



FOLHETIM DE GEOGRAFIAS AGRÁRIAS DO SUL

Revista Mutirão

ISSN: 2675-3472



O Programa Nacional de Crédito Fundiário em Mato Grosso do Sul (2001-2019): Uma Análise dos Dados do SIG-CF

Leonardo Borges Reis^I , Josemar de Campos Maciel^{II} 

^IIFMS/GPAH, Jardim, MS, Brasil,

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-1764-1799>

^{II}PPGDL/Labuh, UCDB, Campo Grande, MS, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8277-9422>

RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCf) em Mato Grosso do Sul, focando na sistematização de dados dos assentamentos da Reforma Agrária de Mercado (RAM) coletados pelo Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário (SIG-CF) e outras fontes institucionais. A pesquisa abrange o período de 2001 a 2019, destacando as cinco linhas de crédito implementadas no estado e seus impactos na redistribuição fundiária. Apesar do crescimento expressivo dos assentamentos de crédito fundiário, o estudo revela que sua territorialização não superou, no mesmo período, a reforma agrária oficial do Incra em termos de número de famílias beneficiadas e de hectares distribuídos. A análise conclui que o crédito fundiário atua para além da complementação à reforma agrária convencional, com recomendação de investigações futuras para explorar as condições de desenvolvimento e sustentabilidade dos assentamentos *in loco*.

Palavras-chaves: Programa Nacional de Crédito Fundiário; Reforma Agrária de Mercado; Mato Grosso do Sul

The National Land Credit Program in Mato Grosso do Sul (2001-2019): An Analysis of SIG-CF Data

ABSTRACT

The present article presents an analysis of the National Land Credit Program (PNCf) in Mato Grosso do Sul, focusing on the systematization of data from the Market Agrarian Reform (RAM) settlements collected by the Land Credit Management Information System (SIG-CF) and other institutional sources. The research covers the period from 2001 to 2019, highlighting the five lines of credit implemented in the state and their impacts on land redistribution. Despite the significant growth in land credit settlements, the study reveals that their territorialization

did not surpass, in the same period, the official agrarian reform by Incra in terms of the number of beneficiary families and hectares distributed. The analysis concludes that the land credit program goes beyond complementing conventional agrarian reform, with a recommendation for future investigations to explore the development and sustainability conditions of the settlements in loco.

Keywords: National Land Credit Program; Market Agrarian Reform; Mato Grosso do Sul

El Programa Nacional de Crédito Agrario en Mato Grosso do Sul (2001-2019): Un Análisis de los Datos del SIG-CF

RESUMEN

El presente artículo presenta un análisis del Programa Nacional de Crédito Agrario (PNCF) en Mato Grosso do Sul, centrándose en la sistematización de datos de los asentamientos de la Reforma Agraria de Mercado (RAM) recopilados por el Sistema de Información Gerencial del Crédito Agrario (SIG-CF) y otras fuentes institucionales. La investigación abarca el período de 2001 a 2019, destacando las cinco líneas de crédito implementadas en el estado y sus impactos en la redistribución de tierras. A pesar del crecimiento significativo en los asentamientos de crédito agrario, el estudio revela que su territorialización no superó, en el mismo período, a la reforma agraria oficial del Incra en términos de número de familias beneficiadas y hectáreas distribuidas. El análisis concluye que el programa de crédito agrario va más allá de complementar la reforma agraria convencional, con una recomendación para futuras investigaciones que exploren las condiciones de desarrollo y sostenibilidad de los asentamientos in situ.

Palabras clave: Programa Nacional de Crédito Agrario; Reforma Agraria de Mercado; Mato Grosso do Sul

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), instaurado a partir de 2003, era uma política inserida no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), voltada para o mundo rural, com o objetivo de promover a redistribuição fundiária e a inclusão de pequenos agricultores por meio do mercado de terras. O programa em questão, no entanto, remonta a formas anteriores da chamada Reforma Agrária de Mercado (RAM), que assumiu diferentes configurações no campo brasileiro, como o programa pioneiro, Cédula da Terra, de 1997, e sua ampliação em âmbito nacional, o Banco da Terra (1998-2003), financiado pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária, instituído pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.

De acordo com Saturnino M. Borras Jr., Ruth Hall e Ben White (2014), “a posição do Banco Mundial tem sido descrita de várias maneiras, [tais] como ‘reforma agrária assistida pelo mercado’ (MALR), ‘reforma agrária baseada no mercado’ (MBLR) e ‘reforma agrária liderada pelo mercado’ (MLAR)” (tradução nossa). Dada a variedade de nomenclaturas, adotamos neste trabalho aquela utilizada por Ramos Filho (2013): Reforma Agrária de Mercado (RAM). Optamos pela designação proposta pelo autor por entendermos que esta abrange as diferentes fases da reforma agrária promovida pelo Banco Mundial, isto é, desde sua fase de

modelo/protótipo, até a fase de implantação e/ou concretização nos territórios, por meio da institucionalização dessa política em diversos países do sul global.

No estado de Mato Grosso do Sul (MS) a RAM foi implantada em 2001 através do programa Banco da Terra e, a partir de 2003, a referida modalidade de crédito sofreu ampla reestruturação, dando origem ao Programa Nacional de Crédito Fundiário. O PNCF desempenhou, desde então, papel significativo na territorialização de assentamentos ao oferecer diferentes linhas de empréstimo para a aquisição de terras, além de recursos para investimentos produtivos. Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do PNCF em Mato Grosso do Sul entre 2001 e 2019, com ênfase na sistematização e análise de dados coletados por meio do Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário (SIG-CF), entre outras fontes institucionais. Os dados relativos à territorialização da RAM no MS já foram apresentados de forma provisória anteriormente, na forma de notas, focadas em alguns conteúdos extraídos do SIG-CF. Neste trabalho, contudo, ampliamos o escopo analítico sobre os microdados do SIG-CF e comparamos macrodados com informações obtidas junto aos órgãos públicos do setor agrário, tais como a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Agraer) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)¹. O cruzamento das informações amparou a compreensão do papel e grau de difusão da RAM no território.

A hipótese central deste estudo é que a RAM não atua de forma complementar à reforma agrária do Incra/Estado; em outras palavras, conforme veremos, o discurso dos documentos oficiais diverge da realidade territorializada pela RAM. Destarte, o estudo verifica se os assentamentos de crédito fundiário, em franco crescimento ao longo das últimas duas décadas, conseguem de fato superar ou apenas complementar os esforços da reforma agrária tradicional. A pesquisa aqui apresentada também avalia o impacto da RAM em termos de redistribuição fundiária, considerando o número de famílias atingidas e o de hectares distribuídos. A análise justifica-se pela necessidade de compreender os efeitos reais do crédito fundiário como política de acesso à terra e de desenvolvimento rural sustentável, especialmente em um cenário de crescente demanda por terras e de travas orçamentárias na execução da reforma agrária

¹ De forma essencial a RAM “nada mais é do que uma mera relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, que fornece um subsídio variável para investimentos em infraestrutura socioprodutiva e contratação de serviços privados de assistência técnica. Quanto menor for o preço pago pela terra (empréstimo), maior será a quantia a fundo perdido disponível para investimento, e vice-versa. Os vendedores são pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente (ou em sua maior parte) os custos da aquisição da terra e os custos da transação. Os compradores podem pleitear o acesso ao financiamento individualmente e/ou via associações comunitárias, dependendo do formato do programa.” (Fernandes & Pereira, 2016, p.166).

tradicional. Em 2024 o Incra cadastrou 5.172 famílias demandantes de terra, distribuídas em 36 acampamentos e localizados em 9 dos 79 municípios do estado². O número de famílias aguardando cadastro ainda é grande, a considerar a quantidade de acampamentos e municípios à espera da visita dos técnicos do órgão. É válido lembrar que a reforma agrária promovida pelo Incra está paralisada desde 2013 na região (Freitas, 2023).

Antes de prosseguir convém esclarecer o que entendemos por reforma agrária tradicional ou oficial: tratam-se das formas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, como a desapropriação, arrecadação ou doação de terras, realizadas pelo governo federal via Incra ou pelos governos locais. Na literatura internacional a Reforma Agrária de Mercado (RAM) é frequentemente contrastada com a *State-Led Agrarian Reform* (SLAR), ou seja, a reforma agrária liderada pelo Estado. Na abordagem crítica a SLAR se define pelo reconhecimento das relações de poder entre diferentes classes sociais, entendidas como centrais na regulação da estrutura fundiária. O objetivo das reformas tradicionais, de modo geral, está em corrigir injustiças históricas, promovendo a distribuição mais equitativa da terra, sobretudo pela desapropriação e intervenção direta na estrutura de poder secularmente constituída no campo. A terra, nessa abordagem, costuma ser encarada não apenas como recurso econômico, mas também como um ativo multidimensional, com significados socioeconômicos, políticos e culturais (Rosset, Patel e Courville, 2006).

O presente estudo busca preencher a lacuna de pesquisas mais amplas sobre a RAM no MS, contribuindo para o debate acadêmico sobre as políticas de redistribuição de terras e inclusão social no campo. O artigo está estruturado da seguinte forma: na seção de Metodologia e consolidação dos dados são apresentadas as fontes de dados e os critérios de análise empregados no estudo; na seção de Resultados, são destacados os principais achados sobre a territorialização das linhas de crédito e seus impactos; na Discussão os dados relativos à RAM são comparados à reforma agrária tradicional; e, finalmente, na Conclusão, são sintetizadas as principais observações e feitas recomendações para pesquisas futuras no tema.

1. Metodologia e consolidação dos dados

Para a análise dos assentamentos de crédito fundiário em Mato Grosso do Sul, utilizamos dados do SIG-CF, que oferece um extenso conjunto de microdados e macrodados

² Cf. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Mato Grosso do Sul cadastra 5.172 famílias acampadas em 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias>>.

relativos à instrumentalização da RAM. Além disso, consultamos informações da Agraer/Incra³, obtidas via Unidade Técnica Estadual (UTE-MS), para confrontar e validar os dados extraídos do SIG-CF. A coleta de dados ocorreu entre 2021 e 2022, sendo que os registros do SIG-CF estavam atualizados até 2016. A pesquisa enfrentou algumas dificuldades, tais como a instabilidade do sistema, atualmente desativado, e a burocracia para acesso ao mesmo, que exigiu inscrição junto ao ministério responsável. As informações da base Agraer/Incra, majoritariamente macrodados, incluem a localização das áreas, o nome das associações ou dos assentamentos, além do tamanho total das propriedades e número de famílias (lotes). Embora úteis para levantamentos iniciais, esses dados são insuficientes para compreender as nuances do processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos da RAM. Por isso, o cruzamento com o SIG-CF foi essencial para obter resultados mais satisfatórios.

Entre os sistemas de informações geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o SIG-CF se destaca por fornecer não apenas macrodados, mas também microdados dos assentados. No SIG-CF, encontram-se informações detalhadas sobre valores gastos na aquisição de terras, investimentos produtivos e de infraestrutura, gênero e idade dos beneficiários, tamanho útil dos lotes, custos com assistência técnica e extensão rural (ATER), entre outros, incluindo benfeitorias preexistentes nas terras adquiridas. O tamanho dos assentamentos é registrado pela área total adquirida por meio das associações, mas detalham-se, também, as áreas específicas de cada contratante, com deduções para áreas de preservação permanente, reserva legal, espaços de circulação e uso coletivo. Já nos macrodados dos órgãos governamentais, tais distinções não são feitas; o total de hectares adquiridos é simplesmente dividido entre as famílias assentadas⁴.

A análise do SIG-CF, deste modo, permite acessar informações mais detalhadas a respeito dos territórios da RAM. Registros específicos de cadastros familiares fornecem, por exemplo, dados sobre a área efetivamente destinada às famílias. Assim, os microdados do SIG-CF oferecem uma visão mais precisa da realidade. No entanto, cabe ressaltar que para compreender plenamente o uso real dos lotes agrários na RAM, apenas a investigação de campo

³ Os dados apresentados são provenientes de dois órgãos pois as tabelas de dados fornecidas pela Agraer também indicam o Incra como fonte de informação. Por essa razão optamos por referenciar ambos os órgãos, embora caiba registrar que os assentamentos da RAM não estão sob a responsabilidade administrativa do Incra. As tabelas consultadas incluíam dados gerais sobre assentamentos, tanto do crédito fundiário, quanto assentamentos do Incra (federais) e assentamentos estaduais.

⁴ Para ilustrar a problemática, utilizamos o exemplo dos assentamentos visitados durante um trabalho de campo anterior realizado na cidade de Jardim, MS: a antiga fazenda Marca Dez, dividida em três associações, duas com 27 famílias cada e uma com 28. Nos macrodados da Agraer/Incra, os lotes individuais são registrados com 6,09 hectares cada. No entanto, após aplicar os descontos de área conforme o SIG-CF, o tamanho dos lotes se reduz para 4,58 hectares, resultando em uma área 24,8% menor em relação ao valor apresentado pelos órgãos públicos.

poderia aprofundar a leitura. O uso efetivo dos lotes familiares depende das condições herdadas do solo. Áreas degradadas, com pântanos ou inclinações acentuadas, por exemplo, podem resultar em uma redução ainda maior das áreas utilizáveis. Por essa razão, embora os dados do SIG-CF estejam mais próximos do uso efetivo do solo, nem sempre refletem a realidade vivida nos assentamentos da RAM.

2. Resultados

Dentre as modalidades ou linhas de financiamento que a RAM apresentou nas últimas duas décadas, o SIG-CF e os dados das agências governamentais registram cinco formas implementadas no estado de Mato Grosso do Sul: 1) Banco da Terra (BT); 2) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF); 3) Combate à Pobreza Rural (CPR); 4) Combate à Pobreza Rural com Subprojeto de Investimentos Comunitários (CPR_SIC) e Subprojeto de Investimento Básico (CPR_SIB); 5) Nossa Primeira Terra (NPT). A primeira linha de crédito implantada foi o Banco da Terra, as linhas CAF, CPR e NPT resultaram posteriormente, através da reformulação do Banco da Terra.

Quadro 1 – Características gerais das linhas de crédito fundiário implantadas em Mato Grosso do Sul (2001-2016)

Características	Banco da Terra	Consolidação da agricultura Familiar (CAF)	Combate à pobreza rural (CPR)	Combate à pobreza rural (CPR_SIC)*	Nossa primeira Terra (NPT)
Público alvo	Trabalhadores rurais não proprietários (assalariados, parceiros, posseiros, arrendatários) e pequenos proprietários	Agricultores que já estão na terra ou possuem minifúndios	Famílias rurais mais necessitadas inscritas no cadastro único	Famílias rurais necessitadas organizadas em associações	Jovens rurais, filhos de agricultores, estudantes de escolas agrotécnicas
Renda familiar anual	Inferior a R\$ 15 mil	Até R\$ 30 mil	Até R\$ 9 mil	Inferior a R\$ 9 mil	Até R\$ 30 mil
Patrimônio	Até R\$ 30 mil	Inferior a R\$ 60 mil	Até R\$ 30 mil	Inferior a R\$ 15 mil	Inferior a R\$ 60 mil
Forma de acesso	Descentralizado, com participação dos Estados e municípios	Coletivo ou individual	Coletivo e financiamento individual	Coletivo e financiamento individual	Coletivo ou individual

Tipos de investimentos permitidos	Compra de terras; infraestrutura (residência, água, eletrificação, acessos, cercas); custos operacionais (despesas cartorárias, projeto de financiamento, topografia)	SAT Compra da terra e SIB infraestrutura básica	SAT Compra da terra e SIC -infraestrutura comunitária	SAT Compra da terra e SIC de (Subprojeto de Investimento Comunitário) infraestrutura comunitária	SAT Compra da terra) e SIB infraestrutura básica
Reembolso	Totalmente reembolsável	Reembolsável para SAT e SIB*	Não reembolsável para SIC; Reembolsável para SAT*	Não reembolsável para SIC*; Reembolsável para SAT	Reembolsável para SAT e SIB
Limite de financiamento	Até R\$ 40 mil por família	Até R\$ 80 mil, de acordo com micro-tetos regionais	Até R\$ 80 mil para compra do imóvel e investimento em infraestrutura coletiva	Até R\$ 40 mil por beneficiário	Até R\$ 80 mil para compra do imóvel e investimento em infraestrutura
Assistência técnica (Ater)	Valores reembolsáveis	Subsídio de R\$ 7.500 em 5 anos (parcelas anuais de R\$ 1.500)	Subsídio de R\$ 7.500 em 5 anos (parcelas anuais de R\$ 1.500)	Até 8% do valor total do recurso SIC para assistência técnica	Subsídio de R\$ 7.500 em 5 anos (parcelas anuais de R\$ 1.500)
Tempo para quitar o financiamento	Até 20 anos, incluindo 3 anos de carência	Até 35 anos, incluindo 3 anos de carência	Até 35 anos, incluindo 3 anos de carência	Até 14 a 17 anos, incluindo 2 anos de carência	Até 35 anos, incluindo 3 anos de carência
Taxa de juros	6% a 10% ao ano, dependendo do valor financiado	2% ao ano	0,5% ao ano	2% a 5% ao ano, dependendo do valor	1,0% ao ano
Bônus	30% a 50% de rebate nos juros para pagamento sem atraso, conforme a região	Desconto de até 40% por pagamento em dia	Bônus de até 40% por pagamento em dia; Bônus de 10% para terra abaixo do valor de mercado	Varia conforme a região: até 40% de bônus de adimplência, até 10% de bônus adicional	Bônus de até 40% por pagamento em dia; Bônus de 10% para terra abaixo do valor de mercado

Fonte: MDA. *Programa Nacional de Crédito Fundiário: Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural - Manual Operativo* Brasília: CONDRAF, 30 de março, 2004. *As siglas SAT, SIB, e SIC referem-se a diferentes tipos de subprojetos financiados: SAT (Subprojeto de Aquisição de Terras) é destinado à compra de terras para assentamentos; SIB (Subprojeto de Investimento Básico) cobre a infraestrutura básica de contratos individuais, como construções, melhorias habitacionais, acesso à água e energia, cercas e vias de acesso; SIC (Subprojeto de Investimento Comunitário) focaliza investimentos que beneficiem o coletivo dos assentados, isto é, as associações.

Os dados apresentados a seguir resultam do confronto das informações do SIG-CF (2001-2016) com a listagem de assentamentos fornecida pela Agraer, em julho de 2022,

abrangendo o período de 2001 a 2019. A análise inicial dos dados do SIG-CF indicou a existência de mais de 5 mil registros, entre contratos individuais e coletivos⁵. Para confirmar a existência de um assentamento, ou verificar se determinado contrato foi efetivado, foi necessário confrontar a listagem do SIG-CF com os códigos dos imóveis fornecidos pelo Incra/Agraer. Apesar da relevância dos referidos dados, ainda não sistematizados em outras pesquisas, é importante notar que a presença ou extensão da RAM no território também depende da ocupação efetiva dos lotes. Por exemplo, apenas a pesquisa de campo pode revelar situações como a evasão de assentados, seja pelo abandono, arrendamento de áreas a terceiros, ou pela transferência dos lotes a novos ocupantes. Portanto, a pesquisa *in loco* é essencial para compreender o contexto de desenvolvimento das famílias assentadas, tal como seus mecanismos de reprodução e resistência.

Após a conferência das informações obtidas através da Agraer/Incra, verificou-se que, entre 2001 e 2019, a RAM criou 148 estabelecimentos coletivos e 48 lotes na modalidade de contrato individual (tabela 2). Os lotes adquiridos por contratos individuais são, em média, 2,57 hectares menores do que os assentamentos coletivos. Geralmente os lotes individuais são menores porque envolvem a aquisição de terras adjacentes, como nos casos de ampliação de áreas já exploradas por minifundiários. Nos assentamentos coletivos, ao contrário, são formadas áreas completamente novas para famílias sem-terra. Outro ponto importante é que, ao comparar os dados do SIG-CF (2016) com os da Agraer/Incra (2019), observa-se a redução no tamanho médio dos lotes individuais, com maior discrepância registrada na contagem de hectares totais (tabela 1). Nos dados da Agraer/Incra, embora a base de 2019 seja mais recente, há lacunas de informação sobre 8 propriedades individuais, subestimando-se ao final o tamanho dessas áreas. Como resultado, a soma total apresenta 140,5 hectares a menos em relação aos dados de 2016 do SIG-CF (tabela 1). Em contrapartida, os assentamentos coletivos registraram um aumento entre as duas bases de dados, o que é esperado, considerada a própria evolução cronológica destes.

Tabela 1 - Assentamentos do crédito fundiário SIG-CF (2001-2016)

	<i>Estabelecimentos</i>	<i>Área em hectares</i>	<i>Tamanho médio em hectares</i>	<i>Quantidade de famílias</i>
<i>Contratos individuais</i>	49	374,68	7,64	49
<i>Assentamentos coletivos</i>	125	30.438,68	7,59	4.008

⁵ A contratação do crédito fundiário pode ser realizada pela formalização jurídica de associações de famílias demandantes de terra, geralmente compõe as associações famílias acampadas ou já agrupadas em algum coletivo de reivindicação. Obtém-se acesso à terra, igualmente, via contratação individual, como no caso dos minifundiários que pretendem ampliar suas áreas.

<i>Total</i>	174	30.813,36	-	4.057
--------------	-----	-----------	---	-------

Fonte: SIG-CF, 2022

Tabela 2 - Assentamentos do crédito fundiário Agraer/Incra (2001-2019)

	<i>Estabelecimentos</i>	<i>Área em hectares</i>	<i>Tamanho médio em hectares</i>	<i>Quantidade de famílias</i>
<i>Contratos individuais</i>	48	234,18	4,87	48
<i>Assentamentos coletivos</i>	148	39.691,14	7,77	5.103
<i>Total</i>	196	39.925,32	7,75	5.151

Fonte: Agraer/Incra, 2022

Tabela 3 - Distribuição de linhas de financiamento Agraer/Incra (2001-2019)

	<i>Contratos por família</i>	<i>Área total em hectares</i>	<i>Área média dos lotes</i>
<i>Banco da terra</i>	1.102	11.273,73	10,23
<i>CAF</i>	2.642	18.117,45	6,85
<i>CPR</i>	1.356	9.046,26	6,67
<i>NPT</i>	3	9,68	3,22
<i>Total</i>	5.103	38.447,72	7,53 (média total)

Fonte: Agraer/Incra, 2022

Tabela 4 - Distribuição de linhas de financiamento SIG-CF (2001-2016)

	<i>Contratos por família</i>	<i>Área total em hectares</i>	<i>Área média dos lotes</i>
<i>Banco da terra</i>	780	9.220	11,82
<i>CAF</i>	1.999	13.077,37	6,54
<i>CPR</i>	917	7.159,37	7,80
<i>CPR_SIC</i>	358	1.329,92	3,71
<i>CPR_SIB</i>	2	12,2	6,1
<i>NPT</i>	2	7,26	3,63
<i>Total</i>	4.059	30.806,12	7,58 (média total)

Fonte: SIG-CF, 2022

Tabela 5 - Valores totais e médios dos contratos do PNCF/MS (2001-2016)

Valor total dos contratos de Assentamentos Coletivos	Valor médio dos contratos por família em Assentamentos Coletivos	Valor total dos contratos isolados	Valor médio dos contratos isolados por família
R\$ 193.337.254,83	R\$ 51.952,79	R\$ 2.073.231,77	R\$ 47.641,97

Fonte: SIG-CF, 2022

*Total: R\$ 195.410.486,06***Tabela 6 - Valores totais e médios gastos na aquisição da terra (SAT) e investimentos complementares dos Assentamentos Coletivos do PNCF/MS (2001-2016)**

Valor total do SAT dos Assentamentos Coletivos	Valor médio do SAT em Assentamentos Coletivos	Valor total em investimentos complementares	Valor médio dos investimentos complementares	Valor total dos investimentos
R\$ 145.469.526,48	R\$ 61.643,26	R\$ 29.114.265,07	R\$ 313.056,61	R\$ 174.583.791,55

Fonte: SIG-CF, 2022

174.583.791,55

Total: R\$

Além das citadas lacunas nos dados da Agraer/Incra, existem vazios de informação no SIG-CF, especialmente nos registros da modalidade Banco da Terra, a mais antiga das linhas. Os microdados sobre o tamanho dos lotes individuais estão ausentes, fazendo com que a média de 11,82 hectares por família (tabela 4) seja apenas uma estimativa. Na tabela 3, o tamanho médio dos lotes do Banco da Terra também está distorcido, pois, sem microdados, a divisão dos lotes por família é calculada a partir do tamanho total das áreas adquiridas, sem descontar espaços de circulação, reservas, etc. Como não é possível subtrair áreas de uso coletivo, supõe-se que o tamanho médio dos lotes do Banco da Terra seja ligeiramente menor do que o apresentado nas tabelas 3 e 4.

Quanto à tipologia das linhas de crédito, a pesquisa no SIG-CF revelou detalhes não captados pelos dados da Agraer/Incra. As modalidades CPR_SIC e CPR_SIB, que aparecem separadamente na tabela 4, estão agregadas na modalidade CPR conforme a tabela 3. As diferenças entre CPR_SIC e CPR_SIB são significativas, pois juntas compõem 28,19% da modalidade agregada CPR. O tamanho médio dos lotes da CPR_SIC, oculto sob a modalidade agregada, é de apenas 3,71 hectares, o menor valor médio entre as modalidades associativas. As modalidades CPR_SIB e NPT são específicas de contratos individuais. O exame comparativo dos dados, deste modo, revela detalhes importantes, como no exemplo citado.

As diferenças descobertas pela análise dos microdados merecem uma explicação breve. No PNCF, a linha Combate à Pobreza Rural (CPR) inclui submodalidades destinadas a atender diferentes necessidades dos contratantes da RAM. O CPR_SIC (Subprojeto de Investimentos Comunitários) é predominante, representando 99,44% do subgrupo, sendo 179 vezes maior que o CPR_SIB (Subprojeto de Investimentos Básicos), que compõe apenas 0,56% deste. A modalidade CPR_SIC destina-se ao financiamento de investimentos comunitários (modalidade associativa), sobretudo aqueles relativos à implantação e melhoria de infraestruturas coletivas nos assentamentos. Os recursos do CPR_SIC são direcionados a projetos de construção ou melhoria de infraestruturas como postos de saúde, sistemas de abastecimento de água,

eletrificação, estradas internas, entre outras benfeitorias de uso comum. Essa modalidade, assim, é voltada para grupos organizados em associações. No CPR_SIC os recursos destinados aos investimentos comunitários geralmente são concedidos como subsídios, o que significa que não são reembolsáveis pelas famílias. Contudo, os valores despendidos em infraestrutura possuem impacto sobre o SAT (Subcomponente de aquisição da terra). Quando a proporção de gastos em infraestrutura se eleva, a tendência é a aquisição de áreas menores de terra.

A modalidade CPR_SIB se baseia nos investimentos básicos individuais (contratantes individuais), atendendo especificamente às necessidades particulares de contratantes isolados. Os recursos do CPR_SIB geralmente são destinados à construção ou reforma de habitações, instalação de infraestruturas produtivas básicas, tais como cercas, poços e acessos internos. A baixa proporção destes contratos (apenas 2, conforme a tabela 4) revela que dentro do CPR o CPR_SIB, constituído por contratantes isolados, não é o alvo da política, pelo menos do ponto de vista de sua territorialização efetiva. É válido ressaltar que os recursos do CPR_SIB são reembolsáveis. Em tese, a linha CPR deveria atender diferentes nichos, porém, o público alvo revela-se majoritariamente coletivo ou associativo.

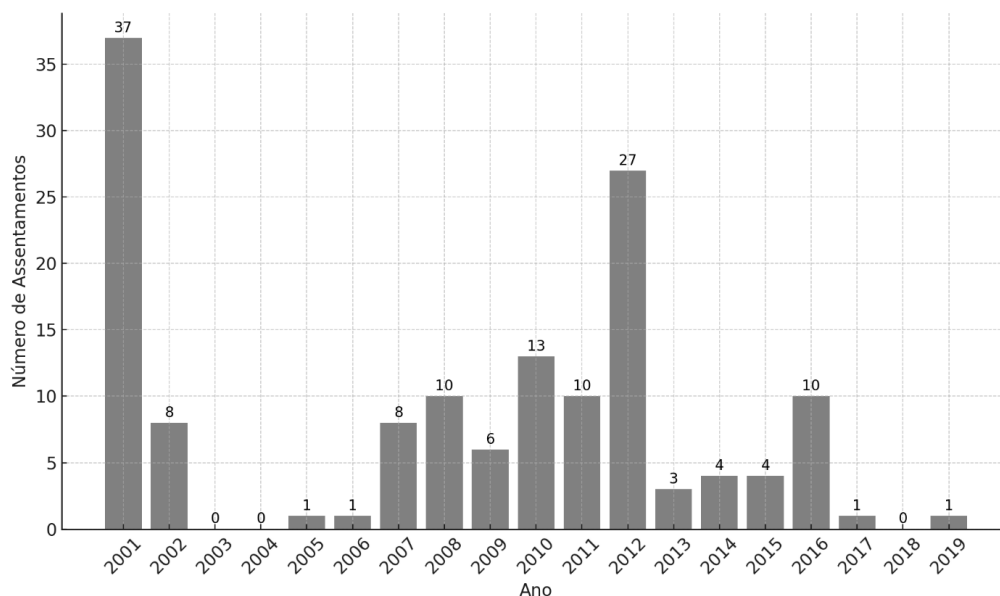
Quanto à expansão dos assentamentos da RAM no estado de Mato Grosso do Sul, pode-se visualizar através do gráfico 1 o avanço ininterrupto das unidades coletivas entre 2006 e 2016. Os anos de 2003, 2004 e 2018 são os únicos que não registram a criação de novas unidades. A partir de 2013 os assentamentos do Incra/Estado estagnaram (gráfico 2), não sendo criadas novas áreas desde então. No cenário de alta demanda por terras e baixa oferta pela Incra, a RAM se apresentou como a única “alternativa” às famílias em busca de terra e trabalho. Como se averigua na comparação dos dados (gráfico 2), a partir de 2008 ocorre a substituição do modelo tradicional pelo instrumento de mercado.

Gráfico 1 - Implantação de Assentamentos do Crédito Fundiário no MS (2001-2019)

Fonte: Agraer/Incra, 2022

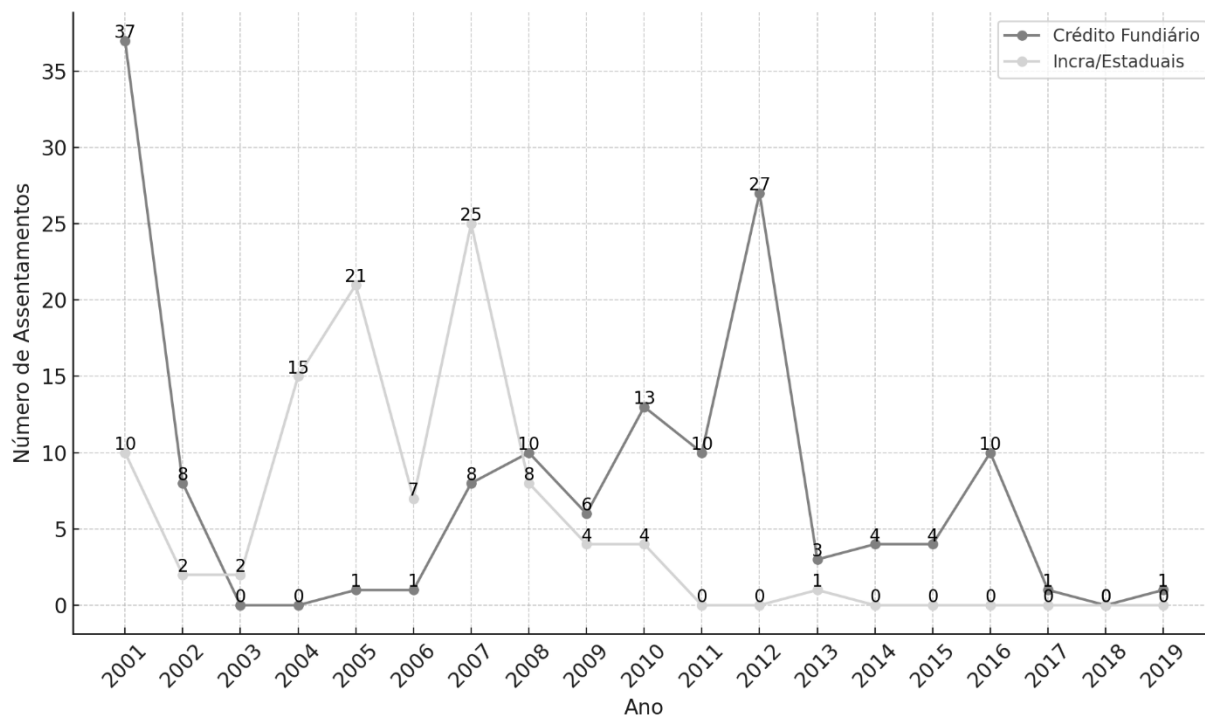
A implantação acentuada de assentamentos da RAM nos anos de 2001, 2010 e 2012 (gráfico 1) contrasta com o declínio dos assentamentos tradicionais no intervalo estudado (gráfico 2). Apesar do forte crescimento de unidades da RAM em 2012, ao longo dos anos seguintes ocorre a distribuição mais uniforme destes assentamentos. Quanto aos assentamentos do Incra ou Estaduais, a maior concentração ocorre em 2007 (25 unidades). O gráfico 2 revela a criação expressiva de assentamentos do Incra/Estado entre 2004 e 2007, e a queda acentuada destes a partir de 2008. Numa comparação quanto ao alcance das diferentes intervenções fundiárias, isto é, entre as unidades de assentamentos do Incra/Estado e do crédito fundiário, a modalidade de mercado manifesta crescimento mais baixo entre 2004 e 2007. Porém, após 2008, a criação de novas unidades de assentamentos do Incra/Estado entra em declínio, até a completa estagnação. No mesmo período a territorialização do crédito fundiário apresenta flutuações, mas

se
mantém



constante. A criação de assentamentos tradicionais é praticamente interrompida a partir de 2010, com o registro de apenas um assentamento em 2013. Aliás, o último desde então.

Gráfico 2 - Comparação da implantação de assentamentos do Crédito Fundiário e Incra/Estaduais no MS (2001-2019)



Fonte: Agraer/Incra, 2022

Tabela 7 - Percentual de ocorrências dos principais itens registrados em projetos produtivos do PNCF (2001-2016)

Categoria	Percentual (%)
Pecuária de Leite	21,5%
Mandioca	17,5%
Fruticultura	12,5%
Horticultura e Olericultura	11,5%
Agricultura de Subsistência	10,5%
Cana-de-Açúcar	8,0%
Avicultura	7,5%
Suinocultura	5,5%
Piscicultura	4,0%

Erva Mate

2,5%

Fonte: SIG-CF, 2022

Tabela 8 - Distribuição percentual das entidades intermediárias nos projetos do PNCF por tipo de entidade (2001-2016)

Categoria	Percentual (%)
Federações de trabalhadores (FETAGRI, FETTAR/CONTAG)	18,3%
Federações patronais (FAMASUL-Federação da Agricultura e Pecuária de MS)	8,5%
Sindicatos de trabalhadores	8,5%
Agentes governamentais	13,4%
Centrais sindicais (CUT, CTB)	14,7%
Outros	36,6%

Fonte: SIG-CF, 2022

O registro a respeito de entidades parceiras e intermediárias no processo de formação das associações e, mesmo na negociação das terras, é outro dado fundamental que a pesquisa no SIG-CF apurou. A presença de entidades governamentais, sobretudo agentes municipais, além de federações patronais, historicamente contrárias a movimentos de luta pela terra e à realização da reforma agrária institucional, é um aspecto relevante para entender na prática os mecanismos de governança e participação social descentralizada, defendidos pela RAM. A categoria “outros” (tabela 8) foi criada para abarcar diversas entidades que também surgem no cenário do poder local, algumas de natureza privada, além de associações de distintas origens. Além disto, a

pesquisa revelou a presença de intermediações realizadas pela entidade privada denominada Nantes & Milan Ltda. São ao todo 8 assentamentos em que a referida entidade está envolvida⁶.

Cabe ainda relatar a presença de outros microdados, tais como o valor efetivamente pago pela terra e o valor solicitado pela mesma no momento da venda. A informação em questão permitiu estabelecer um índice de negociação, também um aspecto basilar da concepção da RAM, que prega a possibilidade de livre disputa de preços entre ofertantes e compradores, como se houvesse um vácuo de poder no campo. Houve diferença entre o preço solicitado e preço de venda em apenas 1,07 % das operações examinadas. Detalhes de infraestrutura preexistente também foram arrolados. A partir da leitura dos registros de cada assentamento estabelecemos quatro níveis de infraestrutura existentes no momento da aquisição das terras: a) sem infraestrutura; b) infraestrutura baixa; c) infraestrutura média; d) infraestrutura boa. O primeiro nível compreende os imóveis cujas descrições no sistema não permitem fixar quaisquer intervenções relevantes em infraestrutura, apresentam a terra praticamente nua, mesmo cercas e estradas são escassas. O nível sem infraestrutura diferencia-se dos cadastros sem informação pelo fato de constar nos mesmos descrições a respeito da propriedade adquirida. Na maioria dos casos tais áreas são desmembramentos de propriedades maiores, de forma que sequer áreas residenciais (casa sede) são encontradas.

O segundo nível trata dos imóveis com infraestrutura baixa ou básica. Pelas descrições julgamos que tratam-se de áreas outrora ocupadas, geralmente por atividade agropastoril extensiva. As características principais que denotam esse nível compreendem a presença de pelo menos uma casa sede, comumente de alvenaria ou madeira, que pode servir como ponto de referência para atividades comunitárias e de gestão das associações. Neste nível são elementos de suporte básico a presença de energia elétrica (monofásica), galpões simples construídos em madeira ou parcialmente cercados, cercas de arame, currais e poços artesianos simples. A presença desses elementos permite algum suporte inicial para abrigar a comunidade e iniciar pequenas atividades produtivas.

No terceiro nível, de infraestrutura média, expandem-se os elementos básicos descritos anteriormente, e incluem-se moradias sobressalentes à residência principal, são geralmente antigas casas de apoio, destinadas a funcionários, mas também alojamentos ou espaços para pequenas operações produtivas. Identificam-se, além do mais, estruturas que facilitam atividades

⁶ Há processo judicial em curso no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) que investiga a empresa Nantes & Milan Ltda por suspeitas de superfaturamento na aquisição de terras e manipulação de informações relacionadas a beneficiários do PNCF. Registra-se decisão judicial em 2019 que determinou a suspensão das atividades econômicas da empresa, tal como o afastamento de servidores públicos envolvidos na denúncia.

produtivas mais complexas e diversificadas. A infraestrutura deste nível é capaz de garantir um suporte avançado aos assentados, com a presença de energia elétrica trifásica, estradas internas, piquetes, barracões maiores para ordenha ou armazenamento de insumos. Do ponto de vista da utilização das áreas, permitem o desenvolvimento de atividades produtivas adicionais, como criações maiores e o armazenamento de alimentos, insumos e máquinas.

No último nível, de infraestrutura boa, temos condições próprias a uma propriedade funcional, voltada à agroindústria. Essas são áreas que se destacam pelo nível elevado de preparação para atividades agrícolas de maior escala. Entre as características principais localizam-se: infraestrutura de agroindústria, instalações como pequenas usinas de processamento, silos, moendas, ou qualquer outra infraestrutura que suporte diretamente a transformação de produtos agrícolas primários. O completo suporte produtivo neste nível denota a existência de todos os elementos constitutivos dos níveis anteriores, somados a melhorias adicionais como barracões de ordenha, sistemas de irrigação automatizados, grandes reservatórios de água, e rede elétrica de maior potencial. A infraestrutura deste nível é capaz de agregar valor aos produtos locais, aumentando a renda e a sustentabilidade financeira dos assentamentos.

Para um estudo completo das características das infraestruturas preexistentes, elencadas pelo cadastro do SIG-CF (tabela 9), a inclusão de contexto poderia aprofundar a descrição dos níveis, afinal, o uso posterior ou real da infraestrutura pelos assentados é um desdobramento relevante. Aqui consideramos apenas o uso potencial das infraestruturas existentes no momento da criação dos planos produtivos de cada assentamento, conforme sua presença no banco de dados. Há outro aspecto que o índice não pode registrar devido à natureza dos dados alocados no SIG-CF. Trata-se das condições de manutenção das infraestruturas, afinal, para uma classificação ampliada, apenas a presença da infraestrutura conforme o memorial descritivo dos imóveis não basta, é preciso apontar para a funcionalidade e utilidade das estruturas após a formação dos assentamentos. Entendemos que somente o trabalho de campo pode sanar tais questões.

A tabela 9 demonstra a inexistência de propriedades com infraestrutura considerada boa, ou seja, do último nível. A presença de propriedades sem infraestrutura ou com baixa infraestrutura é marcante nos projetos da RAM. Os registros relativos ao Banco da Terra não estão preenchidos, há um vazio de informações quanto a infraestrutura preexiste nestes assentamentos. Os dados da tabela 9, portanto, refletem apenas a realidade das demais carteiras de financiamento.

Tabela 9 - Classificação dos níveis de infraestrutura preexistentes nos assentamentos do crédito fundiário em MS (2001-2016)

Nível de Infraestrutura	Percentual (%)
Sem Infraestrutura	20%
Infraestrutura Baixa	39%
Infraestrutura Média	6%
Infraestrutura Boa	1%
Sem informações	34%

Fonte: SIG-CF, 2022

A pesquisa também colheu microdados relativos aos recursos aplicados nos projetos, com os valores segmentados (compra da terra, investimento produtivo, investimento em infraestrutura), o que permitiu estratificar os investimentos empreendidos na RAM entre 2001 e 2016. Além disso, procedemos a investigação do banco de dados abertos, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que lista as associações e os contratantes, de cada associação, que possuem dívidas junto ao fundo de terras (tabela 10). Através deste levantamento conseguimos estipular certo nível de endividamento. Além do mais, correlacionamos os recursos totais empregados na RAM com aqueles atualmente devidos. O cálculo que apresentamos é simples (tabela 10), trata-se apenas de uma aproximação, que indica um caminho para pesquisas futuras, afinal, fizemos a abstração do valor da dívida na época de aquisição (valores contratados em moeda corrente) da massa da dívida atual (valores acrescidos de juros). Apesar da apresentação aproximada à realidade, acreditamos ser essencial apresentar o resultado da investigação, dada a escassez de informações sobre o tema.

Com a tabela 12 descrevemos a distribuição dos recursos por cada subcomponente de investimento, de acordo com os microdados do SIG-CF. Os recursos empregados nos contratos estão divididos em diversos seguimentos, o SAT corresponde ao subcomponente de aquisição da terra, os demais investimentos são aqueles relativos aos projetos produtivos, de infraestrutura e ATER. A modalidade Banco da Terra foi excluída por falta de dados, todas as demais foram

contabilizadas. O peso proporcional de cada subitem demonstra que 83,50% do total dos gastos são absorvidos na compra da terra (SAT), conforme revela a tabela 12, enquanto o restante, 16,50%, destina-se aos demais gastos complementares (SIC, SIB, ATER). Evidencia-se, assim, a significativa participação da renda capitalizada da terra⁷ na absorção dos investimentos.

Tabela 10 - Inadimplência junto ao Fundo de Terras em Mato Grosso do Sul conforme Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

Número de pessoas físicas listadas PGFN	Valor da dívida consolidada	Número de pessoas jurídicas listadas na PGFN	Valor da dívida consolidada	Porcentual da dívida em relação ao total empregado (tabela1)	Porcentual de famílias em dívida
1037	R\$ 60.099.304,38	7	R\$ 17.291.159,74	60,39%	25,73%

Fonte: PNGF, 1º semestre de 2022

Total: R\$ 77.390.464,12

Tabela 11 - Valores totais e médios dos contratos do PNCF/MS (2001-2016)

Valor total dos contratos de Assentamentos Coletivos	Valor médio dos contratos por família em Assentamentos Coletivos	Valor total dos contratos isolados	Valor médio dos contratos individuais
R\$ 193.337.254,83	R\$ 51.952,79	R\$ 2.073.231,77	R\$ 47.641,97

Fonte: SIG-CF, 2022

Total: R\$ 195.410.486,06

Tabela 12 - Valores totais e médios gastos na aquisição da terra (SAT) e investimentos complementares dos Assentamentos Coletivos do PNCF/MS (2001-2016)

Valor total do SAT	Valor médio do SAT	Valor total em investimentos complementares (IC)	Valor médio do IC por assentamento	Valor total dos investimentos
R\$ 145.469.526,48	R\$ 61.643,26	R\$ 29.114.265,07	R\$ 313.056,61	R\$ 174.583.791,55

⁷ No capitalismo a reprodução e livre circulação do capital se depara com a propriedade da terra como um obstáculo, uma irracionalidade econômica. Tal obstáculo é superado através do pagamento da renda fundiária. A contradição entre a posse da terra e o capital condiciona a existência de duas classes: proprietários de terra e capitalistas, que podem aparecer separados ou justapostos, em diferentes contextos históricos. A compra da terra pelo capitalista, assim, é a compra do “direito de assenhorar-se de uma parte da mais-valia social”, por isso, “o dinheiro empregado na terra não opera como capital. Sendo compra de renda, do direito de extrair uma renda da sociedade no seu conjunto, é renda capitalizada, não capital.” (Martins, 1986, p.167).

Fonte: SIG-CF, 2022

Total: R\$ 174.583.791,55

Na tabela 11, é possível observar a diferenciação de alcance entre minifundistas e o público sem-terra, atingido pelo programa. A classe de trabalhadores que contratou o crédito para a ampliação de áreas é minoritária, enquanto que ao público dos contratos coletivos, formado por associações de demandantes, destina-se parcela considerável dos recursos despendidos na RAM. Além disso, a tabela 11 registra os valores médios investidos pelas famílias de associações e por contratantes individuais; apesar da diferença média ser relativamente pequena entre as duas categorias, nota-se um peso maior dos recursos na formação de áreas coletivas.

Outras informações relevantes, extraídas do estudo aprofundado do SIG-CF sobre a RAM territorializada em Mato Grosso do Sul, merecem destaque. A distância média dos assentamentos em relação aos núcleos urbanos mais próximos é de 20,52 km. Adicionalmente, há registros de propriedades de tamanho médio e grande, com indícios de improdutividade e com infraestrutura baixa ou média, que foram adquiridas e transformadas em assentamentos. Essa coincidência de fatores levanta questões sobre a possibilidade de desapropriação de algumas dessas áreas pela reforma agrária tradicional. Além disso, diversas propriedades foram compradas com passivos ambientais. Os passivos ambientais absorvem parte do investimento produtivo dos assentados, que buscam recompor áreas de solos degradados ou com reservas ambientais irregulares. Ao todo, identificamos 43 assentamentos com registros de passivos, isto é, 29,25% dos assentamentos, e os valores despendidos somam R\$ 2.544.421,85. A falta de água nos projetos é outro fenômeno recorrente, documentado em várias ocasiões e corroborado por notícias locais⁸.

3. Discussão

O surgimento da reforma agrária de mercado em Mato Grosso do Sul, conforme os registros analisados, está ligado à criação do Banco da Terra, estabelecido em 1998 no país, mas implantado em MS apenas em 2001 (gráfico 1). Os primeiros 26 assentamentos do Banco da Terra concentraram-se no eixo principal do estado, cortado longitudinalmente pela BR-163,

⁸ Entre os diversos exemplos, destaca-se o caso da Associação Progresso dos Agricultores Familiares de Antônio João, localizada no município de Antônio João, na região de fronteira. A associação, criada em 2007, recebeu a instalação da rede de abastecimento de água apenas em 2018. Cf.: <<https://www.antoniojoao.ms.gov.br/noticia/assentamentos-sao-beneficiados-com-rede-de-abastecimento-de-agua>>

entre os municípios de Jaraguari, Campo Grande, Bandeirantes, Coxim, Terenos e Rio Brillhante. De acordo com o SIG-CF, até o momento, nenhum dos contratos da referida modalidade foi quitado. O programa registrou altos índices de inadimplência em todos os estados, como corroborado pelos reiterados decretos federais de prorrogação e renegociação das dívidas⁹. As taxas de juros do Banco da Terra eram elevadas¹⁰, chegando a 12% ao ano, superiores às modalidades ulteriores. A estrutura organizativa de projetos precedentes da RAM serviu como laboratório para o desenvolvimento do Banco da Terra¹¹. Entre todas as carteiras de crédito identificadas, o Banco da Terra foi a que apresentou maiores lacunas de dados. Apesar das dificuldades de implantação e reprodução dos camponeses nesta modalidade, o tamanho médio (pressuposto) dos lotes é maior que nas demais linhas de financiamento (tabelas 3 e 4). O mercado de terras é uma das chaves interpretativas deste fenômeno.

A diferença no tamanho médio dos assentamentos do Incra, para aqueles da RAM, é de 14,57 hectares, ou seja, os assentamentos do crédito fundiário são até 2,88 vezes menores do que aqueles criados no âmbito do Incra. As modalidades associativas da RAM são 75,51% do total (tabela 2), o que denota a prevalência da política em selecionar agrupamentos sociais em situação de demanda por terra. Em muitos casos, conforme se verifica nos registros das associações, os agrupamentos são oriundos de movimentos socioterritoriais de luta pela terra (tabela 8), que são induzidos por diversos agentes a aderir ao crédito, através da promessa de aquisição rápida e menos burocrática do lote agrário. Trata-se, também, de um fenômeno amplamente descrito pela literatura (Pereira, 2010).

A soma de fatores como a espera indefinida pela reforma agrária do Incra, além da ação de convencimento de atores locais como vereadores, prefeitos, representantes sindicais, agentes patronais, entre outros, empurra muitos demandantes para a chamada “solução negociada”. A tabela 8 ilustra elementos da problemática de captura dos movimentos socioterritoriais. As formas de mediação política registradas na referida tabela confirmam que a RAM não é uma

⁹ Agência de Notícias MS. “Agraer promoverá reunião para discutir sobre renegociação de dívidas de terras”. Agência de Notícias do Estado de Mato Grosso do Sul, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ms.gov.br/agraer-promovera-reuniao-para-discutir-sobre-renegociacao-de-dividas-de-terras/>. Acesso em: 21 de junho de 2023.

¹⁰ Para uma avaliação relativa aos juros e ao endividamento coletivo causado pelo Banco da Terra, Cf. Sauer, 2004.

¹¹ No Brasil o PCT (Programa Cédula da Terra) foi implementado em cinco estados (Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão e norte de Minas Gerais), sendo destacado pelo Banco Mundial, na ocasião, como um caso de sucesso exemplar de acesso à terra através de transações mercantis privadas com financiamento público. O projeto-piloto PCT deu origem a programas mais amplos, como o Banco da Terra e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CPR), estabelecidos entre 1998 e 2002. O Programa Nacional de Crédito Fundiário, lançado em 2003, também inspirou-se na mesma fonte (Pereira, 2010).

política que visa tão-somente a resolução de conflitos fundiários, estamos diante de uma política de contrarreforma agrária, em disputa aberta com a reforma agrária oficial (Pereira, 2010; Medeiros, 2002 e 2007; Sauer & Pereira, 2006). Apesar de a governança de terras da RAM prever a descentralização e a participação democrática dos demandantes locais, há forte influência de agentes sindicais, patronais e privados, que buscam substituir o protagonismo dos movimentos sociais pela lógica de acesso à terra, entendida como mercadoria ou meio rentista. Isto é, o poder local e o estoque de riqueza acumulado pela oligarquia rural permanecem inalterados com a adoção da estratégia patronal. É difícil acreditar que imóveis rurais passíveis de desapropriação pelo Incra possam ser alvo de uma estrutura “democrática de governança de terras”, sobretudo quando surge à cena das “negociações” organizações patronais como a Famasul¹², abertamente contrária à reforma agrária oficial. A presença de instituições patronais sugere que o PNCF opera além de um sistema de governança democrático e multinível, como defendido por Gomes (2013). Estamos, mais precisamente, diante de *stakeholders*¹³, com diferentes paradigmas em disputa, conforme ressaltaram Fernandes, Welch e Gonçalves (2014).

A análise comparativa dos dados apresentados revela, de tal modo, uma mudança significativa na estratégia da política fundiária, contradizendo o argumento oficial de que a RAM complementa a reforma agrária estatal¹⁴. No Mato Grosso do Sul, tal como em outros estados brasileiros (Pereira, 2010), verifica-se a tendência de substituição do ordenamento constitucional pela reforma agrária de mercado. O impacto territorial da substituição é evidente: com áreas menores em hectares, os assentamentos da RAM demonstram capacidade reduzida de reordenamento fundiário. Gomes (2013) destaca que o conflito entre o governo e os movimentos sociais, nos anos iniciais da contrarreforma, envolvia o significado da reforma agrária. Para o governo e o Banco Mundial, a “interferência política” dos movimentos de luta pela terra foi vista

¹² A Famasul (Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul), de acordo com seu site institucional é uma das 27 entidades sindicais integra a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Segundo Pompeia (2021) a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), entidade patronal criada em 1951, tem historicamente se oposto à reforma agrária e a políticas que desafiem os interesses dos grandes proprietários rurais. Na década de 1990, alinhou-se com a bancada ruralista e a União Democrática Ruralista (UDR) para resistir a medidas como a atualização dos índices de produtividade e o aumento do Imposto Territorial Rural, mantendo sua defesa da propriedade privada contra ações de redistribuição fundiária.

¹³ O conceito de *stakeholders*, segundo Fernandes, Welch e Gonçalves (2014), refere-se às chamadas “partes interessadas”, que, no contexto do campo brasileiro e do PNCF, inclui diversas entidades da sociedade: governos em diferentes escalas, corporações do agronegócio nacional e transnacional, organizações sociopolíticas do agronegócio e do campesinato, além dos povos indígenas e quilombolas.

¹⁴ De acordo com o II Plano Nacional de Reforma Agrária, de 2003, “O Programa de Crédito Fundiário integra o Plano Nacional de Reforma Agrária como um instrumento complementar à desapropriação. É um mecanismo de acesso à terra por meio do financiamento da aquisição de imóvel rural e de investimentos básicos e comunitários em projetos apresentados pelos beneficiários voltados a produzir o aumento da renda e da produção de alimentos, à melhoria das suas condições de vida e à dinamização das economias locais.” (Brasil, 2003).

como um obstáculo a ser superado, pois “as ações governamentais sempre estiveram a reboque dos movimentos sociais, resultado de conflitos e pressões” (Gomes, 2013, p.117). Com a imposição da RAM como único instrumento de reforma agrária disponível, desde 2013, pode-se afirmar que o protagonismo dos movimentos sociais, na luta pela terra, foi enfraquecido, cedendo lugar aos interesses dos setores ruralistas.

Alguns autores, contudo, reforçam o argumento governamental de que a RAM complementar a reforma agrária oficial. Gomes (2013), por exemplo, ao comparar a implantação do Banco da Terra com a criação de assentamentos pelo Incra, aponta que “o Banco da Terra beneficiou um total de 35.372 famílias, enquanto a reforma agrária assentou 239.101 famílias, indicando, de fato, uma ação complementar de ordenamento fundiário” (p.132). Resta, porém, a dúvida se o propósito era realmente complementar ou enfraquecer os movimentos sociais, como sugerem os autores alinhados ao argumento governamental.

A já citada predominância de assentamentos coletivos, por meio de associações, em vez de contratos individuais, também levanta algumas questões (tabelas 1 e 2). Autores como Gomes (2013) e Freitas (2020, 2023) defendem o PNCF como um instrumento de democratização do acesso à terra, argumentando que o mesmo permitiria aos agricultores familiares - sobretudo àqueles que não atendem aos critérios da reforma agrária tradicional - ter acesso a propriedades rurais e implementar a infraestrutura necessária para produção: “vem contribuindo para a democratização do acesso à terra, na medida em que suas diversas linhas de crédito permitem que milhares de trabalhadores rurais, que não se qualificam para a reforma agrária tradicional, possam adquirir uma pequena propriedade rural” (Freitas, 2020, p.67-8). Gomes (2013) reforça que não se trata de opor a reforma agrária oficial ao crédito fundiário; ambos seriam processos segmentados e complementares, “atendendo à diversidade de demandas por terra no Brasil” (Gomes, 2013, p.115).

O predomínio de um público específico atendido pela RAM em Mato Grosso do Sul, especialmente na carteira CPR e nas submodalidades CPR_SIC e CPR_SIB, sugere uma interpretação contrária. O foco em formas coletivas de acesso à terra (tabelas 1 e 2), a presença de associações de demandantes (tabela 8) em conjunto com setores patronais, e o próprio recorte social do CPR indicam outra lógica em processo. Diversas pesquisas (Sauer & Pereira, 2006; Ramos Filho, 2013) mostram dificuldades em validar o argumento de que o PNCF democratiza o acesso à terra. Em Mato Grosso do Sul, os dados revelam que o público de pequenos produtores rurais, ou de pequenos proprietários, é o segmento menos atingido pela RAM. Na prática, os assentamentos coletivos, muitas vezes formados a partir de lutas diretas pela terra, através de

movimentos socioterritoriais, são o principal alvo da política de desmobilização promovida pela RAM. Logo, a tese do público demandante heterogêneo perde força à medida que os dados se apresentam à análise.

O abandono da política de reforma agrária pelo Incra, além disso, torna inviável o argumento da complementaridade dos instrumentos, um vez que empurram-se os demandantes de terra para a única “alternativa” ofertada pelas políticas públicas (Gráfico 2). A capacidade de adquirir áreas maiores na RAM também diminuiu ao longo dos anos, afetada pela flutuação dos preços de mercado. Como apontam Gomes (2013) e Ros & Moreira (2007), a desvalorização das terras no mercado mundial durante a vigência do Banco da Terra (1998-2003) foi revertida pela crise de 2008, afetando a expansão da RAM (tabelas 3 e 4). O avanço da RAM no estado de Mato Grosso do Sul, em relação à reforma agrária constitucional, em linhas gerais, é expressivo, principalmente se considerarmos a promessa governamental de que o PNCF funcionaria de maneira complementar¹⁵, algo que não correspondeu à realidade, dada a interrupção na criação de novos assentamentos pelo Incra em 2013.

As desapropriações estão estagnadas há mais de 10 anos e, como se observa, o avanço do PNCF em Mato Grosso do Sul há muito ultrapassou a reforma agrária tradicional. No período estacionário do Incra, o SIG/CF registrou 1.626 propostas da RAM. Além do mais, constata-se o corte estratégico da política na própria destinação dos recursos aos agrupamentos ou associações (tabela 11). O crédito fundiário, apesar de sua expansão numérica e posterior substituição frente aos instrumentos tradicionais, conforme analisado, representa apenas 5,28% do total de assentamentos no estado, enquanto o Incra é responsável por 92,26% e os assentamentos estaduais por 2,48% das áreas de reforma agrária (Freitas, 2023). Embora a RAM tenha crescido quase ininterruptamente desde 2001, demonstra ser um modelo com baixa capacidade de impacto na redistribuição fundiária, em comparação às demais modalidades. A imposição da estrutura de interesses patronais e rentistas, ao nosso entendimento, explica tais limites do programa.

Os dados apresentados evidenciam, porém, contradições que vão além da simples disputa entre instrumentos fundiários. Por exemplo, encontram-se, ainda, nas áreas reformadas graves passivos ambientais, infraestrutura precária (tabela 9), com uso significativo de recursos no

¹⁵ De acordo com o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, publicado através da resolução nº 5, de 29 de Janeiro de 2024, no artigo 2º define-se que “o Programa Nacional de Crédito Fundiário é um programa de reordenação fundiária e de assentamento rural, complementar à reforma agrária, financiado por meio do crédito fundiário oriundo dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária destinados ao acesso à terra e a investimentos básicos, e integrado pelo Subprograma de Combate à Pobreza Rural”. (Brasil, 2024).

pagamento da renda capitalizada da terra (tabela 12), há endividamento de parte dos beneficiários (tabela 10), dificuldades logísticas para escoar a produção, e a escolha de terras subutilizadas ou degradadas, muitas vezes propensas à desapropriação. Todos itens citados criam obstáculos para a reprodução sustentável e a permanência do campesinato sul-mato-grossense nas terras da RAM. Apesar dos limites estruturais apontados, a pesquisa de dados também revela aspectos do *ethos* camponês¹⁶ em processo de recriação, ainda que de forma subalterna. Os projetos produtivos demonstram uma capacidade de produção para autoconsumo altamente diversificada, sem produtos típicos das cadeias do agronegócio (tabela 7).

A cana-de-açúcar, por exemplo, é cultivada para fornecer forragem ao gado leiteiro, que desempenha a dupla função: sustento familiar e reserva financeira. Ou seja, o campesinato historicamente participa do mercado, mas também é produtor de mercadorias simples, almejando a “utopia camponesa”¹⁷ do trabalho e moradia na terra: “O campesinato, na verdade, pode ser visto como uma proposta que é, ao mesmo tempo, social e cultural [...] O campesinato tem um patrimônio cultural e uma forma de organizar a produção e a reprodução [...] O seu caráter radical está no obstáculo que representa à expansão do capitalismo, na afirmação do valor de uso sobre o valor de troca, sobre a mercadoria, enquanto tal, sobre o trabalho alienado, na resistência da transformação da terra em monopólio, na afirmação de um outro modo de vida e trabalho que tem evidentemente uma conotação comunitária [...] Há na comunidade camponesa ou nas formas camponesas de viver e trabalhar uma sugestão ou uma metáfora do que poderia ser o modo futuro de organizar a sociedade.” (Ianni, 2016, p.65).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação dos dados sobre a Reforma Agrária de Mercado (RAM) em Mato Grosso do Sul revela que, ao longo dos anos, a RAM se consolidou como o instrumento predominante de intervenção fundiária, enquanto a reforma agrária tradicional foi praticamente extinta. Com o arrefecimento da reforma agrária do Incra/Estado, desde 2008, e sua completa paralisação a partir

¹⁶ Ao utilizarmos o termo *ethos* camponês não pretendemos essencializar a condição camponesa, trata-se, antes, de referenciar a especificidade camponesa, afinal, entendemos que a configuração histórica do campesinato é ampla e multifacetada. Contudo, mais do que um trabalhador familiar ou agricultor familiar, típicos da linguagem econômica moderna, o *ethos* camponês envolve a dimensão da terra como conteúdo moral, terra de trabalho, ao invés de terra de negócio. O *ethos* compreende essa classe que possui “a terra e a força de trabalho amalgamados num só agente social e, por sua vez, [opera] a partir de uma lógica não-capitalista que tem como centro o grupo familiar.” (Almeida, 2006, p.89).

¹⁷ O conceito de utopia camponesa aparece em um dos últimos escritos do sociólogo brasileiro Octávio Ianni (1926-2004).

de 2013, os demandantes de terra dispuseram de uma única “alternativa” de reforma agrária, nada complementar por sinal, afinal, a “alternativa” desenrola-se entre aceitar o pagamento da renda capitalizada da terra aos proprietários ou permanecer às margens das rodovias, em acampamentos onde impera a vida precarizada. Os dados sobre a implantação da RAM em Mato Grosso do Sul, sobretudo relativos ao Banco da Terra, permanecem marcados por lacunas significativas de informações. Os índices de inadimplência, a influência de agentes privados e federações patronais, bem como a dependência dos preços de mercado para a aquisição de terras, acabam por limitar a capacidade de uma efetiva redistribuição fundiária e a consolidação de um campesinato estável através da política fundiária. Acrescenta-se ao quadro geral o baixo índice de infraestrutura inicial dos assentamentos da RAM e a limitada capacidade de financiamento para investimentos complementares.

A discrepância entre o tamanho médio dos lotes da RAM e da reforma agrária do Incra demonstra a menor capacidade da primeira em promover o reordenamento fundiário. A política de “solução negociada” atrai grupos de demandantes por meio da lógica de mercado que, embora prometa maior agilidade e menos burocracia, impõe custos financeiros e sociais ao campesinato. Futuras pesquisas sobre o grau de fixação do campesinato da RAM, incluindo a investigação das taxas de abandono e transferência de lotes, são fundamentais para compreender mais profundamente o efeito da intervenção fundiária do modelo. Sem enfrentar o poder local e, ao contrário, sob o controle direto deste, dentro de um sistema de governança viciado, a RAM em Mato Grosso do Sul permanece um instrumento fundiário conciliador, que preserva os estoques de riqueza acumulados pela oligarquia rural e se integra ao modelo de desenvolvimento agrícola voltado para a produção de *commodities* (paradigma do capitalismo agrário). O avanço da RAM preserva os interesses territoriais do capital agrário em expansão, garantindo a manutenção da estrutura fundiária desigual, de modo que a eliminação dos camponeses que não conseguem se manter na terra se torna parte do “livre jogo do mercado”.

Com a RAM confirma-se, por fim, a tendência histórica das políticas fundiárias no Brasil, que se confundem com a política agrícola ao preservar a terra como monopólio do agronegócio, enquanto expropria-se ou eliminam-se comunidades camponesas pela via da competitividade. No atual ordenamento territorial do Estado de Mato Grosso do Sul, marcado por corredores logísticos de escoamento de *commodities* globais, a produção de alimentos e a soberania alimentar, essenciais aos territórios camponeses, são relegadas a espaços exíguos no zoneamento e no uso do solo. Apesar dos entraves estruturais encontrados, a investigação dos microdados da RAM em Mato Grosso do Sul também revelou elementos da “utopia camponesa”.

Os planejamentos produtivos dos projetos de assentamento evidenciam o *ethos* camponês, com o desejo de fazer da terra um espaço de vida, de trabalho e de produção para a reprodução familiar, refletido pela diversidade de produtos e usos pretendidos para a terra. Para o campesinato, a terra se configura como espaço de vida e cultura, mais do que um espaço de produção e passagem de fluxos de capital.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **(Re)criação do campesinato, identidade e distinção: a luta pela terra e o *habitus* de classe**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

ANTÔNIO JOÃO. Prefeitura Municipal. **Assentamentos são beneficiados com rede de abastecimento de água**. Disponível em:
<https://www.antoniojoao.ms.gov.br/noticia/assentamentos-sao-beneficiados-com-rede-de-abastecimento-de-agua>.

BORRAS JR., S. M.; HALL, R e WHITE, B. **Land reform**. In: B. Currie-Alder, R. Kanbur, D. Malone and R. Medhora (Orgs). *Development: ideas, experience and prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Resolução nº 5, de 29 de janeiro de 2024**. Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 2024. Edição 23, Seção 1, p. 24.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília, DF: MDA, 2003.

FERNANDES, Bernardo Mançano; PEREIRA, João Márcio Mendes (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e questão agrária: Brasil, América Latina e Caribe**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford; GONÇALVES, Elizabeth. **Os usos da terra no Brasil**. São Paulo: Editora da Unesp, 2014.

FREITAS, André Alexandre Ricco de. **A reforma agrária em Mato Grosso do Sul: os dilemas e as possibilidades nos assentamentos rurais a partir da análise dos dados do INCRA**. 2020. Dissertação de mestrado.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Reforma Agrária: os dilemas dos assentamentos rurais em Mato Grosso do Sul**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

GOMES, Carla Morsch Porto. **A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil**. 2013. Dissertação de mestrado.

IANNI, Octávio. **A utopia camponesa**. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil. Interpretações sobre o camponês e o campesinato*. V.9. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Mato Grosso do Sul cadastra 5.172 famílias acampadas em 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias>

LUIZ, L. F.; NARDOQUE, S. **Programa nacional de crédito fundiário em Três Lagoas/MS: desdobramentos e entraves para a recriação do campesinato**. *Revista NERA*, [S. l.], n. 49, p. 83–110, 2019. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5779>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Editora Vozes, 1986.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ/UNRISD, 2002.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil**. In: *Third World Quarterly*, v. 28, n. 8, Londres, 2007.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas**. São Paulo: Hucitec, 2010.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Movimentos socioterritoriais, a contrarreforma agrária do Banco Mundial e o combate à pobreza rural os casos do MST, CONTAG e MARAM: subordinação e resistência camponesa**. 1. ed. Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/Outras Expressões, 2013.

ROS, C. A.; MOREIRA R. J. **O processo de implementação do programa o Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política (1999-2002)**. In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Londrina, 2007.

ROSSET, Peter; PATEL, Raj; COURVILLE, Michael (Eds.). **Promised land: competing visions of agrarian reform**. Oakland, Califórnia: Food First Books, 2006.

SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Marcio Mendes (org). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006

SAUER, Sérgio. *A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”*. In: MARTINS, Mônica Dias (org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo, Editora Viramundo, 2004.

Professor EBTT, atua no IFMS, Graduação em Ciências Sociais, área de Sociologia Rural

Email: leonardo.reis@ifms.edu.br;

Josemar de Campos Maciel,

Professor da UCDB, Bacharelado em Filosofia / Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local.

Email: rf5033@ucdb.br