























Desafios e caminhos para a reforma agrária e o acesso à terra no Brasil

2025







FICHA TÉCNICA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PRESIDENTE

Luiz Inácio Lula da Silva

VICE-PRESIDÊNCIA

Geraldo Alckmin

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR

MINISTRO

Luiz Paulo Teixeira Ferreira

SECRETÁRIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR

Fernanda Machiaveli Morão de Oliveira

DIRETOR DE AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO, ESTUDOS E INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS (DAMEI)

Ernesto Pereira Galindo

EQUIPE DAMEI

Agmerson Bruno Brito da Silva; Bernardo de Araújo Moraes Trovão; Camila Alves Rodrigues; Fábio Ribeiro de Souza; Fernanda da Silva Araújo; Iorrana Lisboa Camboim; Letícia Koeppel Mendonça; Lucinete do Nascimento Sousa; Marcelo Cabreira Bastos; Maurício Polidoro; Rafael Rosa Cedro

INSTITUTO VEREDAS

DIRETORA EXECUTIVA

Ingrid Abdala

EQUIPE VEREDAS

Bethânia Suano; Danilo Castro; Gabriela Benatti; Ingrid Gomes Abdala; Marcel Henrique de Carvalho

PUBLICAÇÃO

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Iorrana Lisboa Camboim (DAMEI/SE/MDA)

AUTORIA

Gabriela Solidario de Souza Benatti (VEREDAS) Leonardo Figueiredo (VEREDAS)

SUPERVISÃO

Laura dos Santos Boeira (VEREDAS)

REVISÃO E NORMATIZAÇÃO

Danilo Castro (VEREDAS)

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Gustavo Lins

Demandante

Departamento de Avaliação, Monitoramento, Estudos e Informações Estratégicas (DAMEI) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Período de investigação

3 dias, em março de 2025

Metodologia aplicada

Revisão exploratória rápida: documentos técnicos de organizações do terceiro setor e artigos científicos.

Citação sugerida

BENATTI, G.S.S.; BOEIRA, L.S. FIGUEIREDO, L. Respostas Rápidas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar: Desafios e caminhos para a reforma agrária e o acesso à terra no Brasil, 2025.

Fotos

Banco de Imagens MDA

Creative Commons

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citados a fonte e o site no qual pode ser encontrado o original: www.veredas.org e www.gov.br/mda

Número do ISBN: 978-65-89059-42-4

Título: Respostas Rápidas¹ para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar: Desafios e caminhos para a reforma agrária e o acesso à terra no Brasil, 2025.

Formato: Livro Digital Veiculação: Digital

¹ **Resposta Rápida (RR)** é uma estratégia metodológica do campo das Políticas Informadas por Evidências (PIE) para encontrar caminhos e soluções com celeridade a um problema ou desafio social apresentado pela gestão pública, academia ou sociedade civil.

□ Apresentação

sta publicação integra uma coleção de 15 Respostas Rápidas elaboradas pelo Instituto Veredas para apoiar o Departamento de Avaliação, Monitoramento, Estudos e Informações Estratégicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (Damei/MDA). O objetivo central desta iniciativa é contribuir para a implementação de uma Unidade de Evidências no ministério, que deve proporcionar o aprimoramento da gestão pública, fortalecendo a formulação e implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento agrário e à agricultura familiar.

A carta acordo que sustenta este trabalho visa a organização e disseminação de dados científicos relevantes e a ampliação da capacidade de servidoras(es) e gestoras(es) para lidar com as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. O conjunto de Respostas Rápidas desta coleção sintetiza em prazos curtos – de 1, 3 ou 10 dias – informações técnico-científicas relevantes para responder a desafios apresentados ao longo dos anos de 2024 e 2025.

As evidências encontradas cobrem temas estratégicos definidos em oficinas com as secretarias do MDA, além de outros selecionados pelo próprio Damei/MDA. Cada tema e pergunta foram validados previamente, garantindo a relevância e a aderência às prioridades institucionais. Essa metodologia, própria do campo das Políticas Informadas por Evidências (PIE), busca oferecer soluções ágeis e fundamentadas, combinando rigor científico com a necessidade de respostas ágeis para a gestão.

A entrega para o MDA contempla, ainda, um mapeamento estratégico de agentes-chave internos e externos ao ministério. Por meio de oficinas virtuais, foram identificados índices de interesse e influência desses agentes, de modo a favorecer a integração e o engajamento dos principais usuários da futura Unidade de Evidências. Essa etapa foi essencial para assegurar que os produtos gerados dialoguem com a realidade das secretarias e ampliem o impacto institucional das ações desenvolvidas.

Com este trabalho, o MDA avança na construção de uma gestão mais inovadora, participativa e informada por evidências.

Desejamos uma boa leitura!



Perguntas:

- 1. Quais são os maiores gargalos e desafios para a reforma agrária e a promoção do acesso à terra, inclusive para povos e comunidades tradicionais, na contemporaneidade?
- 2. Quais indicativos/alternativas de solução para esse problema social no Brasil?

Sumário dos achados

Foram incluídos 15 estudos nesta Revisão Rápida, que analisam os desafios para a reforma agrária e o acesso à terra no Brasil e as alternativas para solucionar este problema. Os estudos indicaram que os desafios são históricos e estão relacionados à forma com que a monopolização das terras ocorreu no país, atrelada intimamente à dominação política, econômica e, consequentemente, jurídica. A partir dos estudos selecionados, foi possível identificar caminhos para solucionar este problema. Os parágrafos a seguir sintetizam os achados da literatura

Os principais desafios para a reforma agrária e o acesso à terra no Brasil estão enraizados na histórica priorização da regularização fundiária de terras griladas e na concentração fundiária. A estrutura fundiária no Brasil é extremamente concentrada, com altos índices de grilagem, especulação imobiliária rural e desigualdades no acesso à terra. Historicamente, o acesso à terra no Brasil tem sido marcado por privilégios concedidos a grupos com poder político e econômico, desde os tempos coloniais até a atualidade (Oliveira, Fischer, 2017). O avanço sobre territórios historicamente ocupados por agricultores familiares e comunidades tradicionais intensificou os conflitos fundiários, gerando despejos forçados, violência no campo e criminalização de movimentos sociais. As pressões sobre esses territórios advém especialmente da expansão da fronteira agrícola - impulsionada pelo modelo de desenvolvimento agroexportador - atividades de mineração e garimpo ilegal, bem como grandes obras de infraestrutura - como hidrelétricas, linhas de transmissão, rodovias, ferrovias e portos (Viedo, Lima, Souza, 2022).

Mudanças normativas favoreceram a titulação individual em detrimento dos modelos coletivos de acesso à terra, o que fragiliza formas tradicionais de ocupação e uso da terra. Medidas como a MP 442 (2008) e a MP 910 (2019), por exemplo, publicadas por governos de diferentes espectros políticos, facilitaram a regularização de terras apropriadas indiscriminadamente na Amazônia, ampliando o latifundio e consolidando a concentração fundiária (Zenerati, 2021). Paralelamente, a criação de assentamentos rurais declinou sistematicamente, chegando à quase paralisação em 2019, enquanto as lutas camponesas perderam força, com redução drástica no número de ocupações e famílias envolvidas. Esse cenário evidencia que a reforma agrária perdeu espaço na agenda pública, reforçando a prevalência de políticas que beneficiam os grandes latifundios e a Bancada Ruralista, como o perdão de dívidas e a titulação de terras públicas (Brasil, 2021; Leite, Castro e Sauer, 2019).

A disputa em torno do modelo de reforma agrária a ser adotado no país representa um desafio complexo, permeado por concepções divergentes acerca do papel do Estado, da função social da terra² e dos mecanismos para viabilizar o acesso à propriedade rural. No cerne desse debate, contrapõem-se a reforma agrária clássica – fundamentada na desapropriação de latifúndios improdutivos e na redistribuição estatal de terras - e a chamada reforma agrária de mercado, promovida por setores liberais e organismos multilaterais, como o Banco Mundial³. Desde os primórdios dessa discussão no Brasil, a ausência de consenso tem sido uma constante, e a implementação das políticas agrárias permanece fortemente condicionada às agendas políticas dos governantes, o que gera contradições entre os planos oficiais e as ações efetivamente realizadas (Guerrero, Bergamasco, Souza-Esquerdo, 2016). A experiência brasileira com a reforma agrária de mercado, conduzida segundo a metodologia do Banco Mundial, destaca-se internacionalmente pelo volume de recursos investidos e pelo número de famílias financiadas (Sauer, 2010). No entanto, essa abordagem, imposta de forma verticalizada, tem sido alvo de amplas críticas, uma vez que não rompe com a estrutura fundiária concentrada, limitando-se à transferência de terras de menor valor e baixa qualidade, sem efetivamente democratizar o acesso à propriedade rural.

Existe, ainda, um desafio de participação social nas políticas de reforma agrária. Sauer (2010) argumenta que o Projeto Cédula, como política de reforma agrária, enfraqueceu a luta dos movimentos sociais, ao transformar o acesso à terra em uma questão individual, mediada pelo mercado, e não como um direito con-

² A "função social da terra" é um conceito central na legislação brasileira, especialmente no contexto da reforma agrária, conforme estabelecido pelo Artigo 186 da Constituição Federal de 1988. A terra cumprirá sua função social quando for utilizada de maneira racional, preservando os recursos naturais e evitando a degradação ambiental, além de garantir uma exploração agrícola ou pecuária adequada, com produtividade que respeite as condições econômicas e sociais da região. Esse conceito também envolve o cumprimento das funções sociais da terra, o que implica garantir condições dignas de trabalho e de vida para as comunidades que dependem da terra, como os trabalhadores rurais. Assim, a função social da terra busca assegurar que a propriedade rural seja utilizada de maneira a beneficiar a sociedade como um todo, não apenas os proprietários.

³ Ordóñez Guerrero, Bergamasco e Souza-Esquerdo (2016) apresentam outros 17 tipos de reforma agrária, cuja especificação detalhada não cabe no presente estudo, mas que vale a pena mencionar.

quistado coletivamente. Ele aponta que esse modelo gerou endividamento para os assentados e limitou sua capacidade de participação política, ao contrário do modelo tradicional de reforma agrária, no qual a mobilização social foi essencial.

No campo jurídico, o principal desafio é superar o pensamento liberal-individualista que ancora o direito de propriedade, transformando a função social da terra em uma norma jurídica, mas sem efetivação prática. Entretanto, a interpretação predominante do direito de propriedade no país compreende a propriedade privada como um direito absoluto, priorizando a garantia da posse individual sobre qualquer outro princípio. Desse modo, proprietários de grandes lotes de terras improdutivas, por exemplo, podem manter a propriedade sem necessariamente um risco real de desapropriação. É recorrente que, em muitos territórios, a insegurança jurídica decorrente da falta de regularização fundiária desloque a discussão para o campo da posse, onde a função social não é aplicada, colocando a agricultura familiar e os povos e comunidades tradicionais em desvantagem perante a lógica do direito de propriedade (Silva, Daldoni, 2018). Essa estrutura jurídica, aliada às pressões sobre os territórios rurais, têm sufocado as reivindicações camponesas e perpetuado a negação histórica de seus direitos, enquanto gera também graves problemas socioambientais (Mendonça, 2015; Costa Silva, 2017).

A problemática da reforma agrária e do acesso à terra no Brasil apresenta desafios complexos, mas há caminhos de solução possíveis e fundamentados em uma abordagem de justiça social. Silva e Daldoni (2018) destacam que a reforma agrária e a garantia do direito de posse coletiva a camponeses organizados em associações, sindicatos e cooperativas são caminhos viáveis. Além disso, a proteção de territórios culturais, como áreas indígenas, quilombolas e reservas extrativistas, é fundamental para assegurar os direitos dos grupos sociais do campo, reforçando a importância de políticas que respeitem as especificidades dessas comunidades.

No âmbito das políticas públicas, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) surge como uma alternativa para facilitar o acesso à terra, especialmente para famílias que não dispõem de recursos próprios para adquirir propriedades. O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é uma política pública federal destinada a facilitar a aquisição de imóveis rurais por trabalhadores sem terra ou com pouca terra, para exploração em regime de economia familiar. Financiado por recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, o PNCF opera em todo o território nacional (MDA, 2009)⁴. Sua execução inicia-se com a assinatura de um acordo de parceria entre o MDA e os estados interessados, cabendo ao órgão federal elaborar o Plano Operativo, que define estratégias, metas e alocação de recursos. Além disso, o PNCF articula-se com outras políticas de desenvolvimento agrário, como o Pronaf e o PAA, sendo também responsável pela fiscalização, monitoramento e avaliação de sua execução (PNCF,

⁴ MDA. Manual Operacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário - Linha CPR. Brasília: MDA, 2009. 60p.

2015, p. 61)⁵. Maia, Sant'ana e Silva (2018) analisam que, embora o PNCF tenha garantido maior agilidade nesse processo, seu êxito é parcialmente comprometido por falhas na execução, como a inadequação do projeto de Pronaf Investimento e a falta de acompanhamento técnico por parte das instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Esses problemas, somados à alta inadimplência, dificultam o desenvolvimento produtivo das famílias assentadas. Nesse sentido, os resultados indicam a necessidade de revisão e aprimoramento de políticas como o PNCF, para que cumpram plenamente seu papel e de fato possam se consolidar como um caminho de solução.

Do ponto de vista jurídico, a teoria de interpretação do direito proposta por Dworkin pode ser aplicada ao contexto brasileiro, especialmente no que se refere ao acesso à terra. Dworkin defende que o Direito como Integridade pode ser aplicado buscando a diminuição da desigualdade no acesso à terra, e por consequência, finalmente criando uma sociedade de cidadãos iguais. A ideia de que diversos mecanismos podem ser utilizados de forma integrada para expandir o acesso à terra e concretizar o princípio da igualdade reforça a importância de uma abordagem multifacetada, que combine políticas públicas, garantias legais e participação social. Nesse sentido, no contexto da reforma agrária, essa interpretação defende que o direito à terra não deve ser visto apenas como uma questão de propriedade privada, mas como um direito fundamental vinculado à justiça social (Oliveira, Fischer, 2017).

Entretanto, a literatura selecionada apontou para um desafio estrutural relevante em relação aos caminhos de solução: o capitalismo. A efetividade das políticas de reforma agrária está condicionada a um contexto mais amplo de mudança social. Segundo o Ipea (2013), sob a hegemonia do capital, não há espaço no Brasil para uma política que desconcentre efetivamente a propriedade da terra e permita ao campesinato organizar a produção de forma autônoma. Para lidar com esse desafio é essencial a continuidade da luta camponesa, baseada na família, na comunidade, na crença e na identidade cultural. A luta, a participação social e a resistência das comunidades rurais são caminhos essenciais para a construção de um espaço agrário mais justo e equitativo.

⁵ PNCF. Manual de operações da linha de financiamento Combate à Pobreza Rural. M. D. D. Agrário. Brasília - 2015.

Quadro 1: Aspectos importantes na superação dos desafios para a efetivação da reforma agrária no Brasil

- Revisão de paradigmas jurídicos
- Garantia de direitos coletivos
- Adoção de uma abordagem multidimensional
- Implementação de políticas públicas efetivas e integradas
- Integração de esforços nacionais e internacionais que transcendam a lógica mercantil
- Fortalecimento de organizações de produtores e povos e comunidades tradicionais
- Oferecimento de capacitação técnica contínua para as famílias assentadas
- Vinculação de incentivos fiscais e financiamentos públicos a modelos de produção ambientalmente sustentáveis e inclusivos, favorecendo a agricultura familiar e os povos e comunidades tradicionais
- Desenvolvimento de modelos de governança transparentes, participativos e focados na justiça social
- Criação de mecanismos legais que proíbam o uso de terras em disputa ou tradicionalmente ocupadas por comunidades camponesas e povos e comunidades tradicionais para projetos de compensação de carbono
- Criação de ferramentas para evitar a financeirização excessiva da terra
- Reforço na fiscalização e monitoramento, incluindo a revogação de titulações irregulares e o combate à especulação de terras públicas.

Fonte: elaboração própria.

Referências

- BRASIL. Senado Federal. Solução dos problemas fundiários pode gerar impulso econômico e ordenamento social no campo. Senado Notícias, 14 abr. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/ solucao-dos-problemas-fundiarios-pode-gerar-impulso-economico-eordenamento-social-no-campo. Acesso em: 11 mar. 2025.
- CABRAL, Alysson André Oliveira. Reforma agrária no Brasil: a reforma (im)possível. 2022. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/24010/1/ AlyssonAndr%C3%A9OliveiraCabral_Tese.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.
- IPEA. Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Documento de Referência da 2ª CNDRSS. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/

conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20documento_de_referencia.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

- 4. LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **Okara: Geografia em Debate**, v. 12, n. 2, 2018. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W2901765928. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 5. MAIA, Ana Heloisa; SANT'ANA, Antonio Lázaro; SILVA, Flaviana Cavalcanti da. Políticas públicas de acesso à terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em Nova Xavantina (MT). Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 56, n. 2, p. 311-328, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/resr/a/kH4ff6ryBgBJ38ztM37Q6yq/. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 6. MEDEIROS, Leonilde Servolo de; COSTA, Camila Gomes da; SILVA, Marcelo Rodrigues da. Reforma agrária, regimes alimentares e desenvolvimento rural: evidências a partir dos territórios rurais do Rio Grande do Norte. Revista de Economia e Sociologia Rural, [S. I.], v. 61, n. 2, e260163, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/resr/a/cvXB8cXqvKzNgDW3GCkYc3j/?lang=pt. Acesso em: 14 de fev. de 2025.
- 7. MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. As transformações espaciais no campo e os conflitos pelo acesso à terra e à água: as novas territorialidades do agrohidronegócio em Goiás. PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho, v. 16, 2015. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/ view/3535. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 8. ORDÓÑEZ GUERRERO, Iris Cecilia; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de. Reforma agrária: contribuições para o debate. **Retratos de Assentamentos**, v. 19, n. 1, p. 351-380, jan./jun. 2016. Disponível em: https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/209. Acesso em: 11 mar. 2025.
- OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos de; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. A
 desigualdade no acesso à terra sob a ótica do princípio da igualdade de Ronald
 Dworkin. National Council for Research and Postgraduate Studies in Law, v. 3,
 n. 1, 2017. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/
 buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W2789985091. Acesso em: 11 mar.
 2025.
- 10. REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 86, p. xx-xx, 2012. Disponível

- em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador. html?task=detalhes&id=W1994997035. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 11. SAUER, Sérgio. "Reforma agrária de mercado" no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 18, n. 1, p. 98-126, abr./set. 2010. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/321. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 12. SILVA, Ricardo Gilson da Costa; DANDOLINI, Gustavo. Conflitos agrários e acesso à terra em Rondônia. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador. html?task=detalhes&source=all&id=W2790463825. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 13. VIEDO, Antonio; LIMA, William P.; SOUSA, Francisco das Chagas. **As pressões ambientais nos territórios quilombolas no Brasil. Brasília**: Instituto Socioambiental, 2022. Disponível em: https://vermelho.org.br/wp-content/uploads/2024/05/03d00267_0.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 14. ZENERATTI, Fábio Luiz. O acesso à terra no Brasil: reforma agrária e regularização fundiária. **Revista Katálysis**, v. 24, n. 3, 2021. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador. html?task=detalhes&source=all&id=W3207910581. Acesso em: 11 mar. 2025.

