

## **Crédito instalação para assentamentos de reforma agrária: um panorama entre os anos de 1993 a 2021**

### **Installation credit for agrarian reform settlements: an overview between 1993 to 2021**

DOI:10.34117/bjdv7n6-707

Recebimento dos originais: 30/05/2021

Aceitação para publicação: 30/06/2021

**Irani Santo Soares**

Universidade Federal da Bahia – UFBA

E-mail: irani.soares@ufba.br

**Carla Renata Santos dos Santos**

Instituto Federal da Bahia – IFBA.

E-mail: c.renata.santos@gmail.com

#### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo analisar mudanças ocorridas no pagamento do crédito instalação em suas diversas modalidades, entre os anos de 1993 e 2021. Para tanto, foram analisadas as cinco últimas Instruções Normativas (IN) do Incra, três últimos decretos que alteram a Lei 8.629/93, no que se refere ao crédito e algumas possíveis limitações para a execução dos referidos créditos, bem como possíveis consequências para os assentados e movimentos sociais. A partir da análise das medidas adotadas por vários governos, desde 2009, mas principalmente a partir de 2011 e seu aprofundamento em 2017, 2018 e 2020 o levanta-se como hipótese que visam, dentre outras coisas, o enfraquecimento dos movimentos sociais, onde destaca-se o MST, como principal mediador de políticas públicas nas áreas reformadas. Uma das consequências levantadas é o abandono das áreas reformadas que podem vir a ser retorritorializadas pelo capital devido à falta de recursos para investimentos e abandono daquelas em que o capital não tem interesse. Portanto, entende-se que a consolidação em vias de concretização pelo Estado Brasileiro renova as desigualdades que buscou por anos combater através da criação dos projetos de assentamentos.

**Palavras-Chave:** Crédito Instalação, Assentamentos, Reforma Agrária.

#### **ABSTRACT**

This article aims to analyze changes that occurred in the payment of installation credit in its various modalities, between 1993 and 2021. For this purpose, the last five Normative Instructions (IN) of INCRA were analyzed, the last three decrees that amend the Law 8629/93, with regard to credit and some possible limitations for the execution of said credits, as well as possible consequences for settlers and social movements. From the analysis of the measures adopted by various governments since 2009, but mainly from 2011 and its deepening in 2017, 2018 and 2020, the hypothesis is raised that aim, among other things, at the weakening of social movements, where it highlights the MST, as the main mediator of public policies in the reformed areas. One of the consequences raised is the abandonment of reformed areas that may be retorttorialized by capital due to the lack of resources for investments and abandonment of those in which the capital has no

interest. Therefore, it is understood that the consolidation in the process of being implemented by the Brazilian State renews the inequalities that it sought to combat for years through the creation of settlement projects.

**Keywords:** Credit Facility, Settlements, Agrarian Reform.

## 1 INTRODUÇÃO

Um assentamento de reforma agrária se configura como uma ocupação diferenciada do espaço geográfico e precisa do apoio do Estado para se realizar, sendo este o principal agente produtor de espaço (GERMANI 1993). Entende-se, portanto, o Estado como responsável pela organização dos assentamentos, ainda que em conjunto com outros agentes sociais como, por exemplo, os Movimentos Sociais. Porém, não se pode desvincular da questão de que a atuação do Estado, conforme Corrêa (2002), visa criar condições para a realização e reprodução da sociedade capitalista, podendo, desta maneira, responder a diversos interesses sociais, bem como atrelar a produção do espaço à esses interesses.

Germani (2006), afirma que, no Brasil, as contradições do modo de produção capitalistas estão no bojo da questão agrária. O acesso à terra no país tem sido historicamente marcado por grandes conflitos, que tem se acentuado nos últimos tempos<sup>3</sup>. Em resposta, diversas estratégias foram construídas para impedir que a propriedade da terra fosse dada aos que nela trabalhavam. Esse processo tem início antes da criação do Brasil enquanto Estado-nação e, nesse sentido, já nasce pondo fim ao livre acesso à terra.

A primeira política de acesso à terra praticada pela Coroa Portuguesa foi o regime de sesmarias, através do sistema de Capitânicas Hereditárias, o que possibilitou no decorrer do tempo o impedimento ao seu livre acesso e, como consequência, a concentração da propriedade da terra em mãos de poucos e um número expressivo de trabalhadores rurais sem acesso ou com acesso restrito a terra (GERMANI, 2006).

Assim, é possível compreender os sem terras como resultado das escolhas políticas realizadas no Brasil, considerando, principalmente, o período pré e pós abolição e a adoção de políticas de cunho racista e discriminatória. É da exclusão que nasce movimentos de luta pela terra, como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que busca desde sua origem organizar os trabalhadores sem terra e pressionar o Estado na execução de políticas de reforma agrária, como comumente foi realizado através da criação de projetos de assentamentos. Conforme

MOURISSAWA, (2001) a luta não finda com acesso à terra, mas a partir daí outras lutas são empreendidas e incorporadas, como as lutas por políticas agrícolas voltadas a agricultura camponesa e agroecológicas, creditícias e educacionais, dentre outras.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável pela criação ou reconhecimento e acompanhamento dos Projetos de Assentamentos (PAs), sendo também o órgão responsável por criar e/ou implementar políticas públicas para os assentados, buscando atender aos objetivos da Reforma Agrária proposto em legislação específica e reforçada pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA, 2004). De acordo com o II PNRA, seu foco é a promoção da viabilidade econômica, segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade ambiental, de modo que sua implementação decorre da viabilização de um conjunto de políticas públicas.

A partir da criação de um PA, o INCRA deve subsidiar o desenvolvimento do assentamento e uma das formas é através do pagamento do crédito instalação, que tem como objetivo, em suas diversas modalidades, estruturar o assentamento como espaço de vida e produção e viabilizar o sustento dos assentados nos primeiros meses. A Lei 8.629/1993, que regulamenta a política de reforma agrária no Brasil e, como tal, prevê o pagamento do crédito instalação, normatizado através de Instruções Normativas do INCRA, sofreu alterações importantes no decorrer dos últimos anos. Algumas dessas alterações relacionadas ao referido crédito estão ligadas ao processo de consolidação dos assentamentos, alteração que pode se configurar como uma estratégia de facilitação do processo de consolidação, o que representa um desligamento do Estado no atendimento de políticas específicas.

Nesta perspectiva, este artigo tem como objetivo analisar as mudanças ocorridas no pagamento do crédito instalação, em suas diversas modalidades. Para tanto, analisaremos as cinco últimas Instruções Normativas (IN) do Incra, três últimos decretos que alteram a Lei 8.629/93, no que se refere ao crédito e algumas possíveis limitações para a execução dos referidos créditos, bem como possíveis consequências para os assentados e movimentos sociais.

## **2 BREVE HISTÓRICO DO CRÉDITO INSTALAÇÃO**

A necessidade de se criar uma linha de crédito para os assentados de Reforma Agrária é expressa no I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) publicado em 1985. Contudo, a Lei 8.629, promulgada em 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, não contemplava o pagamento de

crédito, o que veio a ocorrer somente em 2001, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, com a seguinte redação:

a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação (Inciso V, art. 17, Medida Provisória 2.183-56, 2001).

Observa-se que com essa Medida Provisória a consolidação do PA só se daria com a concessão dos créditos, além da conclusão de investimentos, a exemplo de estradas, essa condição foi considerada por muito tempo como um empecilho para a consolidação dos assentamentos. Posteriormente, várias mudanças foram sendo introduzidas através de Decretos e Leis e disciplinadas as suas aplicações e procedimentos através de IN específicas.

O crédito instalação, conforme as últimas instruções normativas 19/2005, 58/2010, 68/2011 e 74/2012, 101/2020 (este referente somente às modalidades Habitacional e Reforma Habitacional), consiste no provimento de recursos financeiros, sob forma de concessão de crédito aos beneficiários da Reforma Agrária, visando assegurar aos mesmos os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Em termos gerais, o Crédito Instalação, em todas as modalidades disponibilizadas, pode ser identificado com os seguintes objetivos: possibilitar a segurança alimentar; possibilitar a construção e/ou melhoria das habitações; impulsionar as atividades produtivas e assegurar a segurança hídrica.

Quadro 1: INCRA: Resumo das Modalidades da Linha de Crédito Instalação

Modalidade	Breve descrição
Apoio inicial	Destina-se à segurança alimentar e nutricional dos assentados, bem como ao fomento inicial do processo produtivo;
Fomento	Destina-se à segurança alimentar e produção de excedente com vista à melhoria da renda familiar;
Adicional do fomento	Tem como objetivo consolidar a segurança alimentar e fortalecer a produção de excedentes (Modalidade excluída em 2014);

Aquisição de material de construção	Destina-se a compra de material para construção de habitações e pagamento de serviços de engenharia e mão-de-obra (Excluída em 2014 e inserida em 2018). A partir de 2020 com a IN 101/2020, esta modalidade, que teve sua forma de concessão também alterada, é designada de Habitacional.
Semiárido	Destina-se à segurança hídrica das famílias assentadas, com objetivo de captação, armazenamento ou distribuição de água para consumo humano, animal ou produtivo (Excluída em 2014 e inserida em 2017).
Recuperação/Material de construção	Essa modalidade refere-se à compra de material de construção com vista à melhoria habitacional (Excluída em 2014 e inserida em 2018). A partir de 2020, IN 101/2020, esta modalidade teve sua forma de concessão alterada e passa a designar de Reforma Habitacional.
Apoio mulher	Tem como objetivo viabilizar a implementação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote;
Reabilitação do Crédito Produção	Visa recuperar a capacidade de acesso a novos créditos, destinado às famílias que contrataram especificamente com o Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (PROCERA) estando ou não adimplentes (Extinto);
Recuperação Ambiental	Tem como finalidade financiar a implantação e desenvolvimento de sistemas agroflorestais ou recuperação de área de reserva legal nos assentamentos selecionados pelas Superintendências Regionais (SR), ou o manejo florestal de lotes, de área de reserva legal e área de preservação permanente, degradados até 25 de maio de 2012.
Florestal	Objetiva viabilizar a implementação e a manutenção sustentável de sistemas agroflorestais ou o manejo florestal de lotes e de área de reserva legal com vegetação nativa igual ou superior ao estabelecido pela legislação ambiental, nos projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra (Inserido em 2018);
Cacau	Tem como objetivo viabilizar a implementação e a recuperação de cultivos de cacau, em sistema agroflorestal (Inserido em 2018).

Fonte: Elaborado por Irani Soares com base em INCRA, 2008; 2009; 2011; 2017; 2018; 2020.

Analisando as instruções normativas publicadas pelo INCRA a partir de 2005, com a IN 19/2005, observa-se que esta contemplava cinco modalidades de crédito. As

concessões anteriores a este período estavam ligadas a construção de moradia, compra de alimentos, ferramentas e implementos básicos, e sem determinar a forma de pagamento e sem ser denominada enquanto Crédito Instalação, mas demarcando a ligação da consolidação do assentamento com a prestação de serviços necessários à instalação das famílias e de infraestrutura, como estrada e topográficos (vide INCRA, IN 41/2000; 02/2001). Com as IN's 58/2010 e 68/2011 estas se desdobram em nove modalidades de créditos, depois oito modalidades com a IN 74/2012, em 2014 com o Decreto 8.256 há redução para quatro modalidades, com Decreto 9.066 de 2017 mantém quatro modalidades e em 2018 o Decreto 9.424 retorna a nove modalidades de créditos (ver quadro 02).

O crédito Reabilitação do Crédito Produção foi pago até 31 de dezembro de 2010. Esta modalidade foi criada tendo em vista atingir um público específico, os assentados em dívida com o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA). O objetivo foi dar condições para esses assentados quitarem suas dívidas ou parte dela e ter possibilidade de acessar novos créditos, o que incluía o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Outras duas modalidades a Aquisição Material de Construção e o Recuperação/Material de Construção deixariam de fazer parte do crédito instalação em 2014, sendo pagos aos assentamentos que até aquele momento tivessem os valores empenhados e optasse por receber via Incra. O objetivo na época era que os assentamentos passassem a ser atendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) através da modalidade Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), programa do Governo Federal que, por sua vez era parte do Programa Brasil sem Miséria (SOARES, 2014), que retorna para o INCRA dentro da modalidade Habitacional outra vez para pagamento aos que não puderem acessar. A partir de 2020, as modalidades de crédito Habitacional e Reforma Habitacional passa a ser normatizado a partir da IN 101/2020, que traz algumas mudanças, cujas principais serão vistas a seguir.

### **3 CRÉDITO INSTALAÇÃO: IMPLICAÇÕES DECORRENTES DE MUDANÇAS LEGAIS**

Entre as várias mudanças do crédito instalação o valor pago às famílias merece atenção, ainda que não ocorra um aprofundamento acerca da análise do tema. No quadro abaixo é possível observar os valores pagos de 2005 até 2020, demonstrando as alterações de valores, que, como pode ser visto, não foram percebidos ganhos significativos no decorrer do tempo, mas ao contrário, alguns casos estagnação dos valores, que não

acompanharam as alterações de mercado, principalmente relacionada à reforma e habitação em determinado período.

Quadro 2: Valores dos créditos instalação nas cinco últimas IN e Dec. 8.256/14, Decreto 9.066/2017 e Dec. 9.924/18

Modalidade Crédito Instalação	IN 19/2005 (Valor pago em mil R\$)	IN 58/2010 (Valor pago em mil R\$)	IN 68/2011 (Valor pago em mil R\$)	IN 74/2012 (Valor pago em mil R\$)	Decreto 8.256/2014 (Valor pago em mil R\$)	Decreto 9.066/2017 (Valor pago em mil R\$)	Decreto 9.424/2018 (Valor pago em mil R\$)	IN 101/2020 (Valor pago em mil R\$)
Apoio inicial I	2,4	3,2	3,2	3,2	2,4	5,2	5,2	-
Apoio Inicial II					2,8		-	
Fomento	2,4	3,2	3,2	3,2	6,4	3,2	3,2	-
Adicional do fomento	-	3,2	3,2	3,2	-	-	-	-
Aquisição de material de construção	5	15	15	25	-	-	34	34
Semiárido	1,5	2	2	2	-	5	5	-
Recuperação/Material de construção	3	8	8	8	-	-	17	17
Apoio mulher (Fomento Mulher)	-	2,4	3	3	3	3	5	-
Reabilitação do Crédito Produção	-	6	6	-	-	-	-	-
Ambiental (instituído pela NE 84/2009)	-	2,4	2,4	2,4	-	-	6,4	-
Florestal	-	-	-	-	-	-	6,4	-
Cacau	-	-	-	-	-	-	6	-

Fonte: Elaborado por Irani Soares com base em INCRA, 2005; 2010, 2011; 2012, 2020 BRASIL 2017; 2018.

Vale ressaltar que algumas das modalidades do crédito instalação têm como objetivo atender às determinadas peculiaridades geográficas não estando disponíveis a todo território nacional como, por exemplo, as modalidades Semiárido, Florestal, Recuperação Ambiental e Cacau.



Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016), começa a se observar algumas alterações na liberação dos créditos instalação, como a transferência do crédito habitação para instituição financeira e algumas medidas já apontando para a tentativa de consolidação dos assentamentos. Essa mudança tem como impacto a redução da ação dos movimentos sociais, já que esses movimentos faziam toda uma mediação para o recebimento e aplicação dos recursos, desde a pressão política na liberação dos créditos, até o planejamento e acompanhamento junto com a comunidade buscando atender aos objetivos propostos pelo MST de buscar implementar uma nova forma de agricultura, cooperada e livre de agrotóxicos, no caso dos assentamentos ligados ao Movimento e a organização do espaço com vista a manter a organicidade do Movimento (SOARES, 2014).

É, portanto, desse período o Decreto 8.256, publicado em 2014, em que o crédito instalação passou a ser operacionalizado com quatro modalidades: (Apoio Inicial I (R\$2.400,00); Apoio Inicial II (R\$2.800,00); Fomento (R\$6.400,00) e Fomento Mulher (R\$3.000,00)), excluídas todas as outras modalidades e passando a modalidade Habitação exclusivamente para atendimento junto às agências financeiras públicas através do PNHR.

A cobrança do crédito instalação começa a ser definido no Decreto supracitado, ainda que não explicita como deverá proceder. No mesmo ano foi sancionada, a Lei 13.001 de 2014, que dispõe sobre a liquidação dos créditos concedidos aos assentados da Reforma Agrária, concedendo remissão em alguns casos, apresentando uma tentativa de solucionar o problema da cobrança do crédito instalação, que até então não havia sido cobrado. Esse processo pode ser visto como um meio de desvencilhar do empecilho que é a cobrança das modalidades do crédito instalação, não realizada até então, nem operacionalizada o modo que deveria ocorrer, e dar abertura ao início de uma política voltada para a consolidação dos assentamentos.

Em 2017, já no Governo Michel Temer, (2016-2018), o Decreto 8.256 é revogado pelo Decreto 9.066 de 2017, as modalidades sofreram poucas alterações, ficando Apoio Inicial (R\$5.200,00); Fomento (R\$3.200,00); Fomento Mulher (R\$3.000,00) e Semiárido (R\$5.000,00). O apoio I e II se tornou uma única modalidade, com o valor das duas anteriores, o Fomento reduziu seu valor de R\$ 6.400, para R\$3.200,00 e foi reincluída a modalidade Semiárido e Apoio Mulher permaneceu o mesmo valor.



Por sua vez, a partir do Decreto 9.424 de 2018 se restabelece nove modalidades, sendo que a modalidade referente à Habitação e Recuperação de Habitação voltou a fazer parte das modalidades. As modalidades Semiárido, Recuperação Ambiental, Florestal e Cacao são circunscritas ao meio geográfico ao qual pertencem os assentamentos e os três últimos não poderão acumular.

A IN 101/2020, sancionada durante o Governo Jair Bolsonaro (2019 – atual), passa a normatizar as modalidades Habitacional e Reforma Habitacional, apresenta, dentre suas principais mudanças, a alteração na forma de pagamento, onde o repasse do valor dos referidos créditos passa ser realizado individualmente, em contas abertas pelo INCRA em nome de cada assentado, não mais depositados em conta de uma associação de assentados, o beneficiário passa a administrar o valor, que deve ser depositado em duas parcelas. Ao que se refere aos valores pagos, tanto na modalidade Habitacional, quanto no crédito Reforma Habitacional não sofreram alterações com relação IN anterior de 2018.

No decorrer dos Governos Dilma Rousseff e de Michel Temer alterações importantes foram feitas com a tentativa de normatizar a cobrança dos créditos, empecilho para a consolidação. Esses empecilhos foram sendo alterados e durante o Governo Bolsonaro há uma reestruturação no INCRA, além da legislação, para a efetivação da consolidação, alterando por tanto o modo de normatizar o crédito instalação. O INCRA passa então por uma reestruturação, em que, dentre outras modificações, cria o Sistema Nacional de Concessão e Cobrança de Crédito Instalação (SNCCI), com isso demonstrando a intenção do governo em acelerar esses processos.

Quadro 3: Número de assentamentos criados entre 2011 e 2019

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total de PA criados	111	118	137	143	80	28	27	0	0

Fonte: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>

Observa-se que, articulada a algumas mudanças no cenário do pagamento do crédito instalação, a criação de assentamentos tem diminuído drasticamente chegando a 0 em 2018 e 2019.

Conforme é possível observar no quadro 3, mudanças em curso já apontavam para uma redução da criação de assentamentos. Em 2010 havia sido criado 211 PAs. Já em 2005, não apresentado no quadro, o Incra chegou a criar 858 novos PAs de Reforma Agrária. Aliado à redução do número de criação de assentamentos, as mudanças no crédito

instalação indicam a opção do Estado Brasileiro no modelo de desenvolvimento capitalista em que a propriedade da terra deve ser mediada via mercado e que os assentados devem ser inseridos nesse mercado mantendo-se nele aqueles que forem mais aptos. Contudo, a estagnação da política de Reforma Agrária pode ser analisada, também, pelo viés da possibilidade de enfraquecimento dos movimentos sociais, além da escolha de projeto baseada no agronegócio, desvinculada do fortalecimento da agricultura familiar, é possível inferir que o objetivo é centrar todos os esforços e recursos públicos para o financiamento da agricultura capitalista que tem o agronegócio como modelo central. Cabe observar que esse modelo tem como intuito a produção voltada principalmente para o mercado externo. Em pesquisa anterior, demonstramos como a organização do espaço dos assentamentos desvinculada de uma política de desenvolvimento agrário estava aproximando a criação de PAs à política de caráter habitacional, onde a centralidade não estava na formação ou fortalecimento de uma política agrária, mas numa política habitacional, com vistas a assegurar população no campo com políticas compensatórias (SOARES, 2014). Levanta-se como hipótese que tendemos ao abandono dessas áreas, tanto do ponto de vista assistencial, como do ponto de vista produtivo com a tentativa de consolidação dos assentamentos, principalmente nas áreas mais degradadas, tendo em vista a necessidade de se investir em meios técnicos para viabilizar a exploração do meio.

#### **4 CRÉDITO INSTALAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS**

Um assentamento de reforma agrária deve passar por alguns estágios antes que venha ser consolidado, ou seja, antes que deixe de fazer parte do rol de terras públicas sob posse do INCRA e torne-se legalmente propriedade privada. Para entender melhor essas fases observe a figura abaixo:

Figura 1: Fases da Criação do PA – segundo o INCRA



Fonte: SOARES, 2014

Após a criação do PA, uma série de ações é realizada (ou deveria ser) para propiciar o desenvolvimento do assentamento. Dentre essas ações, o pagamento do crédito instalação é uma das mais importantes. O pagamento do crédito instalação aos assentados e a quitação desse crédito foi por muito tempo requisitos para a titulação e posterior consolidação, portanto um empecilho para os que tinham interesse em emancipar os assentamentos. Portanto, há uma alteração nesse quadro, simplificando o processo até a emancipação.

Conforme veremos mais abaixo, a consolidação não foi um item na pauta do INCRA, nem de governos por algum tempo, retomando a partir de 2009 a discussão acerca do tema. De acordo com coordenador Geral de Infraestrutura e Desenvolvimento do INCRA/sede, à época, em entrevista cedida à pesquisadora Irani Soares em 2013, sobre a política de consolidação dos assentamentos, ele esclarece que a busca pela consolidação não foi almejada pelos últimos governos, contudo já estavam sendo pensadas estratégias para a sua implementação.

[...] é muito pequeno o número de assentamentos consolidados, muito baixo. [E a que se deve esse número baixo?] Não foi algo almejado nas últimas direções, nos últimos governos na verdade, nem é das direções do INCRA, os últimos governos nem tocaram no tema consolidação de assentamento. Então não foi um objeto, não foi pautado na verdade. Então é um tema que está adormecido dentro do Incra que deve ser resgatado em breve. É que pra se consolidar existe uma série de questões, o crédito é apenas uma delas, tema questão da infraestrutura instalada, a questão de todos os lotes demarcados, titulados, tem uma série de outras questões a ser verificadas para ser considerado consolidado. (REZENDE, 2013)

Segundo o coordenador, o número de assentamentos consolidados até aquele momento era bem baixo. Apesar da articulação, ainda não havia posto em prática a aceleração já pensada desde 2009. E, conforme ele cita, havia uma série de requisitos necessários para a configuração da titulação e, por fim a consolidação.

Com a intenção de consolidar os assentamentos de reforma agrária, foi criado, em 2009, o Programa de Consolidação e Emancipação (PAC), fruto de acordo entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), elaborado pela Coordenação Nacional do Programa e aprovado pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA, excluindo, portanto, assentados e movimentos sociais do debate. O programa foi pensado com a intenção de acelerar a emancipação dos PAs a partir da elaboração do PAC, cujo propósitos descritos são investir em infraestrutura socioeconômica, assessoria técnica e treinamento. Por meio do PAC, desenvolvido via convênios entre o INCRA, prefeituras e associações de agricultores assentados, foram atendidas, entre os anos de 2017 e 2019, cerca de 12 mil famílias de 75 assentamentos distribuídos em oito estados:

Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe<sup>4</sup>.

Ao analisar os regulamentos e medidas provisórias que alteraram no decorrer do tempo a lei 8.629/1993 podemos observar como foram sendo construídas/incorporadas as mudanças que estão viabilizando o aceleração dessas consolidações.

A partir da Medida Provisória 2.183-56 de 2001 começou a ser exigida a elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), que desde 1999 era uma exigência a partir da IN 29/1999, além de orientar a fixação de normas técnicas para sua implantação deveria servir como planejamento dos investimentos, incluso nesse rol o uso das modalidades de crédito instalação. Essa mesma medida provisória estabelecia que a consolidação do PA se daria com a concessão do crédito instalação e a conclusão dos investimentos. Com passar do tempo o PDA deixa de ser exigência para a execução do crédito instalação, pois tornava-se um empecilho tendo em vista as problemáticas, principalmente com relação a recursos para sua execução (ANDRADE, 2006). Esse importante instrumento de planejamento foi sendo, aos poucos, abandonado e dificultada sua produção.

A partir de 2017, através da Lei 13.465 de 2017 até os dias atuais, observa-se que, como lançamento de programas como o Titula Brasil, os empecilhos apresentados para a consolidação dos assentamentos sofreram modificações importantes, sendo destravados,

acelerando o processo de abertura de uma política de emancipação dos PAs, demonstrando ser de grande interesse do atual governo essa aceleração.

A Lei 13.465, de 2017, determina que os assentamentos que, em 1º de junho 2017 completaram 15 anos ou mais, devem ser consolidados em até 03 anos. A mesma medida estabelece ainda que a quitação dos créditos instalação não é mais um requisito para a emissão do título de domínio ou da Concessão de Direito de Uso Real e, finalmente, na mesma medida, está autorizada a cobrança da dívida.

Por fim, a estruturação do Incra em 2020 busca sanar alguns empecilhos e viabilizar, administrativamente, a consolidação através do Decreto Nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020. A partir deste Decreto, os órgãos específicos do INCRA, que eram três (Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária; Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento; Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento), passaram a ser dois: Diretoria Governança Fundiária e a Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento, sendo que esta última tem como competência, dentre outras: implantar projetos de assentamento de reforma agrária; conceder créditos de instalação aos beneficiários da reforma agrária na forma da legislação vigente; e disponibilizar às famílias assentadas a infraestrutura básica nos projetos de reforma agrária e inclui no rol de suas competências coordenar, supervisionar e outorgar o instrumento definitivo de titulação de imóveis rurais oriundos de projetos de reforma agrária; (BRASIL, 2020). Além disso, a Portaria Conjunta nº 1 da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários – SEAF e INCRA, e a IN 101/2021, cria e normatiza o programa Titula Brasil que visa acelerar ainda mais os processos de titulação através de acordos com municípios.

Salienta-se que durante o último Encontro Nacional do MST, realizado em Brasília em 2014, foi votado em plenário pelos delegados presentes, a posição do Movimento contrário à Titulação definitiva, tendo em vista que representa para os assentados a desterritorialização do campesinato e territorialização do capital nas áreas de interesse, bem como abandono, por parte do Estado, de milhares de assentados, findando importantes políticas de crédito, educação, seguridade, etc.

O impacto da consolidação dos assentamentos extrapola assim o âmbito familiar dos assentados, impactando na economia local com o fim de políticas específicas para esses grupos. Exemplo é o impacto na educação, onde muitos assentados tiveram, pela primeira vez na vida, as vezes entre gerações, a possibilidade de ser alfabetizados, aumentar o nível de educação e entrar para a Universidade, através do Programa Nacional

de Educação para Reforma Agrária (PRONERA), representando uma redução no número de analfabetos e aumento nas taxas de escolarização do município. Além disso, destaca-se também o fim dos créditos específicos para assentados, e possibilidade do aumento de pobreza de milhares de famílias que não conseguem se inserir no mercado.

Levanta-se como hipótese que a tentativa de consolidação dos assentamentos tem como principal objetivo atender a interesses do mercado colocando milhares de hectares de terra à disposição do capital, porém atende a outros interesses de setores dos governos e de empresários do setor do agronegócio que almeja o enfraquecimento dos movimentos sociais de luta pela terra. Esses movimentos, a exemplo do MST, têm papel importante na organização e territorialização do campesinato na disputa por terra e por direitos que garantam sua permanência na terra, que deu visibilidade aos conflitos por terra trazendo ao grande público a realidade do campo brasileiro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo busca trazer à reflexão algumas hipóteses para entender as mudanças no crédito instalação e a tentativa de acelerar a consolidação dos assentamentos de reforma agrária. O debate não se encerra aqui, busca-se provocar à reflexão de que as medidas que vem sendo adotados por vários governos, desde 2009, mas principalmente a partir de 2011 e seu aprofundamento em 2017, 2018 e 2020 buscam enfraquecer os movimentos sociais, para os quais destacamos o MST. Uma das consequências levantadas é o abandono das áreas que foram reformadas que podem vir a ser retorializadas pelo capital devido à falta de recursos para investimentos e abandono daquelas que o capital não tem interesse.

O fato de as áreas reformadas retornarem ao mercado a partir da consolidação dos assentamentos causando, em áreas de interesse do capital, novas concentrações de terras vai de encontro ao objetivo central de uma reforma agrária que se quer popular, aqui entendido como o de democratizar o acesso à terra e criar meios, através de políticas públicas, de desmontar o perverso sistema de concentração de terras como ocorre no Brasil. Portanto, entende-se que a consolidação em vias de concretização pelo Estado Brasileiro renova as desigualdades que buscou por anos combater através da criação dos projetos de assentamentos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Paulo L. Coqueiro. Planejamento Estatal e o Processo de Produção do Espaço em Assentamentos de Reforma Agrária. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências – Salvador: UFBA, 2006.

BRASIL. LEINº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm). Acesso em 12 de outubro 2019.

Medida Provisória 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2183-56.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2183-56.htm). Acesso em 11 de outubro de 2019.

Decreto 8.256, de 24 de maio de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8256.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8256.htm). Acesso em 10 de outubro de 2019.

Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em 10 de outubro de 2019.

Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9424.htm). Acesso em 10 de outubro de 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Ed. Ática, 2002

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA. IV. Lutar, Construir Reforma Agrária Popular. Brasília: DF, Fev. 2014.

CPT. Os descaminhos da reforma agrária. Disponível em <[www.mst.org.br/node/15589](http://www.mst.org.br/node/15589)>. Acesso em: 06/01/2014.

GERMANI, Guiomar. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário. GeoTextos: revista da Pós-graduação em geografia, vol. 2, n. 2, 2006 (pp. 115-148).

Cuestión agraria y asentamiento de población en nueva cara de la lucha por la tierra. BAHIA, Brasil (1964 – 1990) Tese de Doutorado. Barcelona: Universidade de Barcelona, maio de 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) Instrução Normativa nº 68, 2011.

Instrução Normativa nº 29, 1999.

Instrução Normativa nº 19, 2005.

Instrução Normativa nº 58, 2010.

Instrução Normativa nº 68, 2011.

Instrução Normativa nº 74, 2012.



Instrução Normativa nº 101, 2020.

Instrução Normativa nº 105, 2021

I Plano Nacional de Reforma Agrária, 1985.

II Plano Nacional de Reforma Agrária, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA); SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS (SEAF). Portaria conjunta nº 1, 2020. O Fim do MST. Editora Abril. ISTO É. Nº 2.184. Ano 35, set/2011.

MORISSAWA, Mitsue. A história da luta pela terra e o MST. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MST. A reforma Agrária que precisamos: vamos discutir nos núcleos de base. São Paulo: Secretaria Nacional do MST, junho, 2003.

Para debater os desafios internos do MST. Caderno de Debate nº 2. s/a.

Caderno da Militância. MST – BA, Ano 1, nº1, Janeiro a março, 2007.

A reforma agrária necessária: por um projeto popular para a agricultura brasileira. São Paulo: Maxprint editora, out. 2006.

Sobre os nossos desafios e as linhas políticas de atuação do MST: debate para o VI Congresso Nacional do MST. São Paulo: MST, 2013a.

Programa agrário do MST: texto em construção para o IV Congresso Nacional. São Paulo: MST, 2013b.

OLIVERIA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. En publicación: neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto, 2006.

REZENDE. Sergio. Coordenador Geral de Infraestrutura e Desenvolvimento, INCRA/sede [Salvador]. Julho, 2013. Entrevista cedida à Irani Soares.

SOARES, Irani Santos. A organização do Espaço de Assentamentos de Reforma Agrária na Bahia: intenções e ações. Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2014.

STÉDILE. João Pedro. Cadê a Reforma Agrária? Disponível em: <[http://www.mst.org.br/Cade\\_a\\_Reforma\\_Agraria](http://www.mst.org.br/Cade_a_Reforma_Agraria)>. Acessado em 29/07/2012.

A Questão Agrária no Brasil: programas de reforma agraria 1946-2003. 2ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2012.