam por eventuais omissões remanescentes.

Criminalizar es gobernar: una propuesta teórica para la comprensión de la criminalización de los movimientos sociales del campo en Brasil

RESUMEN: el objetivo del trabajo es ofrecer posibilidades de interpretación teórica acerca de los fundamentos de la criminalización de los movimientos sociales del campo en Brasil. Para ello, se analiza el Estado como agente multifacético, cuya caracterización para la comprensión de las situaciones específicas se puede observar en el análisis de sus intervenciones cotidianas. Así, la gobernanza de la cuestión agraria y de los conflictos en el campo es interpretada como expresión de gubernamentalidad y *state-building*. Soportados en estos referenciales, presentamos un historial de las relaciones entre el Estado y la cuestión agraria en diferentes regímenes políticos en Brasil, con énfasis en la comprensión de elementos característicos del período post-neoliberal. Se plantea el caso del neoextractivismo brasileño como una expresión particular de las relaciones entre la criminalización de los movimientos sociales del campo y la gobernanza de recursos naturales, asociándola a una lógica de constitución cotidiana de autoridad política.

PALABRAS CLAVE: autoridad (*Thesaurus*) • criminalización • gubernamentalidad • movimientos sociales del campo • neoextractivismo • post-neoliberalismo • *state-building* (*autores*)

To criminalize is to govern: a theoretical proposal for understanding the criminalization of rural social movements in Brazil

ABSTRACT: The aim of this study is to provide possibilities for a theoretical interpretation of the foundations of the criminalization of rural social movements in Brazil. To do that, it analyzes the State as a multifaceted agent, which, for an understanding of its characteristics in specific situations, may be observed through an analysis of its everyday interventions. Thus, the governance of agrarian problems and conflicts in the countryside are represented as an expression of governability and state-building. Basing ourselves on those referents, we present a history of the relations between the State and the agrarian question under different political regimes in Brazil, with an emphasis on understanding the characteristic features of the post neo-liberal period. We set forth the idea of Brazilian neo-extractivism as a particular expression of the relations between the criminalization of rural social movements and the governance of natural resources, associated with a logic of the day to day establishment of political authority.

KEYWORDS: authority (*Thesaurus*) • criminalization • governability • rural social movements • neo-extractivism • state-building • post-neoliberalism (*authors*)

Introdução

Casos de violência que envolvem lideranças de grupos ativistas se tornam cada vez mais constantes na América Latina, em geral, e, em particular, no Brasil. Sobre o caso brasileiro, o relatório Caderno de Conflitos no Campo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que reúne e publica anualmente dados sobre violência no campo brasileiro desde 1985, repreende a recente ampliação de assassinatos no país. O último Caderno de Conflitos no Campo (CPT 2017) indica que, no total, foram 1.079 conflitos contabilizados e 61 pessoas assassinadas no campo em 2016, dados que representam o maior número de conflitos por terra registrado e o maior número de mortes no campo desde 2003, que teve o registro de 73 pessoas assassinadas. Além disso, houve 74 tentativas de assassinato, 200 ameaças de morte, 571 agressões físicas e 228 prisões. Destaca-se o alarmante fato de que 185% a mais de pessoas tenham sido presas em conflitos agrários em relação ao ano anterior, que contou com 80 prisões. E esse nefasto cenário se acentua. Até o mês de julho de 2017, 47 assassinatos já foram registrados, ou seja, se a segunda metade do ano for um reflexo da primeira, este será o ano com maior violência no campo já registrado.

Embora figurem na grande mídia enquanto “ocorrências” e seu sentido esteja em constante disputa, denúncias de movimentos sociais e operadores dos direitos humanos apontam para esses infelizes fatos sob um ponto vista político comum, sintetizado na noção de criminalização dos movimentos sociais. Nessa acepção, denuncia-se que, ao invés de ser concebida socialmente e por parte do Estado como elemento central para o aprofundamento da democracia, a contestação política se torna antes objeto de repressão física, prisões apontadas como arbitrárias e demais formas de coerção.

Do ponto de vista normativo, uma chave de interpretação do problema se refere à crítica do fortalecimento do Estado Penal no país. Ao visualizar um conjunto de práticas de tipificação penal, o crescimento desenvolvimento de uma matriz punitivista na ordenação da sociedade brasileira são notáveis. Mesmo após o período ditatorial, criações penais de elevado caráter repressivo foram sancionadas e possuem efeitos já sentidos, como a Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.580, de 2 de agosto de 2013) e a Lei Antiterrorismo (Lei 13.260, de 16 de março de 2016), além da não revogação da Lei de Segurança Nacional de 1935, criada ainda no período autoritário do Estado Novo.

Nesses casos, é marcante o fato de que inquéritos correm de forma sigilosa e podem contar com mecanismos danosos aos direitos individuais como delação premiada, infiltração de agentes, quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico, entre outros. Além do intuito marcadamente punitivo, o caráter abstrato dessas novas leis foi criticado por movimentos sociais e por organizações internacionais

por permitir elevada ambiguidade e condenações arbitrárias por parte de operadores do direito. Esse traço é comum também a formas penais recentes de constitucionalidade questionável no meio jurídico brasileiro, como usos controversos da Teoria do Domínio do Fato² e o já citado artifício da delação premiada.

Em suma, o Brasil recente testemunha a síntese de um aparato penal re-crudescido e aberto a arbitrariedades que se somou a um fortalecimento do poder político de juízes e procuradores, à legitimidade social do punitivismo (Karam 2015) e à já conhecida estrutura autoritária das instituições policiais (Pedroso 2005), gerando um quadro preocupante aos movimentos sociais. Em última instância, a generalização do paradigma de controle ameaça não apenas militantes de movimentos sociais contestatórios da ordem vigente, mas todo(a) e qualquer cidadão(ã) que questione politicamente elementos da ordem social.

Do ponto de vista dos movimentos sociais críticos a essas formas de criminalização, como a análise expressa em cartilha do Coletivo de Direitos Humanos da Via Campesina e Movimentos Populares da Frente Brasil Popular (2016), é notável a crítica aos setores de partidos de esquerda que, mesmo estando no poder por mais de uma década, não propuseram de forma enérgica uma reformulação do sistema de justiça, o qual possui no direito de contestação uma de suas expressões básicas. É este o sentido das palavras de ordem “lutar não é crime”, mobilizadas por movimentos sociais com cada vez mais frequência no presente contexto.

Esses fatos são inquietantes por si próprios. Entretanto, a questão ganha um contorno mais amplo quando se compreende o lugar de movimentos sociais e organizações da sociedade civil em sociedades democráticas. No cerne da ação contestatória que caracteriza esses grupos, está a disputa por sentido do que se apresenta enquanto hegemônico em uma dada questão pública. A negação do consentimento com o que é proposto por parte do representante do interesse comum —o Estado— figura, desse modo, como parte integrante da esfera de vida associada à política. Negar a possibilidade de existência via poder de Estado constitui um imperativo de “monopolizar” o “político” (Routledge 1996).

Partindo do potencial reflexivo e analítico das estruturas sociais possibilitado pelas ciências sociais —especialmente em suas formas (auto)reflexivas e críticas (Bourdieu e Wacquant 1992)—, a presente proposta chama atenção para a necessidade de elaborar interpretações teóricas a respeito do tema da criminalização dos movimentos sociais. Desse modo, o problema em pauta se apresenta como uma proposta de análise teórica das lógicas envolvidas na criminalização

2 Para exemplos e análise à luz de processos de criminalização de movimentos sociais, ver Silva (2010).

dos movimentos sociais no campo no caso brasileiro, especialmente em sua relação com as lógicas próprias de Estado.

Formular uma pergunta de pesquisa em termos de lógicas de funcionamento significa considerar a proposição de interpretações capazes de correlacionar fenômenos e processos sociais mais amplos com casos particulares, articulando de modo analítico relações e possíveis causas e consequências desses processos. No que tange ao tema da criminalização dos movimentos sociais no Brasil, trata-se, portanto, de observá-lo não apenas como casos ou ocorrências, mas como fenômeno inserido em dinâmicas sociais e políticas diversas e passível de análise científica. Para tanto, é preciso amparar-se em discussões presentes em distintas literaturas e na experiência de casos concretos, gerando proposições que permitam uma compreensão menos circunstancial do fenômeno e buscando desenvolver novos caminhos de reflexão para o seu enfrentamento no âmbito da prática política (Bevington e Dixon 2005).

O esforço interpretativo parte de referenciais teóricos centrados na compreensão dos sentidos da ação do Estado enquanto práticas de governamentalidade (Foucault 1979) e dos conflitos no campo como expressões cotidianas de *state-building*³ e disputas de poder e autoridade (Sikor e Lund 2009; Peluso e Lund 2011), situando historicamente a problemática no contexto pós-neoliberal e neoextrativista latino-americano (Svampa 2013; Gudynas 2012; Zibechi 2014; Veltmeyer e Petras 2014). Com intuito de explicitar as relações aqui delineadas entre ação do Estado, *state-building*, criminalização dos movimentos sociais e neoextrativismo(s), o presente trabalho mobiliza tendências históricas na governança da questão agrária por parte do Estado brasileiro e vincula tais tendências à experiência recente pós-neoliberal, com ênfase na questão da securitização das instituições políticas e na das relações sociais. A análise aponta para a compreensão do fenômeno da criminalização dos movimentos sociais no neoextrativismo enquanto disputa pelo monopólio da ação política e para a desqualificação do dissenso expresso por opositores das intervenções estatais no campo como fundamento dessa mesma dinâmica de Estado.

Este artigo está estruturado a partir de três esforços. Primeiro, apresentamos o argumento de que a criminalização dos movimentos sociais guarda relação com a própria constituição do Estado e da forma com a qual a questão agrária é governada. Posteriormente, explora-se sucintamente as formas com as quais a questão

3 Utilizamos neste artigo a noção de *state-building* de modo coerente com o referencial apresentado, isto é, enquanto processos dinâmicos e contínuos de formação de Estado (Sikor e Lund 2009; Lund 2016). Embora comuns na literatura, concepções que associam a noção de *state-building* à de “Estados falhos” (*failed states*) não são corroboradas na análise aqui desenvolvida.

agrária brasileira é governada desde a ditadura militar (1964-1985), passando pelo neoliberalismo (1985-2003) até a recente experiência pós-neoliberal (2003-2015). A terceira seção se encarrega de reconstituir o argumento à luz dos desafios de interpretação da lógica de Estado, com ênfase no neoextrativismo pós-neoliberal.

1. O argumento: aportes teóricos para a compreensão dos fundamentos da criminalização dos movimentos sociais do campo

a. Estado, “mentalidade de Estado” e intervenção: a noção de governamentalidade

Grande parte do que se entende comum e academicamente por “fazer política” está situado em ações governamentais cotidianas ou, ao menos, relacionado com tais ações. Foucault (1979) debruçou-se sobre os significados da “arte de governar” em diferentes períodos até o sentido amplo que se apresenta hoje. Governar então seria conduzir diretamente as condutas individuais e coletivas, otimizar esses processos de condução, definir e buscar a melhoria e o bem-estar da população. Trata-se de “dispor sobre homens e coisas”, fazendo por vários meios com que determinados fins sejam atingidos (Foucault 1979). Sempre focando na população enquanto “sujeito de necessidades”, o ato de governar consiste, assim, no conjunto de práticas racionalizadas de intervenções —por exemplo, projetos, campanhas— promovidas por diversos atores e que procuram intervir nas relações entre “homens e coisas”, fundamentadas por saberes considerados necessários para lidar com a população —por exemplo, economia, estatística, demografia, entre outros. A intensificação dessas práticas é ponto relevante do que se entende como governamentalidade (*gouvernementalité*); as áreas de atuação são cada vez mais amplas e complexas do ponto de vista da racionalidade administrativa e técnica.

Nessa perspectiva, conduzir condutas significa, em grande medida, estabelecer modos específicos de lidar com a multiplicidade das comumente chamadas “questões sociais”: “problemas” socialmente constituídos e cuja própria constituição enquanto “problema social” autoriza primordialmente a ação do Estado aos modos que lhe pareçam mais favoráveis em cada contexto. A complexidade de observar como funcionam essas ações nas práticas governamentais cotidianas reside com frequência na negação do caráter político das questões: é mais eficaz tratar “problemas” como passíveis de uma solução que se proclama enquanto “técnica” do que avançar no debate público inclusivo sobre determinados temas, em um funcionamento de “máquina antipolítica” (Ferguson 1994). Desse modo, surgem ou desaparecem projetos governamentais, propostas de desenvolvimento, cortes orçamentários, secretarias especiais, entre outros. Ao se

mover por interesses conjunturais ou de longo prazo, é construída a narrativa de um problema para o qual já se apresentam soluções, que não raramente ignoram as necessidades mais básicas das populações a quem as soluções idealmente seriam direcionadas. Este é um processo semelhante ao que Li (2015, 79, tradução nossa) denominou “sistema de projeto”: uma “intervenção situada no tempo com objetivo e orçamento fixos e enquadrados em uma matriz técnica na qual se espera que o problema ‘a’ somado à intervenção ‘b’ produza um resultado desejável ‘c’”.

Praticar uma intervenção, ou abster-se de intervir —gerando condições para o avanço da mineração em um determinado território, tornando mais branda uma lei de preservação ambiental, negligenciando a fiscalização adequada do uso indiscriminado de recursos hídricos para a produção de monoculturas, por exemplo—, e legitimá-la em nome do “desenvolvimento do país” é uma rotina que se beneficia integralmente do monopólio da ação política, isto é, da reivindicação de domínio da agenda, implementação e avaliação das ações que se referem ao público. Desse monopólio se vale o Estado e cada governo, em conjunto com demais atores sociais por ele autorizados como “interlocutores legítimos”, para exercer governamentalidade em cada área de atuação, quando procuram reforçá-lo em suas práticas cotidianas de modos distintos segundo suas próprias orientações.

É exatamente neste ponto que a criminalização de movimentos sociais e os modos pelos quais ela é reproduzida podem ser compreendidos à luz das lógicas de intervenções governamentais que expressam o que se caracterizou como governamentalidade. Ao questionar publicamente ações governamentais e propor soluções distintas e novas elaborações sobre questões sociais, movimentos sociais contestatórios politizam o ciclo de intervenção-legitimação, isto é, explicitam o caráter controverso de ações supostamente prontas, técnicas, definitivas. Engajar-se em uma organização, campanha ou pauta coletiva contestatória assume, portanto, o sentido prático de construir possibilidades de ação política, ou seja: oferecer respostas políticas a problemas que objetivamente não possuem solução predefinida ou consensual.

Disso se segue que, a depender de uma série de fatores —entre eles a tolerância da composição governamental com a contestação, a correlação de forças entre grupos políticos no momento, a identificação ou não de determinados grupos sociais com as pautas do governo em cada área de intervenção pública—, a politização das demandas e das questões sociais por movimentos pode ter como consequências ações mais próximas da busca por consenso ou da coerção por parte do governo. Assim, se, do ponto de vista normativo, o Estado deriva sua legitimidade do povo e, portanto, deveria ouvi-lo para empreender suas ações, questionar na prática o monopólio da ação política reivindicado pelo Estado é sujeitar-se ao arbítrio do seu poder e do uso da violência expressos na criminalização. Em suma,

caso interesse aos agentes que o compõem e/ou aos seus “interlocutores legítimos” que determinada matéria de política (*policy*) não seja alvo de escrutínio e reformulação, criminalizar o dissenso expresso por movimentos sociais se apresenta como uma saída frequente, tal como é possível observar historicamente no Brasil e de distintas formas no conjunto da América Latina.

b. Sobre governar a questão agrária: poder, autoridade e *state-building*

Seguindo o rompimento teórico dos estudos de governamentalidade em relação à compreensão do Estado, algumas contribuições da antropologia política são úteis para enquadrar essas interpretações no âmbito da questão agrária. Em uma visão convencional sobre a sua função nas sociedades humanas, o Estado nacional garante direitos universais no formato ideal de um contrato social único e abrangente, além de ainda possuir asseguradamente o monopólio legítimo do uso da violência sob um dado território, como na clássica definição de Weber (2013). Entretanto, é possível afirmar que essas concepções estão de algum modo relacionadas a um “mito de Estado” e persistem, a despeito de questionamentos diversos sobre sua autoridade, possivelmente porque a visão de Estado permanece no imaginário coletivo como equivalente à de sociedade (Hansen e Stepputat 2001).

Porém, tal como é possível perceber na análise do tópico anterior, uma das premissas envolvidas na apreciação do Estado a partir de práticas de governamentalidade —e não de soberania ou princípios gerais associados a este— é a de que ele se produz cotidianamente, ou seja, não apresenta formato, função ou alcance preestabelecido. As consequências desse raciocínio para a compreensão de suas práticas são diversas, mas é possível destacar dinâmicas de funcionamento das relações entre propriedade, cidadania e autoridade política, tal como desenvolvido por alguns autores (Sikor e Lund 2009; Peluso e Lund 2011; Lund 2016). Esse tema é especialmente ilustrativo de conflitos no campo e seus desdobramentos.

É por esse motivo que o argumento aqui exposto incorpora essas relações para analisar como um fundamento da criminalização dos movimentos sociais pode ser percebido a partir de processos de disputa cotidiana por autoridade entre organismos de Estado e demandas coletivas de grupos que os contestam. É possível tomar como exemplo frequente as dinâmicas locais de conflitos para ilustrar essa relação. Ações de distintos grupos sociais, atores e instituições são tomadas no sentido de gerir, produzir ou transformar as relações de propriedade em uma região, como, por exemplo, a demarcação de um território indígena por parte do governo central; a reivindicação da necessidade de uma área para assentamentos; ou ainda, um tribunal que garante a posse de determinado terreno

para um grande proprietário de terra, em detrimento de outras famílias que questionavam a posse dessa terra.

Os desdobramentos da competição entre grupos nesses processos — a garantia de posse do grande proprietário, a confirmação da demarcação de terra indígena— não apenas representam o acesso a terra e ao reconhecimento da legitimidade da demanda de tais grupos, percebendo-os como cidadãos de direito, mas também a garantia, o reforço e a reprodução da autoridade política de quem garante a concretude das reivindicações. Nesse sentido, propriedade e cidadania, por um lado, e autoridade, por outro, são mutuamente constitutivos e representam contratos sociais de reconhecimento (Lund 2016).

Uma consequência da contínua constituição de autoridade e definição do seu escopo é um processo ambíguo do ponto de vista político. Ao almejar a garantia de direitos e o reconhecimento da cidadania, grupos marginalizados do campo questionam os limites da produção política do Estado ao mesmo tempo que reforçam a autoridade de determinados agentes ou instituições, quando estes garantem a efetivação de suas demandas na forma de direitos. A produção e reprodução de autoridades em dado tema —no caso, a governança da questão agrária e os conflitos decorrentes disso— significa a legitimação de ordens específicas, ou agentes específicos. Nessa direção, a luta no campo e seus desdobramentos figuram como um processo contínuo, contencioso e frequentemente ambíguo de formação do Estado (*state-building*).

Compreender processos concretos de formação do Estado desse ponto de vista —contínuo, ambíguo, contencioso— auxilia na interpretação crítica de fenômenos políticos complexos como a criminalização dos movimentos sociais. Nesse caso, a contestação popular sintetizada no mote “lutar não é crime” partilha da concepção comum do referido “mito de Estado”, isto é, daquele que concebe a situação na qual o Estado central emanaria todos os direitos do alto da sua autoridade para todo o conjunto da população de forma única, garantindo uma cidadania universal em seu território. Se os direitos deveriam garantir a todos o acesso a terra e não o garantem, por exemplo, movimentos sociais do campo veem na luta política o caminho para sua efetivação. Quando o direito à luta é negado na forma da criminalização desses movimentos, a contestação discursiva é um apelo ao reconhecimento enquanto sujeitos de direito, mas também uma reafirmação do Estado poderoso, pois visualiza neste a emanção das suas possibilidades de existência. Na prática, o conflito cotidiano gera autoridades e “estatalidades” múltiplas, reforçadas pelas demandas e reconhecimento contínuo, podem conferir ou não legitimidade ao que se encontra no seu escopo de autoridade. Muitos reivindicam autoridade sobre determinada questão ou território, multiplicando conflitos e questionando a própria existência de uma soberania.

Ao intervir em uma questão, o Estado central que se pretende soberano e é visto como tal acaba por favorecer a geração de outros conflitos.

No contexto de múltiplos conflitos, demandas sociais e reivindicações de autoridade, criminalizar a possibilidade de luta política é negar a demanda por reconhecimento em sua forma mais básica: é o não reconhecimento da cidadania, dimensão essencial para garantia de qualquer direito. Seu fundamento pode estar na própria atuação do Estado reconhecido como árbitro central, cuja autoridade é reforçada de modo contínuo em diferentes regimes políticos, ainda que reproduzida com efeitos distintos.

É também no sentido de qualificar o que se entende por Estado —e as consequências dessa compreensão para analisar outras dinâmicas, como a criminalização política— que essas discussões e a interpretação teórica aqui desenvolvida se insere. Como salientam Vergara-Camus e Kay (2017a), a importância que literaturas críticas sobre movimentos sociais do campo na América Latina atribuíram às políticas de Estado ou aos esforços de movimentos em relação ao Estado contrasta com a reduzida atenção desse campo a uma teorização sobre o caráter do Estado. Um grande desafio em responder a essa lacuna estaria na construção de um *framework* capaz de coordenar explicações associadas a determinações estruturais e um potencial de generalização com análises que reconheçam as agências e resultados contingentes envolvidos, como indicam os autores⁴.

No presente trabalho, a vinculação teórica marcadamente estrutural sobre o Estado, oriunda da concepção foucaultiana acerca da governamentalidade, responde ao desenvolvimento de um argumento analítico específico sobre a criminalização de movimentos sociais do campo no caso brasileiro: considera-se este um fenômeno histórico na formação social que responde à lógica de Estado do que estamos nos referindo ao imperativo de monopolização do político. Assim, objetiva-se compreender o caráter lógico que assume esse fenômeno particularmente ao analisá-lo à luz de manifestações controversas e paradoxais do arranjo político sócio-histórico entendido como período pós-neoliberal e neoextrativista no Brasil.

Entretanto, para além da relevância específica dessa abordagem ao argumento aqui desenvolvido, ressaltamos que a força da abordagem foucaultiana reside não apenas na análise de macroprocessos históricos de intervenção e formação de “mentalidades de Estado”, mas também no seu caráter processual, cotidiano e formador de capacidades de “dispor sobre homens e coisas” que se perpetuam como capacidades de Estado, instituições e autoridades políticas. É nesse sentido que associamos essa compreensão teórica de Estado às dinâmicas

4 Para uma abordagem que esses autores consideram “eclectica” na tentativa de compreensão das duas dimensões, ver Wolford *et al.* (2013).

de *state-building*, percebidas na análise de disputas cotidianas entre instituições e atores políticos diversos, em processos que caracterizam a contínua constituição de autoridades políticas. Com o auxílio desse referencial teórico necessariamente generalizante, mas atento a fenômenos cotidianos, propomos uma interpretação acerca de algumas tendências observadas nas relações entre Estado e questão agrária no Brasil, com ênfase nas dinâmicas de securitização, criminalização e dominação ante potenciais resistências.

Para os efeitos das práticas de governamentalidade e da produção de autoridade via regulamentação da propriedade e cidadania no campo, convém olhar historicamente para práticas do Estado na questão agrária brasileira e na consequente dominância da dependência extrativista desse Estado. É possível destacar que a criminalização de partes demandantes nesses conflitos ganha formas mesmo em governos mais associados a “causas populares”, como os mandatos do Partido dos Trabalhadores. Compreendendo o fenômeno à luz da dinâmica neoe-trativista, na última seção, a relação entre criminalização, governamentalidade e *state-building* deverá ficar ainda mais evidente.

2. O Estado em ação: governando a questão agrária brasileira em perspectiva histórica

Ao promover uma análise que considera o papel ambíguo do Estado e seus projetos de desenvolvimento na produção de conflitos no campo, com destaque para contextos pós-neoliberais, propomos uma abordagem que explore diversos modos pelos quais a ação do Estado simultaneamente produz conflitos sociais no campo, desqualifica-os e/ou age sobre eles para atenuá-los segundo projetos de dominação. Nesse sentido, esta seção se centra na caracterização do papel do Estado na conformação dos usos da terra, traçando uma relação disso com o acirramento de conflitos no campo no Brasil e argumentando que, quanto aos processos de criminalização dos movimentos sociais, a ambivalência do Estado no Brasil não demonstra ser algo contraditório, mas sim a ilustração de distintas formas para assegurar interesses e reforçar a autoridade de determinados grupos e instituições.

De imediato, é importante destacar como o Brasil ainda é marcado pelo avanço do capital sobre suas terras ditas “não ocupadas”, o que o difere de outros países em que o capitalismo agrário se intensifica, mas que está em maior ou menor medida geograficamente contido (Mitidiero Júnior, Garcia e Viana 2015). Assim, a fronteira agrícola no país continua em expansão, tendo a captação de terras como fator determinante. É nessa fronteira que ainda hoje ocorre grande parte dos conflitos no campo e de morte de camponeses e indígenas que lutam contra o

avanço do capital, como mostram os dados da Comissão Pastoral da Terra (2017) referentes ao ano de 2016 e comparados com anos anteriores.

Narrativas tradicionais a respeito das formas assumidas pelo Estado na questão agrária tendem a reconhecer no neoliberalismo o momento que o Estado se omite diante da pressão do capital internacional e de seus interesses. Todavia, o debate acadêmico sobre o neoliberalismo e o capitalismo agrário reconhece o papel do estado na sua configuração. Neste trabalho, procuramos avançar o sentido dessa narrativa argumentando que o Estado tem apresentado papel ativo no processo em distintas configurações, e que é este que torna o território nacional atrativo ao capital internacional, precedendo à própria dominância da forma neoliberal e, mais recentemente, das formas pós-neoliberais de governança do campo sob a ótica do *neoextrativismo* e sucedendo-a. A presente seção realiza, portanto, um breve levantamento histórico que exemplifica percursos de intervenção governamental no campo por parte do Estado no Brasil em períodos anteriores e posteriores à governança neoliberal, com o intuito de trazer elementos que caracterizam fundamentos da criminalização dos movimentos do campo, destacando a configuração específica das relações entre ações cotidianas de formação do estado e conflito no neoextrativismo.

a. Estado e questão agrária na ditadura militar (1964-1985)

Em meados dos anos 1960, após o Golpe Militar e sob a construída ameaça de que havia necessidade de assegurar as fronteiras nacionais, os militares direcionaram a atenção da população a um projeto que eventualmente se torna de Estado, configurando um alinhamento perverso entre desenvolvimento e segurança (Foresta 1992). Essa arquitetura, que até os dias de hoje desestabiliza e compromete a existência da população pobre do campo da Amazônia (Simmons et al. 2007), implicou o rearranjo de todo território nacional a partir de preceitos geopolíticos legitimados sob o discurso de segurança nacional (Couto e Silva 1955), e leva o nome de “A marcha para o Oeste”. Por mais que não sejam questões tradicionalmente abordadas em conjunto, foi a atuação do Estado, à época ocupado pelos militares, que permitiu as condições iniciais para que o capital agrícola se difundisse pelo território e se instalasse na região (Machado 1998), iniciando assim o processo de colonização agrária das regiões “ainda não exploradas” do Brasil. A ocupação do centro-oeste brasileiro fez parte da estratégia que levaria o Cerrado a se tornar o complexo agroexportador que é hoje (Pfrimer e Barbosa Júnior 2016). É diante desse contexto que compreendemos que as políticas de desenvolvimento territorial realizadas pelo Estado são direta e indiretamente propulsoras dos conflitos que ocorrem na região: na medida em que disciplinam os territórios e seletivamente garantem condições privilegiadas aos produtores

de monoculturas, essas ações tornam os territórios em questão especialmente atrativos ao capital.

Ao dialogar com a literatura especializada da economia política internacional, Hopewell (2016) argumenta que não são as características naturais do Brasil que o levou a se tornar uma potência agroexportadora, mas a forte intervenção por parte do Estado brasileiro ao construir uma nova vantagem comparativa. Em específico, a autora destaca como são as enormes extensões do território nacional, o qual o Estado abre para a agricultura, o que possibilita competir com os grandes países agroexportadores do mundo. Entretanto, ela reconhece a ironia dessas políticas iniciadas nos anos 1970 que fizeram parte do Programa de Substituição de Importação com vistas à industrialização, mas que teve o efeito oposto, levando o país a se tornar uma das principais potências agroexportadoras do mundo.

Há de se recordar ainda a importância da matriz logística para esse processo que, ao ser estudada, permite mapear com clareza a atuação do Estado, atendendo a “demandas corporativas” (Castilho 2016). Acrescido também aos inúmeros incentivos fiscais e a outras concessões como a qualificação de mão de obra em instituições de ensino públicas, por exemplo. Tais fatores remetem à conceituação de Santos (2004), que reconhece o papel do Estado na globalização como mediador do contato entre o capital internacional e a sociedade nacional. Assim, é o capitalismo que planeja o planejamento, e não o planejamento que planeja o capitalismo.

Indo além, esse processo implica a reconfiguração da divisão internacional do trabalho, que não é mais representada pela relação metrópole-colônia, mas que mantém uma lógica análoga de relações de poder caracterizada, em termos sucintos, por países que exportam matérias-primas e outros que exportam tecnologias (Pfrimer e Barbosa Júnior 2017). É relevante, para a presente discussão, reconhecer que esse processo não se organiza de modo natural. Salutar a atuação do Estado em promover essas condições permite auxiliar na compreensão do porquê do interesse em assegurar-las.

b. Estado e neoliberalismo agrário (1985-2003)

Com a globalização neoliberal, o estado planejador, antes responsável pelo planejamento do território nacional, tornou-se cada vez mais um gerente de políticas públicas que contribuem para a espacialização e territorialização do capital (Harvey 1992). Ao oposto de seu papel mais ativo, autárquico e centralizador, o Estado muda de função com o neoliberalismo abrindo espaço para as grandes corporações. Nesse sentido, o neoliberalismo não é a ausência do Estado, mas uma presença seletiva deste.

Desde o final da década de 1980, verifica-se um novo padrão de acumulação com um modelo mais flexível de organização do espaço, que marca o

surgimento de grandes corporações como atores importantes na geopolítica global (Stopford, Strange e Henley 1991). Com isso, surgiram circuitos espaciais produtivos que denotaram a dinâmica global das grandes corporações, as quais operam além da lógica regional (Santos 1988). A agricultura do capitalismo mundial, explicado através da economia política agrária, pode ser entendida pela “teoria dos regimes alimentares” (Friedmann e McMichael 1989). Ao discutir a transição de um projeto de desenvolvimento para um projeto neoliberal, McMichael (2009) descreve o que considera como “regime alimentar corporativo” ou “terceiro regime alimentar”, baseado no conceito de governança corporativa global a partir dos anos 1980, que também leva em consideração as estruturas estabelecidas no passado. Assim, no neoliberalismo agrário, o Estado passa a atuar para favorecer um regime alimentar corporativo.

Desse modo, para autores adeptos da teoria dos regimes alimentares, sobressai a compreensão do neoliberalismo caracterizado a partir do papel que as grandes empresas assumem na geopolítica, desde então influenciando as relações de poder em distintas escalas. Esse processo representa a substituição do desenvolvimento liderado pelo Estado em soluções baseadas no mercado. Todavia, conjuntos de regulamentações ainda são essenciais para a abrangência do poder de mercado (Motta 2016). Essa ressalva não representa uma característica nova do capitalismo agrário, pois os mercados agrários dependem do sistema estatal e de seus fundamentos institucionais, como lembram os adeptos da teoria dos regimes alimentares. Nesse sentido, o Estado não se faz totalmente ausente: há uma retirada tática para permitir o avanço do capital, que se baseia nas condições materiais possibilitadas pelas medidas anteriores do Estado desenvolvimentista. Assim, o Estado continua com forte papel em criar condições de regulamentação e ação. Postura esta que implica a expansão do setor terciário e a financeirização da economia (Harvey 2001).

Esse processo é descrito na literatura como o “esvaziamento do Estado” (*hollowing out of the state*), movimento em que as responsabilidades vão “para cima” e “para baixo”, isto é, para as instâncias internacionais e os contextos locais, de modo que o Estado passa a não ter a centralidade que detinha. Se antes o Estado se fez presente criando condições para o capital fixar no território em um processo de securitização, no neoliberalismo, o Estado permite uma liberalização controlada em um processo dessecuritização que possibilita que o capital extrai renda da terra (Pfrimer e Barbosa Júnior 2016). É nesse sentido que o Estado colabora para que o agronegócio se aproprie da renda da terra, o que leva à forte expansão do comércio exterior na década 2000 (Delgado 2010).

c. Estado e neoextrativismo: o período pós-neoliberal no Brasil (2003-2015)

Características comuns no que tange à lógica de intervenção e dependência de determinadas práticas por parte do Estado são observadas em período recente. Mesmo sob um regime democrático e sob o comando de governos situados à esquerda política, práticas governamentais apresentaram a tendência de reiterar a lógica extrativista impressa em seu processo de formação. Assim, por mais que determinadas coalizões e regimes políticos estejam dispostos a permitir maior porosidade na máquina pública diante de algumas questões políticas, a lógica de Estado em ter uma balança comercial positiva, representada pelo crescimento do Produto Interno Bruto, por meio das exportações de *commodities* e/ou exploração de recursos naturais, não é uma dessas questões. Tampouco é inegociável, em última instância, a capacidade do Estado em lidar com controvérsias políticas fundamentais. Assim, o exame da complexidade de práticas governamentais orientadas por uma perspectiva específica de desenvolvimento, característica do recente período pós-neoliberal, oferece um campo fértil de análise das lógicas de Estado que transcendem regimes políticos.

O plano de fundo dessa formação político-econômica e discursiva sobre o desenvolvimento e suas lógicas encontra eco em outros países do subcontinente sob o signo de “neoextrativismo”. O neoextrativismo pode ser compreendido enquanto arranjo político, econômico e socioambiental específico que destaca os setores extrativistas e correlatos (monoculturas para a produção de *commodities* e biocombustíveis) como centrais para o desenvolvimento econômico e social. Econômica e ideologicamente, é marcado por políticas de desenvolvimento orientadas por um “consenso dos *commodities*” (Svampa 2013), no qual a demanda do mercado internacional e a reprimarização das economias latino-americanas são fatores-chave de discursos e práticas alinhados à noção de vantagens comparativas na exportação de *commodities* (Escobar 2010).

Politicamente, esse modelo foi definido enquanto Estado compensador e ambivalente, característico de governos alinhados com um denominado “novo progressismo sul-americano” (Gudynas 2012). Esses governos seriam materializações de coalizões no poder que apresentam práticas ambivalentes em relação aos beneficiários de suas ações e que se legitimam politicamente de modos distintos de outras experiências anteriores no continente, tais como formas de Estado de matrizes conservadoras, burocrático-autoritários (O’Donnell 1982) ou neoliberais.

Mais recentemente, a literatura sobre neoextrativismo tem discutido a atualidade do fenômeno em torno de um *imperativo extrativista*, o qual pode ser compreendido como a “totalidade do conjunto de relações político-econômicas com a natureza e com recursos naturais que moldam relações Estado-sociedade”

(Arsel, Hogenboom, e Pellegrini 2016, 879, tradução nossa), manifestando-se principalmente através de políticas ambientais e de desenvolvimento que simultaneamente dependem das atividades extrativistas e reforçam-nas. Característica das experiências histórico-específicas dos referidos “Estados compensadores” latino-americanos, a ideia de Estados orientados por um imperativo dessa ordem chama a atenção para o fator não restrito a essas experiências: quando em curso, a orientação permanente de que o extrativismo é o único caminho “custe o que custar” é capaz de criar seus próprios mecanismos de legitimação e dependência, como explicam os autores.

Essa observação é relevante para auxiliar na compreensão dos modos de acumulação extrativista em distintos cenários político-governamentais. Tomando como referência a experiência concreta de sociedades associadas a esse modelo, como o caso brasileiro, é fundamental a compreensão de que o neoextrativismo não se restringe a um modo de relação entre economia e natureza, mas a relações de forças políticas específicas na formação de coalizões governamentais e suas interlocuções com demais grupos sociais. O fator político que o sustenta define, em grande medida, os modos de agir do governo e as prioridades de intervenção —e legitimação— elencados em cada projeto governamental.

Deste conjunto de observações iniciais sobre o neoextrativismo na América Latina e sua associação por vezes imediata com o termo *pós-neoliberalismo*, é possível resumir algumas dimensões essenciais do fenômeno e onde se assentam seus traços supostamente distintivos, expressos nos prefixos “neo” e “pós”. Essa associação é marcadamente temporal: a referência é feita a um conjunto de formação de coalizões governamentais, políticas nacionais e práticas de legitimação associadas ideologicamente ao desenvolvimentismo à esquerda ou à centro-esquerda, opondo-se, portanto, à orientação hegemônica que vigorou no subcontinente em período imediatamente anterior na forma do neoliberalismo. A orientação para a expansão do setor primário na forma da exploração e exportação de *commodities*, traço comum à história da região desde o período colonial, é discutida enquanto “novo” extrativismo por estar assentada em bases de legitimação distintas do extrativismo colonial ou neoliberal: a promessa de redistribuição dos recursos oriundos dessa exploração ao conjunto das populações desses países, principalmente na forma de políticas sociais e reformas estruturais. A composição das coalizões governamentais, nas quais setores de movimentos sociais se fizeram presentes e foram essenciais para as vitórias eleitorais, também é apontada como traço distintivo a conformar esse “pós” neoliberalismo “neo” extrativista.

Não há consenso a respeito da pertinência das denominações de neoextrativismo e pós-neoliberalismo para compreender esses fenômenos⁵. A despeito disso, permanece o entendimento de que mudanças significativas podem ser percebidas, ainda que a realidade dos arranjos políticos não represente essencialmente uma ruptura com uma ordem anterior. Entre as diferenças, é certo que a constelação de forças que conformam as configurações político-sociais, a legitimação das políticas de governo e as características das relações entre setores da sociedade civil e do Estado são, com frequência, fundamentalmente distintas. Essas diferenças movimentam debates ainda férteis na literatura acerca de quais ganhos efetivos os movimentos sociais do campo conseguiram alcançar nesses governos, especialmente ressaltando as limitações dos ganhos por distintas —ou complementares— razões: em função da aliança da coalizão com setores da elite agrária e a crescente influência desta no governo (Sauer 2017); da ausência de uma estratégia por parte dos governos progressistas da região em forçar um rompimento com natureza rentista do Estado (Vergara-Camus e Kay 2017b); ou da coincidência de interesses econômicos entre a direção do governo e o capital (Veltmeyer 2013).

3. A securitização como ordem hegemônica no pós-neoliberalismo brasileiro

É razoável considerar inicialmente que a expansão mobilizada pela orientação governamental neoextrativista aprofunda tensões que operam no campo, entre as quais o conflito entre grupos que demandam distintos usos da terra é a dimensão mais visível. Entretanto, como salienta Tilly (1996, 67) acerca do lugar da coerção na formação do Estado, uma constante se afirma: “onde o capital define um domínio de exploração, a coerção define um campo de dominação”. Assim chamando a atenção para a relação do arranjo neoextrativista com as práticas de governamentalidade e *state-building*, a presente interpretação associa esse processo a uma série de outros condicionamentos que atuam paralelamente aos conflitos, com destaque para as diversas e contraditórias intervenções de órgãos do Estado na relação com movimentos sociais, proprietários de terras e produção de legislação específica, por exemplo.

Assim, no que tange ao tema da presente análise, o pressuposto da mudança de ordem nas relações Estado-sociedade no período pós-neoliberal foi atribuído também ao exame dos modos do Estado em lidar com contestações de

5 Para um questionamento do caráter “novo” do neoextrativismo na América Latina, ver Acosta (2013); para uma discussão que expande a noção para todo o conjunto da América Latina, não restringindo a governos denominados “progressistas”, ver Brand, Dietz e Lang (2016).

movimentos sociais. Atribuiu-se ao governo do Partido dos Trabalhadores a negação de seguir o mesmo modelo de criminalização dos movimentos do campo dos governos anteriores. Assim, o que representaria considerável distinção nas relações Estado-sociedade do pós-neoliberalismo no Brasil seria a negação da coalizão governamental com dominância de um partido de esquerda em sancionar a repressão de movimentos (Sauer e Mészáros 2017; Mészáros 2013). No cerne dessa orientação, estaria a já referida composição social de setores dos governos petistas, marcada por certa “afinidade histórica” com movimentos populares (Sauer 2008, 7-8).

Ainda assim, segundo argumentam esses autores, a criminalização política se fez presente nesse período de modo abrangente. A primeira razão diz respeito à própria dinâmica dos processos extrativistas, nos quais a crescente demanda por terras para exploração econômica em larga escala com frequência impõe avanços a territórios camponeses e indígenas, contribuindo para acentuar os conflitos no campo (Sauer 2008). Entretanto, o que haveria de novidade nas dinâmicas de criminalização desse período seriam principalmente a ocorrência de novas táticas de deslegitimação por parte de setores dos grandes proprietários com forte presença parlamentar em nível federal, além de agentes “ideologicamente motivados” do Poder Judiciário e de Tribunais de Contas (Sauer e Mészáros 2017, 409, tradução nossa).

Sauer (2008, 2-4) aponta uma mudança fundamental nas práticas de criminalização do denominado “Bloco Ruralista”, partindo de uma perspectiva centrada em discursos “intramuros” contra a reforma agrária em períodos anteriores a uma ação “mais proativa” nos governos petistas subsequentes, como o uso corrente de uma variedade de dispositivos legislativos de fiscalização. Nessa perspectiva, do ponto de vista dos grandes proprietários de terra, a diferenciação de práticas se deu com a percepção de que o Poder Executivo não estaria operante na consecução de seus interesses ante a resolução de controvérsias. No que concerne a uma maior difusão dos processos de criminalização em distintos níveis da Federação, representada nesse período pela abrangência e centralidade da atuação do Ministério Público e dos tribunais em conflitos por terra (Mészáros 2013; Sauer 2008; Sauer e Mészáros 2017), a alegada omissão do Poder Executivo na resolução de conflitos no campo seria um dos fatores que abririam espaço para a atuação de outros atores. O resultado inclui uma variedade de disposições relacionadas à imputação penal direta de lideranças e organizações, além de ações que almejavam corroer a imagem pública dos movimentos sociais do campo (Sauer e Mészáros 2017).

Com base nestas discussões, é possível destacar três principais aspectos que corroboram para caracterizar a presença e o avanço de práticas de criminalização dos movimentos sociais no período pós-neoliberal.

- i. Crescente aparato legislativo penal, o qual ecoa demandas concretas de securitização internacionais e nacionais, frequentemente com caráter abstrato. Esse aparato produz ecos na negação da legitimidade de demandas em âmbito local, com efeitos cada vez mais tangíveis para movimentos sociais da cidade e do campo.
- ii. Em parte amparado na tendência anterior, o fortalecimento de criminalização “difusa” via de aparelhos de Estado locais e/ou estaduais, como Ministério Público, Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas.
- iii. Atuação marcante das forças de repressão no processo legal, certamente favorecidas por processos de legislação penal abstrata, entendida na prática enquanto “flexível” por parte dessas instituições. Essa tendência se manifesta, por exemplo, na ocorrência de operações de inteligência policial integradas entre distintos níveis governamentais e instituições, tendo em vista a imputação penal de ativistas.

Ainda que em concordância com tendências observadas por essas perspectivas, argumentamos aqui que o processo de deslegitimação dos movimentos sociais e o sobrepeso das demandas das classes rentistas na condução das ações governamentais no campo não comportam a totalidade do processo de criminalização da contestação nesse contexto. É preciso compreender outros sentidos da congruência dos processos que emergem e/ou se consolidam no período pós-neoliberal, levando em consideração fundamentos que extrapolam as situações fundamentais das relações de classe contempladas em análises centradas na economia política. Sem pretender esgotar a totalidade de ações referentes à criminalização dos movimentos sociais do campo nesse período, a presente interpretação teórica do problema à luz das lógicas de governamentalidade e constituição contínua de autoridade oferece a possibilidade de incorporar na análise da criminalização a apreensão de imperativos que transcendem as situações particulares; ao mesmo tempo, esses imperativos são conformados pelas mesmas situações; além disso, podem ser entendidos enquanto tendências gerais reforçadas por sucessivos movimentos políticos em distintos níveis governamentais e contribuem para moldar o caráter geral da atuação do Estado perante determinada questão pública —no presente caso, a governança da questão agrária e sua relação com a contestação política no campo. Esse raciocínio se ampara na referida compreensão do Estado como “unidade” em constante formação, cujas práticas cotidianas e frequentemente contraditórias, incluindo disputas no interior das próprias instituições e entre distintos aparatos, consolidam determinadas formas de agir.

É com essa orientação que propomos teoricamente a análise da incremental legislação penal e sua aplicação a movimentos sociais; a difusão e sofisticação das intervenções penais, e a racionalização da operacionalização policial. Processos não diretamente associados à coalizão governamental apresentam origens diversas. O crescente recurso que diferentes partes fazem de instituições do Poder Judiciário, justamente por seu papel no atendimento a demandas sociais particulares, está na raiz, na legitimidade que esses setores hoje gozam perante o público. Do mesmo modo, as políticas nacionais empenhadas por uma coalizão governamental são dependentes da construção cotidiana de capacidades de Estado para a própria operacionalização governamental em âmbito local, o que envolve a instrumentalização de instituições para fins diversos, como as instituições policiais. Isso significa que, do ponto de vista do Estado enquanto construção histórica e inacabada, fruto de relações de forças que se “condensam” (Poulantzas 1978) nas instituições e políticas, tais lógicas de governamentalidade eventualmente se traduzem em capacidades diferenciadas de lidar com situações análogas de conflito. São, portanto, fatores determinantes na formação de estruturas de Estado e, conseqüentemente, na construção das possibilidades de ação dos agentes que o conduzem em determinado período histórico.

Nesse sentido, cabe ressaltar ainda a tendência de complexificação dessas práticas, o que minimiza a própria adjetivação enquanto difuso dos processos de criminalização. Observando em conjunto as práticas de criminalização, é possível afirmar que a racionalização de uma governamentalidade de securitização em período pós-neoliberal não se restringe à produção de legislação e à intervenção jurídica, acompanhando também cada vez mais o *modus operandi* de instituições públicas diversas e paulatinamente integradas em nível local. Exemplo de manifestações desse fenômeno é a recorrência —não apenas no campo— de práticas de intervenção militar: o arcabouço legislativo que possibilitou o emprego imediato (Decreto 7.957 de 2013) de uma instituição policial —a Força Nacional— por parte do Poder Executivo e o seu uso contínuo em grandes projetos de desenvolvimento desde então. O mesmo se aplica ao emprego rotineiro das Forças Armadas para o controle amparado por operações como a Garantia da Lei e da Ordem, realizadas exclusivamente por ordem da Presidência da República.

Relendo então as tendências recentes de criminalização dos movimentos sociais no Brasil, a “novidade” da criminalização efetuada com referencial ao regime constitucional-democrático (Sauer 2008) torna-se possível graças ao arcabouço penal paulatinamente desenvolvido e à proatividade de um poder judiciário difuso em aplicar sanções de peso significativo em diferentes níveis federativos. O desenvolvimento progressivo é advindo dos resultados das lutas efetivas entre grupos políticos, certamente com elevada preponderância da cristalização de

interesses dominantes —“ruralistas”—, no caso das disputas agrárias. Entretanto, subtede-se que a conquista dos grupos “vencedores” é dependente do recurso a estratégias inconstantes, fruto de momentos políticos contingentes. O que traz caráter de estabilidade ao arcabouço de práticas de criminalização tal como se apresenta hoje é a transformação desses contingentes em regularidade, seja normativa, seja prática.

Nessa direção, os exemplos acima que expressam o recurso à securitização como operação cotidiana em governos pós-neoliberais são claros nesse aspecto. Porém, o mesmo vale para ações socialmente difusas, que independem das políticas do governo central: o recurso que setores diversos da sociedade fazem da intervenção de instituições específicas em suas demandas políticas —especialmente do Ministério Público— contribui para reafirmar oportunidades de ação de agentes nessas instituições. Se esse recurso é uma tendência contemporânea e representou um trunfo para a garantia de direitos coletivos ou individuais, os efeitos dessa dinâmica para o fortalecimento dessas autoridades também devem ser observados. Assim, ambos os modelos —via Executivo e Legislativo ou de modo difuso— representam a construção cotidiana de legitimidade de intervenção, com efeitos que transcendem as demandas localizadas. Na medida em que a dinâmica de constituição de autoridades e possibilidades de ação produz estabilidade de ação para atores políticos no futuro, a relação entre intervenções difusas para solucionar disputas políticas e a criação de estruturas penais efetivas e disponíveis expõem seu fundamento: criminalizar é governar ou, em outras palavras, é oferecer possibilidades de ação política para agentes em posição privilegiada no âmbito do ente que reivindica o monopólio do poder político —o Estado.

Assim, compreendendo os processos de *state-building* enquanto sedimentações de práticas cotidianas em diferentes níveis de atuação do poder público, configurando “estatalidades múltiplas” como a manifestação objetiva dessa situação de forças, a ênfase dessa interpretação não recai no conjunto de políticas (*policy*) nacionais de desenvolvimento, mas na conjunção de práticas com diferentes origens e um mesmo “produto”. Esse resultado, em contínuo desenvolvimento, é a consolidação de modos de governar —no amplo sentido da governamentalidade foucaultiana— identificados com a criminalização do dissenso político. Assim, essa interpretação do “paradoxo neoextrativista” referente às relações Estado-sociedade civil desloca também a unidade de análise, chamando a atenção para além da economia política da questão agrária: a despeito da situação paradoxal em nível nacional, a conjunção de práticas de agentes e instituições em distintas escalas contribui para fornecer um sentido comum ao processo de governamentalidade da questão agrária. A hipótese apresentada tende a afirmar como traço fundamental desse processo a criminalização do dissenso político, de

modo que ações diretas ou indiretas, difusas ou concertadas se assentam umas sobre as outras historicamente, dando margem à construção da possibilidade de racionalização da criminalização.

Cabe novamente explicitar que nenhum desses aspectos tem sua origem definitiva na “intenção” explícita e consciente ou “planejamento” de coalizões governamentais particulares, mas em processos incrementais, multicausais e inter-relacionados que contribuem para a consolidação de orientações específicas referentes ao Estado. Dessa forma, a proposta de interpretação teórica desloca o sentido do olhar sobre o neoextrativismo de modo a não o restringir às políticas governamentais —especialmente do poder Executivo—, mas à conformação de fatores de governamentalidade em distintos níveis de Estado e intensidades. Em comum, esses fatores simbolizam práticas que, congregadas, representam o Estado em formação e seu modo de lidar com determinadas questões.

A construção de soberania é, portanto, cotidiana; não há espaço para dissenso substantivo nesse empreendimento. O risco pode envolver a incapacidade em conduzir coletividades em períodos futuros. Nota-se que não se trata aqui somente de oposição política e relação de forças, mas em lógica operacional e mentalidade inscritas na atividade de governar pessoas, territórios, relações: em outras palavras, governamentalidade. Sob a ótica da governamentalidade, as ações transcendem o programa da coalizão governamental e contribuem para consolidar as formas de um Estado cuja condição é a habilidade em poder definir e gerir intervenções do modo que lhe for mais adequado, ou seja, com o mínimo de custos políticos envolvidos.

A contestação política permitida é a oposição “maneável”, passível de cooptação ou controle imediato. Essa pretendida neutralização representa uma ambição de monopolização do fazer político. Os contornos do potencial monopólio são incertos, dependentes da ação de estatalidades eventualmente concorrentes, mas que operam historicamente de forma complementar. É assim que contribuem para a construção de capacidades de Estado associadas à securitização, adaptáveis a conjunturas distintas das quais foram criadas segundo as ações de coalizões políticas. Interpretar o fenômeno da criminalização, nesse sentido, é elucidativo especialmente sob um arranjo neoextrativista pós-neoliberal, no qual a ambição por desenvolvimento somado à composição heterogênea da coalizão governamental explicita a ambivalência das práticas de governo. Entretanto, como argumentamos, em âmbitos de governança nos quais a conciliação não é possível, a coerção impera, e a criminalização aparece como decorrência de um fundamento básico de dominação: negar o direito de ter direitos, ou a própria incerteza aberta pela possibilidade de contestação política. O que coordena e dá unicidade à ambivalência do arranjo político pós-neoliberal são justamente as

lógicas de *state-building* e governamentalidade, necessárias à própria existência e perpetuação do Estado interventor.

Considerações finais

A abordagem aqui considerada ilustrou possibilidades de análise das relações entre a economia política global e as dinâmicas nacionais de formação do Estado enquanto dimensões importantes para compreender condições sistêmicas da questão agrária no país. Situar a criminalização dos movimentos sociais do campo nesse contexto é significativo: como tentamos demonstrar, a lógica do funcionamento imperativo da dominação extrativista é tensionada devido justamente à disputa pelo político que esses grupos tornam possível.

Comumente utilizado por movimentos sociais do campo, o mote “lutar não é crime” atua de modo contestatório, porém necessariamente reconhece a centralidade de determinadas instituições do Estado na condução das disputas. A ambiguidade própria da luta política em geral — e da luta por acesso a recursos naturais em particular — reveste tais instituições de autoridade que pode ser utilizada para fins diversos em outras ocasiões, inclusive contra movimentos que, por vezes, as legitimaram. Nas questões consideradas sensíveis pelo Estado, o monopólio de dizer o que é crime ou não cabe a ele, não a um ideal de contrato social universal. A cidadania é, nesse sentido, desigualmente distribuída. Em uma situação hipotética em que o “mito do Estado” se efetivasse, isto não existiria: os conflitos seriam mediados igualmente e os direitos universalmente garantidos. Como não é este o caso, a criminalização tem raiz no não alinhamento com as instituições e grupos que possuem autoridade em cada território e âmbito governado. Essa construção é dinâmica e histórica, de modo que as práticas de instituições em um dado regime político contribuem para conformar o caráter de outras ações em regimes posteriores.

A partir dessas reflexões, observa-se que o protagonismo do Estado é fruto de uma dinâmica maior que reforça sua própria centralidade e poder, comumente entendida enquanto *state-building*, ao mesmo tempo que conforma o território ao capital internacional em uma situação simultânea de dependência externa e profunda atuação interna. Considerando o extrativismo enquanto questão “sensível” na relação de dependência e necessária internamente para projetos de poder e ação, a conflitualidade impressa como consequência dessas dinâmicas é notável. Isso permite afirmar que a ação do Estado contra aqueles que contestam essa ordem seja algo dotado de racionalidades próprias, no campo da ação política não apenas contingente, mas também formativa, de construção da presença do poder institucionalizado e simbólico. Esse processo foi especialmente

visualizado na análise das principais tendências de criminalização dos movimentos sociais no período pós-neoliberal.

Criminalizar movimentos sociais do campo tem a ver, portanto, com o projeto de se impor o monopólio do exercício político, buscando assegurar-se contra proposições concorrentes, especialmente em questões enquadradas como “de Estado”, isto é, as mais sensíveis politicamente. Em outras palavras, ao negar por meios violentos, físicos e/ou jurídicos (Mitidiero Júnior 2016), o exercício de direitos políticos em um regime seja ele democrático, seja ditatorial, o Estado —agente pretensamente público em uma interpretação normativa, porém eminentemente movido por interesses particulares quando analisado objetivamente— reivindica o monopólio não apenas do uso da força sobre um determinado território, mas também das próprias formas de produzir contestação e ação política.

Tal situação é sinteticamente ilustrada pela ocorrência simultânea, no arranjo neoextrativista, do incremento em direitos sociais acompanhado da frequente violação de direitos civis no campo. Movida continuamente pelo imperativo extrativista, a forma da criminalização dos movimentos sociais do campo no país ganha legitimidade própria de difícil contestação, visto que a autoridade dos agentes da criminalização é conformada por um processo histórico de formação de capacidades do Estado e de coalizões ambigualmente sensíveis aos anseios populares.

Nos últimos anos, presidentes conservadores têm chegado ao poder na América Latina em um processo de retomada da direita que tem sido conceituado como segunda fase neoliberal (Fernandes *et al.* 2017). No Brasil, o início desse período é marcado pelo golpe jurídico-parlamentar de 2016. O golpe contou com forte participação de grupos conservadores como a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que continua a ter papel decisivo na manutenção de Temer no poder. Essa oportunidade política angariada pela FPA tem levado ao avanço ainda mais célere do agronegócio, fenômeno este que precisa ser estudado em futuros trabalhos.

Referências

1. Acosta, Alberto. 2013. “Extractivism and Neoextractivism: Two Sides of the Same Curse.” Em *Beyond Development Alternative: Visions from Latin America*, editado por Miriam Lang e Dunia Mokrani, 61-104. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Transnational Institute.
2. Arsel, Murat, Barbara Hogenboom e Lorenzo Pellegrini. 2016. “The Extractive Imperative in Latin America.” *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 880-887.
3. Bevington, Douglas e Chris Dixon. 2005. “Movement-relevant Theory: Rethinking Social Movement Scholarship and Activism.” *Social Movement Studies* 4 (3): 185-208.
4. Bourdieu, Pierre e Loïc Wacquant. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.

5. Brand, Ulrich, Kristina Dietz e Miriam Lang. 2016. "Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics." *Ciencia Política* 11 (21): 125-59. DOI: [dx.doi.org/10.15446/cp.v11n21.57551](https://doi.org/10.15446/cp.v11n21.57551)
6. Castilho, Denis. 2016. *Modernização Territorial e Redes Técnicas em Goiás*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás.
7. Coletivo de Direitos Humanos da Via Campesina e Movimentos Populares da Frente Brasil Popular. 2016. *A Luta Social e a Tentativa de Criminalização dos Movimentos Populares*. Brasília.
8. Couto e Silva, Golbery do. 1955. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
9. Comissão Pastoral da Terra (CPT). 2017. *Conflitos no Campo: Brasil 2016*. Goiânia: CPT.
10. Delgado, Guilherme Costa. 2010. "Especialização Primária como Limite ao Desenvolvimento." *Desenvolvimento em Debate* 1 (2): 111-125.
11. Escobar, Arturo. 2010. "Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-Development?" *Cultural Studies* 24 (1): 1-65.
12. Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
13. Fernandes, Bernardo Mançano, Estevan Leopoldo de Freitas Coca, Janaina Francisca de Souza Campos Vinha, João Cleps Júnior, José Carlos Dantas e José Sobreiro Filho. 2017. "A Questão Agrária na Segunda Fase Neoliberal no Brasil." Em *Dinâmica do Espaço Agrário: Velhos e Novos Territórios*, editado por Rosa Maria Vieira Medeiros e Michele Lindner, 2015-235. Porto Alegre: Evangraf.
14. Foresta, Ronald. 1992. "Amazonia and the Politics of Geopolitics." *Geographical Review* 2 (82): 128-142.
15. Foucault, Michel. 1979. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
16. Friedmann, Harriet, e Philip McMichael. 1989. "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present." *Sociologia Ruralis* 29 (2): 93-117. DOI: [dx.doi.org/10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x)
17. Gudynas, Eduardo. 2012. "Estado Compensador y Nuevos Extractivismos: Las Ambivalencias del Progresismo Sudamericano." *Nueva Sociedad* (237): 128-146.
18. Hansen, Thomas Blom e Finn Stepputat. 2001. *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
19. Harvey, David. 1992. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. *Contemporary Sociology*. Cambridge: Blackwell Publishing.
20. Harvey, David. 2001. "Globalization and the 'Spatial Fix.'" *Geographische Revue* (1): 23-30.
21. Hopewell, Kristen. 2016. "The Accidental Agro-Power: Constructing Comparative Advantage in Brazil." *New Political Economy* 21 (6): 536-54. DOI: [dx.doi.org/10.1080/13563467.2016.1161014](https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1161014)
22. Karam, Maria Lúcia. 2015. "A Esquerda Punitiva." *Empório do Direito*. URL: <http://emporiiodireito.com.br/a-esquerda-punitiva-por-maria-lucia-karam/>
23. Li, Tania Murray. 2015. "Governing Rural Indonesia: Convergence on the Project System." *Critical Policy Studies* 10 (1): 79-94. DOI: [dx.doi.org/10.1080/19460171.2015.1098553](https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1098553)
24. Lund, Christian. 2016. "Rule and Rupture: State Formation through the Production of Property and Citizenship." *Development and Change* 47 (6): 1199-228. DOI: [dx.doi.org/10.1111/dech.12274](https://doi.org/10.1111/dech.12274)

25. Machado, Lia Osório. 1998. "A Fronteira Agrícola Na Amazônia." Em *Geografia e Meio Ambiente o Brasil*, editado por Antonio Christofolletti et al., 181-217. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Comissão Nacional do Brasil da UGI.
26. McMichael, Philip. 2009. "A Food Regime Genealogy." *Journal of Peasant Studies* 36 (1): 139-69. DOI: dx.doi.org/10.1080/03066150902820354
27. Mészáros, George. 2013. *Social Movements, Law and the Politics of Land Reform: Lessons from Brazil*. Nova York: Routledge.
28. Mitidiero Júnior, Marco Antônio. 2016. "Ataque aos Direitos dos Povos do Campo." Em *Conflitos No Campo: Brasil 2015*, coordenado por Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e Thiago Valentim Pinto Andrade, 166-176. Goiânia: CPT Nacional.
29. Mitidiero Júnior, Marco Antônio, Maria Franco Garcia e Pedro Costa Guedes Viana. 2015. *A Questão Agrária no Século XXI: Escalas, Dinâmicas e Conflitos Territoriais*. São Paulo: Outras Expressões.
30. Motta, Renata. 2016. "Global Capitalism and the Nation State in the Struggles over GM Crops in Brazil." *Journal of Agrarian Change* 16 (4): 720-7. DOI: dx.doi.org/10.1111/joac.12165
31. O'Donnell, Guillermo. 1982. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
32. Pedroso, Regina Célia. 2005. *Estado Autoritário e Ideologia Policial*. São Paulo: Editora Humanitas.
33. Peluso, Nancy Lee e Christian Lund. 2011. "New Frontiers of Land Control: Introduction." *Journal of Peasant Studies* 38 (4): 667-81. DOI: dx.doi.org/10.1080/03066150.2011.607692
34. Pfrimer, Matheus Hoffmann, e Ricardo César Barbosa Júnior. 2016. "(De)Securitizing Collectives of the Brazilian Cerrado and the Implementation of an Agribusiness Complex." *Revista NERA* 19 (30): 66-87.
35. Pfrimer, Matheus Hoffmann e Ricardo César Barbosa Júnior. 2017. "Neo-Agro-Colonialism, Control over Life, and Imposed Spatio-Temporalities." *Contexto Internacional* 39 (1): 9-33. DOI: dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2017390100001
36. Poulantzas, Nicos. 1978. *State, Power, Socialism*. Londres: Verso.
37. Routledge, Paul. 1996. "Critical Geopolitics and Terrains of Resistance." *Political Geography* 15 (6-7): 509-31. DOI: [dx.doi.org/10.1016/0962-6298\(96\)00029-7](https://dx.doi.org/10.1016/0962-6298(96)00029-7)
38. Santos, Milton. 1988. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: Hucitec.
39. Santos, Milton. 2004. *Por uma Geografia Nova: Da Crítica à Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
40. Sauer, Sérgio. 2008. "Processos Recentes de Criminalização dos Movimentos Sociais Populares." URL: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2008/10/Processos-recentes-de-criminalização-dos-movimentos-sociais-populares.pdf>
41. Sauer, Sérgio. 2017. "Rural Brazil during the Lula Administrations: Agreements with Agribusiness and Disputes in Agrarian Policies." *Latin American Perspectives*: 1-19. DOI: dx.doi.org/10.1177/0094582X16685176
42. Sauer, Sérgio e George Mészáros. 2017. "The Political Economy of Land Struggle in Brazil under Workers' Party Governments." *Journal of Agrarian Change* 17 (2): 397-414. DOI: dx.doi.org/10.1111/joac.12206
43. Sikor, Thomas e Christian Lund. 2009. "Access and Property: A Question of Power and Authority." *Development and Change* 40 (1): 1-22. DOI: dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01503.x

44. Silva, Luciana Cristina Caetano de Moraes. 2010. "Os Movimentos Sociais e o Papel da Assessoria Jurídica." *REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão* 2 (2): 1-27.
45. Simmons, Cynthia S, Marcellus M Caldas, Stephen P Aldrich, Robert T Walker e Stephen G Perz. 2007. "Spatial Processes in Scalar Context: Development and Security in the Brazilian Amazon." *Journal of Latin American Geography* 6 (1): 125-48. DOI: dx.doi.org/10.1353/lag.2007.0016
46. Stopford, John, Susan Strange e John Henley. 1991. *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*. Londres: Cambridge University Press.
47. Svampa, Maristella. 2013. "Consenso de los Commodities y Lenguajes de Valoración en América Latina." *Nueva Sociedad* (224): 30-46.
48. Tilly, Charles. 1996. *Coerção, Capital e Estados Europeus (1990-1992)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
49. Veltmeyer, Henry. 2013. "The Political Economy of Natural Resource Extraction: A New Model or Extractive Imperialism?". *Canadian Journal of Development Studies* 34 (1): 79-95. DOI: dx.doi.org/10.1080/02255189.2013.764850
50. Veltmeyer, Henry e James Petras. 2014. *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?*. Winnipeg: Zed Books.
51. Vergara-Camus, Leandro e Cristóbal Kay. 2017a. "Agribusiness, Peasants, Left-Wing Governments, and the State in Latin America: An Overview and Theoretical Reflections." *Journal of Agrarian Change* 17 (2): 239-57. DOI: dx.doi.org/10.1111/joac.12215
52. Vergara-Camus, Leandro e Cristóbal Kay. 2017b. "The Agrarian Political Economy of Left-Wing Governments in Latin America: Agribusiness, Peasants, and the Limits of Neo-Developmentalism." *Journal of Agrarian Change* 17 (2): 415-37. DOI: dx.doi.org/10.1111/joac.12216
53. Weber, Max. 2013. *Politics as a Vocation*. Coimbatore: Isha Books.
54. Wolford, Wendy, Saturnino Borrás Jr, Ruth Hall, Ian Scoones, e Ben White. 2013. "Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land." *Development and Change* 44 (2): 189-210. DOI: dx.doi.org/10.1111/dech.12017
55. Zibechi, Raúl. 2014. "El Estado de Excepción como Paradigma Político del Extractivismo." Em *Territorios en Disputa*, editado por Alberto Acosta et al., 76-88. México, DF: Bajo Tierra Ediciones.



Pedro Vasconcelos Rocha é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil). É professor-assistente (substituto) da Universidade Federal de Goiás (Brasil). Tem experiência na área de Ciência Política, Sociologia Política e Antropologia Política, com publicações em anais de congressos nacionais e internacionais, revistas eletrônicas e capítulos de livros. Entre as temáticas das publicações e os interesses de pesquisa, estão: elites e poder político; movimentos sociais; teoria política; ecologia política. ✉ pedrov1@gmail.com

Ricardo Barbosa Jr. é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (Brasil) e mestrando em Geografia Humana na University of Calgary (Canadá). Possui 12 artigos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais, o mais recente é “Neo-Agro-Colonialism, Control over Life, and Imposed Spatio-Temporalities”, em coautoria com Matheus Hoffmann Pfrimer, na revista *Contexto Internacional* 39 (1): 9-33. DOI: dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390100001 ✉ ricardo.barbosajr@ucalgary.ca