

## **A luta pela reforma agrária versus a expansão do neoliberalismo no agrário brasileiro: análise da resistência do MST ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002)**

Émerson Neves da Silva

---

### **Resumo**

O presente trabalho analisa a luta pela reforma agrária no contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso. A modernização capitalista da agricultura brasileira, a partir da década de 1970, aprofundou as contradições sociais já existentes no campo. O artigo também discute a relação da gestação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) com a expansão do capitalismo no campo brasileiro. Na década de 1990, o MST se deparou com uma série de políticas agrárias identificadas com o corolário neoliberal que impactaram o estabelecimento da reforma agrária no país. Nessa perspectiva, a análise aborda a relação dessa conjuntura com o MST, o principal sujeito social na disputa pela reforma agrária no país.

**Palavras-Chave:** Reforma agrária. MST. Neoliberalismo. Governo FHC.

## **The struggle for agrarian reform versus the expansion of neoliberalism in Brazilian agrarianism: analysis of the MST's resistance to the government of Fernando Henrique Cardoso (1994 to 2002)**

---

### **Abstract**

This work analyzes the struggle for agrarian reform in the context of Fernando Henrique Cardoso's government. The capitalist modernization of Brazilian agriculture, starting in the 1970s, deepened the social contradictions already existing in the countryside. The

article also discusses the relationship between the gestation of the Landless Rural Workers Movement (MST) and the expansion of capitalism in the Brazilian countryside. In the 1990s, the MST was faced with a series of agrarian policies identified with the neoliberal corollary that impacted the establishment of agrarian reform in the country. From this perspective, the analysis addresses the relationship between this situation and the MST, the main social subject in the dispute for agrarian reform in the country.

**Keywords:** Land reform. MST. Neoliberalism. FHC government.

---

### Texto integral

---

A partir da década de 1960, o capitalismo mundial iniciou o processo de internacionalização da produção, ou seja, as empresas transnacionais passaram a procurar novas áreas de produção que possibilitassem a ampliação da acumulação capitalista. Essa expansão de capital industrial e financeiro, que modernizaram a produção agropecuária, estabeleceu a inserção do território latino-americano na globalização da agricultura.

Por sua vez, a promoção da modernização tecnológica da produção agropecuária foi acompanhada pela integração da América Latina aos mercados globais. Nessa perspectiva, Ploeg (2008) considera que o avanço da industrialização da agricultura implica a desconexão da produção e do consumo de alimentos com o espaço. Ainda considera que a agricultura capitalista está intimamente ligada ao fenômeno que denomina de impérios alimentares, ao ser extremamente centralizado e “constituído por grandes empresas de processamento e comercialização de alimentos que, cada vez mais, operam em escala mundial” (Ploeg, 2008, p. 19–21).

As contradições geradas com a globalização da agricultura latino-americana colocaram no horizonte das comunidades camponesas, indígenas, ribeirinhas e trabalhadores rurais a defesa de direitos e da gestão autônoma dos seus territórios. Longe da postura passiva, há uma rica história de resistência e construção coletiva de

identidades, bem como o processo dialético de construção de experiências de organização social e econômica inspiradas em relações comunitárias.

Assim, o corolário de mudanças determina a reação de resistência dos camponeses com o intuito de manter as características tradicionais de reprodução social e, sobretudo, nesse processo de oposição, eles podem criar formas alternativas àquelas que estão sendo inseridas. A força motriz da ação dos camponeses é a da defesa de sua classe, cuja lógica de preservação pode consubstanciar um novo paradigma social.

O MST é resultado histórico da incorporação do Brasil ao capitalismo centrado no Atlântico Norte, iniciado no contexto mercantilista do século XVI e corporificado no século XX com o advento da internacionalização do capital. Nas últimas décadas, a população camponesa brasileira tem diminuído, pois a agricultura orientada pelo paradigma do complexo agroindustrial libera grande parcela de camponeses para os centros urbanos. Os desequilíbrios causados por esse modelo são de diversas ordens: segurança alimentar do Brasil ameaçada; estagnação da produção agrícola; radicalização dos conflitos no campo; aumento da concentração fundiária e proletarianização das populações camponesas.

A modernização da agricultura brasileira enfatizou, então, desigualdades econômicas e sociais remanescentes do colonialismo. O aumento de investimento e da acumulação de capitais não asseguram a extinção das desigualdades. Conforme Stavenhagen, o problema “do desenvolvimento econômico não é um problema técnico e sim um problema político. Em resumo, o desenvolvimento econômico implica a profunda modificação das relações de classe existentes e, frequentemente, a substituição no poder de uma classe por outra” (Stavenhagen, 1979, p. 20).

Os governos militares, sobretudo da década de 1970, intervieram politicamente no campo brasileiro para modernizá-lo. O novo paradigma da modernização conservadora tinha como referência de moderno o modelo agroindustrial internacionalizado, cuja expressão maior estava nos Estados Unidos. Portanto, o moderno significava não a superação das contradições agrárias históricas do Brasil, mas a atualização capitalista. Conforme Silva,

o que se pode ver no campo brasileiro é uma “modernização conservadora” que privilegia apenas algumas culturas e regiões assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas (médias e grandes propriedades), nunca uma transformação dinâmica, auto-sustentada; pelo contrário, uma modernização induzida através de pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do Estado. (Silva, 1982, p. 40).

O MST, por sua vez, estabeleceu um diálogo político conflituoso com o Estado para alterar a estrutura social do campo brasileiro, ou seja, a reforma agrária defendida pelo movimento tem o objetivo de democratizar o acesso à terra, de desconcentrar a renda para possibilitar a melhoria na qualidade de vida e de fixar o sem-terra no campo. Por isso, a análise da formação do ideário do MST e a correspondência desse com a realidade é fundamental para compreendermos as alterações em curso na agricultura brasileira: modernização neoliberal da agricultura nacional sob consistente reação dos camponeses e, em especial, do MST.

A década de 1990 foi marcada pelo embate do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período houve diversos conflitos envolvendo os sem-terra com as forças repressivas do Estado e milícias ligadas aos latifundiários. Destaca-se como expressão dessa violência o denominado “massacre de Eldorado dos Carajás”, no sudeste do Pará.

Em 17 de abril de 1996, havia já uma semana que 1.500 pessoas marchavam rumo a Belém para pressionar as autoridades para desapropriarem a fazenda Macaxeira, quando foram surpreendidas pela polícia militar, e 21 sem-terra foram assassinadas (Nepomuceno, 2019). Esse caso, apesar de ter tido significativa repercussão internacional, não alterou o avanço da violência sobre a população camponesa no país. Longe disso, é expressão da postura do Estado frente ao problema social da população sem-terra.

A nossa economia capitalista é periférica e subordinada ao centro econômico capitalista mundial. Assim, o camponês brasileiro, vitimado pelas alterações do capital, torna-se a força motriz das mudanças sociais no campo. Consideramos que a questão

agrária brasileira não foi resolvida. O acesso à terra é restrito e as bases do antigo modelo agroexportador são vigentes na atualidade. Por isso, analisar o MST é relevante para compreendermos as continuidades e discontinuidades históricas da reforma agrária e como os segmentos marginalizados do processo de internacionalização e globalização da agricultura brasileira estão reagindo.

Nesses termos, o presente trabalho analisa o contexto de recrudescimento da violência no campo, relacionando-a à política neoliberal desenvolvida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que implementou uma política agrícola e fundiária norteada aos interesses econômicos da indústria e do setor financeiro internacional.

É relevante destacar a compreensão empregada de conceito de camponês. Concordamos com Martins (2000, p. 43) quando afirma que “a categoria de camponês na realidade do campo brasileiro tem caráter político, ou seja, serve para agrupar a diversidade de mundo do trabalho no campo, como, por exemplo, sem-terra, assalariado, agricultor familiar, ribeirinho, meeiro, etc”.

### **Alguns elementos históricos da formação do MST**

Com a modernização conservadora da agricultura brasileira iniciada a partir de 1964, a história repetiu-se. Setores da elite nacional realizaram alterações econômicas e políticas sem modificar a estrutura social do país. Desse contexto, surgiu o MST enraizado na contradição do dualismo social e político da sociedade brasileira, o qual Shepard Forman (1979, p. 20) caracteriza como peculiar “[...] não de sistemas separados e isolados, ou em confrontação tensa, mas sim de segmentos ligados simbioticamente através dos tempos, que torna o camponês parte integrante da vida nacional, embora limite ao mesmo tempo, sua participação integral naquela vida boa”.

A partir de 1978, proliferaram vários conflitos de camponeses em decorrência das contradições criadas pelo modelo capitalista desenvolvido pelos governos militares no país. Surgem focos de luta agrária e pela reforma agrária em várias regiões do Brasil. O sul torna-se o epicentro do conflito agrário em virtude do forte impacto do processo

de modernização capitalista da agricultura. As iniciativas de mobilização popular desenvolvidas nessa região contribuíram para a constituição do MST. Sendo assim, este trabalho foca sua análise nas experiências pioneiras, as quais serviram de paradigma a outras iniciativas.

Nesse contexto, em 1979, 110 famílias ocuparam a fazenda Macali e 240 famílias a fazenda Brilhante, na região de Ronda Alta–RS. A opção em ocupar partiu da discussão coletiva na qual ficou claro o descrédito dos sem-terra na política de colonização do governo federal a partir da proposta de transferência do grupo para uma área na cidade de Bagé. Como produto dessa primeira experiência organizativa, a partir da decisão dos sem-terra em reivindicar o assentamento no próprio Estado e, em caso de negativa do governador, de se mobilizarem para ocupar a fazenda Sarandi, como forma de pressão para conquistarem terra, Fernandes (2001, p. 52) considera que “germinava a organização dos colonos e se solidificava pela sua própria legitimação”.

Essas duas primeiras ocupações, no início do processo de retomada da luta pela reforma agrária, obtiveram uma vitória relativa. A área não comportava o assentamento de todas as famílias acampadas, o que determinou uma nova ocupação: a fazenda Annoni, em 1980; contudo, houve o despejo imediato dos sem-terra. Parte das famílias remanescentes foram assentadas após pressão sobre o governo estadual, que cedeu uma área de 240 hectares na cidade de Rondinha–RS e comprou uma área de 1.049 hectares na cidade de Palmeira das Missões. As famílias que ainda restaram foram para Encruzilhada Natalino e somaram-se às famílias provenientes de Nonoai e de várias regiões do Rio Grande do Sul.

O acampamento da Encruzilhada Natalino é uma das maiores referências históricas na gênese do MST. A organização e a mobilização dos sem-terra emergiram da resistência à repressão do governo federal, que utilizou o coronel Curió para desmobilizar o acampamento, e se constituiu em novo paradigma para a organização dos sem-terra, identificados com a democracia direta e auto-organização do grupo.

O acampamento Encruzilhada Natalino e a Igreja Católica e a Igreja Evangélica de Confissão Luterana (IECLB) fizeram uma campanha em suas paróquias para arrecadação

de fundos para a compra de uma área provisória para o assentamento das famílias. Foi comprada uma área de 108 hectares na cidade de Ronda Alta. O assentamento em definitivo ocorreu em 1983 com a compra, pelo Estado, de 1.870 hectares nas cidades de Ronda Alta, Cruz Alta e Palmeira das Missões (Ruscheinsky, 2000).

A repercussão do conflito da Encruzilhada Natalino trouxe para a cidade a discussão sobre a reforma agrária, atraiu o apoio da opinião pública para o movimento e estabeleceu uma práxis que contribuiu para a organização do MST, que estava sendo preparada. Ruscheinsky destaca a disputa ocorrida na Encruzilhada Natalino como paradigma na formação do MST: “O fato histórico produzido ao longo de meses cumpre um papel ímpar sob o ponto de vista qualitativo na configuração inicial do MST e de sua amplitude quantitativa gestada nos anos subsequentes” (Ruscheinsky, 2000, p. 77).

Outra vitória que teve relevante destaque no processo de formação do MST foi a desapropriação da fazenda Burro Branco, na cidade de Campo Erê, em Santa Catarina, pelo presidente da República, em 12 de novembro de 1980 (Silva, 2004). Após intensa mobilização, que contou com aproximadamente trezentas famílias de sem-terra, a Igreja Católica, a Igreja Luterana e os camponeses decidiram resistir caso fossem despejados. Essa inclinação dos sem-terra forçou o governo federal a ceder para evitar um conflito iminente de proporção inimaginável.

As lutas desenvolvidas no Rio Grande do Sul, de 1979 a 1984, foram significativas para a criação do MST. As conquistas obtidas no processo de ocupação das fazendas Macali, Brilhante e Encruzilhada Natalino<sup>1</sup> foram paradigmáticas para o estabelecimento nacional do movimento, por delinearem duas dimensões organizativas do movimento: a dimensão política (o movimento concluiu que a única forma para conquistar a terra é por meio da mobilização dos sem-terra) e a dimensão ideológica (os sem-terra passam a elaborar um instrumental teórico capaz de responder à

---

<sup>1</sup> Destacamos esses conflitos dentre vários ocorridos no sul e sudeste do país devido à sua relevância para a constituição do MST. Serviram como laboratório social por meio do qual os sem-terra elaboraram a identidade ideológica e política que foi referência para a organização do movimento no período, cujas características foram a ocupação como forma de conquista de terra e a reforma da estrutura social inspirada na influência da teologia da libertação.

objetividade histórica em que estavam inseridos, no qual a teologia da libertação foi fundamento central).

Assim, os movimentos locais que existiam nos estados de Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Santa Catarina estabeleceram um diálogo com a mobilização em curso no Estado do Rio Grande do Sul no período de 1979 a 1984. Como no caso da fazenda Burro Branco — SC, onde os sem-terra se solidarizaram com os acampados na Encruzilhada Natalino:

Parte da primeira colheita na terra conquistada foi doada para as famílias acampadas na Encruzilhada Natalino, em Ronda Alta no Rio Grande do Sul. Os assentados da Fazenda Burro Branco, num ato de solidariedade, levaram a sacaria de milho e de fubá para as famílias sem-terra que também resistiam à violência do Exército e do governo militar, lutando pela terra e pela democracia. (Fernandes, 2000, p. 64).

Por fim, o surgimento do MST, em 1984, reflete a retomada da resistência do camponês frente ao imobilismo da estrutura social que o explora. O MST introduz uma nova forma de disputa pela reforma agrária que não se resigna com a proletarização do pequeno produtor e da concentração agrária. Propõe o fim do sistema que gera todas as contradições que o vitima. Em síntese, exerce uma nova forma de fazer política baseada em valores democráticos e antiautoritários. Scherer-Warren analisa a questão dizendo que “as novas formas de organização no campo, por sua vez, valorizam a participação ampliada das bases, a democracia direta sempre que possível, e opõem-se, pelo menos no nível ideológico, ao autoritarismo, à centralização do poder e ao uso da violência física” (Scherer-Warren, 1993, p. 68).

### **O governo Fernando Henrique Cardoso e a reforma agrária de mercado**

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, realizou uma série de políticas econômicas e sociais orientadas pelas premissas do corolário neoliberal. De fato, deu continuidade ao processo iniciado em 1989 com a eleição de Fernando Collor de Mello à Presidência da República. Fernando Henrique



Cardoso priorizou a estabilidade econômica às custas das elevadas taxas de juros com intuito de atrair investimentos estrangeiros, efetuando também privatizações descapitalizadoras do capital público.

A adoção do ideário neoliberal por parte do Estado brasileiro é decorrência da aliança de setores da elite nacional com o capital estrangeiro. Portanto, sintetiza a adequação dos setores dominantes locais ao contexto internacional em que a lógica do livre mercado é preponderante. A partir dessa interação externo/interno, o desenvolvimento do Brasil é possível somente se a aliança com o capital internacional for efetivada, conforme a argumentação do governo federal, pelo grande empresariado nacional e alguns intelectuais. Assim, o papel que cabia ao Estado federal era o de mediar o processo de adaptação econômica e social do país à ordem neoliberalizante internacional, ou seja, o de conferir legalidade ao conjunto das medidas políticas efetivadas.

Por outro lado, o capitalismo traz consigo uma contradição intrínseca. Quanto maior a sua penetração na sociedade, maior será seu efeito desigual no meio social, como o incremento das disparidades sociais e econômicas e, sobretudo, a subordinação de relações sociais de produção não capitalistas, promovendo, conforme Oliveira (2001), o desenvolvimento

[...] desigual do modo capitalista de produção na formação social capitalista, significa entender que ele supõe sua reprodução ampliada, ou seja, que ela só será possível se articulada com relações sociais não-capitalistas. E o campo tem sido um dos lugares privilegiados da reprodução dessas relações de produção não-capitalistas. (Oliveira, 2001, p. 11).

Em decorrência da gestão de Fernando Henrique Cardoso no executivo federal, acelerou-se o processo de desenvolvimento desigual no país, dilatando, em consequência, o hiato social entre o pequeno segmento “moderno”, que concentra a riqueza nacional, e a grande maioria que se encontra à margem do acesso às riquezas que circulam no Brasil.

Na agricultura, entretanto, os efeitos do corolário neoliberal foram mais drásticos do que em qualquer outro setor da sociedade. A estratégia de desenvolvimento econômico do governo de Fernando Henrique Cardoso era baseada na atração do capital externo, para o qual as altas taxas de juros são um atrativo. Segundo Petras e Veltmeyer (2001), o volume de capital externo que penetra no Brasil tinha o caráter preponderantemente especulativo, ou seja, apenas uma pequena parte chegou a ser aplicada na produção. Nesse caso, a agricultura é o menor setor a receber investimentos, pois é afetada por dois problemas: a descapitalização da produção, em razão dos altos juros financeiros que tornam proibitivo o crédito para o cultivo, e a perda da concorrência para países que subsidiavam a agricultura. Assim, a síntese das políticas neoliberais para a agricultura brasileira, de acordo com Petras e Veltmeyer (2001), se resumem ao fato de que “Cardoso apostou no capital estrangeiro e perdeu. No entanto, as consequências de sua perda foram carregadas pelos camponeses, fazendeiros e trabalhadores sem-terra, e não pelos seus parceiros da coligação de elite” (Petras; Veltmeyer, 2001, p. 134).

A política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso não acelerou somente o processo de desenvolvimento desigual, mas, sobretudo, promoveu a continuidade da expansão do capitalismo industrial sobre a agricultura, subordinando-a à reprodução do capital industrial. Estabeleceu-se uma relação de poder na agricultura, na qual a agricultura familiar passou a ser determinada pela agroindústria. Assim, o programa agrícola do governo federal previa a redução da população rural de 20% para 4%, determinando a manutenção apenas da propriedade que possuía condições técnicas e econômicas para adequar-se ao seu sistema agrário modernizante. Dessa forma, o impacto imediato dessa ação governamental foi o aumento do êxodo e a elevação da pobreza no meio rural. Cabe salientar ainda o papel do Estado de gerenciador desse processo, no qual o campo proporciona a expansão do capital sob a égide do poder federal. Segundo Oliveira (2001, p. 13–14), “hoje a articulação entre o capital industrial, o capital comercial e o grande proprietário de terras, tem no Estado a mediação da sua

reprodução e regulação. A mediação e a regulação do Estado têm garantido todas as condições para o processo de desenvolvimento do capital”.

Em síntese, o modelo agrário do governo Fernando Henrique Cardoso primava pelo desenvolvimento do campo baseado na agroindústria, principalmente de capital externo. Essas empresas capitalistas produzem de forma intensiva, utilizando tecnologias avançadas e, sobretudo, fazem parte de complexos internacionais, que têm a tendência a monopolizar o mercado. Estabeleceu-se uma agricultura globalizada, ou seja, de grande porte, detentora de um volume de capital significativo, que produz diretamente para a indústria, ou que se destina à produção para a exportação ou segmentos da classe média urbana.

Assim, à margem desse tipo de atividade, coexiste o agricultor familiar que possui dificuldades de adquirir crédito para sua plantação, com reduzidas chances de capitalizar-se. Além disso, o modelo tecnológico e a penetração no Brasil de produtos importados favorecidos por subsídio limitam a comercialização dos artigos derivados da atividade agrícola familiar.

Por outro lado, não podemos incorrer no equívoco de analisar a política agrária do governo de Fernando Henrique Cardoso linearmente, sem alterações. No primeiro mandato, a estratégia para acabar com os acampamentos de sem-terra foi efetivar uma política significativa de assentamentos. Essa práxis intensificou as contradições agrárias no país e não alcançou o objetivo desejado: desmobilizar a luta no campo. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o tratamento dispensado à reforma agrária é no sentido de enfrentar o MST, utilizando a inviabilização da estrutura econômica dos assentamentos e a proposta de reforma agrária, que coloca o mercado como organizador da política fundiária brasileira.

De fato, durante algum tempo, no governo, acreditava-se que assentando as famílias acampadas, o problema dos sem-terra estaria resolvido. Que as famílias que pleiteavam terra são somente as que estão acampadas. E que, afinal, não existiria tanto sem-terra. Todavia, o problema não se resolvia, mas se multiplicava. E isso acontece pelo fato de o assentamento não ser o fim da luta, mas sim o território de

início de novas lutas, e porque pelas experiências históricas e consciência política os sem-terra sabem que só colherão o que plantarem. (Fernandes, 2001, p. 42).

A concentração da terra no decorrer do governo Fernando Henrique Cardoso indica que se intensificaram as contradições sociais no campo. A modernização agrária efetivada pelo executivo federal proporcionou então aos latifundiários a aquisição de 56,3 milhões de hectares de terra entre 1995 e 1999 (Teixeira *apud* Petras; Veltmeyer, 2001, p. 134).

Simultaneamente, os conflitos agrários tiveram um aumento considerável no mesmo período. Em 1995, foram registradas 146 ocupações de terras no Brasil, ao passo que em 1998 esse número subiu para 599 ocupações (CPT, 1999, p. 21). Por outro lado, à medida que o capitalismo modernizava suas relações no campo brasileiro, proporcionando lucros e concentração de terra sem paralelo na República, agudizou-se a disputa pelo acesso à terra, evidenciando a contradição acentuada ainda pelo fenômeno do deslocamento de grande parte da população rural para os centros urbanos a fim de servir de mão de obra às agroindústrias.

Os reflexos da política agrícola neoliberal para a sociedade brasileira são mais amplos que a radicalização dos conflitos no campo. A soberania alimentar do país foi ameaçada. A economia agrícola foi descapitalizada enquanto o pagamento da dívida externa necessitava de grande transferência de capital público para os credores internacionais. Assim, a agricultura familiar, que tem o caráter de abastecer o mercado local, tem sido o setor da agricultura mais afetado pela limitação do crédito, provocando a falência da pequena propriedade e aumento do custo de vida nos centros urbanos. De acordo com Petras e Veltmeyer (2001, p. 122), “ao escoar os recursos financeiros nacionais para enriquecer banqueiros estrangeiros, Cardoso empobreceu a zona rural e descapitalizou a economia agrícola, particularmente o setor ligado aos pequenos produtores que produziam para o mercado local”.

Por conseguinte, diante da incapacidade de prover o abastecimento interno nos parâmetros da autossustentabilidade, o governo fica dependente do mercado externo.

Conforme a análise dos dados do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA), o Brasil necessitava importar no período produtos alimentícios básicos, tais como cereais, leite e ovos.

Para a implantação do neoliberalismo no país, Fernando Henrique Cardoso, no decorrer dos anos de 1994 a 2002, esbarrou num fator limitante: a resistência do MST. O movimento foi um dos únicos setores da sociedade civil que teve êxito em questionar o programa implantado pelo Executivo, sobretudo na área agrícola. Uma das estratégias para a efetivação da pauta neoliberal foi a derrota política do movimento que proporcionaria, principalmente no campo, o distensionamento dos conflitos populares decorrentes dos efeitos econômicos e sociais.

Nessa ofensiva, o governo federal utilizou vários recursos para alcançar o objetivo, tais como a violência manifestada na repressão estatal, a complacência aos atos criminosos dos fazendeiros sobre as populações rurais e a desarticulação política e econômica da base social do MST. Os dados a seguir indicam claramente a elevação dos índices de violência que envolvem sem-terra, na maioria das vezes trabalhadores rurais e pequenos agricultores.

**Tabela 1 - Casos de violência no campo tendo como motivação a disputa de terra**

Ano	Nº de casos
1 1995	554
1996	750
1 1998	1.100

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT).  
*Conflitos no Campo Brasil 1998*. Goiânia: CPT, 1999, p. 19.

Quanto ao tratamento político e econômico da questão, o Executivo teve duas frentes de atuação: a inviabilização orçamentária do Instituto de Colonização e Reforma

Agrária (INCRA) e a criação do Banco da Terra<sup>2</sup>. Dessa forma, o INCRA compromete o êxito dos assentamentos que estão em estágio de consolidação econômica, pois lhe faltam recursos para “conseguir sementes, fertilizantes, ferramentas agrícolas e gêneros básicos para a vida” (Petras; Veltmeyer, 2001, p. 152). Tecnicamente, Fernando Henrique Cardoso não cortou o orçamento do INCRA, mas transferiu parte relevante do capital para o Banco da Terra. Esse foi criado para financiar projetos de assentamento, mas somente a partir de propostas individualizadas, ou seja, o Banco da Terra não negociava com movimentos sociais.

O Estado atuou, então, no sentido de “afetar negativamente” o desempenho econômico das cooperativas e dos assentados ligados ao MST e de passar a discutir a reforma agrária diretamente com a base social do movimento, deslegitimando a sua representatividade social para isolá-lo politicamente.

O estudo da FAO e do INCRA sobre o desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária conclui que os fatores determinantes para o êxito social e econômico dos assentamentos são acesso a crédito, à assistência técnica, a condições do solo adequadas, ao sistema de produção que proporciona renda, integrado a agroindústrias locais e regionais. Nesse sentido, o papel do Estado é crucial, pois os fatores pertinentes ao desenvolvimento ideal dos assentamentos são de responsabilidade de políticas públicas.

**Quadro 1 - Síntese das características dos grupos de Projeto de Assentamentos (PAS) de acordo com os fatores que interferem no seu desenvolvimento**

Fatores	Características dos Fatores nos PAs	
	Com maior desenvolvimento	Com menor desenvolvimento
Quadro natural	- Relevo plano a suave ondulado; disponibilidade de água; solos de fertilidade média a boa, de composição argilosa.	- Relevo suave ondulado a forte ondulado; problemas na disponibilidade de água;

<sup>2</sup> O Banco da Terra foi um fundo criado no governo de FHC, visando financiar a aquisição de imóveis rurais destinados à aquisição de propriedades rurais. Essa política pública fazia parte do conjunto de ações estabelecidas pelo governo no sentido de implementar a reforma agrária de mercado. Sobre ver Silva (2004).

	- Poucas limitações no quadro natural.	solos de baixa fertilidade, de composição arenosa. - Fortes limitações no quadro natural.
Entorno	- Fácil acesso a municípios. - Economia agrícola local dinâmica, com a presença de agroindústrias ou com mercados consumidores.	- Difícil acesso aos municípios. - Economia agrícola local pouco dinâmica, com poucas/ausência de agroindústria e inexistência/sem ligação com mercados consumidores próximos.
Sistema de produção	- Produção majoritária voltada para o mercado e para obtenção de renda monetária. - Sistemas adaptados à produção familiar e com maiores níveis de produtividade. - Integração a agroindústrias locais/regionais e/ou inovadores aos produtos preexistentes.	- Produção majoritária voltada para a subsistência familiar. - Baixa integração com mercado local. - Sistemas não adaptados à produção familiar. - Baixa produção e baixa produtividade.
Crédito rural	- Tiveram acesso a quase todas as modalidades de crédito da RA e de alguns programas estaduais. - Boa aplicação do crédito e melhor resposta pela ajuda da AT e do quadro natural. - Baixa/inexistência de inadimplência.	- Maioria não recebeu todas as modalidades de créditos da RA, com pouco ou nenhum acesso a créditos / programas estaduais. - Aplicação pouco eficiente, sendo que muitos precisaram utilizá-lo para manutenção familiar. - Alta inadimplência do crédito.
Assistência técnica	- Quase todos tiveram acesso à AT, pelo menos em uma parte do projeto. - Contribuiu para incorporar novas tecnologias. - Maior comprometimento dos técnicos.	- Maioria não teve acesso à AT, quando existiu ficou restrita aos projetos de créditos. - Pouco comprometimento.

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília/DF: Ministério Extraordinário de Política Fundiária, 1999. p. 48.

Essa conjuntura, promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, fez com que o MST alterasse qualitativamente seu ideário em duas dimensões: política e econômica. Uma vez que o Estado atuou no sentido de isolá-lo, o MST articulou-se com

outros atores sociais do campo, tais como o Movimento de Pequenos Agricultores, Movimento de Atingidos pelas Barragens e Sindicatos de Trabalhadores Rurais e atores urbanos para, de forma concatenada, questionar as reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, filiou-se à Via Campesina, uma organização internacional dos camponeses.

Outro aspecto relevante na alteração subjetiva do MST foi a reestruturação interna da organização para proporcionar maior organicidade de intervenção no meio social. Em relação à dimensão econômica, investiu na análise e execução de arranjo produtivo resistente à conjuntura neoliberal. Para tanto, o movimento aprimorou a produção nos parâmetros da agroecologia, da economia solidária e da cooperação agrícola.

A partir da interação com a realidade, o MST alterou seu ideário com o propósito prioritário de redimensionar a discussão da reforma agrária na sociedade, relacionando-a à segurança alimentar e ao desenvolvimento autossustentável do Brasil, contrariando frontalmente a análise de José de Souza Martins, que afirma que a questão primordial no entrave da reforma agrária brasileira era justamente a inaptidão ideológica do MST para compreender as intenções de Fernando Henrique Cardoso de proporcionar a reforma agrária.

O programa do governo amplia a tendência do Estado brasileiro de atuar no sentido de recuperar o senhorio do território, condição para retomar o direito de gestão sobre as terras [...]. É nessa retomada que se define o âmbito da atuação do Estado como gestor da função social da propriedade, pois lhe dá um elenco de conceitos, definições e procedimentos flexíveis para corrigir periódica e ciclicamente a tendência concentracionista do regime fundiário. Esse tema essencial até hoje não foi incluído no elenco de preocupações da CPT, do MST e mesmo dos partidos políticos de esquerda, na oposição ao governo. (Martins, 2000, p. 42).

José de Souza Martins visualizava, assim, no governo, um agente do Estado que estava de fato realizando a reforma agrária, e o MST não possuía condições subjetivas de compreender esse processo ao ficar preso no fundamentalismo ideológico. Na



verdade, como visto anteriormente, o programa econômico neoliberal de Fernando Henrique Cardoso estimulou o êxodo rural, a estagnação agrícola e a subordinação agrária do país ao mercado externo. Além disso, essa modernização parte de uma sustentação política elitista que articula o capital estrangeiro, o Estado e o grande capital nacional, o que demonstra que não existia lugar para a reforma agrária na política agrícola de Fernando Henrique Cardoso. Ao contrário, a concentração fundiária elevou-se nos últimos anos.

### **Considerações finais**

O neoliberalismo é construído por um conjunto de políticas que visam submeter a economia do país à expansão do capital transnacional. Para isso foi crucial a desregulamentação do ordenamento jurídico relativo ao trabalho, políticas sociais e de controle público sobre as riquezas naturais.

Os conflitos agrários na década de 1990 aumentaram significativamente em virtude da manutenção da concentração fundiária, fortalecimento da grande propriedade agroexportadora, avanço do processo de submissão da agricultura à indústria e ao capital financeiro. De outra parte, em especial a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal implementa a estratégia da reforma agrária baseada no mercado, ou seja, o Banco da Terra. Essa iniciativa visava isolar o MST e produzir uma distribuição de terras que não questionava a estrutura fundiária do país, pois se tratava de compra de pequenos lotes de terras e não de desapropriação do latifúndio.

O MST surge a partir da articulação de lutas de camponeses frente à modernização capitalista da agricultura. Apesar de estar consolidado enquanto um sujeito histórico na década de 1990, o movimento deparou-se com uma nova conjuntura. O avanço da modernização da agricultura e sua inserção na globalização foi mediada por políticas de caráter neoliberal, bloqueando o processo de reforma agrária e criminalizando os seus sujeitos sociais, no caso os sem-terra.

Por ser um dos únicos movimentos que reunia força política para enfrentar a implantação de políticas neoliberais, o MST foi compreendido pelo Estado-governo como inimigo, sendo alvo de várias investidas, no campo econômico, político e social, visando o seu isolamento e fragilização enquanto interlocutor da luta pela reforma agrária no país.

Por fim, pode-se concluir que, na prática a relação do neoliberalismo com as políticas relacionadas à reforma agrária expressam o caráter dependente do capitalismo brasileiro, bem como a presença de relações de poder marcadas pela herança colonial.

---

## Referências

---

- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no campo Brasil 98**. Goiânia/GO: CPT, 1999.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez, 2001.
- FORMAN, Shepard. **Camponeses: sua participação no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- NEPOMUCENO, Eric. **O massacre: Eldorado do Carajás - uma história de impunidade**. Rio de Janeiro: Record, 2019.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.
- PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do país**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.
- PLOEG, Jan Douwe Van Der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília/DF: Ministério Extraordinário de Política Fundiária, 1999.
- RUSCHEINSKY, Aloísio. **Terra e política: a luta social do MST pela reforma agrária no sul do país**. Rio Grande/RS: Editora da FURG, 2000.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SILVA, Émerson Neves da Silva. **Formação e ideário do MST**. São Leopoldo/RS: Editora da Unisinos, 2004.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **Classes rurais na sociedade agrícola**. São Paulo: Loyola, 1979.

---

## O autor

---

### Émerson Neves da Silva

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Recebido em 11/2023 • Aprovado em 12/2023 • Publicado em 02/2024