



TERRITORIALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA EM MINAS GERAIS – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROJETOS DO INCRA E PNCF

Édipo Alves Lacerda¹

George Saymon Silva de Freitas²

Fábyo Henrique Rabelo Feitosa³

TRABALHO ACADÊMICO (X)

RELATO DE EXPERIÊNCIA ()

INTRODUÇÃO

A estrutura fundiária brasileira foi moldada sob uma lógica de concentração e exclusão social desde o período colonial. Essa estrutura histórica reflete o processo de colonização descrito por Prado Júnior (2000), no qual a ocupação do território brasileiro ocorreu de forma voltada à exportação e à concentração da propriedade, configurando um modelo agrário dependente e excludente desde suas origens. A implantação das capitânicas hereditárias e do sistema de sesmarias consolidou um padrão de apropriação privada da terra que beneficiava poucos, perpetuando desigualdades que ainda se fazem presentes.

A Lei de Terras de 1850, ao estabelecer a compra como única forma de acesso à propriedade, impediu o ingresso de camponeses pobres e ex-escravizados na posse da terra, transformando-a definitivamente em mercadoria. Esse processo expressa o que Marx (2011) denominou de transformação da terra em um meio de acumulação capitalista, pela subordinação do trabalho e da natureza à lógica do valor de troca. Nesse sentido, a propriedade fundiária deixa de ter apenas função social e passa a integrar o circuito da valorização do capital. Martins (1986), destaca ainda, que a terra passou a ser “o elemento central da dominação no campo brasileiro”, configurando um sistema agrário em que o poder político e econômico se confundem na posse fundiária.

Essa herança colonial estruturou um modelo agrário baseado na grande propriedade, no trabalho subordinado e na exclusão camponesa. A concentração da terra não apenas definiu as

¹ Graduado em Agronomia. Graduando em Geografia Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros, edipo.lacerda@edu.unimontes.br

² Graduado em Direito, Graduando em história Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros george.freitas@edu.unimontes.br

³ Graduado em Direito, Graduando em História Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros academicofabyorabelo@gmail.com



bases da economia agrária, mas também moldou as relações sociais e políticas no meio rural. Oliveira (1999) observa que o território brasileiro foi apropriado “sob a lógica da propriedade privada e do monopólio da terra”, resultando em um campo marcado pela desigualdade e pelo conflito. A persistência desse modelo fundiário, mesmo após a abolição da escravidão e a transição republicana, demonstra a força das estruturas históricas que sustentam o poder agrário no Brasil.

Com o Estatuto da Terra de 1964, buscou-se redefinir o papel social da propriedade e estabelecer instrumentos de redistribuição fundiária. No entanto, a efetivação da reforma agrária permaneceu limitada, sendo em grande medida capturada por interesses econômicos ligados à modernização agrícola. Ramos Filho (2019) aponta que, apesar do avanço jurídico, “a política agrária pós-1964 não rompeu com a lógica concentradora, pois continuou subordinada à racionalidade do capital”. O Estado, nesse contexto, passou a atuar mais como mediador da expansão do agronegócio do que como promotor da democratização da terra.

A partir da década de 1980, com o surgimento de movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a luta pela reforma agrária ganhou nova centralidade política e simbólica. Esses movimentos trouxeram à tona a questão da terra como direito social e como base da cidadania rural. Fernandes (2000) argumenta que a territorialização do campesinato é uma forma de resistência à hegemonia do capital, na medida em que os assentamentos rurais expressam “territórios de autonomia e recriação da vida camponesa”. Assim, a reforma agrária passa a ser compreendida não apenas como redistribuição fundiária, mas como projeto de reconfiguração territorial e social do campo brasileiro.

Nas últimas décadas, entretanto, emergiu uma nova modalidade de acesso à terra, alinhada às políticas neoliberais de flexibilização do papel do Estado: a chamada reforma agrária de mercado. Por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), o Estado transfere ao mercado a função de mediar o acesso à terra, substituindo a desapropriação por mecanismos de financiamento. Para Ramos Filho (2021), esse modelo representa “uma inflexão na política agrária brasileira, pois desloca o foco da função social da propriedade para a lógica do crédito e da dívida rural”. A terra, nesse cenário, permanece como mercadoria, e o camponês é transformado em devedor do próprio processo de acesso fundiário.

A coexistência entre o modelo tradicional de reforma agrária, conduzido pelo INCRA, e o modelo de mercado, promovido pelo PNCF, revela as contradições do campo brasileiro contemporâneo. Enquanto o primeiro mantém o caráter de redistribuição estatal, baseado na



desapropriação de latifúndios improdutivos, o segundo expressa uma política de descentralização e privatização do acesso à terra. Veiga (1991) ressalta que essas políticas refletem a tensão entre dois projetos distintos de desenvolvimento: um voltado à justiça social e outro à eficiência econômica. Essa dualidade revela, portanto, que a questão agrária no Brasil continua sendo um campo de disputa entre interesses do capital e demandas históricas do campesinato.

No caso de Minas Gerais, essas políticas se materializam em diferentes formas de ocupação e uso do território, revelando a diversidade de arranjos fundiários e produtivos criados a partir de cada modalidade de assentamento. As experiências vinculadas ao INCRA e ao PNCF permitem observar não apenas as diferenças institucionais e econômicas entre os programas, mas também suas implicações sociais e territoriais. Como observa Ramos Filho (2020), “a análise dos assentamentos rurais possibilita compreender como distintas racionalidades de política pública se territorializam e reconfiguram o espaço agrário”.

A pesquisa delimita sua análise ao período entre 2006 e 2025, correspondendo à fase de reestruturações institucionais da política agrária brasileira, marcada pela alternância entre expansão e retração das ações do INCRA, bem como pela consolidação e posterior reformulação do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Esse recorte temporal permite observar: (a) o ciclo de fortalecimento dos assentamentos vinculados ao INCRA no contexto de redemocratização e de institucionalização da política territorial (2006–2014); (b) a inflexão neoliberal e o enfraquecimento orçamentário e administrativo do órgão nos anos seguintes (2015–2022); e (c) a recente retomada da agenda da reforma agrária a partir de 2023. Assim, a escolha do período está fundamentada na necessidade de compreender como mudanças políticas e econômicas condicionaram a territorialização diferenciada da reforma agrária em Minas Gerais.

Assim, compreender a coexistência desses dois modelos de acesso à terra é fundamental para refletir sobre os limites e as possibilidades da reforma agrária no Brasil contemporâneo. A investigação das experiências mineiras, em particular, oferece subsídios para entender de que forma as políticas públicas moldam o território e impactam as condições de vida dos agricultores familiares. Mais do que discutir a eficácia administrativa dos programas, trata-se de analisar seus sentidos políticos, suas contradições e seus efeitos sobre a justiça social e a democratização da terra no país.

REFORMA AGRÁRIA TRADICIONAL E REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO



A questão agrária brasileira constitui uma das expressões mais persistentes das desigualdades sociais e territoriais do país. Suas raízes remontam ao período colonial, quando a distribuição de sesmarias consolidou um padrão concentrador de propriedade da terra, em benefício de uma elite agrária. Desde então, a estrutura fundiária brasileira se caracteriza pela coexistência de grandes latifúndios improdutivos e pequenas propriedades familiares, estas últimas frequentemente marginalizadas pelas políticas públicas e pelas dinâmicas de mercado. A persistência dessa desigualdade é o ponto de partida para a compreensão dos diferentes modelos de reforma agrária implementados no Brasil. Como analisa Oliveira (1991), a questão agrária deve ser entendida a partir da luta de classes no campo, na qual a disputa pela terra expressa o conflito entre o capital e o trabalho, mediado historicamente pelo Estado. A geografia das lutas no campo revela, assim, que o território é resultado das contradições sociais e políticas que estruturam o espaço agrário brasileiro.

Nesse contexto, a reforma agrária surge como um instrumento político e social voltado à democratização do acesso à terra e à correção das distorções históricas da estrutura fundiária. No entanto, a forma como o Estado brasileiro tem conduzido essa política variou ao longo do tempo, acompanhando as transformações econômicas e ideológicas de cada período histórico. Assim, é possível identificar duas principais modalidades de reforma agrária: a reforma agrária tradicional, conduzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e a reforma agrária de mercado, operacionalizada pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

A coexistência desses dois modelos expressa concepções distintas de desenvolvimento rural e de papel do Estado. Enquanto a reforma agrária tradicional está associada a uma lógica redistributiva e de justiça social, a reforma de mercado insere-se em um contexto neoliberal, priorizando mecanismos de mercado e a redução da intervenção estatal. Essa diferença de fundamentos ideológicos e operacionais reflete projetos antagônicos de sociedade e de território.

A reforma agrária tradicional, consolidada a partir do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), parte do princípio da função social da propriedade, estabelecendo que toda terra deve cumprir uma finalidade produtiva, ambiental e social. Sob essa perspectiva, o Estado assume papel central e ativo, promovendo a desapropriação de latifúndios improdutivos e sua redistribuição para famílias sem terra. Como explica Oliveira (2001), esse modelo entende a terra como um bem social e coletivo, e não como mera mercadoria, reafirmando o direito à terra como direito à vida e à dignidade.



De acordo com Fernandes (2000), a reforma agrária tradicional possui também um caráter territorial e político, na medida em que o assentamento de famílias camponesas representa a criação de novos espaços de resistência e de produção social. Para o autor, “a luta pela terra é, ao mesmo tempo, uma luta pelo território e pela reconstrução da vida camponesa”, evidenciando que a reforma agrária não se resume à distribuição de parcelas de terra, mas à construção de novas territorialidades baseadas na solidariedade e na cooperação.

Os assentamentos criados pelo INCRA são, portanto, espaços de reterritorialização camponesa, onde se buscam novas formas de sociabilidade, de trabalho e de organização coletiva. Apesar das limitações estruturais, orçamentárias e burocráticas enfrentadas por esses assentamentos, eles têm desempenhado papel fundamental na reprodução social do campesinato, na produção de alimentos e na preservação de práticas culturais tradicionais.

Em contrapartida, a reforma agrária de mercado surge no Brasil na década de 1990, durante o processo de reestruturação neoliberal do Estado, sob forte influência de organismos internacionais como o Banco Mundial. Nesse contexto, a intervenção estatal direta é substituída por mecanismos de mediação financeira e mercantil, baseados em contratos de compra e venda voluntária de terras. Assim, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é criado como alternativa à desapropriação, propondo um modelo “menos conflituoso” e “mais eficiente” sob a ótica econômica.

Contudo, conforme ressalta Ramos Filho (2019), esse modelo representa uma transferência de responsabilidades: o Estado deixa de ser o agente central da redistribuição fundiária e o beneficiário passa a ser tomador de crédito, assumindo dívidas de longo prazo para adquirir a terra. Dessa forma, a política pública que deveria garantir direitos se transforma em instrumento de endividamento, inserindo a lógica da financeirização no campo. O resultado é a conversão da terra em mercadoria e do camponês em devedor.

Outra distinção importante apontada por Ramos Filho (2020) é a individualização das relações de produção e propriedade. Nos projetos financiados pelo PNCF, há uma fragmentação das formas de cooperação e de organização política dos agricultores, o que enfraquece a ação coletiva e a capacidade de resistência social. Essa individualização tende a isolar os beneficiários e a reproduzir relações de dependência, dificultando a consolidação de práticas comunitárias típicas dos assentamentos tradicionais.

Além disso, a reforma agrária de mercado reproduz desigualdades regionais, pois tende a favorecer áreas de menor conflito fundiário, onde o valor das terras é mais acessível e as negociações são mais simples. Regiões historicamente marcadas por lutas sociais e



concentração fundiária — como o Nordeste e o Centro-Oeste — acabam sendo preteridas, enquanto áreas periféricas recebem maior atenção, ainda que com menor impacto social.

Do ponto de vista territorial, Ramos Filho (2011; 2019) destaca que o PNCF promove uma territorialização subordinada do campesinato, pois os beneficiários acabam integrados às cadeias produtivas do agronegócio de forma dependente. Nesse sentido, o território deixa de ser um espaço de emancipação e passa a se configurar como espaço de reprodução do capital, o que o autor denomina de “territorialização do capital no campo”. Essa dinâmica contrasta fortemente com os assentamentos do INCRA, que, apesar de suas dificuldades, oferecem maior autonomia produtiva e possibilidade de organização social.

Oliveira (2007) reforça essa crítica ao afirmar que o modelo de mercado constitui uma “contrarreforma agrária”, pois mantém intacta a estrutura concentrada da propriedade e desloca o foco da luta pela terra para o âmbito da negociação econômica. A reforma deixa de ser um instrumento de transformação social e passa a ser um mecanismo de adaptação do campesinato à lógica do mercado.

Na mesma linha, Fernandes (2010) argumenta que a coexistência entre os dois modelos revela a disputa entre duas concepções antagônicas de território: uma que busca a emancipação camponesa, a democratização da terra e a construção de novos espaços de vida; e outra que subordina o campo às exigências da acumulação capitalista e à financeirização da terra. Essa tensão expressa o conflito entre o território da resistência e o território do capital.

Portanto, a análise comparativa entre os modelos de reforma agrária permite compreender que a disputa entre a reforma tradicional e a reforma de mercado é, essencialmente, uma disputa entre projetos de campo e de sociedade. Enquanto o modelo tradicional busca afirmar o território como espaço de cidadania, solidariedade e produção coletiva, o modelo de mercado o reduz a um ativo econômico, regulado pela lógica da rentabilidade.

Em ambas as modalidades, o território assume papel central como espaço de materialização das contradições do capitalismo agrário brasileiro. No entanto, é na reforma agrária tradicional que se manifesta, ainda que de forma limitada, a possibilidade de transformação estrutural, baseada na justiça social e na soberania alimentar. Já a reforma agrária de mercado representa a continuidade da dominação fundiária, revestida de um discurso de eficiência e modernização.

Em síntese, compreender a coexistência desses dois modelos é compreender também a disputa política em torno do papel do Estado, da função da terra e da própria concepção de



desenvolvimento rural no Brasil. Mais do que uma questão técnica ou administrativa, a reforma agrária é uma questão de projeto de país — entre um campo subordinado ao capital e um campo construído pela resistência e pela autonomia camponesa.

METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, apoiada por dados quantitativos descritivos, com o objetivo de compreender as dinâmicas territoriais e temporais da reforma agrária em Minas Gerais, considerando a coexistência de dois modelos distintos: o tradicional, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e o de mercado, operacionalizado pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Essa combinação de abordagens buscou integrar a análise interpretativa das políticas públicas e das transformações espaciais com a objetividade dos dados numéricos e cartográficos, permitindo uma leitura mais abrangente da realidade agrária mineira.

A adoção da abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de captar os significados, as contradições e as particularidades dos processos territoriais em curso nos assentamentos rurais. Como destaca Minayo (2001), a pesquisa qualitativa é fundamental para compreender fenômenos sociais em profundidade, considerando o contexto histórico, político e simbólico no qual se inserem. Assim, mais do que mensurar resultados, buscou-se interpretar a lógica das políticas de acesso à terra e seus efeitos sobre a reorganização do território e as formas de reprodução social do campesinato.

O apoio em dados quantitativos teve como finalidade subsidiar a análise interpretativa, fornecendo uma base empírica sólida sobre a distribuição espacial e temporal dos assentamentos. Foram identificados e mapeados os assentamentos por município, com base em fontes oficiais disponibilizadas pelo INCRA e pelo PNCF. Essas informações incluíram o número de assentamentos, o quantitativo de famílias beneficiadas e o ano de criação de cada projeto, permitindo traçar uma cronologia da reforma agrária no estado. Os dados foram organizados em planilhas e tratados de forma sistemática, garantindo a consistência e a comparabilidade entre os programas analisados.

Para o tratamento e a visualização espacial das informações, foi utilizado o software QGIS, uma ferramenta de código aberto amplamente empregada em estudos geográficos. O uso desse recurso possibilitou a elaboração de mapas temáticos que representaram a distribuição territorial dos assentamentos rurais, distinguindo as áreas de atuação do INCRA e do PNCF. Essa etapa cartográfica permitiu evidenciar a espacialização das políticas agrárias e suas



XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS

relações com os contextos regionais de conflito e vulnerabilidade fundiária. Como argumenta Andriquetto (2018), o mapeamento é essencial para compreender as dinâmicas territoriais, pois “traduz visualmente as relações de poder e de apropriação do espaço”.

Além da análise espacial, foi realizada uma análise de conteúdo com base em Bardin (2011), a partir da leitura sistemática dos documentos oficiais, relatórios institucionais e publicações relacionadas aos dois programas de reforma agrária. Essa técnica permitiu identificar as categorias centrais que estruturam o discurso e a prática das políticas de acesso à terra, como “redistribuição”, “crédito”, “mercado” e “desenvolvimento rural”. A análise de conteúdo foi complementada pela análise comparativa, que confrontou as lógicas, os objetivos e os resultados de cada modelo de reforma agrária, buscando compreender suas convergências e divergências no contexto mineiro.

A interpretação dos resultados foi orientada por referenciais teóricos que discutem o desenvolvimento desigual e combinado, conforme proposto por Oliveira e Silva (2020), perspectiva que permite compreender a coexistência de formas tradicionais e modernas de uso da terra nos territórios da reforma agrária. Esse referencial teórico foi fundamental para revelar como as políticas públicas reproduzem, no espaço agrário, as contradições do capitalismo brasileiro, em que a modernização tecnológica e a concentração fundiária convivem com práticas camponesas de resistência e solidariedade.

A metodologia também reconheceu a importância das dimensões históricas e regionais no estudo da reforma agrária. A análise temporal permitiu identificar os períodos de maior e menor atuação das políticas de acesso à terra em Minas Gerais, relacionando-os a contextos políticos e econômicos específicos, como os governos de redemocratização e as fases de retração neoliberal. A dimensão espacial, por sua vez, possibilitou observar como os assentamentos se distribuem segundo diferentes realidades regionais — do Norte e Jequitinhonha ao Sul e Triângulo Mineiro — evidenciando contrastes entre áreas de alta concentração fundiária e zonas de pequena agricultura familiar.

Por fim, a estratégia metodológica adotada buscou articular o empírico e o teórico, de modo a compreender o território como expressão material das políticas públicas e das lutas sociais. A leitura crítica dos dados e mapas foi acompanhada por uma reflexão sobre as estratégias de resistência camponesa, as transformações socioespaciais e os limites estruturais da reforma agrária brasileira. Assim, a pesquisa não se restringe à descrição dos assentamentos, mas busca interpretar as relações de poder, os processos de territorialização e as disputas que configuram o campo brasileiro contemporâneo.



XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A atuação do Estado brasileiro no campo evidencia um padrão assimétrico e seletivo de políticas públicas voltadas à terra, refletindo o que Santos (2006) denomina de coexistência de diferentes racionalidades no território. Essa desigualdade se manifesta claramente em Minas Gerais, onde a Reforma Agrária Tradicional, executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e a Reforma Agrária de Mercado, promovida pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), ocupam espaços distintos, revelando formas divergentes de intervenção estatal no espaço rural.

O território mineiro, composto por 853 municípios, apresenta uma expressiva diversidade regional e fundiária. Enquanto o Norte e Nordeste do estado são marcados por pobreza estrutural, fragmentação em pequenas propriedades e fragilidade produtiva, por outro lado o Sul e o Triângulo Mineiro concentram o agronegócio, as cadeias de alta rentabilidade do capital e uma estrutura fundiária profundamente concentrada. Essa desigualdade territorial funda a seletividade das políticas fundiárias: o Estado tende a atuar prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde os conflitos pela terra são mais visíveis, e se recolhe ou utiliza um modelo distinto nas regiões dominadas por grandes empreendimentos rurais. Ademais, essa lógica seletiva não significa ausência de políticas nessas últimas regiões: estudos demonstram que o PNCF também já foi implementado em municípios do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, por meio de projetos de crédito para aquisição de terras pela agricultura familiar (cf. Melo, 2023).

Dessa forma, a realidade revela não tanto uma “ausência” da política fundiária nessas áreas, mas antes a predominância de uma modalidade diferente de intervenção estatal — via crédito fundiário — em contraste com o modelo convencional de assentamento pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Essa distinção sustenta a hipótese do desenvolvimento desigual e combinado: regiões integradas aos circuitos exportadores e de alta concentração fundiária tendem a incorporar políticas agrárias em moldes específicos, enquanto áreas periféricas permanecem sujeitas ao modelo tradicional.

As políticas de assentamento, portanto, materializam o que Harvey (2005) define como desenvolvimento desigual e combinado, em que diferentes tempos e formas de produção coexistem e se articulam de maneira contraditória no espaço. Essa dinâmica reflete o modo como o capitalismo produz e reproduz desigualdades territoriais, permitindo que regiões distintas experimentem ritmos desiguais de modernização e de intervenção estatal.



Nesse sentido, as reflexões de Fernandes (2010) ajudam a compreender que o campo brasileiro é atravessado por diferentes formas de territorialização: de um lado, o território do capital, vinculado à modernização conservadora e à concentração fundiária; de outro, o território camponês, expressão das lutas sociais pela terra e da resistência ao avanço do agronegócio. Essa coexistência de territórios evidencia a fragmentação e a seletividade das políticas agrárias implementadas pelo Estado.

Ao mesmo tempo, Santos (2006) nos lembra que o território é o resultado das múltiplas racionalidades que atuam sobre ele — a racionalidade hegemônica do capital e as racionalidades locais, enraizadas nas práticas sociais e nos modos de vida dos sujeitos que nele habitam. Dessa forma, as políticas de assentamento e de crédito fundiário não apenas distribuem terras, mas produzem diferentes usos do território, expressando disputas entre modelos de desenvolvimento rural.

Por fim, Oliveira (2007) destaca que a reforma agrária no Brasil deve ser compreendida como um processo político e territorial, no qual o Estado desempenha papel central tanto na manutenção das estruturas desiguais quanto na possibilidade de sua transformação. Assim, as ações do INCRA e do PNCF, ao incidirem de maneira diferenciada sobre o território mineiro, revelam a contradição entre a promessa de redistribuição da terra e a reprodução das desigualdades estruturais do campo brasileiro.

O mapeamento das modalidades de reforma agrária em Minas Gerais evidencia que os assentamentos do INCRA concentram-se fortemente nas microrregiões de Januária, Salinas, Taiobeiras, Araçuaí e Montes Claros, áreas inseridas na zona da SUDENE. Já o PNCF mostra atuação mais dispersa, com destaque para os municípios de Patos de Minas, Unai e Bocaiúva, onde a lógica de crédito e financiamento substitui a política de redistribuição.

Figura 1 – Formas de Reforma Agrária em Minas Gerais (Tradicional e de Mercado).

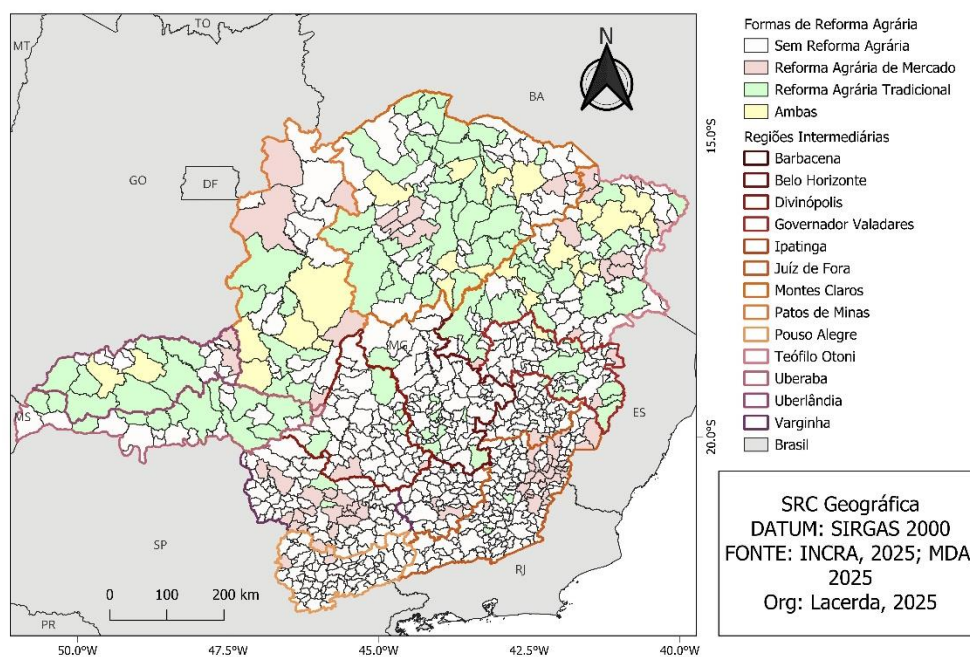


XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIPRA/INCRA e MDA/PNCF, 2025.

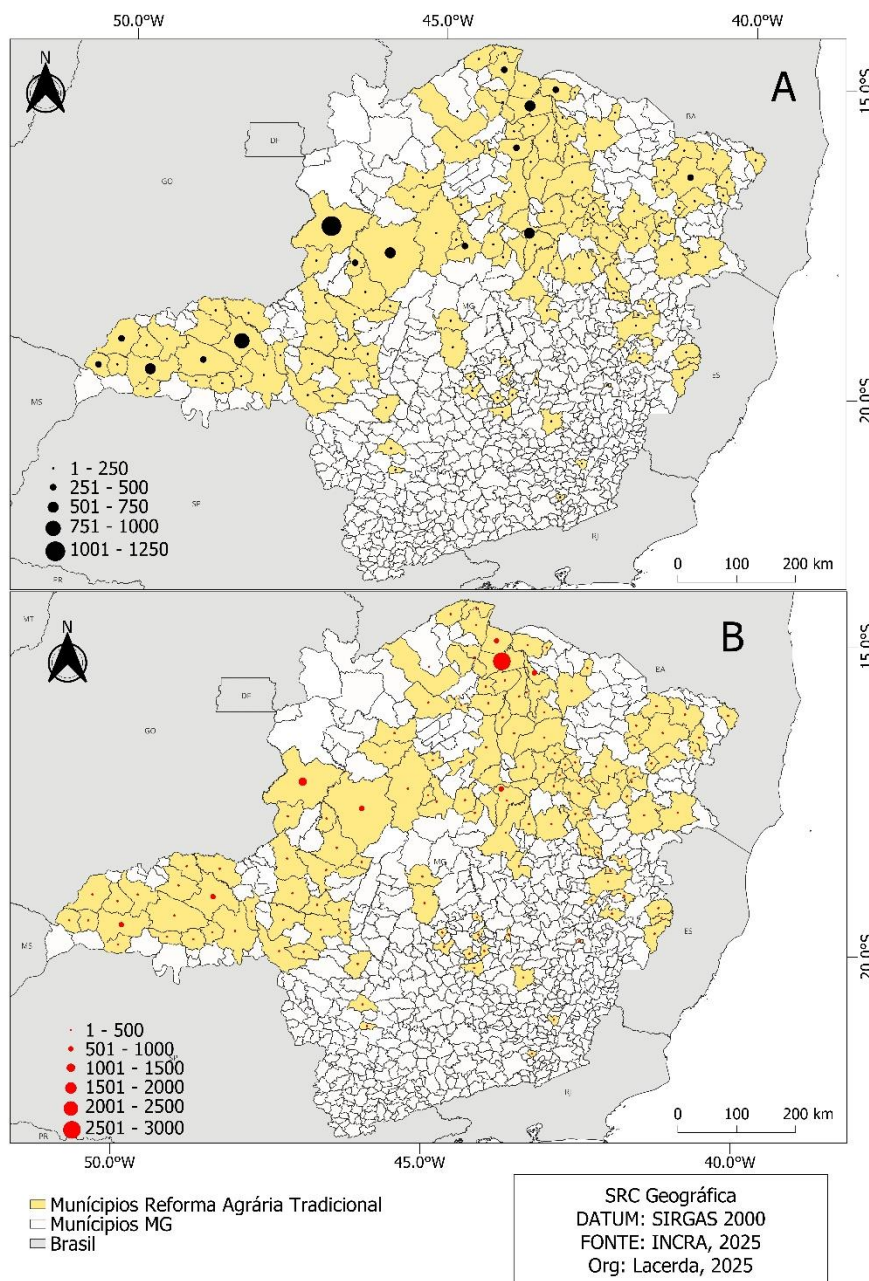
A partir do mapa comparativo, observa-se que o INCRA é mais presente em territórios historicamente marginalizados, enquanto o PNCF atua em áreas intermediárias e de menor conflito. Essa configuração demonstra a coexistência de políticas com objetivos distintos, mas complementares dentro da lógica estatal. Como ressalta Oliveira (2007), trata-se de uma “reforma agrária compensatória”, que não confronta as estruturas de poder fundiário, mas administra a pobreza rural.

A análise dos dados do INCRA (Figura 2) mostra atendimento a 15.545 famílias em 128 municípios mineiros. Esses números, quando espacializados, revelam padrões importantes: A análise dos dados revela uma diferença significativa entre o número de famílias efetivamente assentadas e a capacidade total prevista para cada assentamento. Essa distinção é fundamental para compreender o grau de ocupação e o aproveitamento real das áreas destinadas à reforma agrária, evidenciando situações em que o potencial projetado pelo Estado não se concretizou plenamente em termos de instalação das famílias.

Nos mapas do INCRA, percebe-se que muitos assentamentos apresentam capacidade superior ao número de famílias realmente instaladas. Isso significa que parte das áreas permanece subutilizada ou enfrenta processos de evasão, decorrentes da falta de infraestrutura, crédito ou assistência técnica. Municípios como Januária e Araçuaí, por exemplo, mostram grandes áreas destinadas à reforma agrária (Figura 2B), mas número relativamente menor de famílias (Figura 2A), indicando dificuldades na consolidação produtiva dos projetos



Figura 2 – Distribuição das Famílias Assentadas (A) e Capacidade Total (B) em Assentamentos do INCRA – Minas Gerais, 2025.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIPRA/INCRA, 2025.

Essa discrepância entre famílias efetivamente assentadas e capacidade projetada reforça a leitura de Ramos Filho (2019), para quem as políticas de assentamento, embora relevantes, são frequentemente incompletas, refletindo uma “presença ausente” do Estado. O planejamento da capacidade, em vermelho, mostra o potencial da política pública; já a ocupação real, em



preto, revela as limitações práticas da implementação. O resultado é um mosaico territorial onde o acesso à terra existe, mas a efetividade econômica e social permanece desigual.

Do ponto de vista temporal, o INCRA apresenta picos expressivos de atuação entre 2007 e 2010, quando o número de famílias assentadas ultrapassou mil por ano. Após 2015, há retração contínua, chegando à inatividade completa entre 2020 e 2022. Essa interrupção coincide com o enfraquecimento institucional do órgão e com políticas federais de contenção orçamentária. A retomada ocorre em 2024, com 695 famílias beneficiadas, sinalizando reativação institucional e retomada das pautas agrárias no governo federal.

No caso do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (Figura 3), os dados apontam um total de 1.448 famílias atendidas em 99 municípios, o que confirma sua menor capilaridade territorial. Contudo, a lógica de funcionamento é distinta: enquanto o INCRA atua via redistribuição fundiária, o PNCF opera pelo financiamento direto da terra, em que o agricultor assume um crédito rural para aquisição de imóvel. Esse modelo reflete o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira — conceito originalmente discutido por autores como Silva (1981) e retomado por Fernandes (2008) —, que expressa o avanço técnico no campo sem a redistribuição efetiva dos meios de produção, preservando as desigualdades estruturais no espaço agrário.

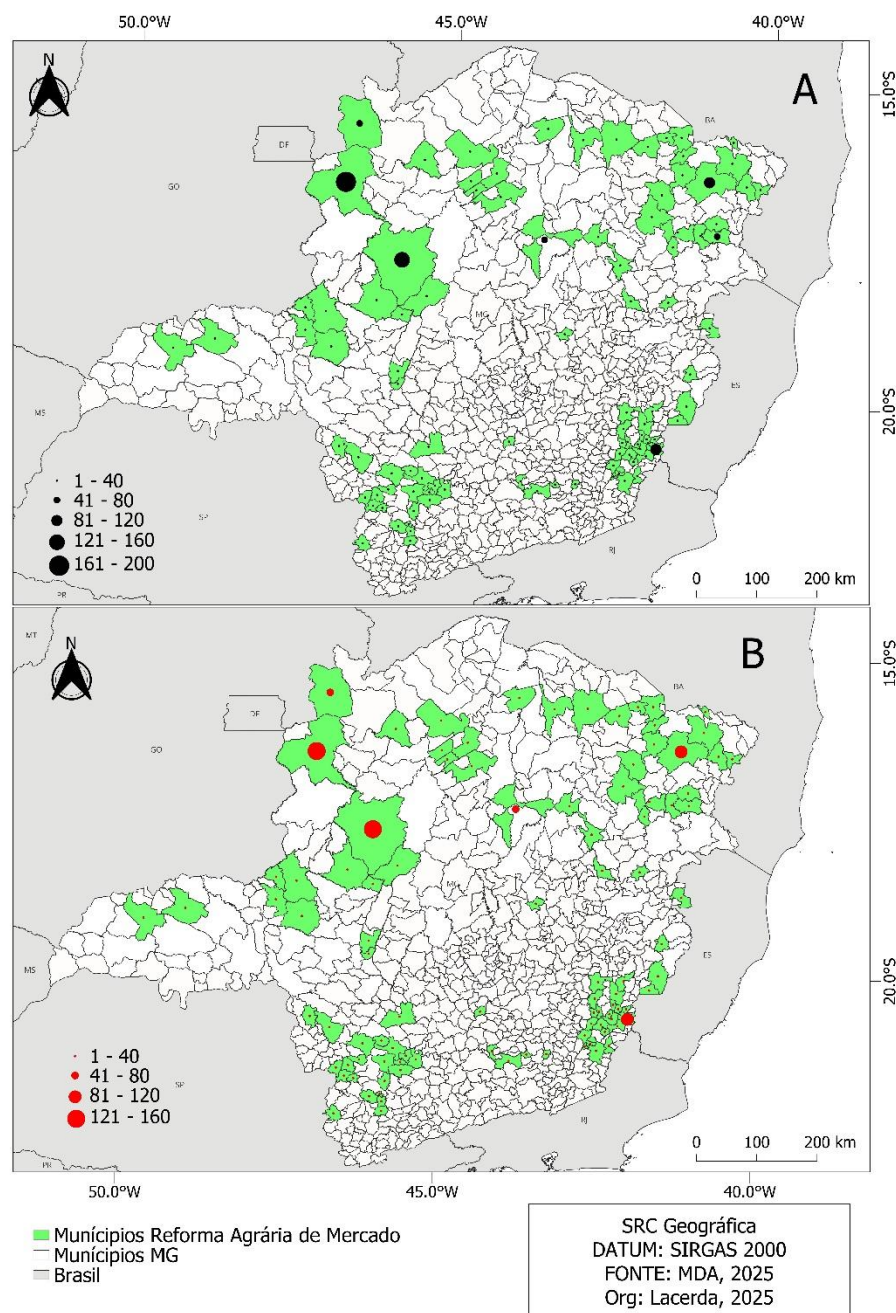
Nos mapas do PNCF, Figura 2A representa a quantidade de famílias beneficiadas, enquanto Figura 2B indica o número de operações realizadas (isto é, o volume de contratos efetivados). Essa diferenciação mostra a força e a limitação da política: embora o número de operações seja expressivo em certos municípios, o número de famílias permanece baixo, sugerindo concentração dos recursos em poucos beneficiários.

A leitura espacial evidencia que municípios como Montes Claros, Bocaiúva e Unaí possuem elevado número de operações (Figura 2B), mas poucas famílias (Figura 2A), o que sugere concentração dos créditos em unidades de maior valor fundiário. Essa dinâmica reforça a tese de Oliveira (2011), segundo a qual políticas baseadas no crédito “mercantilizam” o direito à terra, restringindo o acesso apenas a agricultores com condições de endividamento.

Temporalmente, o PNCF mantém atuação mais constante do que o INCRA. Mesmo em períodos de retração institucional (2020–2022), houve contratos e financiamentos pontuais. Os maiores picos de atendimento ocorreram em 2023 (261 famílias) e 2024 (196 famílias), demonstrando resiliência institucional e continuidade operacional, ainda que sem grande impacto social.



Figura 3 – Quantidade de Famílias (A) e Número de Operações (B) no PNCF – Minas Gerais, 2025.

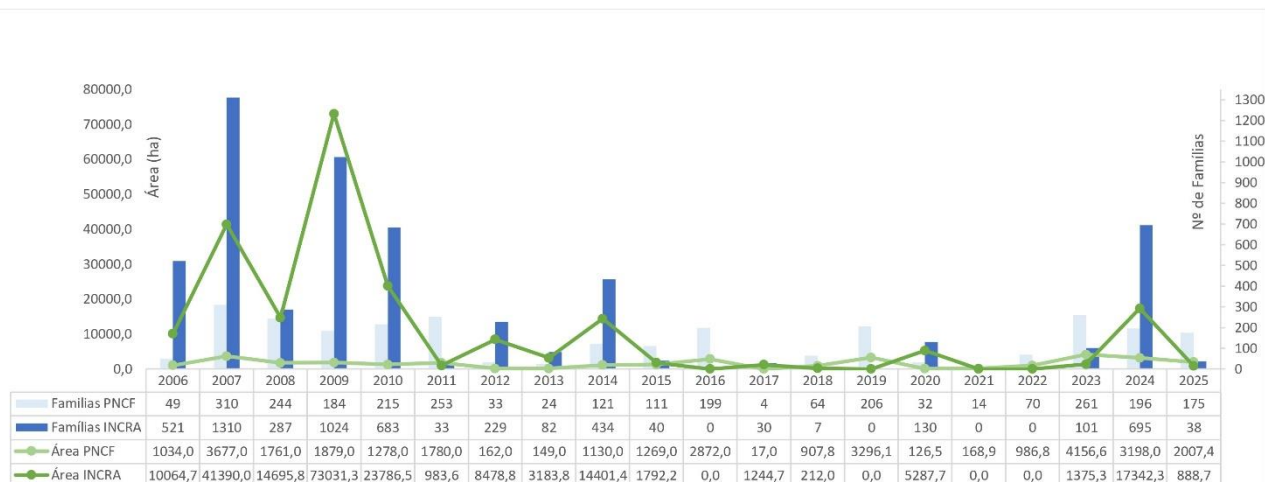


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA/PNCF, 2025.

A comparação entre INCRA e PNCF mostra duas racionalidades distintas de política fundiária. O primeiro representa a ação estatal redistributiva, com foco social e coletivo, enquanto o segundo reflete a racionalidade de mercado, individualizada e dependente de crédito. Essa dualidade expressa o que Harvey (2005) denomina desenvolvimento geográfico desigual, no qual as intervenções públicas ocorrem de maneira seletiva, consolidando zonas de inclusão e exclusão.



Figura 4 – Evolução anual do número de famílias beneficiadas pelo INCRA e pelo PNCF em Minas Gerais (2006–2025).



Fonte: Elaboração própria a partir de SIPRA/INCRA e MDA/PNCF, 2025.

A Figura 4 demonstra claramente esse contraste. O INCRA apresenta picos seguidos de retrações, expressando dependência de conjunturas políticas. Já o PNCF mantém estabilidade com números modestos, caracterizando-se por sua continuidade burocrática e limitada amplitude. Como observa Ramos Filho (2021), essa diferença representa o “deslocamento do papel do Estado” — de promotor da redistribuição para mediador do mercado.

Santos (2006) ajuda a compreender o sentido territorial dessa dualidade ao afirmar que o território é um “campo de forças” no qual se articulam diferentes interesses e racionalidades. As políticas de reforma agrária, quando especializadas, revelam essas forças em disputa: de um lado, a lógica coletiva da reforma tradicional; de outro, a lógica privada do crédito fundiário.

Fernandes (2010) aprofunda essa visão ao propor que a luta pela terra é também uma disputa pelo modelo de desenvolvimento. O confronto entre INCRA e PNCF em Minas Gerais traduz dois projetos distintos de ruralidade: um baseado na justiça social e outro na eficiência econômica. A coexistência desses projetos reforça o caráter híbrido da política agrária brasileira.

Oliveira (2007) acrescenta que essa coexistência não é neutra: ela reflete as correlações de força dentro do Estado e os interesses dominantes no campo. A política pública, em vez de corrigir desigualdades, muitas vezes legitima-as por meio de programas de aparência inclusiva, mas de baixo impacto transformador.

Em Minas Gerais, portanto, o mapa da reforma agrária revela não apenas a distribuição territorial da terra, mas também a hierarquia de poder no campo. As áreas com maior presença



do INCRA correspondem aos territórios de exclusão histórica, enquanto as regiões mais integradas ao agronegócio permanecem fora das ações públicas. Essa seletividade espacial reforça a permanência do latifúndio e da concentração fundiária.

A análise integrada dos mapas e do gráfico mostra que a atuação estatal é fragmentada e desigual. O INCRA representa o esforço redistributivo, enquanto o PNCF expressa o avanço do mercado sobre a política agrária. A superação dessa fragmentação exige coordenação entre programas, fortalecimento institucional e reconhecimento das diferentes realidades territoriais de Minas Gerais.

Inspirando-se nas reflexões de Santos (2006), a democratização do território pode ser compreendida como o direito à existência plena, ou seja, o direito de todos os sujeitos usufruírem dos recursos, técnicas e políticas que estruturam o espaço. Nessa perspectiva, a reforma agrária deve ir além do simples acesso à terra, incorporando políticas de crédito, assistência técnica e infraestrutura que assegurem a autonomia e a permanência das famílias agricultoras no campo. Tal entendimento reforça a visão de Santos de que o território é um campo de forças, onde se expressam diferentes racionalidades — a do capital e a dos sujeitos que resistem à exclusão —, sendo a democratização do espaço uma condição essencial para a justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da reforma agrária em Minas Gerais entre 2006 e 2025 permite compreender que o acesso à terra no estado foi marcado pela coexistência de racionalidades distintas, expressas principalmente por meio da atuação do INCRA e do PNCF. Enquanto o INCRA operou com foco em regiões historicamente afetadas por pobreza, conflitos fundiários e presença ativa de movimentos sociais, o PNCF se concentrou em municípios com melhores condições administrativas, maior disponibilidade de crédito e menor tensão agrária. Tal diferenciação não é apenas operacional, mas revela concepções divergentes de reforma agrária: uma orientada pela ideia de justiça social e reestruturação produtiva de territórios, outra vinculada à lógica de mercado e ao financiamento individual do acesso à terra.

No entanto, apesar das diferenças, ambos os programas foram afetados por discontinuidades políticas, restrições orçamentárias e limitações institucionais. A presença do INCRA, embora mais estrutural na promoção de assentamentos, oscilou conforme a agenda federal e os ciclos governamentais. Já o PNCF, mesmo apresentando continuidade formal, manteve alcance limitado devido à dependência de capacidades municipais e do endividamento das famílias assentadas. Essa dinâmica revela um desenho de política fundiária fragmentado, onde os resultados variam conforme o território: regiões de



maior conflito e vulnerabilidade dependem de intervenções mais robustas, enquanto áreas com melhores indicadores incorporam políticas de mercado com maior fluidez.

A retomada recente dos dois instrumentos — impulsionada pela revalorização da pauta da reforma agrária e pela reorganização de movimentos sociais do campo — indica uma possível reativação da agenda fundiária em Minas Gerais. Contudo, essa retomada ocorre sobre um cenário ainda marcado pelo avanço do agronegócio, pela concentração fundiária e pela precarização das condições de trabalho rural. Assim, a simples reativação de programas não garante mudanças estruturais: é necessário repensar a complementaridade entre INCRA e PNCF, reforçando mecanismos de governança territorial, participação social e apoio produtivo às famílias assentadas.

Portanto, para enfrentar o padrão persistente de desenvolvimento rural combinado e desigual, torna-se imprescindível fortalecer as instituições responsáveis pela política fundiária, ampliar a integração entre programas e assegurar suporte técnico, financeiro e organizacional contínuo aos assentamentos. Mais do que promover o acesso à terra, trata-se de garantir condições efetivas de permanência e reprodução social das famílias, sustentando modos de vida rurais diversos e comprometidos com a justiça territorial. Somente com uma política articulada, que reconheça as especificidades regionais e enfrente as desigualdades históricas, será possível avançar em direção a um modelo de reforma agrária que contribua para a democratização do território e para o desenvolvimento rural sustentável em Minas Gerais.

Palavras-chave: Reforma agrária, Crédito fundiário, Estrutura fundiária, Desenvolvimento rural.

REFERÊNCIAS

ANDRIGUETTO, Denise. **Cartografia e análise territorial:** métodos e aplicações. Curitiba: UFPR, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA.** Disponível em: <https://acervofundiario.incra.gov.br/sipra>. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF Mais.** Disponível em: <https://pncf.mda.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2025.

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

FERNANDES, Bernardo Mançano. A reforma agrária e a luta pela terra no século XXI. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 11, n. 12, p. 1–25, 2008.



FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, reforma agrária e questão territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2010.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. **Livro I: O processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011.

MELO, Thiago Vasconcelos; REDIN, Ezequiel; BARBÉ, Luciane Costa. Crédito rural e fundiário: acesso e percepções das famílias rurais na região noroeste de Minas Gerais. **Interações** (Campo Grande), v. 24, n. 3, p. 943-958, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1991.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Geografia Agrária**: teoria e poder. São Paulo: Contexto, 1999.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A mercantilização da terra e o crédito fundiário no Brasil. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 14, n. 18, p. 45–66, 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A contrarreforma agrária: concentração e estrangeirização da terra no Brasil do século XXI. In: **Anais do VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária (SINGA)**. Curitiba: UFPR, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; SILVA, Thiago Rodrigo da. Desenvolvimento desigual e combinado no campo brasileiro. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 23, n. 50, p. 1–18, 2020.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RAMOS FILHO, Erivaldo da Silva. **Reforma agrária e território**: os desafios da política agrária no Brasil contemporâneo. Salvador: EDUFBA, 2011.

RAMOS FILHO, Erivaldo da Silva. Reforma agrária de mercado e desenvolvimento territorial: contradições e limites de uma política neoliberal de acesso à terra. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 22, n. 49, p. 1–25, 2019.

RAMOS FILHO, Erivaldo da Silva. O crédito fundiário e a territorialização do capital no campo brasileiro. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 15, n. 37, p. 45–70, 2020.



XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS

RAMOS FILHO, Erivaldo da Silva. Reforma agrária de mercado e as transformações recentes no espaço agrário brasileiro. **Revista OKARA**, João Pessoa, v. 15, n. 2, p. 134–159, 2021.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SILVA, José Graziano da. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.