

O Estado Nacional e a Questão Agrária Brasileira: Continuidades e Ressignificações a partir do Paradigma Neoliberal (1990-2003)

The Nation-State and the Brazilian Agrarian Question: Continuities and Resignifications from the Neoliberal Paradigm (1990-2003)

El Estado nacional y la cuestión agraria brasileña: Continuidades y resignificaciones desde el paradigma neoliberal (1990-2003)

Grupo temático 10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Matheus Perri Oliveira, Mestrando em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Profa. Dra. Diana Cruz Rodrigues, Professora de Administração, Universidade da Amazônia (UNAMA)

RESUMO

Este artigo analisa as transformações na política agrária brasileira entre 1990 e 2003, sob a égide do paradigma neoliberal. Fundamentando-se nas categorias analíticas de “Regulação Fundiária” e “Relação com o Camponato”, a pesquisa revisita o pensamento de Werneck Sodrê, Caio Prado Jr., Celso Furtado e Octavio Ianni para interpretar as rupturas e continuidades do período. Ao utilizar o método histórico-dedutivo, discute-se como a abertura econômica e as políticas dos governos Collor, Itamar e FHC promoveram uma reconfiguração do espaço rural. Os resultados indicam que, embora tenha havido avanço formal na expansão de assentamentos, o período consolidou uma lógica de mercado que subordinou a reforma agrária à estabilização macroeconômica e à desmobilização de conflitos sociais, ressignificando a questão agrária clássica em termos de eficiência produtiva e regulação institucional.

Palavras-chave: Questão agrária; neoliberalismo; reforma agrária; trabalho rural.

ABSTRACT

This article analyzes the transformations in Brazilian agrarian policy between 1990 and 2003, under the aegis of the neoliberal paradigm. Based on the categories of 'Land Regulation' and 'Relationship with the Peasantry', the research revisits the thought of Werneck Sodrê, Caio Prado Jr., Celso Furtado, and Octavio Ianni to interpret the ruptures and continuities of the period. Using the historical-deductive method, it discusses how economic liberalization and the policies of the Collor, Itamar, and FHC governments promoted a reconfiguration of rural space. The results indicate that, although there was formal progress in settlements, the period consolidated a market logic that subordinated agrarian reform to macroeconomic stabilization and the demobilization of social conflicts, re-signifying the classic agrarian question in terms of productive efficiency and institutional regulation.

Keywords: Agrarian question; neoliberalism; agrarian reform; rural labor.

RESUMEN

Este artículo analiza las transformaciones de la política agraria brasileña entre 1990 y 2003, bajo el paraguas del paradigma neoliberal. A partir de las categorías de “Regulación de la Tierra” y “Relación con el Campesinato”, la investigación retoma el pensamiento de Werneck Sodrê, Caio Prado Jr., Celso Furtado y Octavio Ianni para interpretar las rupturas y continuidades del período. Utilizando el método histórico-deductivo, se analiza cómo la liberalización económica y las políticas de los gobiernos de Collor, Itamar y FHC promovieron una reconfiguración del espacio rural. Los resultados indican que, si bien hubo avances formales en los asentamientos, el período consolidó una lógica de mercado que subordinó la reforma agraria a la estabilización macroeconómica y la desmovilización de los conflictos sociales, resignificando la cuestión agraria clásica en términos de eficiencia productiva y regulación institucional.

Palabras clave: Cuestión agraria; neoliberalismo; reforma agraria; trabajo rural.

1. Introdução

A formação do Estado nacional brasileiro e a consolidação do seu capitalismo moderno foram marcadas pela permanência de uma estrutura agrária concentradora, herdada do período colonial e funcional à acumulação periférica. Entre a Revolução de 1930 e o início da década de 1960, o debate sobre a questão agrária ocupou o centro da agenda política, evidenciando que a industrialização por substituição de importações não fora capaz de resolver o impasse do latifúndio, mantendo-o como um "gargalo estrutural" ao desenvolvimento. Este cenário

sofreu uma inflexão drástica com o golpe de 1964, que institucionalizou a "modernização conservadora", integrando o latifúndio ao capital industrial e financeiro, e reprimiu os movimentos camponeses, preparando o terreno para a imersão do Brasil no paradigma neoliberal a partir da década de 1990.

O presente artigo busca compreender as transformações na política agrária brasileira, entre 1990 e 2003, sob a égide do paradigma neoliberal, examinando continuidades e rupturas a partir de autores associados ao pensamento social brasileiro, tendo, em sua base de pesquisa, o método histórico-dedutivo, conforme explicitado por Bresser-Pereira (2003), no qual visa compreender os "fatos históricos novos", interpretando as mutações socioeconômicas e o papel do Estado como agente interventor, aqui especificado no âmbito das políticas agrárias e na questão da terra. Neste intento, busca-se (i) revisar as bases teóricas de Nelson Werneck Sodré, Caio Prado Jr., Celso Furtado e Octavio Ianni, cujas categorias de "resquícios feudais", "sentido da colonização" e "dualismo" fundamentam a interpretação clássica sobre a questão agrária; (ii) identificar as rupturas promovidas pelo modelo neoliberal na gestão pública rural, sobre as estruturas do INCRA e seu impacto direto nas perspectivas e implementação da reforma agrária; e (iii) discutir a ressignificação da reforma agrária enquanto instrumento de mercado e controle social.

O artigo contribui com uma análise sobre como a abertura econômica e as reformas administrativas reconfiguraram as categorias de regulação fundiária e a relação do Estado com o campesinato, transmutando a reforma agrária de uma demanda de reestruturação produtiva em um mecanismo de compensação social. Neste processo, evidencia-se que a subordinação da política de assentamentos à estabilização macroeconômica não apenas esvaziou seu potencial redistributivo, mas converteu seus instrumentos em mecanismos de desmobilização social e de progressiva integração do produtor rural à lógica de mercado, aprofundando a concentração fundiária e fortalecendo o avanço do agronegócio sobre a estrutura agrária nacional. Ademais, o artigo fornece um quadro analítico construído a partir das categorias de "Regulação Fundiária" e "Relação com o Campesinato", que sintetiza e atualiza as interpretações de Sodré, Prado Jr., Furtado e Ianni, permitindo não apenas compreender as distinções entre estas perspectivas clássicas e seu desenvolvimento histórico, mas também rastrear as ressignificações teóricas que se seguiram ao ciclo neoliberal. Tal quadro analítico abre espaço para leituras comparadas de outros períodos da política agrária brasileira, contribuindo para uma compreensão mais ampla das transformações do Estado e do campesinato frente às distintas conjunturas do capitalismo nacional.

2. Referencial Teórico

O debate sobre a questão agrária brasileira tem origem nas distintas interpretações acerca da formação histórica do país e das permanências estruturais da colonização. Assim, compreender a questão agrária implica necessariamente dialogar com essas diferentes leituras da formação nacional. Esta seção analisa a evolução do pensamento agrário a partir de autores clássicos brasileiros, visando delimitar o desenvolvimento histórico do debate. Foram selecionados Nelson Werneck Sodré, representante do marxismo ortodoxo; Caio Prado Jr., expoente do marxismo heterodoxo; e Celso Furtado, inserido na tradição cepalina e desenvolvimentista, como referências centrais para o período anterior a 1964. Para a compreensão das inflexões posteriores ao Golpe, adota-se a perspectiva de Octávio Ianni. A escolha desses autores busca estabelecer uma base teórica consistente para a análise das premissas da questão agrária tradicional e de suas transformações no pós-1964 e diante dos impactos do paradigma neoliberal.

2.1 Os Resquícios Semifeudais e a Reforma Agrária em Nelson Werneck Sodré

Para compreender o pensamento de Nelson Werneck Sodré sobre a questão agrária, é necessário considerar sua interpretação da formação nacional e do caráter da colonização. Para o autor, o processo colonial brasileiro possuía traços feudais ou semifeudais, oriundos da estrutura política portuguesa. Conforme Sodré (1962), a inserção mercantil não configuraria, por si só, o surgimento do capitalismo, pois este seria resultado de um processo endógeno, que "surge de condições internas do país ou região em que se implanta; não surge de condições externas, não surge do capital comercial, como causa única e necessária" (SODRÉ, 1962, p. 24).

Com base nessa leitura, Sodré identifica a permanência de resquícios semifeudais na formação capitalista brasileira, alinhando-se às formulações de Alberto Passos Guimarães e à perspectiva predominante do PCB (DELGADO, 2006; ERBERELI JÚNIOR, 2013). Tais estruturas, consolidadas sob a hegemonia oligárquica após 1889, constituíam entraves ao desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, a reforma agrária assume papel central em sua formulação, sendo condição indispensável para a consolidação do capitalismo no país. Mesmo após o Golpe de 1964, Sodré (1990, p. 151) reafirma que:

“Sem reforma agrária, realmente, não se poderá desenvolver livremente, vigorosamente, o capitalismo em tais países. Neles, realmente, o desenvolvimento do capitalismo está impensado entre o atraso nas relações vigentes no campo e a intensidade da ação imperialista. A burguesia brasileira, de formação recente, vive contradições associadas a esse duplo aspecto, a essa pressão dupla.”

Logo, ao destacar que o atraso nas relações agrárias e a pressão imperialista comprimem o desenvolvimento nacional, Sodré sustenta que a superação dos resquícios coloniais e da estrutura latifundiária, por meio da reforma agrária, constitui condição indispensável para romper com a condição semicapitalista brasileira e viabilizar a consolidação de um capitalismo autônomo e plenamente desenvolvido no país.

2.2 O Sentido da Colonização e a Centralidade do Trabalho Rural em Caio Prado Jr

Contrário as concepções ortodoxas do PCB, referentes a formação nacional e a natureza feudal da colonização, Caio Prado Jr parte a formalizar, de maneira independente, uma nova compreensão para a formação nacional e o sentido da colonização como um processo essencialmente capitalista, crucial na transição do sistema feudal para o capitalismo (ERBERELI JÚNIOR, 2013; SOARES, 2023). Para Prado Jr (2011), o caráter e relação capital do processo colonial era demonstrando por seu objetivo central, sem nenhum ato secundário feito que não apoiasse esse processo industrial focalizado na circulação mercantil direcionada para o exterior.

Caio Prado Jr expõe que a herança e o problema central ao desenvolvimento nacional está, não na presença de resquícios semifeudais ou entraves semicapitalistas, mas na própria essência da colonização, que ainda reverbera sobre a estrutura produtiva e mantém suas amarras perante o sistema político nacional. Conforme expõe Prado Jr (1976, p. 298), “Uma análise atenta da organização econômica do país nos mostra que o essencial nela, (...), se dispõe sobretudo para atender aos objetivos que desde os remotos tempos de sua formação até nossos dias, a ela essencialmente se impôs: a produção de gêneros exportáveis.”

Diante destas novas concepções, Caio Prado Jr desenvolve seu próprio entendimento sobre a questão agrária brasileira e os caminhos para sua solução. Neste, Prado Jr (2014) irá compreender a essência da questão agrária a luz da relação de forças entre produtor e trabalhador, focalizando esforços sobre a remuneração e consolidação de direitos trabalhistas e, em sequência, sobre os referentes tributações e remoções de benefícios sobre as grandes propriedades. Contrário as percepções de um “latifúndio feudal” e as propostas de reforma agrária desenvolvidas pela ala majoritária do PCB, toma as necessidades de uma reforma agrária através da realocação de terras como secundária, enfatizando que o passo crucial para a resolução da questão agrária estaria na defesa e extensão de uma legislação social para o trabalho rural (DELGADO, 2006; ERBERELI JÚNIOR, 2013; PRADO JR, 2014; SOARES, 2023).

2.3 A Perspectiva Cepalina e os Gargalos para a Industrialização em Celso Furtado

Como representante do pensamento cepalino, Celso Furtado apresentou, ainda que de forma restrita, aplicação prática de suas concepções sobre a questão agrária durante a elaboração do Plano Trienal (1962–1963), enfatizando o caráter estrutural da produção agrícola. Para o autor, a justificativa da reforma fundiária residia na inelasticidade da oferta de produtos agrícolas, capaz de gerar desequilíbrios na balança de pagamentos, pressões inflacionárias e crises de abastecimento (DELGADO, 2006).

Todavia, sua interpretação não se limitava a essa dimensão conjuntural. Em *Formação Econômica do Brasil* (1958), Furtado desenvolve uma análise estrutural da formação nacional, aproximando-se, em certa medida, das concepções de Caio Prado Jr. quanto ao sentido da colonização e suas permanências históricas (FURTADO, 2007; SOARES, 2023). No âmbito agrário, seu enfoque desloca-se para as relações produtivas e de trabalho no campo, defendendo que a reestruturação salarial rural seria fundamental para superar os entraves ao desenvolvimento.

Para Furtado (1972), a elevada concentração fundiária comprimia salários, restringia a mobilidade da força de trabalho e mantinha a oferta agrícola em patamar subótimo, prejudicando tanto o abastecimento interno quanto os encadeamentos necessários à industrialização. Assim, a superação desses gargalos exigiria a reestruturação do latifúndio, por meio da fragmentação de grandes propriedades e do fortalecimento de pequenos produtores com elevada capacidade produtiva.

Ademais, em consonância parcial com Caio Prado Jr., Furtado defende a ampliação de direitos e garantias ao trabalhador rural, como instrumento para equilibrar o mercado de trabalho, modernizar o campo e dinamizar o mercado interno, integrando a reforma agrária a um projeto nacional de desenvolvimento industrial (SOARES, 2023).

2.4 O Debate Pós-1964 e os Novos Aspectos da Questão Agrária em Octavio Ianni

Durante a década de 1960, o debate acerca da questão agrária intensificou-se entre intelectuais de esquerda, especialmente diante das expectativas em torno de uma reforma agrária no governo Goulart (1961–1964). Contudo, o Golpe de 1964 e a adoção do projeto de “modernização conservadora”, articulado por economistas vinculados à USP, como Delfim Neto (DELGADO, 2006), alteraram profundamente esse cenário. A aliança entre elite latifundiária e burguesia industrial contrariava interpretações que previam um conflito estrutural entre essas frações de classe no processo de desenvolvimento capitalista, impondo uma revisão das formulações anteriores.

É nesse contexto que Octávio Ianni propõe uma nova leitura da questão agrária, centrada na transformação da estrutura produtiva e das relações de trabalho no campo. Para o autor, a transição do campesinato para o trabalhador rural ocorreu de forma gradual entre as décadas de 1910 e 1960, intensificando-se a partir de 1950 (IANNI, 1971). Esse processo não se deu apenas por fatores econômicos, mas também por mediações sociais e culturais. Nesse cenário emergem, de um lado, as Ligas Camponesas, entendidas como reação às formas de exploração do trabalho rural, e, de outro, os sindicatos rurais, enquanto instrumentos de institucionalização das relações de produção no interior do Estado capitalista (IANNI, 1971).

Após 1964, verifica-se o primeiro eixo de inflexão apontado por Ianni: a extinção das Ligas Camponesas e a intervenção estatal nos sindicatos, visando ao controle e enfraquecimento do proletariado rural. Paralelamente, consolida-se um segundo movimento, marcado pela atuação direta do Estado na reorganização da produção agrícola. Conforme Ianni (1992; 2019), a ditadura impulsionou a monopolização e a industrialização do setor agrário, orientando-o ao mercado externo e promovendo a mercantilização da terra e a financeirização do ciclo produtivo.

Nesse processo, dilui-se a distinção entre elite latifundiária e burguesia industrial, configurando-se uma burguesia agrária integrada ao capitalismo moderno. A questão agrária, portanto, assume nova conformação: deixa de se restringir ao problema fundiário tradicional e passa a expressar a consolidação de monopólios produtivos e a centralidade do Estado como agente indutor da modernização conservadora e da integração entre agricultura, indústria e finanças (IANNI, 2019).

2.5 Análise Categórica das 4 Perspectivas de Referência

Diante das compreensões anteriormente expostas, propõe-se uma síntese analítica a partir de duas categorias: “Reforma Agrária e Regulação Fundiária” e “Relação com o Campesinato e Trabalho Rural”. Ainda que estas não sejam focadas de maneira estrita, são adotadas, em parte, graças as percepções teóricas e analíticas destes autores, condicionadas tanto pela compreensão histórica destes sobre a essência da formação nacional, como por suas particulares interpretações da conjuntura do Brasil que vivenciavam.

Quadro 1 – Síntese Analítica das Categorias Teóricas pelas 4 Perspectivas de Referência

		Categorias analíticas	
		Reforma Agrária e Regulação Fundiária	Relação com o Campesinato e o Trabalhador Rural
Perspectivas de Referência	Nelson Werneck Sodré	Ênfase radical tanto em sua propositura de reforma agrária quando na redistribuição e regulação do campo.	Apresenta pouco enfoque diante da relação de trabalho rural, ainda que dedicado a uma modificação ampla na estrutura fundiária.
	Caio Padro Jr.	Reforma agrária é vista como processo secundário para a superação dos entraves da questão agrária, ainda que não o descarte por completo.	Coloca como central a formalização e ampliação da legislação social para o trabalhador rural, com o intento de ampliar a proteção e o poder de classe desta.
	Celso Furtado	O processo de reforma e, primordialmente, regulação fundiária é visto como crucial, mas pragmático, focando estes para a superação dos entraves produtivos e industriais do país.	Enfatiza a necessidade de quebra das relações de trabalho rural arcaicas, heranças do processo colonial, por meio da efetivação da legislação trabalhista no campo, que reordenaria e liberaria as capacidades produtivas nacionais.
	Octavio Ianni	Confrontado pela situação pós-Golpe de 64, dispõem-se a analisar a conjuntura diante das opções restantes, sendo a reforma agrária, ainda que institucionalmente implementada, torna-se, em seu aspecto socioeconômico, inabilitada e invertida.	Enfatiza a mutação do trabalhador rural diante a industrialização do campo, ressaltando a necessidade de uma reestruturação das relações de classe no campesinato diante de um enfraquecimento promovido pelo cenário restritivo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Ao se focalizar tais distinções categóricas, é, então, possível compreender não apenas as distinções de pensamento entre os autores perante a questão agrária brasileira, mas também a progressão desta estrutura teórica frente as mudanças na compreensão tanto da formação colonial brasileira (de sua antiga compreensão feudal até o consolidar desta como capitalista em essência), quanto nas modificações conjunturais do Brasil, que transicionara de um capitalismo agrário-oligárquico para um capitalismo industrial tardio.

3. Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e caráter teórico, fundamentada principalmente em revisões bibliográficas e análises documentais, a partir do método histórico. Conceitualmente, o método histórico, aqui particularizado pelo histórico-dedutivo, conforme Bresser-Pereira (2003), parte da observação do “fato histórico novo”, que deve ser analisado à luz das relações entre passado e presente, destacando as alterações na “realidade anterior” (GODOI, 2004, p. 115). A partir da identificação empírica desses fatos, suas ressignificações e rupturas, é possível reconhecer “novas regularidades” e proceder à análise lógica das variáveis econômicas e sociais (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 10). Assim, a adoção do método histórico-dedutivo nesta pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender a evolução do pensamento sobre a questão agrária no Brasil e sua relação com as políticas de Estado entre 1990 e 2003, analisando continuidades e ressignificações diante da influência do paradigma neoliberal.

O processo de pesquisa foi dividido em duas etapas principais: (a) A primeira concentrou-se no pensamento teórico tradicional da questão agrária e sua evolução, utilizando como palavras-chave: questão agrária; Estado Nacional; neoliberalismo; reforma agrária; políticas públicas. Foram priorizados livros primários de Sodré, Werneck, Furtado e Ianni, além de obras de apoio, como os dois primeiros volumes da coleção “Questão Agrária”, organizada por João Pedro Stédile, e “Questão Agrária no Brasil: Perspectiva Histórica e Configuração Atual”, organizado pelo INCRA, com contribuição de Guilherme Delgado. Esse levantamento permitiu mapear pesquisas e selecionar documentos e dados relevantes para a contextualização histórica; (b) A segunda etapa buscou compreender, além da origem conceitual do neoliberalismo, os programas e ações implementados na política fundiária e econômica durante o período liberalizante (1990–2003), bem como seus reflexos teóricos na questão agrária brasileira. Destaca-se, nesse contexto, o capítulo 3 da revista “Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise” (IPEA, 2009), de autoria de Brancolina Ferreira, Fábio Alves e José Juliano de Carvalho Filho. Foram também utilizados dados de assentamentos, ocupações e distribuição de terras disponibilizados pelo INCRA e pelo DataLuta (NERA/Unesp, em colaboração com o MST).

4. A Questão da Terra no Brasil durante o Paradigma Liberal

Para análise das modificações estruturantes que ocorreram nas políticas agrárias no Brasil com seu adentrar no paradigma neoliberal (entre 1990 e 2003), se faz necessária, de início, contextualizar e conceituar o neoliberalismo como princípio econômico, político e ideológico. Sob a perspectiva econômico-teórica, suas bases remontam às décadas de 1930 e 1940, como uma tentativa de “renovação” do liberalismo clássico diante da crise de 1929 e em oposição ao keynesianismo (SALGADO, 2025; NOFAL, 2023). Contudo, é a partir da década de 1970, especialmente após as crises do petróleo de 1973 e 1979, que o neoliberalismo assume forma política e prática, questionando o Estado como dinamizador da economia e o modelo de welfare state (DE CERQUEIRA, 2022; SALGADO, 2025).

Entre as décadas de 1980 e 1990, o paradigma neoliberal consolida-se na orientação governamental, promovendo reestruturações econômicas e institucionais. Reduzem-se as redes de proteção social, substitui-se a atuação direta do Estado por mecanismos indiretos e implementam-se políticas de austeridade, privatizações e reformas administrativas sob o discurso da eficiência técnica. Exemplos centrais desse processo são os governos de Thatcher e Reagan, bem como a experiência chilena sob Pinochet (DE CERQUEIRA, 2022).

Sobre a ótica financeira, o neoliberalismo, como estrutura e conceito, pode ser compreendido em seu total aspecto. Por meio da promoção dos meios de circulação e da quebra de barreiras estruturais, tal paradigma passa a promover uma inversão dupla, substituído a priorização produtiva pela ótica financeira, enquanto modifica o cenário econômico internacional, expandindo a entrada de multinacionais estrangeiras, assim também trocando o enfoque interno para uma dedicação produtiva voltada para o exterior, (DE CERQUEIRA, 2022; SALGADO 2025) afetando de maneira ainda mais drástica os setores primários, como a agricultura, e os países (semi)periféricos, como o Brasil (ARAUJO, ARAUJO SOBRINHO, 2022; RODRIGUES, 2022).

4.1 A Segunda Geração de Políticas Agrárias e o Paradigma Neoliberal no Brasil

É nesse contexto que o Brasil, a partir da redemocratização em 1985, inicia sua própria inflexão neoliberal. Diante da crise inflacionária e dos desequilíbrios macroeconômicos herdados do período anterior, as prioridades estatais deslocam-se do projeto industrializante da modernização conservadora para uma agenda de reestruturação econômica, marcada pela abertura comercial, retração do Estado como agente produtivo direto e gradual liberalização institucional. Embora tal orientação já apresentasse sinais no final da ditadura, especialmente nas políticas de ajuste implementadas após a crise do petróleo de 1979 (RODRIGUES, 2022), é na década de 1990 que o processo se consolida, com a liberalização da economia, a desestruturação de políticas públicas e a crescente atração de capital externo, culminando, no governo FHC, na estabilização monetária via Plano Real (DELGADO, 2006; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

No plano agrário, a década de 1980 foi marcada pela reorganização dos movimentos sociais, como MST, CPT e Contag, e pela expectativa de avanço da reforma agrária, expressa no I Plano Nacional de Reforma Agrária e nos debates constitucionais de 1987-1988. Contudo, divergências políticas e a forte reação da elite agrária, articulada na União Democrática Ruralista (UDR), esvaziaram parte dessas iniciativas, produzindo um quadro de hesitação e paralisia que se estenderia aos primeiros anos da década de 1990 (FILHO; TAVARES, 2008; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

4.1.1 O Período Collor-Itamar (1990-1994): Do Radicalismo Neoliberal à Crise Política

Eleito em 1989, Fernando Collor de Mello chegava ao cargo com a responsabilidade de sanar o problema inflacionário e econômico, além de, conforme havia prometido em campanha, combater os “privilégios” na administração pública e implementar uma “modernização” do Estado e da estrutura industrial do país. Logo em seus primeiros dias de governo, uma série de políticas e reformas alinhadas ao Consenso de Washington seriam anunciadas, com o Plano Collor. O plano estipulava o “enxugamento” da liquidez da economia, visando a retirada da “moeda indexada” da economia através de uma restrição quase total dos valores em poupança, em conjunto com o Plano Nacional de Desestatização (PND) e a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), levando a uma retração das atividades econômicas do Estado e promovendo a abertura do mercado interno (FILGUEIRAS, 2006; MACIEL, 2011).

Tais medidas gerariam um choque direto no funcionamento da economia do país, afetando, em particular, a agricultura. Por meio do ajuste monetário, o setor agrícola viu uma drástica flutuação nos valores de seus produtos e ativos, devido ao impacto direto do congelamento frente ao fluxo da economia, além de sofrerem modificações diretas em seus saldos de financiamento, via redução do crédito rural e por meio da correção de indexadores (SANTIAGO, SILVA, 1999; REZENDE, 1992). Além disso, as reformas administrativas e estruturais praticamente desmantelaram a ainda incipiente base de políticas públicas implementadas no país pós-redemocratização, resultando na retração de recursos aplicados para a política agrária e na liquidação dos estoques reguladores, conjuntamente com uma crise na capacidade competitiva e produtiva do setor (FERREIRA et al, 2009; GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Voltando-se especificamente à questão agrária, declara-se a meta de assentar, até o fim do mandato, 500 mil famílias, com o governo se posicionando, ainda que institucionalmente, como favorável a implementação de uma reforma agrária como parte da agenda direcionada à política fundiária (FILHO, TAVARES, 2008). Entretanto, sobre um ponto de vista legal e prático, esta postura seria esvaziada logo de início, com a aprovação do Plano Plurianual de 1991, que passa a prever o assentamento de apenas 227 mil famílias e com o instrumento de desapropriação de terras previsto no Art. 184 da Constituição de 1988 paralisado, devido à ausência das regulamentações prevista para sua aplicabilidade. O governo, então, optaria por utilizar mecanismos de mercado, via compra e venda, para efetivar seus objetivos. Na prática, o governo não realizaria nenhuma desapropriação, sendo aplicadas apenas as já iniciadas durante o governo anterior, e, conforme dados do INCRA, tendo apenas 38.425 famílias assentadas (DAVID, BRUSTLEIN, 1997; FILHO, TAVARES, 2008, SILVA, 1991).

Conforme Ferreira et al (2009, p. 182), durante o período, “não houve nenhuma implementação de política fundiária” efetiva, com os programas de assentamento paralisados ou abandonados e, em consequência da reforma administrativa, tendo o Incra desestruturado. Também se veria a extinção do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e encerramento da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) (FERREIRA et al, 2009; GRISA, SCHNEIDER, 2015; MATTEI, 2012). O vácuo deixando sobre o sistema de extensão rural em consequência de tal processo só viria a ser sanado em 1997, já durante o governo FHC, com a implementação do Projeto Lumiar, o qual objetivava ofertar um “serviço descentralizado de apoio técnico às famílias dos agricultores assentados nos Projetos de Reforma Agrária”, atenuando ineficazmente tal ruptura (FERREIRA et al, 2009, p. 183). Por fim, faz-se necessário destacar que, para além do esvaziamento de órgãos e políticas públicas dedicadas a questão fundiária e uma inicial consolidação da lógica mercantil sobre este

cenário, acirra-se a repressão direcionada aos movimentos sociais dedicados a luta pela reforma agrária, aprofundando a situação de paralisia já presenciada no fim do governo Sarney (GRZYBOWSKI, 1991; GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Com o processo de *impeachment* e subsequente renúncia do cargo por Collor de Mello, a presidência é assumida, em 29 dezembro de 1992, pelo então vice-presidente Itamar Franco. Herdando uma conjuntura política e econômica problemática, Itamar será esparso em suas práticas e ambições, nesta incluída a questão fundiária, porém seria responsável em reestruturar os órgãos dedicados a esta, a exemplo do Incra, que passaria a ser presidido, em fevereiro de 1993, por Oswaldo Russo de Azevedo. Através deste, ocorre um abrandamento das repressões aos movimentos sociais, com o estabelecimento de pontes de diálogo e a reativação das políticas de assentamento, com a meta de assentar 80 mil famílias. Entretanto, devido a conflitos dentro e fora do governo, tal processo seria traído, alcançando o assentamento de 23 mil famílias (FERREIRA et al, 2009).

Além disso, seria durante este período que os artigos constitucionais que pautavam a desapropriação de terras seriam regulamentados, por meio da Lei nº 8.629, propriamente chamada de Lei da Terra, em 25 maio de 1993, abrindo espaço para a tímida efetivação de instrumentos direcionados para a reforma agrária (FERREIRA et al, 2009; FILHO, TAVARES, 2008). Durante o último ano de mandato, em 1994, devido a novas conturbações políticas e econômicas, com o eminente processo eleitoral e a elaboração de um novo plano de estabilização monetária, o qual daria origem ao Plano Real, a questão fundiária novamente seria secundarizada. Ainda que praticamente aceita de forma unânime entre os candidatos das eleições de 1994, as pautas de reforma agrária seriam, conforme Stédile (1997 apud FERREIRA et al, 2009, p. 183), “de uma unanimidade vazia”.

4.1.2 O Primeiro Período Fernando Henrique Cardoso (1995-1998): Da Estabilização às Políticas de Assentamento

O processo eleitoral de 1994 teria o combate à inflação e estabilização monetária em sua centralidade, dando pouco espaço para outras pautas. De fato, parte do empuxo político que levaria Fernando Henrique Cardoso à presidência, eleito no primeiro turno pelo Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), se daria, primordialmente, por seu trabalho no inicial sucesso do Plano Real. Em consonância com tal, os primeiros instantes de seu mandato seriam focalizados na afirmação e continuidade deste, permanecendo outras pautas, como a política fundiária, secundarizadas (LEITE, MEDEIROS, 2004; FERREIRA et al, 2009).

Segundo Ferreira et al (2009), a coalizão que daria sustento político para o então primeiro mandato de FHC seria formada em grande parte por partidos e setores conservadores e antirreformistas, ainda que este se posicionasse, durante o período eleitoral, com um intento favorável frente a questão agrária, ao ressaltar uma meta progressiva, com 40 mil famílias assentadas no primeiro ano, chegando até 100 mil famílias em seu último ano de mandato. Logo, uma série de contradições surgiam na elaboração política e prática do programa, restrito a um modelo de reforma agrária meramente compensatório, “de corte assistencialista”, conforme Maria Conceição Tavares (1997, p.2-4 apud FERREIRA et al, 2009), desprovido de qualquer pretensão em romper com a estrutura fundiária do país.

Estas contradições se aprofundariam com a nomeação do pecuarista e banqueiro José Eduardo de Andrade Vieira para o Ministério da Agricultura e o subsequente afastamento de Marcos Lins, com proximidade ao MST e, então indicado pela Contag, da presidência do INCRA, de modo que o também pecuarista e amigo próximo de Viera, Brasília de Araújo Neto, assumisse o cargo. Além disso, a relação entre governo e movimentos sociais, em especial o MST, voltaria a se tencionar e os conflitos no campo, via ocupações de terras improdutivas, passam a ter uma crescente no período, o que culminaria, em 1995, no primeiro grande massacre de camponeses, em Corumbiara (LEITE, MEDEIROS, 2004; FERREIRA et al, 2009).

Em meio a essas pressões e conflitos, a presidência do INCRA seria alterada, com a posse de Francisco Graziano Neto, amigo próximo de FHC e apoiado por parte dos setores de coalizão do governo, possuindo maior proximidade e tato com a problemática fundiária. Teria sucesso em reduzir as pressões e administrar a política fundiária de forma tácita, mas este seria pouco duradouro, com o escândalo do grampo/Sivam culminando em sua saída do cargo. Com as prisões de Diolinda Alves de Souza, José Rainha Júnior e Márcio Barreto, então integrantes do MST, e o crescente conflito na região do Pontal do Paranapanema, em São Paulo, recrudesceriam as tensões entre governo e movimentos sociais (FERREIRA et al, 2009).

Em meio a tais tensões, o governo anunciaria que a meta de assentamento para 1995, de 40 mil famílias, havia sido superada, fato que seria amplamente contestado pelo MST, Contag e outros setores. A presidência do INCRA seria assumida pelo interino Valle Junior, que ficaria no cargo até 1996. Seria neste ano, em consequência de um segundo massacre de camponeses, em Eldorado dos Carajás, e sua subsequente repercussão política e midiática, que o governo se veria forçado a reformular as bases de sua política fundiária, com a criação do Ministério

Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), mais tarde reconfigurado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999. Realoca-se as questões, programas e órgãos sobre política fundiária, que até então se subordinavam ao Ministério da Agricultura, espaço de tradicional influência de setores ruralistas e antirreformistas, para direta vinculação à Presidência, com o INCRA sendo incorporado ao MEPF (LEITE, MEDEIROS, 2004; FERREIRA et al, 2009). Entre estas iniciativas, um processo de descentralização da reforma agrária foi iniciado, passando a competência ativa sobre esta para os estados e municípios, o que levaria que tais processos se transformassem em instrumentos de barganha, além de excluir passivamente os movimentos sociais, como o MST, das negociações, com a incorporação das entidades sindicais e a criação de um ambiente de “concorrência mútua” (LEITE, MEDEIROS, 2004; PEREIRA, 2015, p. 392).

Neste mesmo período, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) seria idealizado, tendo como base o antigo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), criado ainda em 1985, durante o governo Sarney, com a reformulação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), sendo implementado em 1996. Segundo Aquino e Schneider (2015), a criação do Pronaf determinaria um momento crucial nas políticas públicas para o meio rural, ao se legitimar e reconhecer o agricultor familiar como uma nova categoria social frente ao Estado.

Esta remodelação nas políticas de crédito emergiria, em parte, como resposta às pressões feitas pelos movimentos sociais, indo além de reações diante do massacre de Eldorado do Carajás. A frente formada pelo Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) em conjunto com a CONTAG reivindicava maior apoio e presença estatal, em especial aos pequenos produtores, ainda afetados pelo processo de abrupta abertura econômica iniciado durante o governo Collor (1990-1992). Os estudos realizados pelo INCRA, em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), ainda em 1994, serviriam de base para o refino do conceito de agricultura familiar e implementação de políticas voltadas a esta, focalizando este segmento como um potencial para a realização de um “novo modelo de desenvolvimento rural” (AQUINO, SCHNEIDER, 2015, p. 56).

Segundo Grisa e Schneider (2015), o Pronaf se concretizaria como o principal programa de crédito rural destinado a agricultura familiar, direcionado no fortalecimento e sustentação da capacidade produtiva destes. Porém, sobre uma perspectiva crítica, serviria como mais um dos passos na consolidação de políticas fundiárias dirigida ao mercado, muito devido ao seu enfoque na redução de riscos e na estreita capacidade de retorno de seus integrantes, em caráter produtivista, setorial e, em parte, excludente, inibido a diversificação produtiva territorial e a introdução de práticas sustentáveis nestas unidades familiares (FERNANDES, 2004; CARNEIRO, 1997 apud AQUINO, SCHNEIDER, 2015).

Entretanto, mesmo após tal reformulação, o ambiente de conflito no campo não arrefeceria. Enquanto, por um lado, o governo passa a se mostrar disposto a propor mudanças, ainda que de maneira reativa, este também dedicava esforços em reprimir os movimentos sociais, via monitoramento e despejos (PEREIRA, 2015). Em mesmo tempo, a mídia desferia uma série de ataques aos movimentos sociais e à produção familiar e camponesa. Logo, o governo passa a perder sua capacidade de diálogo com os movimentos, levando ao rompimento das relações com o MST (FERREIRA et al, 2009). Com as tensões voltando a se elevar, o MST decide convocar, em 1997, uma marcha para Brasília, que logo reuniria cerca de 100 mil pessoas, para além dos sem-terra, com 3 meses de duração. Esta recolocaria as pautas e demandas dos movimentos em evidência, novamente impondo ao governo uma nova reação, que então se via na necessidade de apaziguar tais anseios, enquanto reduzia a capacidade de mobilização que o MST demonstrava (LEITE, MEDEIROS, 2004; FERREIRA et al, 2009).

Conforme destaca Leite e Medeiros (2004, p.2), seria em meio a essa dupla relação que o governo caminharia para o redesenhar de sua política agrária, que, para além desta, visionária “rever a concepção de reforma agrária”. Logo, para além da citada descentralização de competências, adequa-se para uma lógica de mercado os programas e iniciativas do governo neste âmbito, secundarizando a desapropriação por interesse social. Seria este processo que consolidaria a então chamada “reforma agrária de mercado”. Entretanto, é necessário ressaltar que, em meio a estas reformulações, a gestão governamental ainda disporia esforços, ainda que diminutos, tanto na implementação de políticas voltadas para a agricultura familiar, quanto para a realização de desapropriações em caráter social, criando uma difusa atuação, em três eixos distintos (LEITE, MEDEIROS, 2004).

Por fim, faz-se necessário destacar que ao longo do primeiro mandato (1995-1999), o governo FHC adotaria uma política econômica centrada na atração de capital externo, no intento de viabilizar os eixos de sustentação do Plano Real, em grande parte tanto influenciado, quanto favorecido pela conjuntura internacional que propiciava um elevado fluxo de capitais entrantes nas economias emergentes. Esta se via como necessária para sustentar o plano, assegurando, ainda que em curto espaço, a âncora cambial, ao manter o câmbio sobrevalorizado, além de

gerar espaço para os instrumentos de abertura, na mitigação de tarifas e desregulamentação de políticas que, entre outras, afetaria diretamente o fomento agrícola e industrial (DELGADO, 2006).

Além de produzir um déficit em conta corrente acumulativo de aproximadamente 3,5% do PIB a.a, a conjunção destas políticas teriam consequências diretas sobre a questão agrária, refletindo em uma forte desvalorização da renda fundiária, iniciada pela abertura durante o governo Collor. Também haveria uma desvalorização do preço da terra, se formando uma relação paradoxal, já que facilitaria as condições de incorporação de terra para fins da reforma agrária, mas também refletiria a perda de capacidade do próprio produtor, ao se considerar que a queda do preço da terra está diretamente relacionada com a queda dos preços e da atratividade agrícola, influenciada pela sustentação da ancora cambial via Plano Real, como também afetada diretamente pelo desmonte das políticas de sustentação de preços agrícolas (DELGADO, 2006; GRISA, SCHNEIDER, 2015).

4.1.3 O Segundo Período Fernando Henrique Cardoso (1999-2003): A “Reforma Agrária de Mercado” e o “Novo Mundo Rural”

Sobre uma perspectiva macro, ainda no primeiro ano de seu segundo mandato, em 1999, o governo FHC se defrontaria com os efeitos das crises asiática e russa, acarretando uma drástica desvalorização do real ante ao dólar e, por consequência, a quebra da ancora cambial, colocando em xeque uns dos principais pontos de sustentação do Plano Real. Em mesmo período, no âmbito da política agrária, ocorreria uma nova remodelação de suas bases, invertendo seus instrumentos de agricultura e reforma, então pautados na realização de assentamentos e no incentivo a agricultura familiar em seu aspecto social, enquanto que se dava continuidade a “reforma agrária de mercado” (COELHO, 2016, FERREIRA et al, 2009; LEITE, MEDEIROS, 2004).

Pautando-se na ideia de uma “nova reforma agrária”, o governo lançaria o “Programa Novo Mundo Rural”, o qual serviria como principal eixo de direcionamento e consolidação para esta nova perspectiva. Neste, em síntese, propunha-se a transformação do assentado em agricultor familiar, visionando primordialmente sua inserção ao mercado, fazendo deste, aos olhos do programa, um “empreendedor” rural (FERREIRA et al, 2009; LEITE, MEDEIROS, 2004). Conforme Leite e Medeiros (2004, p. 4), argumentava-se que:

o processo de reforma agrária em curso no Brasil tinha porta de entrada, mas não de saída, e que os agricultores precisavam deixar de estar sob tutela do Estado e entrar plenamente no universo contratual, o programa impunha, após um curto período inicial de consolidação, o mercado como regulador maior das atividades desse contingente recém-chegado à terra.

Logo, passava-se a introduzir o assentado de maneira mecânica, oferecendo apenas um suporte incipiente para que este tivesse, em tempo, sua estrutura produtiva ditada puramente pela lógica de mercado. Seguindo esse ideário, conjugava-se o “Programa de Acesso Direto a Terra”, informalmente denominado como “reforma agrária pelos Correios”. Lançando ao fim de 2000, o programa funcionava a partir do preenchimento de um formulário via Correios, por onde o cidadão demonstrava seu interesse em se beneficiar de alguns dos programas de assentamento e, pelo prazo estipulado de até 4 meses, receberia o retorno sobre seu intento, sem ter que sair de casa e buscar tal reivindicação. Enquanto para o Governo este funcionaria como um dinamizador das demandas por reforma, em prática, seu caráter prático fora um fracasso, além de servir como mero instrumento de desmobilização e ataque indireto aos movimentos sociais, visando seu enfraquecimento (COELHO, 2016; LEITE, MEDEIROS, 2004).

Por fim, a introdução do Banco da Terra, via recursos do Banco Mundial, serviria como eixo centralizador das dinâmicas então propostas. Este seria modelado a partir do “Programa Cédula da Terra”, realizado em 1997, em caráter experimental e temporário, primordialmente na região nordeste do país (FERREIRA et al, 2009; LEITE, MEDEIROS, 2004).

O Banco da Terra levaria os moldes deste programa para âmbito nacional, implementando-o como política agrária permanente. Em senso, na perspectiva institucional do Governo, balizada pelo aumento de oferta da terra devido à queda de preço destas, além da percepção de que “a espinha dorsal do latifúndio foi quebrada”, este serviria como outro eixo de dinamização para a reforma agrária, promovia a escolha do pequeno produtor ou sem-terra sobre a área destinada em conjunto com sua introdução aos mecanismos de mercado então idealizados, enquanto assegura uma reforma agrária em moldes “pacíficos”, sem a necessidade de conflitos. Por outro lado, na perspectiva dos movimentos sociais, a conjunção destes programas, com destaque ao Banco da Terra, transformava o processo de reforma agrária em um “grande balcão de negócios”, enquanto formava outro mecanismo de esterilização da luta por reforma agrária, visando enfraquecer diretamente os movimentos sociais. Além, segundo Coca e Fernandes (2009, p. 48 apud COELHO, 2016) e Ferreira et al (2009), tal política passava a beneficiar o

grande latifundiário, que não sofria as devidas punições ao descumprir a função social da terra e transformação a relação desta em um mero ativo financeiro, contrariado diretamente a Constituição de 1988.

A conjugação destes programas marcava tanto a formalização da “reforma agrária de mercado” em termos claros, como dava um eixo consolidado para a efetivação desta. Conforme sintetiza Coelho:

Ao dar ênfase aos programas apresentados, o governo FHC criava mecanismos legais para inserir a reforma agrária na perspectiva mercadológica e, em especial, tirar de cena os movimentos sociais do campo como interlocutores e protagonistas do processo. Conforme Feliciano, o governo erigiu um ‘espaço institucional’ de sustentação política, científica e ideológica, objetivando legitimar as ações do Estado e dos grupos dominantes, sobretudo, por meio da negação das lutas dos movimentos sociais, tidos como arcaicos e sem sentido num país que pretendia se ‘modernizar’. O ‘espaço institucional’ esvaziava o ‘caráter político’ da reforma agrária, como se ela fosse uma política de ‘compensação social’ (FELICIANO, 2006, p. 66 apud COELHO, 2016, p. 185).

Ademais, para além de consolidar a lógica de mercado com eixo orientador, o governo então direcionava sua política agrária em consonância com as políticas de descentralização e reforma da administração pública em seu todo, priorizando estas pautas em detrimento da formulação de uma política agrária autônoma e particularizada.

Sob a prerrogativa de enxugar gargalos produtivos, assegurar eficiência e promover a ação direta, democrática e autônoma de Estados e Municípios ante a reforma agrária, tais processos colocaria a cabo um progressivo aparelhamento e esvaziamento dos órgãos governamentais responsáveis em efetivar a reforma agrária, a exemplo da redução na capacidade institucional e financeira do INCRA e a clara admissão por parte do governo de que o Tesouro Nacional não possuía capacidade de sustentar o Procer, argumentando-se que o “paternalismo dos assentados” devia ser rompido”, culminando na extinção do Procer e a transferência de suas responsabilidades para o PRONAF (FERREIRA et al, 2009, p. 193). Em mesmo instante, a descentralização seria utilizada, na prática, como instrumento de repasse para os estados e, primordialmente, municípios das pressões financeira e política relacionadas a efetivação da reforma agrária, enquanto distensionava a relação entre governo e os movimentos sociais (FERREIRA et al, 2009; LEITE, MEDEIROS, 2004).

Faz-se necessário ressaltar que tais remodelações não foram adotadas em um vácuo, seguindo puramente o intento que o governo então idealizava, mas sim condicionadas, em parte, pela conjuntura que pautava o país no período em questão. Sob a ótica econômica, os efeitos da crise russa e a subsequente desvalorização cambial geraram um enxugamento na capacidade de liquidez da economia, dando cabo a um cenário de restrição financeira e orçamentaria, enquanto sob a ótica agrária, via-se uma progressiva deterioração da relação entre movimentos sociais e governo, com as tensões e embates no campo chegando em seu ápice.

Entretanto, é exatamente por meio destas condicionantes que o governo justificaria a reformulação e progressiva consolidação de suas medidas, utilizando as consequências da crise e o subsequente cenário restritivo para respaldar as bases de sua política descentralizadora, o qual culminaria, conforme já anteriormente exposto, na extinção de políticas públicas e no contingenciamento de órgãos governamentais; e instrumentalizado as tensões no campo para validar, tanto política quando institucionalmente, a implementação de medidas que visavam, em última instância, esterilizar os movimentos sociais, removendo destes seu poder de recondicionar os rumos da reforma agrária no país, enquanto que tomava para si seus mecanismos, arrefecendo o ímpeto de luta no campo e fomentando uma “reforma em novos moldes”, ditada não pela desapropriação e a observância da função social da terra, mas pelos mecanismos de mercado e o paradigma da eficiência produtiva (FERREIRA et al, 2009; LEITE, MEDEIROS, 2004).

Neste segundo aspecto, é de destaque a postura repressiva que o governo passava a adotar, conjugando suas políticas com atos normativos que visavam criminalizar a luta pela terra. Em 2000, através da Medida Provisória nº 2.027-38, alterava-se o decreto nº 2.250, estendendo o prazo de proibição de vistoria nos imóveis ocupados para 2 anos, e dobrando este em caso de reincidência desta. Além disso, qualquer entidade, pessoa física ou jurídica que colaborasse ou participasse, em qualquer forma, de ocupação de imóvel rural ou conflito agrário coletivo, ficaria excluído de receber recursos públicos em qualquer forma. Por fim, somava-se a esta, em 2001, a Medida Provisória nº 2.109-52, que agravava tais instrumentos, ampliando a proibição para qualquer vistoria, avaliação ou desapropriação nos dois anos seguintes da desocupação do imóvel e, mais crucialmente, excluía qualquer beneficiário ou pretendente do programa de reforma agrária que viesse a ser identificado como participante em ocupação ou conflito agrário (FILHO, TAVARES, 2008).

No cenário econômico, com a crise de liquidez e o choque cambial, o governo retomaria a estratégia comercial que abandonara durante seu primeiro mandato, visando reverter o déficit em Conta Corrente através da geração de

saldos comerciais. Esta retomada seria feita, como em períodos anteriores, por meio dos setores primário-exportadores, tendo no agronegócio seu centro de expansão. Frente as consequências do desmonte das políticas de fomento durante o primeiro mandato, o governo seria obrigado a imprimir novos esforços no intento de reestruturar a capacidade exportadora destes. Por meio de um novo programa de investimento em infraestrutura territorial e a aproximação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) com estes, além de se coligar as lacunas e relaxamentos promovidos pela nova política agrária, que distensionava as pressões sobre o latifúndio nacional, o agronegócio seria gradativamente remontado, voltando a servir como eixo primário de sustentação do ciclo financeiro a serviço da dívida (DELGADO, 2006).

No âmbito da reforma agrária, as políticas de assentamento e regulação fundiária andavam paralelamente às forças expressas pelas ocupações e reivindicações vindas dos movimentos sociais agrários, logo resfriadas graças as novas medidas feitas durante o segundo mandato. Para efeito de exemplo, segundos dados do Relatório Dataluta de 2020, entre 1995 e 1998, o governo totalizara 300.597 famílias assentadas, com 2.344 assentamentos criados, marcando o maior número de assentados até então, com especial ênfase aos anos de 1997 e 1998, os quais registraram 95.528 e 80.999 famílias assentadas, respectivamente. Entretanto, entre 1999 e 2002, tal número recorde caíria para quase a metade, registrando apenas 162.698 famílias assentadas, com a criação de 1.957 assentamentos.

Esta diferença entre os períodos é reflexo direto das mudanças feitas pelo governo em seu segundo mandato, ao se substituir a desapropriação de caráter social pelos mecanismos da “reforma de mercado”, conjugada a progressiva repressão feita sobre os movimentos sociais, então ampliada durante o segundo mandato. Segundo Fernandes (2001, p. 241 apud COELHO, 2016), estes movimentos sem-terra eram tanto causa como consequência dos números obtidos durante o primeiro mandato, uma vez que tais assentamentos ocorram graças às ocupações anteriormente feitas, algo que não seria realizado em toda sua extensão se dependesse exclusivamente da ação governamental. Este é corroborado por Leite e Medeiros (2004) ao observar-se a redução do número de ocupações, com 1598 ocupações entre 1995 e 1998, enquanto, entre 1999 e 2002, foram totalizadas 1357 ocupações. Destacam-se entre os períodos, tanto a substancial elevação de ocupações entre 1995 e 1998, que fora de 145 para 594, marcando seu pico histórico, assim como a drástica queda ocorrida entre 1999 e 2002, que partiria de 587 até registrar apenas 184 ocupações em seu último ano. Conforme expõe Sergio Leite e Leonilde Medeiros:

“Ao longo dos governos FHC ficaram expostas as assimetrias de uma ossatura institucional dicotômica (agrário-agrícola). Se por um lado, tal divisão garantiu um tratamento diferenciado, ainda que conflitivo, por parte do governo, aos segmentos de sem-terras, assentados e agricultores familiares; por outro, mostrou o quanto tem sido difícil vencer a herança patrimonialista do agro nacional, acuada somente enquanto o Plano Real ainda sustentava uma expectativa – não realizada – de uma segunda Era Vargas (LEITE, MEDEIROS, 2004, p. 20)”.

Em síntese, ainda que o governo brandasse uma continuidade das políticas de assentamento e incentivo a agricultura familiar, este passava efetivamente a mecanizar e mercantilizar a questão agrária, esterilizando os avanços sociais frutos do primeiro movimento, enquanto reavivava as forças da classe latifundiária.

4.2 O Paradigma Neoliberal e a Redefinição da Questão Agrária Brasileira: Consequências Práticas e Ressignificações Teóricas

Sob uma perspectiva prática, é possível destacar quatro inflexões sobre o caráter da questão agrária no período: (1) a consolidação da proteção ao trabalhador rural e o avanço do sistema previdenciário rural, formalizados na Constituição de 1988; (2) o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social e produtiva legítima frente ao Estado, institucionalizado via Pronaf; (3) a subordinação da reforma agrária à lógica de mercado, com a progressiva substituição da desapropriação por interesse social pelos mecanismos da “reforma agrária de mercado”; e (4) a desmobilização política dos movimentos sociais agrários, operada tanto pela repressão direta quanto pela reconfiguração institucional que os excluía como interlocutores centrais do processo.

As reverberações do curto período de redemocratização anterior ao paradigma neoliberal (1990-2003), que se refletiriam na constituição de 1988, dariam espaço para uma consolidação da proteção ao trabalhador rural e o reconhecimento da agricultura familiar como parte da estrutura agrária do país, ao evoluir o sistema previdenciário rural, então formalizado na constituição. Diante deste avanço, a categoria de análise “relação com o campesinato e o trabalhador rural” tendeu a ser secundarizada nas agendas políticas e teóricas, tanto dos autores, como dos movimentos sociais, ao se ficar aparente que estes, por si só, não eram suficientes para solucionar a questão agrária em sua totalidade. Ainda que durante o período de 1990-2003, os embates com os movimentos sociais e as relações

ARTIGO

sobre as questões rurais sofram dois momentos de agrave, durante o curto governo Collor assim como durante o segundo mandato de FHC, a questão relativa ao trabalhador rural é pouco discutida ou reivindicada, ao se comparar com períodos anteriores, dando maior espaço para embates sobre a efetividade das políticas de assentamento e quais caminhos a reforma agrária deveria tomar.

A centralidade do debate voltado aos aspectos da reforma agrária e para a regulação fundiária são também consequências anteriores ao período neoliberal (1990-2003), porém seria durante este que relação produtiva agrária seria efetivamente modificada. Devido ao impacto da abertura comercial, a partir do governo Collor, e a gradativa consolidação das reformas agrárias de mercado, aprofundadas durante o governo FHC, em especial em seu segundo mandato, passou-se então a inserir tanto o trabalhador como o produtor familiar em uma lógica produtivista e, em grande parte, exportadora, deteriorando quase que qualquer potencialidade real dos avanços trabalhistas proverem um caminho de solução para a questão agrária. Além disso, é através do crescente embate entre movimentos sociais e Estado que as políticas de assentamentos terão seu ápice, durante o primeiro mandato FHC, e contraditoriamente, seu abrupto arrefecer, ambos advindos da relação entre prioridades do governo, pressão dos movimentos sociais e modificações na perspectiva teórica que considerava, em segundo momento, tal questão como superada.

Por fim, faz-se necessário ressaltar que é neste mesmo período que se tem uma nova crescente no debate da sustentabilidade, com a Eco92, no Rio de Janeiro, marcando um ponto crucial neste processo, além da inclusão de paradigmas de proteção ao meio ambiente na constituição de 1988. Entretanto, estes avanços e novas perspectivas de sustentabilidade ainda se aparentavam desconexos das políticas agrárias e das prioridades do governo neste campo, aspecto que só viria a ser remediado durante a terceira geração de políticas agrárias, de 2003 a 2010 (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Quanto às ressignificações teóricas, compreende-se que o discurso teórico e a práticas política se influenciam reciprocamente e se reformulam mutuamente. Com a redemocratização e o reavivar dos movimentos sociais, o pensamento em relação à questão agrária no Brasil seria retomado, visando compreender e atualizar as fundamentações iniciadas durante a década de 1960 e 1970. A partir destas reinterpretações, o antigo debate acerca da formação nacional e o caráter semifeudal ou capitalista da relação produtiva no campo seria deslocado, dando lugar central para a priorização e viabilidade da reforma agrária, além de qual natureza esta tomaria. Esta inflexão se daria primeiramente pelos efeitos da formação industrial na primeira fase do agronegócio, ainda no período ditatorial, mas seria expandida a partir do progressiva financeirização da agricultura, consolidada durante o ciclo neoliberal, iniciado na década de 1990, através das políticas implementadas nos governos Collor e FHC.

Neste período, é possível analisar, a partir das referenciais tradicionais e de seus recortes analíticos, o surgimento de três correntes distintas no pensamento da questão agrária: A Marxista Nova, representada por autores como João Pedro Stedile e Jacob Gorender; a Reformista ou Não-Marxista Sociológica, representada, centralmente, por Ricardo Abramovay; e a que chamaremos de Liberal-Social ou Institucional, representada por Francisco Graziano Neto e Geraldo Muller.

A corrente Liberal-Social ou Institucional, representada por Graziano Neto (2013) e Müller (2013), constitui o polo mais distante da tradição reformista clássica, além de ter fornecido a base teórica que orientou a política agrária durante o governo FHC. A partir da modernização agrícola e da urbanização, propõe uma ressignificação da questão agrária: o problema fundiário estaria superado, e seu lugar seria ocupado por desafios de natureza técnica, ligados à produtividade e ao acesso a mercados.

Esta corrente adota um viés fortemente tecnocrático, rejeitando a centralidade da luta de classes e relativizando os impactos da concentração fundiária. Questões ambientais são secundarizadas e tratadas como desafios de gestão. A prioridade desloca-se inteiramente para a integração econômica via mercado, desconsiderando tanto a reforma agrária quanto o campesinato como categoria social e política.

A corrente Reformista ou Não-Marxista, representada por Abramovay (2013) e Graziano da Silva (2015), rompe com a dicotomia entre campesinato e capital. Defende que o agricultor familiar pode ser incluído de forma produtiva no capitalismo, desde que apoiado por políticas públicas, propondo uma transição institucional que valorize o saber local, a sustentabilidade e a inovação.

Ainda que Graziano da Silva alerte para falsas premissas sobre a obsolescência da reforma agrária, ambos os autores priorizam a inclusão produtiva e a melhoria das condições rurais, reconhecendo a reforma agrária como instrumento necessário, ainda que redefinido, aproximando-se, parcialmente, das concepções furtadianas. Fernandes (2015), contudo, critica esta abordagem por negligenciar os conflitos estruturais de classe e as formas de resistência camponesa.

A corrente Marxista Nova, representada por Gorender (2013) e Stedile (2013, 2015), é a que passa pelas maiores transformações interpretativas. Avançando sobre Prado Jr. e Ianni, Gorender formaliza a compreensão de

que o capitalismo se consolidou no campo não apesar, mas por meio da concentração fundiária, rompendo com o paradigma clássico, ortodoxo e pradiano, de que a reforma agrária seria etapa necessária ao desenvolvimento capitalista.

A reforma agrária é reposicionada, nesta corrente, não como mecanismo de desenvolvimento econômico, mas como caminho para a superação do capital, a soberania alimentar e o controle popular sobre os bens naturais. Stedile amplia esta interpretação ao incorporar a dimensão ambiental, criticando o modelo destrutivo do agronegócio. O campesinato, longe de ser secundarizado, é reconhecido como sujeito político central na efetivação desta transformação estrutural.

Ao se comparar as três correntes a partir das categorias analíticas propostas (regulação fundiária e relação com o campesinato), observa-se um espectro que vai da negação tecnocrática da questão agrária, na corrente institucional, à sua radicalização como projeto de ruptura sistêmica, na corrente marxista nova, passando pela mediação reformista, que busca conciliar inclusão produtiva e justiça social sem romper com a ordem vigente. Este deslocamento teórico reflete, em última instância, as próprias contradições do ciclo neoliberal e seus efeitos sobre a estrutura agrária brasileira.

Considerações Finais

A análise das transformações na questão agrária brasileira entre as décadas de 1990 e 2000 revela uma profunda inflexão teórica em relação ao pensamento clássico desenvolvido entre as décadas de 1950 e 1970 por autores como Werneck Sodr , Caio Prado Jr. e Octavio Ianni. A concepção anterior, centrada na dualidade entre latifúndio e capitalismo, é deslocada por uma compreensão mais complexa, que v  na aliança entre capital financeiro e grandes proprietários o cerne do agronegócio moderno.

A corrente marxista contemporânea, exemplificada por Gorender e Stedile, avança a crítica à estrutura fundiária ao reconhecer que a modernização agrícola não   incompatível com a concentração da terra, mas seu agente direto. Esse entendimento atualiza as premissas clássicas com novos elementos: a financeirização da terra, o domínio das empresas transnacionais e a devastação ambiental. A reforma agrária, nesse novo quadro, ganha contornos mais radicais, tornando-se parte de um projeto de ruptura com o capitalismo.

Por outro lado, as correntes reformista e institucional promovem reinterpretações que priorizam a eficiência e a multifuncionalidade rural, ainda que divirjam sobre a centralidade da reforma agrária. Se Abramovay e Graziano da Silva ainda a reconhecem como necessária em certos contextos, Graziano Neto e Müller praticamente a descartam como solução estrutural.

Esse deslocamento teórico, provocado pelo ciclo neoliberal e pela nova divisão internacional do trabalho, reflete-se nas políticas públicas dos governos de Collor a FHC. Com o avanço do agronegócio, a reforma agrária foi progressivamente despolitizada e deslocada para a esfera tecnocrática, restringindo seu papel como instrumento de justiça social. Tal processo reconfigura a questão agrária de uma demanda popular para um problema de gestão econ mica, sem, no entanto, resolver as contradições históricas da terra no Brasil.

Portanto, a questão agrária no Brasil é, mais do que nunca, um campo de disputas teóricas e práticas. Sua ressignificação ao longo do tempo demonstra que o problema da terra não se limita pela formalização do trabalho ou pela posse, mas envolve relações de poder, estrutura produtiva, justiça social e sustentabilidade ambiental. A permanência da luta pela reforma agrária, mesmo diante da sua descaracterização institucional, revela a profundidade estrutural das desigualdades no campo; a imprescindibilidade de se fortalecer e assegurar a autonomia dos órgãos institucionais, como o INCRA; a importância da territorialidade e do empoderamento das capacidades municipais e regionais frente a questão da terra; e, sobretudo, a persistência e necessária inclusão do campesinato como sujeito político nessa transformação.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e Capitalismo no Campo. In: STEDILE, J. P. (Org.). *A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990*. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. v. 6.
- AQUINO, J. F. de; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o Desenvolvimento Rural Brasileiro: Avanços, Contradições e Desafios para o Futuro. 2015. In: GRISA, G.; SCHNEIDER S. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 622p. (Estudos Rurais)
- ARAÚJO, D. F. C. DE.; ARAÚJO SOBRINHO, F. L. O Avanço do Neoliberalismo e a Reforma Agrária Brasileira. *Geopauta*, v. 6, p. e10947, 2022.

ARTIGO

- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os Dois Métodos da Teoria Econômica. São Paulo: FGV, Departamento de Economia, Texto para Discussão no. 127, jul. 2003. Paper apresentado ao Encontro Nacional de Economia Política, Florianópolis, 19-20. jun. 2003.
- B. A. DE CERQUEIRA, J. UMA VISÃO DO NEOLIBERALISMO: SURGIMENTO, ATUAÇÃO E PERSPECTIVAS. *Sitientibus*, [S. l.], n. 39, 2022. DOI: 10.13102/sitientibus.vi39.7594. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/index.php/sitientibus/article/view/7594>
- COELHO, F. Reforma Agrária no Governo FHC: perfil, tensões, número de famílias assentadas e áreas obtidas. *Dialogos*, v. 20, n. 2, p. 179 - 192, 17 dez. 2016.
- DAVID, M. B. DE A.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. Atlas dos beneficiários da reforma agrária. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 31, p. 51-68, set. 1997.
- DELGADO, G. A **Questão Agrária No Brasil, 1950-2003**. In: INCRA. **Questão Agrária No Brasil: Perspectiva Histórica E Configuração Atual**. São Paulo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2005. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/14281/questao-agraria-no-brasil-perspectiva-historica-e-configuracao-atual>
- ERBERELI JÚNIOR, Otávio. O Debate Em Torno Da Questão Agrária (1950-1960): o PCB e Caio Prado Júnior. *Em Tempo de Histórias*, [S. l.], n. 21, p. 137-161, 2013. DOI: 10.26512/emtempos.v0i21.19843. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/19843>
- FERNANDES, B. M. Questão agrária: Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 2000**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015. v. 7.
- FERREIRA, B.; ALVES, F; FILHO, J. J. de C. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In *Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 17, Vinte Anos da Constituição Federal - volume 2*, IPEA, 2009.
- FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em publicação: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.
- FILHO, S. DE B. C.; TAVARES, A. L. DE L. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Rio de Janeiro, 2007. 213p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
- FURTADO, C. **Análise Do Modelo Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- FURTADO, C. **Formação Econômica Do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 2000**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015. v. 7.
- GRAZIANO NETO, F. Recolocando a questão agrária. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. v. 6
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil In: GRISA, G.; SCHNEIDER S. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 622p. (Estudos Rurais).
- GODOI, A. S. F. O Método do Fato Histórico Novo. In: Yoshiaki Nakano; José Marcio Rego; Lílian Furquim. (Org.). *Em Busca do Novo: O Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. 1aed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, v., p. 113-128.
- GRZYBOWSKI, C. Movimentos populares rurais no Brasil: desafios e perspectivas. 1991. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- IANNI, O. **A Formação Do Proletariado Rural No Brasil**. 1971. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária No Brasil: O Debate Na Esquerda– 1960-1980**. 2. ed. São Paulo: Editoria Expressão Popular, 2012. v. 2
- IANNI, O. **Ditadura E Agricultura**. Rio De Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- IANNI, O. **A Ditadura Do Grande Capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.
- LEITE, S; MEDEIROS, L. Marchas e Contra-Marchas na Política Agrária no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: INESC (org.) *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004.

ARTIGO

- MATTEI, L. F. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 301–325, 2025.
- MULLER, G. São Paulo, o núcleo do padrão agrário moderno. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. v. 6.
- NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. **Relatório DATALUTA Brasil**. Presidente Prudente: UNESP, 2020. Edição nº 21.
- NOFAL, S. The historical roots of neoliberalism: origin and meaning. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 3, p. 576–591, jul. 2023.
- PADRO JR, C. **Formação Do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Companhia Das Letras, 2011.
- PRADO JR, C. **História Economica Do Brasil**. 41. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.
- PRADO JR, C. **A Revolução Brasileira E A Questão Agrária No Brasil**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2014.
- PEREIRA, J. M. M.. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002). **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 28, n. 56, p. 385–404, jul. 2015.
- SALGADO, T. S. O neoliberalismo enquanto expressão atual do capitalismo. **Pensata**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2025. DOI: [10.34024/pensata.2024.v12.14307](https://periodicos.unifesp.br/index.php/pensata/article/view/14307). Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/pensata/article/view/14307>.
- SANTIAGO, M. M. D., SILVA, V. A política de crédito rural brasileira e o endividamento do setor agrícola: antecedentes e desdobramentos recentes. **Agricultura em São Paulo**, 46(2), 47-69. 1999.
- SILVA, J. G. DA. A reforma agrária no Brasil. 1991. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- SOARES, H. V. A questão agrária brasileira na obra dos grandes pensadores do século XX e a fronteira agrícola do Centro-Oeste: as possibilidades de debate e interlocução. **História Econômica & História de Empresas**, v. 26, n. 1, 11 abr. 2023.
- SODRÉ, N. W. **Formações Histórica Do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1962.
- SODRÉ, N. W. **Capitalismo E Revolução Burguesa No Brasil**. Belo Horizonte: Oficina Dos Livros, 1990.
- STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária No Brasil: O Debate Tradicional – 1500-1960**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011. v. 1
- _____. **A Questão Agrária No Brasil: O Debate Na Esquerda– 1960-1980**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012. v. 2
- _____. A Questão Agrária e o Socialismo. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. v. 6.
- _____. **A Questão Agrária No Brasil: O Debate Na Década de 1990**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. v. 6.
- _____. **A Questão Agrária No Brasil: O Debate Na Década de 2000**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015. v. 7.
- _____. Tendências do capital na agricultura. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 2000**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015. v. 7.
- REZENDE, G. C. D. Do Cruzado ao Collor: Os planos de estabilização e a agricultura. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 12, n. 2, p. 267–286, abr. 1992.
- RODRIGUES, C. H. L. A gênese do neoliberalismo no Brasil: uma análise dos ajustes da SEST. **Economia e Sociedade**, v. 31, n. 3, p. 553–578, set. 2022.