



## REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: CONTINUIDADES E RUPTURAS ENTRE O MODELO ESTATAL (INCRA) E O MODELO FINANCIADO (PNCF)

George Saymon Silva de Freitas<sup>1</sup>

Fábyo Henrique Rabelo Feitosa<sup>2</sup>

Édipo Alves Lacerda<sup>3</sup>

1

TRABALHO ACADÊMICO ( X )

RELATO DE EXPERIÊNCIA ( )

### INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil é uma das mais antigas e estruturantes de sua formação social. Desde o período colonial, a concentração fundiária foi promovida e protegida como instrumento de dominação política e econômica, vinculando o controle da terra ao poder e ao privilégio. A lógica das sesmarias, posteriormente substituída e consolidada pelo regime de propriedade privada instituído pela Lei de Terras de 1850, configurou uma estrutura agrária profundamente excludente, na qual a terra se converteu em ativo de poder e a maioria da população rural permaneceu alijada do acesso a esse bem essencial. Essa base histórica da desigualdade territorial é o ponto de partida para compreender as limitações e contradições das políticas agrárias contemporâneas.

Esse modelo concentrador não foi superado com o processo de modernização agrícola; ao contrário, ele foi reforçado pela chamada modernização conservadora da agricultura no século XX. A introdução da Revolução Verde e a consolidação do agronegócio transformaram o latifúndio improdutivo em empresa capitalizada e tecnologicamente avançada, sustentada por financiamento estatal, incentivos fiscais e políticas públicas subordinadas à lógica de acumulação (Navarro, 2001; Fernandes, 2008). Longe de romper com a estrutura fundiária herdada, o Estado brasileiro atuou como mediador e financiador da expansão capitalista no campo, consolidando uma agricultura dual: moderna e excludente. A compreensão desse

<sup>1</sup> Graduado em Direito, Graduando em história Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros  
george.freitas@edu.unimontes.br

<sup>2</sup> Graduado em Direito, Graduando em História Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros  
academicofabyorabelo@gmail.com

<sup>3</sup> Graduado em Agronomia. Graduando em Geografia Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros,  
edipo.lacerda@edu.unimontes.br



processo é fundamental para situar os limites e possibilidades das reformas agrárias promovidas nas décadas seguintes.

É nesse contexto que a política de reforma agrária estatal, conduzida principalmente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), se afirma como um mecanismo de tensão entre o princípio constitucional da função social da propriedade e a resistência histórica das elites fundiárias. Apesar de não promover transformações estruturais profundas, o modelo estatal contribuiu para a criação de espaços de resistência camponesa e para a materialização de uma política pública voltada à redistribuição da terra. Entretanto, a partir dos anos 1990, esse paradigma sofre uma inflexão importante com o advento do neoliberalismo e a influência direta de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que propuseram novas formas de acesso à terra baseadas na lógica do mercado.

O surgimento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) representa, assim, uma virada ideológica e institucional no tratamento da questão agrária. Sob o discurso da eficiência e da autonomia, o programa substitui o papel redistributivo do Estado pela mediação financeira, transferindo ao agricultor familiar a responsabilidade pela aquisição e gestão da terra. O acesso à terra deixa de ser um direito social e passa a ser um contrato de crédito, submetido à racionalidade econômica e às flutuações do mercado. Essa mudança expressa um movimento mais amplo de financeirização da política agrária, no qual o campo é transformado em espaço de valorização do capital e o campesinato é inserido em uma lógica de endividamento e vulnerabilidade.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as continuidades e rupturas entre o modelo estatal, representado pelo INCRA, e o modelo financiado, consolidado pelo PNCF, buscando compreender as implicações dessa transição para o papel do Estado, para a estrutura fundiária e para as territorialidades camponesas no Brasil. Parte-se da hipótese de que, embora o PNCF seja apresentado como alternativa de inclusão produtiva, ele reforça a lógica neoliberal ao substituir o direito pela dívida e ao deslocar a política agrária do campo da redistribuição social para o da gestão financeira. A comparação entre os dois modelos permite identificar as transformações na atuação estatal e as novas formas de controle e subordinação presentes no espaço rural.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender a reforma agrária não apenas como política pública, mas como expressão de disputas históricas entre o capital e o



campesinato. Ao analisar o modo como o Estado reconfigura seu papel na mediação entre esses interesses, o trabalho contribui para o debate sobre os limites da reforma agrária sob o paradigma neoliberal e para a reflexão sobre as possibilidades de construção de alternativas territoriais mais justas e autônomas. Assim, este estudo pretende fortalecer o diálogo entre Geografia, Economia e Ciências Sociais, evidenciando como a terra permanece como eixo central das contradições e resistências que moldam o campo brasileiro contemporâneo.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa tem caráter qualitativo e interdisciplinar, adotando como método a análise histórico-geográfica crítica. A base empírica foi construída a partir de revisão bibliográfica e análise documental, priorizando fontes primárias (relatórios do INCRA, normativas do MDA, documentos do PNCF) e bibliografia especializada produzida por estudiosos da questão agrária como Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Bernardo Mançano Fernandes, Sergio Sauer, Zander Navarro, entre outros.

A partir da leitura dessas fontes, realizou-se uma análise comparativa entre os modelos estatal e financiado de reforma agrária, observando suas formas de implementação, seus pressupostos ideológicos, suas territorialidades e os impactos sobre os sujeitos da terra.

A análise considera, ainda, os marcos históricos que influenciaram cada modelo, como a ditadura militar, a Nova República, os governos progressistas e o ciclo de austeridade neoliberal. O método crítico adotado buscou, assim, não apenas descrever, mas desnaturalizar a racionalidade de mercado do PNCF em contraponto à concepção de terra como direito social do modelo estatal.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A análise histórico-geográfica da política agrária brasileira, confrontando o modelo estatal (INCRA) e o modelo financiado (PNCF), permite identificar um dilema estrutural fundamental: a tensão entre a função social da terra e a racionalidade de mercado. O estudo demonstrou que a questão agrária, enraizada na exclusão histórica imposta pelo Código de 1850, foi mantida e aprofundada pela modernização conservadora da agricultura. É nesse cenário que os dois modelos se inserem com objetivos e consequências territoriais diametralmente opostos.



O modelo estatal, apesar de nascer sob a ambiguidade da contenção de conflitos e operar com limitações crônicas, representava a possibilidade de um Estado redistribuidor e uma ruptura institucional com o latifúndio. Sua intervenção favoreceu a criação de territórios de resistência, baseados na coletividade e na organização política.

Em contrapartida, o advento do PNCF marcou uma inflexão neoliberal na política agrária. Este modelo, articulado com o Banco Mundial, substituiu a desapropriação pela negociação via financiamento, transformando o papel do Estado de agente redistributivo para mero financiador de crédito. A lógica da função social da terra foi substituída por uma racionalidade de mercado, na qual a terra se torna um bem privado.

As principais descobertas residem na natureza profunda das rupturas paradigmáticas: O PNCF despolutiza a luta pela terra e naturaliza a individualização de um conflito que é historicamente coletivo. A maior ruptura é conceitual, pois o modelo financiado substitui: o direito pela dívida, a função social pela função mercantil e a luta coletiva pela negociação privada.

Em termos geográficos, enquanto o INCRA possibilita a construção de espaços de solidariedade e agroecologia, o PNCF tende a formar territórios fragmentados, com baixa cooperação e alta vulnerabilidade econômica. Em última instância, a coexistência desses modelos configura uma tensão entre paradigmas: a concepção de terra como direito e justiça social versus a racionalidade de mercado e crédito.

Para compreender plenamente as contradições reveladas pela análise dos modelos de reforma agrária, é necessário retornar às origens históricas da estrutura fundiária brasileira. As tensões entre função social e racionalidade de mercado, que hoje se expressam nos modelos estatal e financiado, têm raízes profundas em processos seculares de concentração de terras e exclusão social.

## **1. FUNDAMENTOS ESTRUTURAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA**

### **1.1. O Legado da Exclusão: Sesmarias e a Lei de Terras de 1850**

A questão agrária no Brasil é, fundamentalmente, uma questão de estrutura fundiária. A concentração da propriedade da terra não é um acidente histórico, mas sim um projeto político e econômico de dominação que remonta ao período colonial. A lógica das sesmarias estabeleceu as bases da grande propriedade e da exclusão. Essa estrutura foi mantida e consolidada com a promulgação da Lei de Terras de 1850. Promulgada em um contexto de



extinção do tráfico negreiro, a Lei de 1850 teve um duplo objetivo. Primeiramente, ao estabelecer a compra como a única forma de acesso à terra pública, a Lei garantia que os trabalhadores livres e libertos fossem forçados a vender sua força de trabalho para os latifundiários, uma vez que não possuíam capital para a aquisição. Em segundo lugar, o Código de 1850, ao substituir o regime sesmarial, regularizou as posses ilícitas e manteve a grande propriedade rural como o pilar da organização social e econômica do país. A Lei de 1850, portanto, estruturou um campo social baseado na exclusão da maioria e na centralidade da terra como ativo de poder.

A questão agrária no Brasil é, fundamentalmente, uma questão de estrutura fundiária, cuja origem remonta ao período colonial. O primeiro mecanismo de concentração de poder e riqueza no campo foi justamente o regime de sesmarias. Implementado pela Coroa Portuguesa, este sistema não visava prioritariamente a produção eficiente ou o povoamento democrático, mas sim a distribuição de vastas extensões de terra como forma de recompensa e de consolidação do poder político de uma oligarquia. As sesmarias eram concedidas sob a condição de cultivo e benfeitorias, mas a sua aplicação, na prática, privilegiou o latifúndio e a monocultura exportadora, estabelecendo a terra como um ativo político e social, mais do que meramente econômico. O legado das sesmarias foi a criação de uma estrutura social onde o acesso à terra era sinônimo de poder e exclusão da maioria da população.

Esta estrutura foi preservada, e até mesmo aprofundada, após a Independência, culminando na promulgação da Lei de Terras nº 601 de 1850. A Lei de 1850 é um marco na história fundiária brasileira, não apenas por ser a primeira legislação a reger a propriedade privada de forma organizada, mas por seu profundo caráter excludente e classista, sendo um ato legislativo de engenharia social (Stedile, 2005).

A Lei foi promulgada em um contexto histórico crucial: a extinção definitiva do tráfico negreiro (Lei Eusébio de Queirós, 1850) e a iminente necessidade de organizar o mercado de trabalho para a mão de obra livre (imigrantes europeus e, futuramente, ex-escravizados). A Lei cumpriu, com precisão, um duplo objetivo da elite agrária, garantindo a manutenção de sua hegemonia: em primeiro lugar ela propôs a legalização e formalização da Grande Propriedade e em segundo lugar ela também propôs a criação de uma reserva de mão de obra barata. A Lei regularizou as posses de terras obtidas de forma irregular (por grilagem ou apropriação indevida) até aquele momento. Ao fazê-lo, consolidou o poder dos



latifundiários que já as ocupavam. O objetivo não era redistribuir, mas sim dar o suporte legal moderno à propriedade concentrada, o que pavimentou o caminho para que o latifúndio fosse visto como uma instituição legítima e legalmente inquestionável. E ao determinar que a compra seria a única forma legal de acesso à terra pública, e não mais a posse ou a doação, a Lei garantiu que as camadas populares, os ex-escravizados e os imigrantes pobres, ficassem sem acesso à principal fonte de riqueza e subsistência. Incapazes de acumular capital suficiente para a aquisição da terra, estas populações foram forçadas a vender sua força de trabalho aos grandes proprietários, organizando-se, assim, um mercado de trabalho subordinado e estruturalmente dependente, que impediu a formação de um campesinato autônomo com plenas condições de ascensão social.

Desta forma, a Lei de 1850 consolidou o latifúndio como o pilar da organização social e econômica do país, e instituiu um mecanismo de controle sobre a força de trabalho, pavimentando o caminho para a persistência da desigualdade fundiária que se manifesta até hoje na questão agrária brasileira.

As bases jurídicas e sociais estabelecidas pela Lei de Terras de 1850 não apenas legitimaram o poder dos grandes proprietários, como também criaram os alicerces para a modernização conservadora do século XX. Assim, o que parecia um avanço institucional — a regulação do acesso à terra — converteu-se em um mecanismo de exclusão duradouro. É sobre essa herança que se constrói o segundo momento da análise, que discute como a política agrícola brasileira modernizou o latifúndio sem transformá-lo, inaugurando uma nova fase de concentração: a financeirização da terra.

## **1.2. Modernização Conservadora e a Financeirização do Latifúndio**

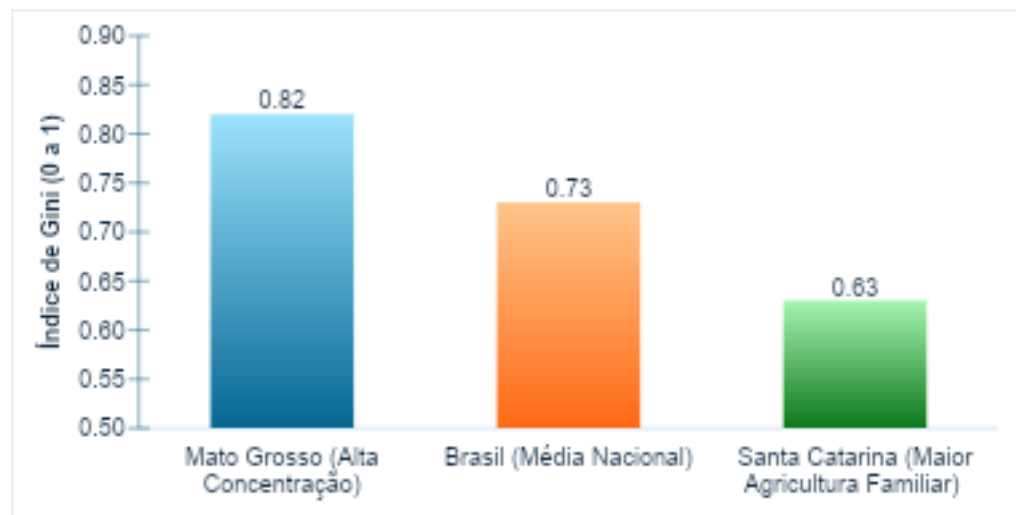
Se a Lei de Terras de 1850 estabeleceu o pilar legal da exclusão, o século XX consolidou essa estrutura por meio de um processo que a literatura crítica define como modernização conservadora. A partir da década de 1960, a política agrícola brasileira, impulsionada pela chamada Revolução Verde, promoveu uma intensa transformação tecnológica no campo.

Essa modernização foi intrinsecamente “conservadora”, pois, em vez de mitigar a concentração fundiária ou promover a justiça social, atuou para converter o latifúndio improdutivo em empresa rentável, integrando-o plenamente à lógica capitalista global. O Estado brasileiro desempenhou um papel central e deliberado nesse processo por meio de três



eixos principais: (i) o financiamento estatal, com crédito agrícola massivamente subsidiado e direcionado aos grandes proprietários, permitindo a aquisição de insumos, máquinas e tecnologia (Navarro, 2001); (ii) os incentivos fiscais, que asseguraram a competitividade e o lucro do agronegócio; e (iii) a subordinação política das políticas públicas às exigências do capital, priorizando a produção em larga escala voltada à exportação (Fernandes, 2008). Para ilustrar empiricamente os efeitos dessa dinâmica, apresenta-se a Figura 1, que demonstra como a modernização conservadora manteve elevados níveis de concentração da terra em todo o território nacional.

Figura 1: Variação Regional da Desigualdade Fundiária: Índice de Gini<sup>2</sup> da Propriedade da Terra (2017)



Fonte: Elaboração própria com dados do Imaflora, baseado no Censo Agropecuário de 2017 (IBGE).

A comparação regional ilustra a persistência da desigualdade fundiária: enquanto estados de grande produção de *commodities* como Mato Grosso apresentam concentração extrema (próximo a 0,82), mesmo regiões com forte presença de agricultura familiar (Santa Catarina, 0,63) permanecem com índices estruturalmente altos, validando a tese de falha da modernização em promover a distribuição. O resultado dessa engenharia foi o aprofundamento do modelo de exclusão. Como aponta Delgado (2012), essa "economia do

<sup>2</sup> O Índice de Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (Wolffbüttel, 2004)



agronegócio" se estabeleceu como um pacto de poder com os detentores da terra e do capital. A terra, historicamente um ativo de poder, tornou-se também um ativo financeiro, onde a produção é guiada pela lógica da *commodity* e não pela soberania alimentar. O latifúndio capitalista moderno, agora financeiramente rentável e juridicamente protegido, consolidou-se como o principal obstáculo estrutural a qualquer política efetiva de reforma agrária (Navarro, 2001). É contra esse poder estruturado, que utiliza o financiamento e o incentivo fiscal para se retroalimentar, que as políticas de distribuição de terras, como a do INCRA, se colocaram em tensão.

A permanência dessa estrutura concentradora levou o Estado a criar mecanismos de contenção e mediação dos conflitos agrários. Nesse contexto, surgem as primeiras iniciativas institucionais voltadas à redistribuição de terras, ainda que limitadas em alcance e eficácia. Essa nova etapa, marcada pela criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), expressa o esforço estatal de equilibrar a pressão social por reforma agrária e a necessidade de preservar os interesses do agronegócio.

## **2. O MODELO ESTATAL (INCRA): LIMITES E POSSIBILIDADES**

### **2.1. A Ambiguidade Histórica do INCRA e a Contenção de Conflitos**

A política estatal de reforma agrária, centralizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), carrega em sua própria criação, durante a ditadura militar, uma função intrinsecamente ambígua. Seu nascimento não foi motivado por um projeto nacional de democratização da propriedade, mas sim pela urgência em gerenciar a crescente pressão por terra e mitigar a escalada de conflitos fundiários no campo, que se intensificavam à medida que a modernização conservadora avançava. O INCRA foi concebido, primariamente, como um instrumento de controle social e de desenvolvimento regional seletivo, atuando como uma "válvula de escape" institucional para as tensões do campo (Fernandes, 2008).

Essa ambiguidade resultou no fato de que a reforma agrária estatal nunca foi tratada como uma política de transformação estrutural da sociedade, capaz de romper com o núcleo da concentração de riqueza e poder. Em vez disso, ela se limitou a ser uma política de contenção de conflitos. Sua atuação prática se restringiu à regularização fundiária de pequenos produtores já estabelecidos e à instalação de assentamentos em áreas marginais ou de menor interesse econômico direto para o agronegócio. A ênfase recaía na colonização de



fronteiras agrícolas e em áreas de pouca aptidão produtiva ou distantes dos circuitos de capital, como a Amazônia Legal, estratégia que buscava esvaziar os focos de tensão social no Sul e Sudeste sem confrontar as elites agrárias.

O papel do INCRA, portanto, era o de administrar o conflito, e não o de resolvê-lo pela raiz. O instituto agiu para institucionalizar a luta, canalizando a pressão dos movimentos sociais para dentro dos limites burocráticos e jurídicos do Estado. Ao fazer isso, cumpria-se o objetivo de modernização conservadora: garantir o avanço do latifúndio capitalista e rentável (impulsionado pela Revolução Verde), enquanto se concedia terra apenas para as populações mais vulneráveis e em locais de baixo valor de mercado. A morosidade dos processos de desapropriação e a crônica falta de recursos para infraestrutura e assistência técnica (ATER) nos assentamentos eram, em grande parte, reflexos dessa função histórica de limitar e desmobilizar a luta, e não de efetivar a justiça agrária. Essa conjuntura revela a natureza fundamentalmente conservadora da política, cuja prioridade sempre foi a estabilidade do sistema e a manutenção da ordem fundiária, e não a reforma radical da estrutura agrária do país.

Apesar de suas contradições, a experiência do INCRA consolidou uma estrutura estatal de gestão fundiária que seria, posteriormente, reinterpretada pela Constituição de 1988. A inclusão da função social da propriedade como princípio jurídico não eliminou as contradições, mas introduziu uma nova legitimidade para a ação redistributiva. O próximo subtópico explora justamente essa dimensão, analisando como o marco constitucional ampliou as possibilidades de intervenção pública e fomentou a criação de territórios de resistência no campo brasileiro.

## **2.2. A Função Social e a Produção de Territórios de Resistência**

Um marco legal significativo que alterou a base de atuação do INCRA, ainda que não sua essência política, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a consagração da função social da terra, o instituto ganhou uma base legal mais sólida para desapropriações de propriedades rurais que não cumprissem os critérios estabelecidos. A Constituição de 1988 estabeleceu um novo referencial jurídico que, em tese, permitia uma intervenção pública mais decisiva na estrutura fundiária, exigindo que a propriedade rural fosse produtiva e respeitasse as leis ambientais e trabalhistas.



Apesar de as limitações práticas persistirem, marcadas pela lentidão burocrática e as disputas judiciais prolongadas que dificultavam a efetividade das desapropriações, o modelo estatal de reforma agrária promoveu, em vários momentos históricos, uma intervenção pública direta na estrutura fundiária. Esta intervenção, ainda que de forma insuficiente e frequentemente descontinuada, representava uma ruptura institucional com o latifúndio. O simples ato de desapropriar por interesse social, com base na Constituição, mesmo que limitado, carregava o simbolismo de que a terra possuía um valor social superior ao seu valor de mercado.

Nessa perspectiva, o modelo estatal, apesar de ineficaz em diversos aspectos, ainda operava sob a lógica de um Estado redistribuidor e reconhecia a terra como bem público de valor social. Essa concepção era fundamental, pois, mesmo nos marcos conservadores da contenção, o modelo representava a possibilidade de criar territórios de resistência. Nesses assentamentos, os camponeses puderam construir outra lógica de produção e sociabilidade. Como argumenta o geógrafo Bernardo Mançano Fernandes (2000), embora a reforma agrária nunca tenha sido uma política de transformação estrutural, ela possibilitava a criação de espaços geográficos onde o campesinato podia exercer oposição à lógica hegemônica do capital e do agronegócio. Tal intervenção favoreceu a constituição de espaços baseados na solidariedade, na coletividade e na organização política, muitos dos quais se converteram em polos de agroecologia, educação do campo e economia solidária. O valor dessa intervenção, portanto, reside na sua capacidade de gerar uma territorialidade alternativa àquela imposta pela modernização conservadora.

Apesar dos avanços jurídicos e simbólicos trazidos pelo modelo estatal, suas limitações estruturais — como a morosidade dos processos, a falta de financiamento contínuo e a ausência de integração com outras políticas públicas — criaram um vácuo institucional que foi gradualmente ocupado por propostas de cunho neoliberal. Nesse contexto, emergiu o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), apresentado como alternativa “moderna” e “eficiente”, mas que, na prática, reconfigura o papel do Estado e redefine o acesso à terra sob a lógica de mercado.

No entanto, as fragilidades do modelo estatal — a morosidade administrativa, a limitação orçamentária e a falta de integração com outras políticas públicas — criaram brechas para o avanço de uma nova proposta. Sob o discurso da eficiência e da



descentralização, o Estado brasileiro aderiu a uma racionalidade de mercado que redefiniu as bases da reforma agrária. É nesse cenário que emerge o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), cuja concepção neoliberal representa uma inflexão decisiva na trajetória da política agrária brasileira.

### **3. A INFLEXÃO NEOLIBERAL: O MODELO FINANCIADO (PNCF)**

#### **3.1. Origens no Banco Mundial e a Racionalidade de Mercado**

A concepção jurídica da função social da propriedade, prevista no artigo 186 da Constituição Federal, é central para compreender a legitimidade da intervenção estatal na estrutura fundiária. Autores como José Afonso da Silva (2010) e Eros Roberto Grau (1996) ressaltam que a função social é um princípio limitador do direito de propriedade, subordinando-o ao interesse coletivo. No entanto, a aplicação prática desse princípio tem sido sistematicamente enfraquecida pela racionalidade de mercado introduzida pelo PNCF.

O advento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) marcou uma inflexão significativa na trajetória da política agrária. Sua gênese remonta à década de 1990, quando surgiu como um projeto-piloto fortemente vinculado às diretrizes do Banco Mundial (inicialmente denominado Cédula da Terra). Essa origem já sinalizava uma profunda mudança de racionalidade, distanciando-se do paradigma de justiça social e alinhando-se às teses neoliberais internacionais que advogavam pela substituição da reforma agrária clássica, baseada no conflito e na desapropriação, por mecanismos de mercado. (Sauer, 2006).

Como analisa Harvey (2008), o neoliberalismo promoveu uma reconfiguração global das políticas estatais, transformando direitos sociais em oportunidades de mercado e redefinindo o papel do Estado como agente de gestão financeira, e não de redistribuição. Essa lógica se reflete claramente no PNCF, que converte a terra — antes um direito coletivo — em mercadoria acessível apenas mediante endividamento, institucionalizando a racionalidade de mercado no campo brasileiro.

O PNCF se consolidou, a partir dos anos 2000, como política pública permanente no Brasil. Sua proposta central alterou radicalmente o paradigma: em vez de a terra ser distribuída pelo Estado por meio da desapropriação de latifúndios improdutivos, ela passa a ser adquirida diretamente pelos trabalhadores rurais, que se responsabilizam por negociar com os proprietários e assumem o financiamento da compra, utilizando recursos subsidiados. Essa nova regra de acesso à terra transforma o conflito em um negócio mediado pelo crédito.



Essa configuração desloca radicalmente o papel do Estado, que deixa de ser um agente redistributivo para atuar como mero financiador e garantidor de crédito. A lógica de mediação estatal baseada na função social da terra é, dessa forma, substituída por uma racionalidade de mercado. Nesse novo arranjo institucional, a terra deixa de ser vista primariamente como um bem público de valor social e se consolida como um bem privado acessível apenas àqueles que puderem arcar com seu custo futuro. Esta transição representa a institucionalização de uma política que transfere ao agricultor familiar os ônus de uma questão que é estruturalmente pública, inaugurando a era da financeirização da questão agrária no Brasil.

A análise das origens do PNCF evidencia que o programa nasce sob forte influência internacional e dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado. Mas seus desdobramentos ultrapassam o campo técnico ou administrativo: eles alteram a própria essência da reforma agrária, transformando um direito histórico em uma relação de crédito. O próximo subtópico aprofunda essa questão ao discutir as rupturas paradigmáticas que o modelo financiado impõe à luta pela terra.

### **3.2. A Financeirização e as Rupturas Paradigmáticas da Luta pela Terra**

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é um projeto coerente com os princípios do neoliberalismo, ao recusar o papel redistributivo do Estado e transferir para o mercado a resolução de um problema historicamente público (Oliveira, 2009). Sob o discurso de eficiência e modernização, o programa despolitiza a luta pela terra, rompe com a tradição redistributiva da reforma agrária e naturaliza a individualização de um conflito que, historicamente, sempre foi coletivo.

Ao colocar nas mãos dos agricultores familiares a responsabilidade pela compra e gestão da terra, o Estado transfere também o risco de inadimplência, improdutividade e exclusão justamente para os sujeitos mais vulneráveis do campo. Essa configuração representa mais do que uma mudança operacional: trata-se de uma ruptura paradigmática na política agrária brasileira.

O modelo financiado substitui pilares históricos da reforma agrária ao transformar o direito em dívida, convertendo o acesso à terra em um contrato de crédito que impõe ônus ao agricultor familiar. Substitui também a função social da terra pela sua função mercantil, ao tratá-la como um bem financeiro e não como um direito coletivo. Além disso, desloca a luta



coletiva para a negociação privada, transferindo a ação política dos movimentos sociais para a esfera individual do endividamento e da gestão isolada da terra.

Essas mudanças evidenciam a consolidação de uma lógica financeira no campo, em que a terra deixa de ser um instrumento de justiça social para se tornar um ativo de mercado. A financeirização da reforma agrária, portanto, redefine não apenas o papel do Estado, mas também o próprio sentido da luta camponesa no Brasil contemporâneo.

Essas transformações não se limitam ao plano econômico ou jurídico — elas se projetam sobre o território. Cada modelo produz um tipo de espacialidade: o INCRA, uma territorialidade coletiva, e o PNCF, uma territorialidade individualizada. A partir dessa perspectiva, torna-se essencial compreender como essas políticas se materializam geograficamente e quais formas de organização social e produtiva emergem em cada caso. É o que se examina na análise geográfica e territorial das implicações, a seguir.

#### **4. ANÁLISE GEOGRÁFICA E TERRITORIAL DAS IMPLICAÇÕES**

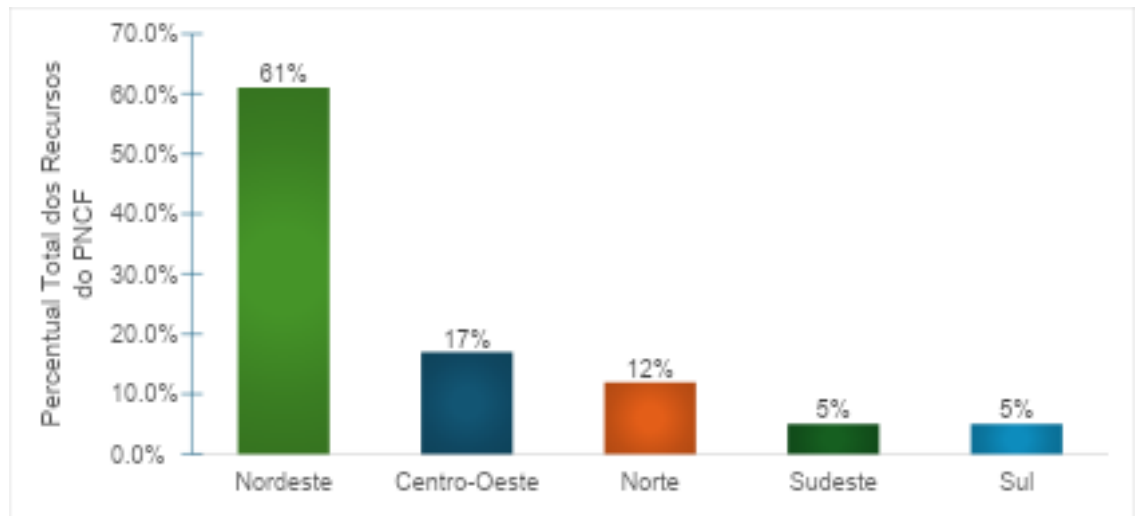
A reforma agrária não pode ser compreendida apenas como um cálculo econômico de redistribuição de hectares, tampouco como um mero processo burocrático. Ela é, fundamentalmente, uma disputa por territorialidade e um processo de produção de território. A análise geográfica da política agrária revela que os modelos estatal (INCRA) e financiado (PNCF) não apenas distribuem terra, mas promovem a formação de territórios distintos, cada um carregando uma lógica social, política e econômica antagônica. O território, aqui entendido como o espaço geográfico onde se materializam relações de poder, memória, cultura e soberania alimentar, é o palco onde as rupturas paradigmáticas se tornam concretas.

Enquanto o modelo INCRA, em seu ideal de Estado redistribuidor, tende a gerar uma territorialidade baseada na organização coletiva, o modelo PNCF, regido pela lógica da dívida, induz a uma territorialidade de caráter fragmentado. A escolha do modelo, portanto, define qual projeto de território será implantado: se um espaço de resistência camponesa ou um espaço de subordinação financeira. Essa diferença pode ser observada na Figura 2, que ilustra como os dois programas se materializam de forma distinta no espaço geográfico. A figura evidencia a concentração das operações do PNCF em regiões historicamente mais vulneráveis, em contraste com a atuação mais ampla e redistributiva do INCRA, reforçando a ideia de que cada modelo produz formas próprias de territorialização. Assim, é na materialização espacial dessas políticas que se dimensionam as consequências sociais e



econômicas da substituição do direito pela dívida, uma vez que a forma de acesso e gestão da terra determina a cooperação, o tipo de produção agrícola e a própria sobrevivência política dos beneficiários.

Figura 2: Distribuição Regional dos Recursos do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Brasil (2002-2012) e Contraste com a Territorialidade Histórica do INCRA



Fonte: Elaboração própria a partir de dados históricos do INCRA (INCRA 2025) e análise sobre a distribuição de recursos do PNCF (IPEA, 2015).

A distribuição concentrada dos recursos do PNCF no Nordeste (maioria das operações) ilustra a inserção do modelo de Reforma Agrária de Mercado em áreas de alta vulnerabilidade econômica e maior fragilidade fundiária, em contraposição à expansão mais difusa do modelo INCRA (histórico) em regiões de fronteira e Amazônia Legal.

Essa perspectiva é coerente com as abordagens da Geografia Agrária contemporânea, que compreende o território como produto das relações de poder, resistência e identidade (Fernandes, 2008; Ferreira et.al, 2017). Segundo Ferreira et. al (2017), a reforma agrária é também um processo de reterritorialização simbólica, no qual o espaço se converte em instrumento de autonomia política e cultural do campesinato.

#### 4.1. Territorialidade da Resistência (INCRA)

O modelo estatal de reforma agrária, apesar de ser frequentemente ineficaz e de atuar historicamente como uma política de contenção de conflitos, revelou-se um catalisador para a produção de espaços de emancipação. O modelo do INCRA, mesmo com suas limitações



operacionais, a precariedade da assistência técnica, e as disputas judiciais prolongadas, favoreceu a constituição de territórios de resistência.

Esta capacidade de resistência deriva do fato de que o processo de acesso à terra, mediado pelo INCRA, envolvia, via de regra, a mobilização e a luta coletiva dos movimentos sociais. Essa luta imprime no território uma marca de solidariedade, na coletividade e na organização política. O assentamento, ao ser conquistado, torna-se um palco geográfico onde "os camponeses pudessem construir outra lógica de produção e sociabilidade". O modelo estatal, portanto, permitiu a construção de uma territorialidade alternativa ao domínio do capital agrário.

Esses territórios de resistência se manifestam em múltiplas dimensões:

- Social e Política: A organização comunitária e a necessidade de luta por políticas públicas estruturantes (como crédito e infraestrutura) reforçam a organicidade e a identidade coletiva.

- Econômica e Ecológica: Muitos assentamentos, aproveitando a terra como um bem público de valor social, tornaram-se pólos de agroecologia, educação do campo e economia solidária. Nesses espaços, a lógica de produção visa a soberania alimentar e a reprodução da vida camponesa, em oposição à monocultura e à alta dependência de insumos do agronegócio.

Em última análise, a intervenção estatal, ao promover a desapropriação ainda que de forma insuficiente, operava sob a lógica de um Estado redistribuidor, possibilitando que a terra fosse um fator de organização social e não apenas uma mercadoria, como ocorre no modelo financiado.

Se os assentamentos do INCRA revelam o potencial da reforma agrária em construir espaços de autonomia e cooperação, o modelo do PNCF demonstra o movimento inverso: a fragmentação e a vulnerabilidade dos sujeitos do campo diante da lógica financeira. A seguir, o foco recai sobre essa segunda forma de territorialidade — a territorialidade da fragmentação — que ilustra como a financeirização redefine o espaço agrário e enfraquece as bases coletivas do campesinato.

#### **4.2. Territorialidade da Fragmentação (PNCF)**

Em acentuado contraste com a potencialidade organizativa dos assentamentos do INCRA, os projetos do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) geram uma



territorialidade de fragmentação. Esses projetos são integralmente inseridos na lógica do financiamento e da individualização, o que tem consequências diretas na organização espacial e social do campo. Ao assumirem a dívida pela compra da terra, os beneficiários do PNCF são transformados em agentes isolados dentro de um mercado desigual, onde a sobrevivência depende primariamente do sucesso econômico individual.

A consequência imediata é a formação de territórios fragmentados, que apresentam características de baixa cooperação, pouca organicidade e alta vulnerabilidade econômica. Diferentemente do modelo estatal, onde a terra é um bem coletivo conquistado pela luta, no PNCF a terra é um bem privado adquirido por meio de um contrato de crédito. Esta racionalidade de mercado desestimula a solidariedade e a criação de redes sociais e produtivas robustas. A ausência de políticas territoriais estruturantes agrava drasticamente esse cenário, reforçando o isolamento dos camponeses e transferindo a eles o risco de inadimplência e improdutividade. O modelo financiado, ao substituir o direito pela dívida, coloca o agricultor familiar o sujeito mais vulnerável do campo sob constante pressão financeira.

Portanto, a análise geográfica da reforma agrária demonstra que o que está em jogo é muito mais do que a posse física de um lote. A reforma agrária, em sua essência, não é apenas uma política de acesso à terra, mas sim uma profunda disputa por territorialidade, memória, cultura e soberania alimentar. Enquanto o modelo INCRA favorece a construção de uma territorialidade de resistência, focada na vida e na produção autônoma, o PNCF impõe uma territorialidade de subordinação ao mercado, onde a memória da luta é substituída pela negociação privada e o risco de exclusão é internalizado pelo camponês.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a análise evidencia que a coexistência histórica entre o modelo estatal (INCRA) e o modelo financiado (PNCF) não pode ser interpretada como uma complementação estratégica, mas sim como uma tensão insolúvel entre paradigmas opostos de política pública.

A comparação entre os dois modelos evidencia diferenças estruturais profundas. Enquanto o modelo estatal (INCRA) ancora-se na concepção de terra como direito social e instrumento de justiça agrária, o modelo financiado (PNCF) baseia-se na lógica de mercado e do crédito individual. No primeiro, o Estado atua como agente redistributivo, promovendo



desapropriações e reconhecendo a função social da propriedade; no segundo, o Estado assume papel de financiador, transferindo ao agricultor familiar o risco e a responsabilidade pela compra da terra. Em termos de territorialidade, o INCRA favorece a criação de espaços de resistência e solidariedade camponesa, enquanto o PNCF induz à fragmentação social e financeira, transformando o direito em dívida e a cooperação em competição. Assim, os modelos expressam não apenas diferentes instrumentos administrativos, mas paradigmas opostos de política agrária e de concepção de Estado.

A tese central do artigo, que buscou discutir as continuidades e rupturas entre esses modelos, encontra sua resposta na constatação de que, embora existam continuidades operacionais críticas, as rupturas são de natureza estrutural e conceitual. As continuidades residem nas falhas crônicas do Estado brasileiro, manifestadas nas limitações operacionais, na precariedade da assistência técnica, na dificuldade de acesso ao crédito e na ausência de uma política rural integrada em ambos os modelos.

Contudo, são as rupturas que definem a trajetória da questão agrária recente. O PNCF, surgindo sob a influência do Banco Mundial, consolidou a financeirização da reforma agrária. Essa política representa uma substituição do Estado como agente transformador pela lógica financeira, com impactos sociais e territoriais profundos. O modelo, disfarçado sob o discurso de agilidade, promove a despilitização da luta pela terra, rompendo com a tradição redistributiva.

A maior ruptura paradigmática é que o PNCF, substitui o direito (à terra, amparado na função social) pela dívida (o financiamento assumido individualmente pelo camponês), substitui a função social da terra pela função mercantil. e substitui a luta coletiva pela negociação privada.

Ao transferir o risco de inadimplência, improdutividade e exclusão para o agricultor familiar o sujeito mais vulnerável do campo, o PNCF materializa uma territorialidade de fragmentação, contrastando com os territórios de resistência e solidariedade favorecidos pelo modelo INCRA. O resultado é a subordinação do campesinato à lógica financeira, comprometendo a possibilidade de construir territorialidades autônomas e de alcançar a soberania alimentar.

Reverter essa tendência exige a retomada de um projeto nacional de reforma agrária, fundado inequivocamente na justiça social e na soberania alimentar. Para tanto, é preciso



recuperar o papel do Estado como agente redistribuidor, fortalecer os movimentos sociais como interlocutores legítimos da demanda por terra, e integrar as políticas de acesso à terra com educação, saúde, crédito, agroecologia e infraestrutura, reconhecendo a reforma agrária como uma disputa contínua por territorialidade, memória, cultura e soberania alimentar.

Assim, repensar a reforma agrária sob uma perspectiva contemporânea exige integrar o debate sobre soberania alimentar e agroecologia com políticas de educação do campo e planejamento territorial participativo. A retomada de um projeto nacional de reforma agrária precisa estar alinhada aos princípios da sustentabilidade, da justiça social e da valorização do conhecimento camponês como patrimônio cultural e ambiental.

**Palavras-chave:** Estrutura agrária, Financeirização, Territorialidades rurais, Políticas públicas, Estado e mercado

## REFERÊNCIAS

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária: conflito, campo e território**. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini; SILVA, Rosilene Gonçalves da; SILVA, Franciele Alves da. A territorialização camponesa e do agronegócio no Norte de Minas: algumas leituras preliminares. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, v. 97, p. 21–41, 2017. Disponível em:

<https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/download/1009/913/2491>. Acesso em: 5 nov. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IMAFLORA. **Estudo mostra o mapa da desigualdade da distribuição de terras no Brasil. Atlas da Agropecuária Brasileira**, 2020.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA.

**Relatórios de gestão e dados da reforma agrária**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra>. Acesso em: 18 jul. 2025.



IPEA. Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): uma avaliação de seus impactos regionais. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 11, 2015.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Documentos de gestão e avaliação do PNCF**. Disponível em:

<https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-nacional-de-credito-fundiario>. Acesso em: 18 jul. 2025.

NAVARRO, Zander. Reforma agrária no Brasil: o que é e para que serve? **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 223–239, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O significado político do crédito fundiário e os riscos da financeirização da reforma agrária no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 30, n. 2, p. 415–446, 2009.

SAUER, Sérgio. Política de reforma agrária no Brasil: limites e perspectivas. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 9, n. 8, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**: uma análise histórica e política. São Paulo: Atual, 2005.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é?** — Índice de Gini. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. 1, n. 4, 1 nov. 2004. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048%3Acatid%3D28&](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048%3Acatid%3D28&). Acesso em: 3 nov. 2025.