



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



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

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

Esta 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!



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.



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. l.], 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.
9. 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 Katálisis**, 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.



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO E
AGRICULTURA FAMILIAR

