

Governança fundiária e governança territorial na reforma agrária no Brasil

Raquel Sizanoski  

Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Curitiba, Paraná, Brasil.

e-mail: raquel.sizanoski@ufpr.br

María Elina Gudiño  

Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) – Cuyo, Mendoza, Argentina.

e-mail: elinagudino@gmail.com

Resumo

O objetivo é discutir a governança na reforma agrária brasileira, acentuando as diferenças conceituais e as qualidades próprias da governança fundiária – ou governança da terra – e a governança territorial. A pesquisa integra o marco teórico de tese de doutorado em Geografia e tem caráter analítico-reflexivo, baseando-se em revisão bibliográfica e análise documental. Inicialmente examina a polissemia conceitual da governança, integrando componentes da governança fundiária e fundamentos da governança territorial com os referenciais da questão agrária e estrutura fundiária; em seguida explora os elementos constitutivos da governança na reforma agrária; e por fim problematiza a conformação de um modelo governança orientado para os objetivos da reforma agrária. A análise, por abordagem interpretativa, busca compreender como os mecanismos de governança impactam na consolidação dos assentamentos originados da reforma agrária. As considerações finais indicam que a efetividade da governança pressupõe a superação da dissociação entre a governança fundiária (gestão técnica) e governança territorial (acordos entre atores) e a construção de pactos territoriais. A continuidade da investigação buscará identificar arranjos de governança territorial e analisar seus atributos para o cumprimento dos princípios da reforma agrária.

Palavras-chave: Assentamentos rurais; território; política fundiária; desenvolvimento territorial.

Land Governance and Territorial Governance in Agrarian Reform in Brazil

Abstract

The objective is to discuss governance in the Brazilian agrarian reform, emphasizing the conceptual differences and the distinctive qualities of land governance – or land tenure governance – and territorial governance. The research forms part of the theoretical framework of a doctoral thesis in Geography and has an analytical-reflective character, based on literature review and documentary analysis. It initially examines the conceptual polysemy of governance, integrating components of land governance and the principles of territorial governance with the references of the agrarian question and land structure; subsequently, it explores the constitutive elements of governance in agrarian reform; and finally, it problematizes the conformation of a governance model oriented toward the objectives of agrarian reform. Through an interpretive approach, the analysis seeks to understand how governance mechanisms impact the consolidation of settlements resulting



Este trabalho está licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

from agrarian reform. The final considerations indicate that governance effectiveness requires overcoming the dissociation between land governance (technical management) and territorial governance (agreements among actors) and advancing toward the construction of territorial pacts. The continuation of the research will aim to identify territorial governance arrangements and analyze their attributes with respect to the fulfillment of agrarian reform principles.

Keywords: Rural settlements; territory; land policy; territorial development.

Gobernanza de la tierra y gobernanza territorial en la reforma agraria en Brasil

Resumen

El objetivo es discutir la gobernanza en la reforma agraria brasileña, destacando las diferencias conceptuales y las cualidades propias de la gobernanza de la tierra y de la gobernanza territorial. La investigación se integra al marco teórico de una tesis doctoral en Geografía y posee un carácter analítico-reflexivo, basado en la revisión bibliográfica y el análisis documental. En un primer momento, examina la polisemia conceptual de la gobernanza, integrando los componentes de la gobernanza de la tierra y los fundamentos de la gobernanza territorial con los referentes de la cuestión agraria y de la estructura de la tierra; posteriormente, explora los elementos constitutivos de la gobernanza en la reforma agraria; y finalmente, problematiza la conformación de un modelo de gobernanza orientado a los objetivos de la reforma agraria. El análisis, mediante un enfoque interpretativo, busca comprender cómo los mecanismos de gobernanza inciden en la consolidación de los asentamientos derivados de la reforma agraria. Las consideraciones finales indican que la efectividad de la gobernanza supone superar la disociación entre la gobernanza de la tierra (gestión técnica) y la gobernanza territorial (acuerdos entre actores), así como la construcción de pactos territoriales. La continuidad de la investigación se orientará a identificar arreglos de gobernanza territorial y analizar sus atributos en relación con el cumplimiento de los principios de la reforma agraria.

Palabras clave: Asentamientos rurales; territorio; política de tierras; desarrollo territorial.

Introdução

Para compreender processos territoriais como a reforma agrária são necessários recursos teóricos e metodológicos que assegurem uma análise da relação de seus aspectos, como critérios para a distribuição de terras, a identificação de formas de usos da terra, os paradigmas que orientam a ideia de posse e propriedade, o entendimento das relações de poder e interesses envolvidos entre os diversos atores, dentre outros. A governança constitui um destes recursos, pois trata-se de processo contínuo de coordenação, gestão e implementação de políticas que envolvem diversos atores em diferentes escalas.

A reforma agrária no Brasil tem seus princípios estabelecidos no Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), que logo em seu artigo 1º a define como "o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL NA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

produtividade”. Avançando em seus objetivos, o texto estabelece a criação de “um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país”, propondo ainda “a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (Brasil, 1964, art. 16).

O contexto político, social e econômico no qual essa lei foi criada e se desenvolveu determinou os diversos arranjos da política de reforma agrária vigentes até hoje – realidade observável tanto no amplo aparato legal construído quanto na implantação de dezenas de projetos de assentamento em todo o país (INCRA, 2024). Ao englobar expectativas de desenvolvimento e ordenamento territorial, torna-se evidente que o propósito da reforma agrária transcende uma governança de caráter meramente técnico, projetando, sobretudo, a integração dos diversos atores como elemento central para seu êxito (Silva, 2013).

Pode-se situar a política de reforma agrária no Brasil em dois momentos distintos: um, da sua realização, que se dá pela constituição de assentamentos e; outro que é da sua efetivação, que se relaciona com os princípios fundantes da reforma agrária, expressos especialmente no Estatuto da Terra, que dizem respeito à realização da justiça social. Estes momentos requerem mecanismos de governança ao mesmo tempo diferenciados e complementares: a criação de assentamentos se inscrevendo e dependendo da governança fundiária, mas sua consolidação exigindo arranjos de governança territorial. Esta definição torna-se importante para estabelecer os mecanismos e papéis institucionais, assim como delimitar os instrumentos que os atores têm à sua disposição nos processos de reforma agrária.

A governança fundiária ou governança da terra, refere-se a um recurso de gestão do Estado que envolve o conjunto de políticas, instituições e processos que determinam como a terra e os recursos naturais são administrados, utilizados e controlados (Sparovek et al., 2019; Reydon; Felício, 2017; Torsiano, 2017). Quando relacionada à política de reforma agrária, este formato de governança se vincula ao campo político dos atores, gerando um ciclo de retroalimentação no qual os dispositivos técnicos são ajustados conforme os interesses e a capacidade de intervenção desses atores. A governança fundiária na reforma agrária adquire especificidade por sua conexão com outro tipo de governança, a territorial, sendo por esta afetada e alimentada. Este vínculo produz um tipo de governança próprio, requerendo ações e instrumentos que ajustem os dispositivos técnicos à atuação dos atores e a mecanismos que garantam ou indiquem o cumprimento dos propósitos fundantes da reforma agrária. É no plano da governança territorial que se conformam atores, interesses e propostas e se gestam acordos para a efetivação dos processos envolvidos na reforma agrária.

O objetivo deste artigo é discutir a governança no contexto da reforma agrária no Brasil, destacando a distinção e os atributos da governança fundiária - ou governança da terra - e da governança territorial. Convém destacar que a discussão proposta não tem como objeto central a reforma agrária – cuja complexidade e múltiplas abordagens são reconhecidas — mas como a governança impacta a realização de seus objetivos. Assume-se, contudo, que a reforma agrária transcende a simples redistribuição de terras e a formação de assentamentos, configurando-se como um processo de transformação territorial, no qual a terra não é apenas um meio de produção, mas a base material para a reprodução social do campesinato, abrangendo dimensões políticas, culturais e simbólicas (Fernandes, 2008; 2018).

Este trabalho está organizado em três seções: inicialmente se discute as configurações do conceito de governança, as dimensões da governança fundiária e os elementos centrais da governança territorial. A caracterização dos atributos, finalidades e aparatos de governança voltada para a reforma agrária é articulada a partir de dois aspectos centrais: a questão agrária e a estrutura fundiária, demonstrando como estes enfoques interferem no entendimento da composição da governança relacionada com a reforma agrária.

Num segundo momento se discute as propriedades e particularidades da governança no contexto da reforma agrária no Brasil. Na política de estabelecimento de assentamentos de reforma agrária a governança adquire a especificidade da intervenção e gestão do Estado em todas as situações e aspectos que se relacionam ao espaço agrário e aos usos da terra (Gomes *et al.*, 2014) e na sua capacidade de elaborar e fazer cumprir determinados dispositivos legais e um conjunto de procedimentos, protocolos, atos administrativos e processuais. De fato, não é possível falar de assentamentos de reforma agrária sem a presença do Estado, das condições e dos mecanismos que deve proporcionar para que os assentados possam ter o controle de seus territórios e consolidar seus assentamentos (Coca, 2013). O formato de governança com vistas à efetivação dos princípios primordiais da reforma agrária é discutido na terceira parte deste trabalho. Por tratar-se de uma política territorial, o embate entre os atores é uma característica central. Nesse ponto, a movimentação dos atores concorrentes estimula a construção de formatos locais de governança territorial.

As considerações finais sugerem os aspectos centrais explicativos da insuficiência da governança fundiária para a efetivação da política de reforma agrária e indicam a capacidade de esquemas localizados na governança territorial a partir de seus atores. A governança vinculada à reforma agrária deve ser compreendida como um processo dinâmico e contextualizado, que transcende modelos conceituais tradicionais e que é

construída a partir de instrumentos específicos, adaptados às realidades locais. Por isso, a análise dessa governança deve se desvincular de noções genéricas e se aproximar da ideia de consolidação dos assentamentos rurais. A governança para a reforma agrária envolve o aparato técnico-administrativo articulado com dispositivos sociais garantidores dos propósitos transformadores da política de reforma agrária. A tecnicidade, operada por instituições, normas e protocolos, a partir do Estado, se vincula aos projetos dos atores e o foco deixa de ser apenas a distribuição inicial de terras e passa a ser o fortalecimento de composições que garantam a permanência e autonomia produtiva, social e econômica dos trabalhadores rurais assentados na sua terra.

Procedimentos metodológicos

As reflexões que fundamentam este documento fazem parte do marco teórico de tese de doutorado em Geografia, atualmente em desenvolvimento¹. A pesquisa busca compreender a configuração de uma governança que garanta a efetividade da reforma agrária em seus princípios e objetivos, confrontando com a realidade de um estudo de caso também em andamento.

Este artigo adota uma perspectiva qualitativa, de natureza exploratória e analítico-reflexiva, fundamentada em revisão bibliográfica e exame documental. Parte-se de uma análise teórica dos conceitos de governança, governança fundiária (ou governança da terra) e governança territorial, vinculando-os a requisitos de uma governança própria para a reforma agrária no Brasil. A pesquisa foi estruturada em três etapas principais: revisão conceitual dos termos governança, governança fundiária e governança territorial; análise dos atributos, finalidades e aparatos institucionais relacionados à governança na reforma agrária, a partir do cotejamento entre literatura acadêmica e documentos oficiais e; discussão crítica sobre os desafios e especificidades de uma governança voltada à efetivação da política de reforma agrária, considerando a atuação dos diferentes atores sociais, institucionais e políticos. A análise foi realizada de forma interpretativa, buscando identificar as relações entre os mecanismos de governança e a consolidação dos assentamentos de reforma agrária, bem como os fatores que limitam ou potencializam a efetividade da reforma agrária no contexto brasileiro.

¹ Pesquisa intitulada “Visões e relações de governança fundiária e territorial para a consolidação dos assentamentos de reforma agrária: o caso do Assentamento Guanabara, em Imbaú/PR”, em andamento no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil.

Governança, governança fundiária e governança territorial

A ideia de governança incorpora diferentes perspectivas de análise e as distintas compreensões sobre seu significado indicam tratar-se de um conceito polissêmico e ambíguo (Romero e Farinós, 2011). O termo governança não é novo, aparecendo já na década de 1930 nos Estados Unidos como referência à forma de gerência de grandes empresas. Mas é a partir de 1989 que o termo se populariza, a partir de relatório do Banco Mundial sobre a África, estimulando a ideia da “boa governança” para os países em desenvolvimento, tendo como modelo de gestão as empresas privadas (Pires et al., 2017). Sua origem se deu na área da economia institucional e da regulação, mas no decorrer das duas últimas décadas o conceito de governança tornou-se uma questão central de debate no campo das ciências sociais, com foco particular nas relações entre governo e governança e como modelo alternativo de gestão da coisa pública (Stoker, 1998; Farinós Dasí, 2008; Báez, 2023).

Além da sua caracterização e escopo, ao longo do tempo também foram construídos diversos significados e entendimentos para o termo governança, a partir de diversas perspectivas. Dependendo da abordagem, há uma compreensão característica sobre os objetivos, instrumentos, escala geográfica e atores envolvidos: governança corporativa, governança metropolitana, governança ambiental, governança local, regional, territorial, governança urbana, governança relacional, governança multinível etc. (Dallabrida, 2011). De um modo geral, a governança pode ser definida como um processo e um modelo de articulação entre múltiplos atores (públicos, privados e da sociedade civil) em redes de cooperação, visando a formulação e a implementação de políticas públicas. Essa articulação vai além da ação isolada do Estado e reflete a interdependência dos diversos atores envolvidos na resolução de problemas públicos (Stoker, 1998; Dallabrida et al., 2016).

Embora sendo um termo com diversos significados, há um consenso de que a governança envolve muito mais do que a atuação ou presença do governo, de modo unilateral. Envolve sim os setores públicos, mas em interação constante com a sociedade civil, visando a realização de algum interesse coletivo. De acordo com Bustos Gallardo et al. (2019), num primeiro sentido, o termo governança pode ser utilizado para referência a “novas” formas de organização social e interação política, que a partir da globalização e da expansão do neoliberalismo nos anos de 1990, foram difundidas como modelos pretensamente diferentes de deliberação, participação e tomada de decisões. Outro sentido diz respeito ao indicativo de formas e esquemas de tomadas de decisões por diferentes agentes, a partir do entendimento de que nem o Estado e nem o setor privado são capazes de solucionar problemas de interesse coletivo por si sós, e que é preciso construir

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL NA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

mecanismos de coordenação horizontal e vertical. E um terceiro sentido é analisado como um “concepto analítico y una perspectiva de investigación” (Bustos Gallardo *et al.*, 2019, p. 162-163), o qual requer a problematização das relações de poder: independentemente das novas formas de interação entre os diversos atores sociais, públicos e privados, a governança não influencia sobre quem são ou deveriam ser estes atores, nem em suas determinações em termos de valor e/ou objetivos.

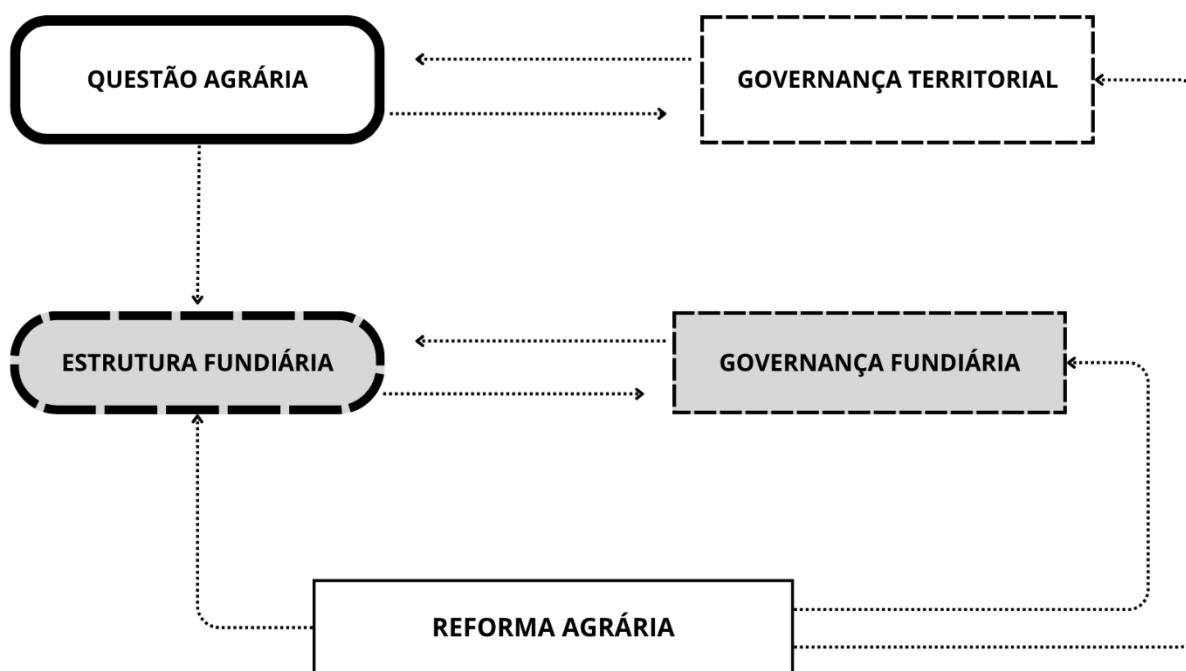
Nesse ponto emerge uma sobreposição entre governança enquanto recurso de gestão do Estado e enquanto processo social e político, estabelecida a partir de um território. No caso da reforma agrária no Brasil, cabe a discussão e articulação destes dois aspectos. Por um lado, a governança se manifesta como um mecanismo institucional, regulado por normas e coordenado por órgãos públicos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que normatizam os aspectos envolvendo a criação, estruturação e consolidação dos assentamentos rurais. Trata-se da governança fundiária, essencial para garantir a efetividade das políticas dentro de um marco legal. Por outro lado, a governança também se expressa como um processo social e político, moldado por seus atores, que não se limita a normativas e protocolos, mas se constrói na luta por autonomia, desenvolvimento territorial e na resolução de conflitos. É nessa esfera que se definem os usos reais da terra, as formas de organização coletiva e os projetos políticos.

Sobre a governança fundiária, ou governança da terra, seu arcabouço conceitual tem uma ampla utilização, amparando processos tanto para o mercado de terras, como para a regularização fundiária (legalização de posse, titulação); tanto para a gestão de problemas na estrutura fundiária nacional como para a questão agrária como um todo. Na literatura acadêmica a governança fundiária mostra-se como uma ideia, por vezes tratada como um conjunto de instrumentos técnicos (cadastro, leis, registros) para garantir direitos de propriedade e ordenamento territorial, ou como administração fundiária (Deininger *et al.*, 2010; Banco Mundial, 2014; Sparovek *et al.*, 2019; Reydon; Bueno; Siqueira, 2017; Reydon; Felício, 2017; Torsiano, 2017; Stassart, 2021); e por vezes associada a questões estruturais, como a desigualdade na distribuição da terra, conflitos e processos históricos de concentração fundiária nacional (Fernandes; Welch; Gonçalves, 2012; Margulis, 2013; Gomes, 2014; Sauer, 2017). Esta amplitude reflete diferentes visões: uma, técnica-administrativa, centrada na regulamentação, eficiência e segurança jurídica e; outra, crítica, que aborda esta governança como reflexo de poder, histórias de exclusão e disputas territoriais.

A compleição destes aspectos indica, portanto, para distintas governanças, cada qual com seus atributos, mas com lugares diferentes no encadeamento da política de reforma agrária no Brasil. Tal distinção pode ser estabelecida a partir de dois enfoques, que

são a questão agrária e a estrutura fundiária, visto que estes temas remetem a diferentes situações históricas, características e abordagens. A questão agrária refere-se à posse, ao acesso e ao uso da terra. Envolve questões sociais, econômicas e políticas e está associada a temas como justiça social, segurança alimentar e soberania. É uma questão territorial (Fernandes, 2008; Fernandes, 2013; Fernandes, 2021; Martins, 1999; Oliveira, 2007). A estrutura fundiária se relaciona com a disposição, distribuição e organização das propriedades rurais num determinado território. Diz respeito à estrutura de ordenação e disposição de terras. São as formas de organizar as terras, classificá-las e, assim, administrar estas informações. A reforma agrária é uma ação visando modificar a estrutura fundiária. A governança fundiária é uma forma de gerir aspectos relacionados à estrutura fundiária, sem o objetivo de transformá-la, mas de torná-la transparente, de ordená-la e orientá-la a partir dos pressupostos estabelecidos num outro plano de governança, a territorial, que, esta sim, se relaciona com a questão agrária (Figura 1).

Figura 1: Governança fundiária e governança territorial relacionadas à estrutura fundiária e à questão agrária.



Fonte: elaboração das autoras (2025).

Nesta perspectiva, a governança fundiária é a gestão da estrutura fundiária tal como é e está, não sendo relevante os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos que originaram os aspectos que ela gere, uma vez que ela não tem atributos para gerir esta ordem de problemas. Seu domínio se restringe à gestão da estrutura fundiária, tal como configurada pela questão agrária. São as regras, normas, leis e protocolos estabelecidos

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL NA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

com o propósito de controlar todas as políticas que de alguma forma se relacionam com a terra, sua disposição, modos e usos, a partir de uma instituição. Não quer dizer com isso que a governança fundiária é desvinculada da questão agrária, ao contrário, constitui seu produto. Quando conectada à questão agrária a governança fundiária se relaciona à governança territorial, produz arranjos territoriais e por estes é estruturada e acomodada. Esta definição estabelece as responsabilidades e, especialmente, a posição dos atores institucionais, técnicos, políticos e sociais e seus respectivos instrumentos de intervenção na política de reforma agrária.

A alteração da estrutura fundiária se situa como um elemento da questão agrária, que tem como uma possibilidade de discussão o plano da governança territorial. Nesse sentido, no Brasil atual, os processos relacionados à realização da reforma agrária são escopo da governança fundiária, pois envolvem o desenvolvimento de diversas políticas, tais como de obtenção de terras, de seleção de beneficiários, de crédito, de titulação etc., e as quais exigem o estabelecimento de normas, protocolos e ações específicos para a criação, estruturação e consolidação dos assentamentos. Se relacionam com a tempestividade, aplicabilidade, efetividade e/ou estabilidade dos atos normativos e ações do órgão executor. Mas tais processos envolvem também movimentos e ações dos atores, visando alterar a estrutura fundiária e, portanto, a questão agrária é permanentemente tensionada. As decisões técnicas e administrativas derivam de regras criadas, que por sua vez decorrem da ação conflituosa dos atores.

Ressalte-se que na revisão de literatura não se obteve resultados que vinculam o tema da governança territorial diretamente à reforma agrária. Apesar de amplamente abordada na literatura acadêmica, a governança territorial também tem em seu entorno uma amplitude de usos e entendimentos (vinculando-se mais a estudos na área ambiental e gestão territorial), denotando que é ainda um conceito em construção. Para situar a reforma agrária no campo da governança territorial, recorre-se a duas perspectivas teóricas: a primeira que a trata como mecanismo de controle de um espaço e que é modelada pelas relações de poder em diferentes escalas; a segunda, que a considera como meio para alcançar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável, através de uma gestão equilibrada dos recursos e do poder. Tais considerações não são excludentes, mas possibilitam, ao mesmo tempo, um olhar crítico e abrangente sobre suas possibilidades, à sua formatação e sobre a quem cabe a responsabilidade por controlar e decidir.

Na primeira perspectiva a governança territorial é entendida como um mecanismo potencial para perpetuar estruturas sociais, econômicas e políticas e favorecer as mesmas elites dominantes, através de medidas ou políticas que enfraquecem ou retiram a centralidade do Estado na gestão do espaço, delegando para os atores este papel. Por isso,

a intersecção entre poder, espaço e capital e a identificação das resistências que emergem contra essas dinâmicas são fundamentais para desafiar lógicas impostas historicamente (Sevilla-Buitrago, 2014). O reconhecimento dos atores como incluídos num mecanismo de governança é crucial para recomposição dos territórios e, nesse caso, para a efetivação da reforma agrária em seus princípios e objetivos.

Em outro enfoque, a governança territorial abrange contextos e projetos sociopolíticos, nos quais relações, processos e políticas são construídos no território. De acordo com Bustos-Gallardo (et al., 2019), nesta perspectiva a compleição da governança territorial se dá a partir de um processo de interrelação contínua entre os atores de um território, de modo síncrono, mas dialético. Portanto, as relações de poder são centrais nesta dinâmica, pois os atores com maior espaço e capacidade de decisão dominam o processo de governança, formatando as políticas e o uso dos recursos. Outro aspecto dentro desta perspectiva é o envolvimento dos múltiplos atores, cada qual com espaços reais de participação no planejamento e na tomada de decisões. A coordenação intersetorial é um terceiro aspecto, onde diferentes políticas são integradas e coordenadas entre setores, como a agricultura, o meio ambiente, a segurança e outras, garantindo o acesso a créditos, infraestrutura e serviços sociais. Para Farinós Dasí (2008), a governança territorial envolve um processo dinâmico e multinível, que requer a participação ativa dos diversos atores, a coordenação entre diferentes escalas e setores e uma visão de longo prazo voltada para a coesão territorial, indo além, portanto, da aplicação dos princípios da boa governança à política territorial.

Também Dallabrida *et al.* (2022) considera a governança territorial como um processo que vai além das estruturas institucionais formais, envolvendo múltiplos atores sociais em negociações, articulações e cooperação para o desenvolvimento de territórios. Cançado, Tavares e Dallabrida, (2013, p. 336-337) entendem que “o grande propósito da governança territorial é a territorialização do processo de desenvolvimento”, a qual exige a construção de “estruturas institucionais qualificadas para a prática da governança, o que só parece ser possível por meio de processos, também qualificados, de governança territorial”. O fortalecimento das práticas de governança territorial exige uma abordagem multiescalar e intersetorial, onde a capacidade de coordenação e cooperação entre os atores sociais é fundamental.

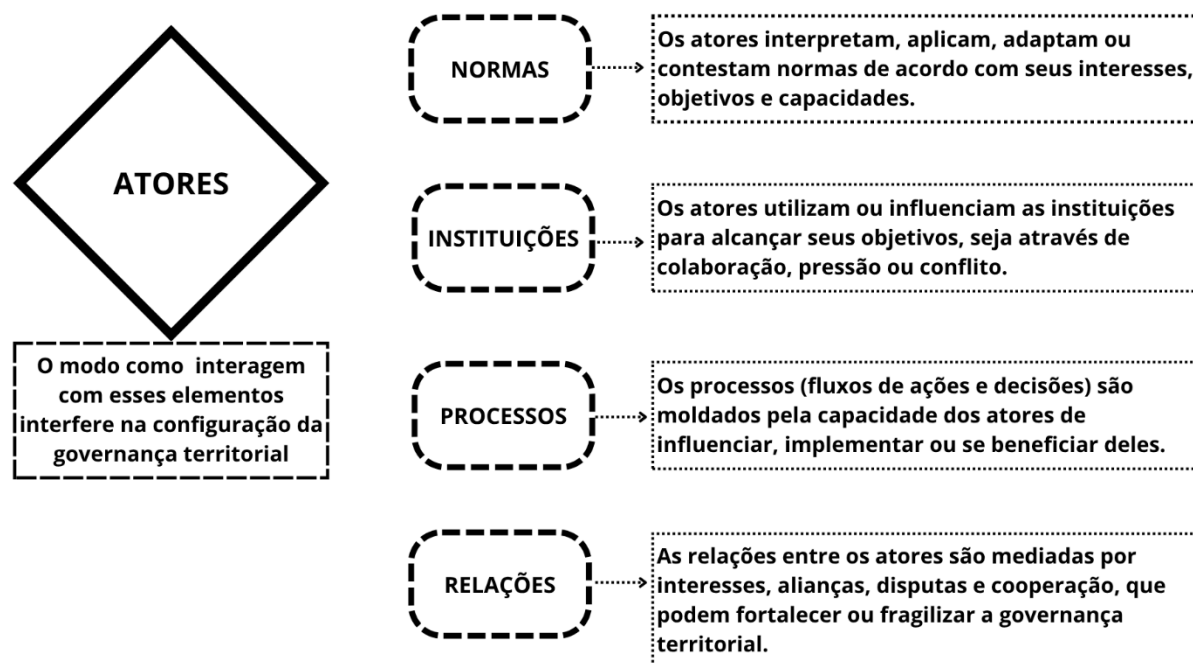
Cada protagonista envolvido no processo de governança tende a pressionar as ações a partir do seu ponto de vista de idealização da sociedade. No entanto, como tais atores não possuem, cada qual, os instrumentos para imprimir exclusivamente seus interesses e objetivos, “as experiências democráticas mostram que a demanda coletiva nas estruturas de governanças locais facilita a construção de consensos e o encaminhamento de

conflitos” (Pires *et al.*, 2017, p. 35). A acomodação de interesses e o nivelamento das relações de poder fundamentam o êxito da governança territorial. Pires (2011) elenca os conceitos de território, atores, instituições, normas, convenções, além de participação e multiescalaridade que, quando articulados, fundamentam a compreensão da governança territorial como um processo dinâmico e complexo, capaz de superar a fragmentação das políticas públicas e promover a gestão integrada e participativa do território. Neste contexto, enquanto atores considera-se o Estado e todos os grupos, organizações e pessoas cujas ações interferem no desenvolvimento de uma política ou no desenho de um território. A capacidade de ingerência num território é desigual entre os atores, dependendo de seus recursos e espaços de atuação, cabendo à governança territorial equilibrar essas relações de poder, por meio de estruturas de regulação e instrumentos de atuação. A participação pressupõe a constituição de espaços decisórios reais a todos os atores e envolve a criação de mecanismos institucionais para expressão dos diferentes interesses e capacidades de intervenção. Outro conceito atinente são as instituições, que devem atuar como mediadoras dos interesses divergentes dos atores, devendo coordenar ações e compor espaços para resolução de conflitos. É no âmbito das instituições que é estabelecido um conjunto formal de regras e normas, que influenciam as expectativas de comportamento dos atores e podem estabelecer consensos no uso do território, mediante a construção de parâmetros que convergem para as convenções.

A análise da reforma agrária deve considerar a dinâmica dos atores envolvidos no território, entendidos como todos aqueles que, de alguma forma, influenciam e são influenciados pelos rumos dessa política. Entre esses atores estão os assentados, os movimentos de trabalhadores rurais sem-terra, os órgãos de gestão, as representações e os órgãos do poder público nas três esferas (municipal, estadual e federal) e nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Também fazem parte desse cenário os grupos que atuam em outras arenas, como bancadas parlamentares que defendem ou se opõem à reforma agrária, organizações com proposições políticas e econômicas, pequenos e médios produtores do entorno dos assentamentos, comerciantes e representantes da agricultura empresarial de larga escala, conhecida como agronegócio. Sevilla-Buitrago (2014, p. 179) argumenta que as análises conceituais e metodológicas que envolvem a governança territorial devem se concentrar mais no contexto em que as relações de poder se desenvolvem e menos nos instrumentos e processos, sendo essencial articular “as técnicas territoriais com estratégias políticas mais amplas”. A articulação desses conceitos reforça a compreensão da governança territorial como um processo dinâmico, centrado na atuação dos atores envolvidos. Por exemplo, em estudo de caso que vem sendo conduzido em um projeto de assentamento no Estado do Paraná, identificou-se uma diversidade de atores –

institucionais, políticos, produtivos, econômicos, sociais – que se mostram agentes ativos que continuamente negociam, resistem e remodelam o ordenamento institucional. Para sintetizar essa dinâmica, a Figura 2 ilustra como os atores se interconectam com os demais elementos da governança territorial, demonstrando que sua configuração final é um produto dessas relações e interações.

Figura 2: Dinâmica dos atores na governança territorial.



Fonte: elaboração das autoras (2025)

Governança em assentamentos de reforma agrária

A realização da reforma agrária no Brasil se dá pela constituição de assentamentos de trabalhadores rurais, em sua maioria sem-terra. Isto não significa dizer que há uma efetivação dos princípios e objetivos da reforma agrária, expressos especialmente no Estatuto da Terra.

Na América Latina, incluindo o Brasil, a reforma agrária frequentemente assumiu um viés estatal, sendo instrumentalizada para conter mobilizações sociais sem promover transformações estruturais profundas. Nesse cenário, a atuação do Estado se sobrepôs à participação dos atores sociais, resultando em uma política de assentamentos percebida como assistencialista, uma medida pontual do Estado para conter conflitos e evitar que se transformem em crises políticas (Stédile, 2020). Ainda que envolva milhares de famílias, essa estratégia mantém intacta a estrutura fundiária concentrada do país.

No entanto, Fernandes (2013) destaca que a reforma agrária se apresenta, simultaneamente, como processo histórico e potencial alternativa de desenvolvimento não capitalista, ao articular a desconcentração fundiária com o desenvolvimento territorial nos assentamentos. Essa concepção dialoga com o entendimento mais amplo de que a reforma agrária representa uma dimensão fundamental da questão agrária: “a questão agrária é então uma questão territorial e a reforma agrária é a face dessa dimensão. As conflitualidades expressam os embates dos processos estruturais e suas características conjunturais” (Fernandes, 2008, p. 74).

O objetivo estratégico de eliminar as desigualdades sociais no campo e democratizar a propriedade da terra e do capital depende da dinâmica correlação de forças sociais, que se modifica conforme a capacidade dos trabalhadores em ampliar seu nível de organização e mobilização, criando as condições para avanços concretos. Nessa perspectiva, os assentamentos são reconfigurados em seu propósito: como áreas conquistadas, tornam-se bases estratégicas para impulsionar a luta por uma reforma agrária verdadeiramente ampla, capaz de promover transformações estruturais no meio rural. Esse processo, que Fernandes denomina territorialização da luta pela terra, refere-se à construção de territórios sociais, culturais e políticos, que vão além do espaço físico e são moldados pelas ações e resistências dos movimentos sociais do campo (Stédile; Fernandes, 2012).

Ao ter como escopo o acesso e usos da terra, a política de reforma agrária no Brasil abrange uma carga de contradições e tensões, próprias de seu caráter territorial, que não se resolvem nos atos de gestão dos governos que se sucedem, combinadas nas práticas de governança fundiária. A história da reforma agrária no Brasil revela uma luta contínua pela justiça social e pela redistribuição de terras em contextos de extrema concentração fundiária, a existência de elites agrárias resistentes e politicamente fortes, o subfinanciamento, suporte técnico deficiente, dentre outros aspectos que, em seu conjunto defrontam a finalidade própria, que, basicamente, é de promover o redesenho da estrutura agrária e a equidade social.

A estrutura fundiária brasileira é altamente concentrada: de acordo com o Censo Agropecuário 2017, cerca de 1% dos proprietários controlam 48% das terras agrícolas no Brasil. Os estabelecimentos rurais de até 50 hectares, considerados como pequenas propriedades, totalizam 81,4% de todas as terras rurais produtivas, mas correspondem apenas a 12,8% de toda a área rural ocupada (IBGE, 2017; 2020). Nesse contexto, a agricultura familiar representa 76,8% dos estabelecimentos agropecuários do país, mas ocupa efetivamente apenas 23% do total da área dedicada a atividades agropecuárias (Barros; De Oliveira, 2024; Roos; Delgrossi, 2024). Esta realidade retrata uma distorção que

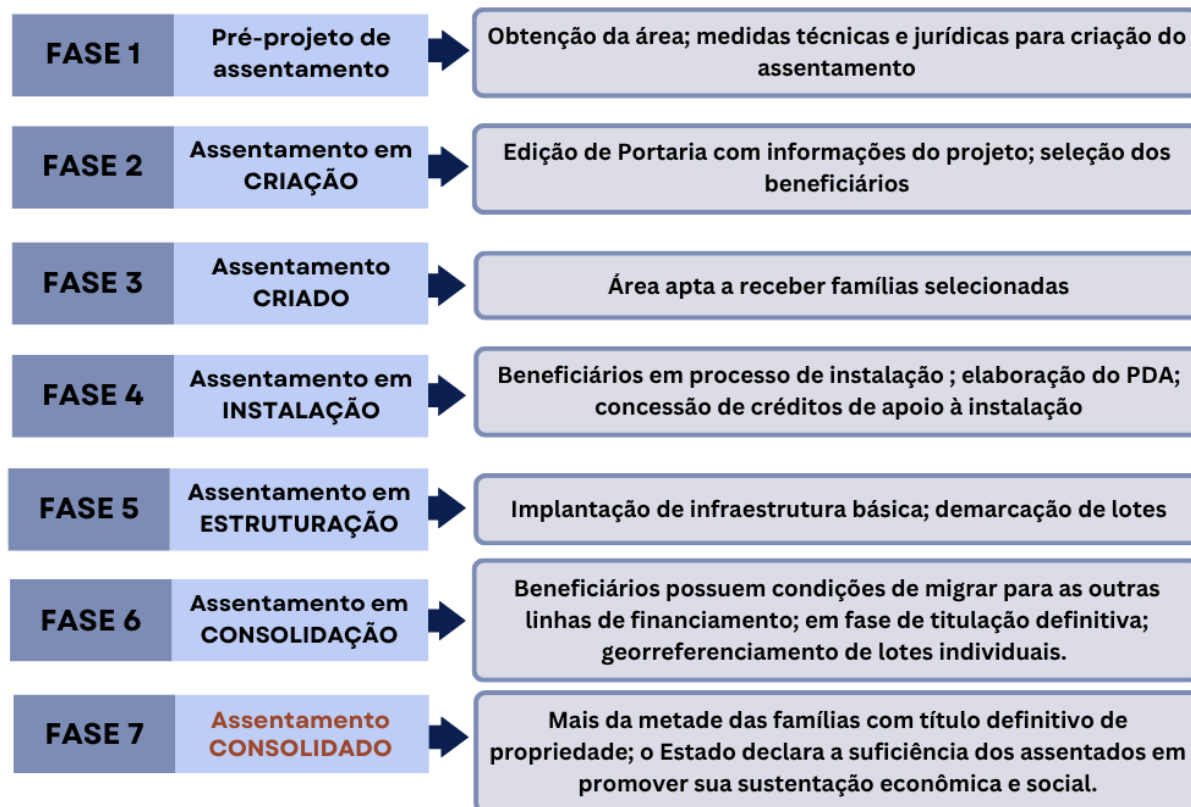
perpetua a exclusão social e o empobrecimento dos trabalhadores rurais. O Brasil contabiliza cerca de 145 mil famílias de trabalhadores rurais vivendo em mais de 2 mil acampamentos, ou seja, são famílias que aguardam um lote de terra da reforma agrária². Por isso, a reforma agrária permanece um tema urgente no Brasil, um instrumento não apenas para corrigir injustiças históricas, mas também para garantir segurança alimentar, fortalecer a democracia, reduzir conflitos no campo e garantir direitos territoriais. Apesar disso, o orçamento destinado ao financiamento da reforma agrária tem sofrido variações expressivas ao longo do tempo, ora com drásticas reduções, ora com aumento, mas persistindo o desafio para garantir recursos suficientes e contínuos para a implementação efetiva da política.

O Brasil possui cerca de dez mil assentamentos de reforma agrária, que abrangem mais de um milhão de famílias de trabalhadores rurais. Embora se relatem muitas experiências bem-sucedidas do ponto de vista da produção, do uso da terra, da excelência ambiental e de indicadores sociais, a realidade é que grande parte dos assentamentos no Brasil têm dificuldades de se consolidar e assegurar a autonomia produtiva e econômica dos assentados (Leite *et al.*, 2021). Isto decorre de uma realidade política e econômica, mas também a históricos problemas relacionados à governança: atos administrativos complexos, falta de transparência e clareza em processos de seleção de beneficiários, ausência de soluções jurídicas, manutenção de sistemas documentais complexos, quadro defasado de servidores públicos, acompanhamento e assistência técnica precários, processos foscos de reconhecimento de posse ou propriedade, falta de encadeamento entre instituições, dentre outros (Figueredo, 2019; De Bortoli e Jacobson, 2020).

A implementação de assentamentos de reforma agrária se dá por um conjunto de políticas que são executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a partir de diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a quem compete a proposição das políticas públicas voltadas a reforma agrária. A constituição de assentamentos obedece a três etapas: criação, implantação e estruturação, desdobrados em sete fases, sendo que cada uma é constituída de diversos requisitos, que devem ser atendidos e concluídos para poder escalar para a próxima (Figura 3). Esta graduação diz respeito às ferramentas de governança definidas pelo INCRA para monitoramento da aplicação dos procedimentos previstos, estabelecendo e/ou corrigindo fluxos³.

² Informações obtidas por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal - FalaBr, 2025.

³ As etapas e fases foram estabelecidas pela Portaria MDA nº 80, de 24/4/2002, que foi revogada pela Portaria MDA nº 101, de 14/10/2003. Atualmente parece inexistir normativa regulamentando as etapas e fases, no entanto, as regras foram incorporadas pelo INCRA, estando presente em diversos documentos oficiais.

Figura 3: Fases da política de reforma agrária no Brasil.

Fonte: MDA, 2002. Org: das autoras.

Cada fase abrange aspectos complexos, não somente do ponto de vista técnico, mas também político, que remetem à necessidade de estabelecimento de consensos entre os distintos atores. Por exemplo, na fase de pré-projeto de assentamento, acontece a seleção de áreas que podem ser obtidas por desapropriação ou outra forma, e na qual se desenvolvem ações jurídicas e técnicas para criação do assentamento. Neste quesito o tema da desapropriação e da função social da propriedade fomentam uma clara divisão entre os atores envolvidos. A fase de criação do assentamento envolve, dentre outros processos, a seleção das famílias beneficiárias, que se tem mostrado um dos elementos mais problemáticos e um dos maiores focos dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024), “em que se problematiza a falta de gestão adequada, principalmente quando confrontam os resultados com a legislação que norteia essa atividade” (Figueredo, 2019, p. 49). Na fase de estruturação, verifica-se as dificuldades dos assentados com assuntos relativos à produção e comercialização, as lacunas para cumprimento de políticas de assistência técnica e na tempestividade na concessão de créditos e subsídios.

As últimas fases, consideradas de consolidação, devem compreender as condições socioeconômicas das famílias de migrar para as outras linhas de financiamento e a sua titulação definitiva. Mais que isso, esta fase, de consolidação, deveria indicar a efetivação da reforma agrária, entendendo-se como tal a autonomia produtiva e a emancipação econômica do assentado, em bases claras de desenvolvimento regional e justiça social. No entanto, esta fase tem sido relacionada meramente com a titulação dos assentados, ideia que ganhou corpo nos últimos anos. Especialmente, esta realidade persiste em razão da incapacidade dos sucessivos governos centrais em articular os atores e as instituições e conformar os múltiplos interesses num acordo nacional que pavimente o caminho para a efetivação da reforma agrária. É o hiato de governança territorial, que gera uma desconexão entre os atores envolvidos, falta de clareza nos papéis institucionais e deficiências na aplicação de normas, resultando em uma reforma agrária que não tem vislumbre para se efetivar. Assim, revela-se uma dispersão entre os propósitos que fundamentam a reforma agrária e os processos para sua efetivação a partir da instalação dos assentamentos. Manifesta-se, também, a insuficiência da governança fundiária e a necessidade de outros arranjos de governança.

A governança territorial, meio para efetividade da reforma agrária

Os processos vinculados à implantação de assentamentos são próprios da governança fundiária, mas a construção das bases para a efetivação da reforma agrária exige outro tipo de governança, que vai além da dimensão técnica e incorpora elementos inerentes aos processos territoriais. A governança territorial tem este predicado, operando em outro nível, ultrapassando o propósito da organização de instituições e voltada para resolver problemas, estabelecer protocolos ou atender demandas específicas de um território. Transcende a gestão técnica e passa a ser compreendida como um instrumento de mediação e pacificação de antagonismos e garantidora da territorialidade. Nesse sentido, os dispositivos de governança territorial são operados em múltiplos níveis, articulando tanto as políticas de Estado quanto às dinâmicas locais nos territórios de reforma agrária.

Muitos assentamentos de reforma agrária no Brasil têm construído arranjos de governança que articulam organização social, produção coletiva e gestão participativa do território. Essas composições locais se materializam em cooperativas de produção e comercialização autogestionadas, sistemas de comercialização alternativos, como feiras locais e venda direta para programas governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bancos de sementes crioulas, além de normas internas que regulam a titulação da terra e a entrada de

novos assentados. Essas experiências representam não apenas modelos produtivos alternativos, mas também territórios de resistência que buscam concretizar os princípios basilares da reforma agrária.

A vitalidade dessas composições varia significativamente conforme a região, o grau de organização dos assentados, seu vínculo com movimentos sociais e o apoio do Estado. Embora inexistam dados precisos sobre quantos assentamentos possuem essas estruturas de governança consolidada ou sobre a qualidade dessas experiências - lacuna que demanda continuidade de pesquisa – é fato que sua ampliação e consolidação dependem de um conjunto integrado de ações políticas, sociais e econômicas. Essas condições incluem desde o aumento de recursos para infraestrutura básica nos assentamentos, até a expansão de políticas de comercialização, passando por linhas de crédito adaptadas à realidade da agricultura familiar, assistência técnica permanente e melhoria da infraestrutura produtiva (armazenamento, beneficiamento, acesso a mercados). No entanto, a materialização dessas condições depende fundamentalmente de fatores políticos: da pressão social organizada, da conjuntura política favorável e da capacidade de construir alianças estratégicas entre movimentos sociais, Estado e setores da sociedade.

No Brasil, os principais avanços na política de reforma agrária ocorreram por meio da combinação de dois fatores principais: o primeiro foi a expressiva participação dos trabalhadores rurais sem-terra, organizados em movimentos sociais e com capacidade de intervenção política e social, especialmente durante as décadas de 1980 e 1990, exigindo ações concretas do Estado. O segundo fator foi a presença do Estado, que, por pressão ou disposição, estabeleceu políticas e implementou medidas relacionadas à reforma agrária. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por exemplo, foram criados 48% dos assentamentos de reforma agrária atualmente existentes no Brasil, em sua maioria a partir da desapropriação de terras. Embora se questione as intenções e derivações desta política, pode-se considerar um avanço, que resultou de um contexto político e econômico marcado pela redemocratização do país e pelo fortalecimento e mobilização dos movimentos sociais, especialmente do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que promoveu ocupações de terras em diversas regiões, exigindo respostas do governo. Posteriormente, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), outros 42% dos assentamentos foram criados, desta vez menos por pressão popular e mais por compromisso político (Alentejano, 2018). Investigação realizada por Figueredo (2019), aponta que a maioria das áreas desapropriadas para projetos de assentamento são de fato resultado de pressão dos trabalhadores rurais, em geral por meio de ocupações (ou ameaça de ocupação) e raramente por iniciativa do Estado, dentro de uma lógica de governança.

Entretanto, quando conjunturas econômicas e políticas se tornam adversas, nem mesmo o comprometimento e a disposição política dos governos são suficientes para avançar a reforma agrária. No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), por exemplo, apesar das promessas de manter e ampliar as ações dos governos anteriores, o número de famílias assentadas foi o menor desde a redemocratização do país (Cattelan; Moraes; Rossoni, 2020; Cabral, 2021). Os governos seguintes, de Michel Temer e Jair Bolsonaro, não apresentaram propostas ou compromissos para a reforma agrária e sofreram pouca pressão por parte dos movimentos de trabalhadores rurais, cujas capacidades de mobilização foram severamente limitadas pela conjuntura política.

No processo de construção das políticas de reforma agrária verifica-se mobilizações de ação e reação por parte dos atores. De um modo geral, os movimentos de trabalhadores rurais imprimem ações permanentes, reivindicatórias de seus interesses e direitos. Tais ações repercutem na sociedade e geram reação de outros atores, contrários às reivindicações pontuais ou a toda a política de reforma agrária. Os movimentos de ação, imprimidos especialmente pelo MST, impeliram a organização de seus contrários, gerando diversos episódios de tensão e violência. Os movimentos de reação, como os comandados pela União Democrática Ruralista (UDR) e mesmo os blocos parlamentares, se articulam em proposições de defesa das grandes propriedades e do agronegócio, defesa esta que se dá por meio de reação armada, de projetos de lei e espaços na mídia em geral. Atualmente a UDR integra um grupo de pressão no Congresso Nacional, conhecido como “Frente Parlamentar Agropecuária”, que se dedica à proposição de projetos de lei que desfavorecem ou enfraquecem processos da reforma agrária. Outro agrupamento que vem ganhando significância no Congresso Nacional é a “Frente Parlamentar Invasão Zero”. Estes grupos se fortaleceram nos últimos anos, impulsionados pela elevação das ideologias conservadoras no país e a expressividade de sua representação no Congresso Nacional.

Nesse contexto, as ações técnicas relacionadas à reforma agrária são constantemente interceptadas por processos políticos, que, na ausência de mecanismos eficazes de mediação, modulam decisões e ações governamentais. Como as composições de governança territorial são frágeis ou praticamente inexistentes, o arcabouço técnico da governança fundiária é constantemente reformulado conforme o interesse dos atores com maior capacidade de intervenção social e política. A governança fundiária na reforma agrária não é permanente, constante ou uniforme. Por exemplo, atualmente encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados proposições que aumentam a pena para o crime de esbulho possessório; a tipificação das ocupações de terra como terrorismo; a proibição de “invasores de propriedades” de receber auxílios ou benefícios do Programa de Reforma Agrária; que impossibilita a desapropriação de propriedades produtivas para fins de reforma

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL NA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

agrária; que reformula aspectos da regulamentação da reforma agrária, como critérios para seleção de beneficiários, sob a argumentação de que a normativa vigente distorce os objetivos originais da reforma agrária e beneficia líderes de movimentos sociais.

Tais assuntos e suas formulações e reformulações são abrangidos na governança fundiária, mas se desenrolam no plano da disputa territorial. A forma de disposição (ou a inexistência) da governança territorial interfere na execução dos predicados da governança fundiária, refletindo a complexidade e a interdependência dos processos que ocorrem no território. Por sua vez, o desempenho da governança fundiária reflete os possíveis esquemas de governança territorial. Este movimento faz com que a reforma agrária no Brasil adquira sua característica de perenidade, caracterizada por ser uma política sem cadência, interruptiva e recortada, na qual as fases para estabelecimento e estruturação dos assentamentos são confusas, atemporais e inacabáveis, tornando inatingível a fase de consolidação do assentamento⁴ e, assim, o cumprimento dos pressupostos basilares da reforma agrária, apresentados no Estatuto da Terra.

Marques (2021) identificou que apenas 19,3% do total de famílias assentadas está em assentamentos considerados consolidados ou em fase de consolidação, enquanto 56,6% estão em fases iniciais, de criação e instalação. Este quadro frustra a emergência de processos e mecanismos eficazes de permanência do assentado na sua terra e sua territorialidade. Dificuldades de acesso a créditos para produção, falta de acompanhamento e assistência técnica, ausência de iniciativas e soluções inovadoras e envolvimento dos assentados em sistemas de produção que subtraem sua autonomia, são exemplos do hiato de governança que desestimula os assentados a se apropriarem plenamente da terra. Assim, revela-se uma dispersão entre os propósitos que fundamentam a reforma agrária e os processos para sua efetivação a partir do estabelecimento dos assentamentos. Este ambiente assimétrico em relação a seus pressupostos, tende a gerar situações de incerteza, tensão e conflito, tendo a evasão (abandono, venda ou troca do lote de reforma agrária) como um dos elementos demarcadores que, em si, interfere na consolidação do assentamento, produzindo um círculo de vícios que se retroalimentam.

Considerações finais

A governança na reforma agrária é um constructo teórico e prático, é um modelo que envolve princípios, estratégias e arranjos institucionais, que vão além da administração fundiária e seus dispositivos de gestão. É moldada por conflitos, disputas de poder e

⁴ O critério que considera consolidado o projeto de assentamento está previsto na Art. 17 da Lei 8.629/1993 e na Instrução Normativa 106/2021, visando disciplinar a Lei 13.465/2017.

contextos sociais, reconhecendo e incorporando que a gestão da terra é também política, envolvendo decisões sobre quem tem direitos e quem é excluído.

A reforma agrária, como política redistributiva, exige mecanismos de governança que articulem justiça social e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a governança territorial mostra-se como um paradigma essencial, pois tem como propriedades a integração dos diversos atores em processos decisórios; a superação da fragmentação institucional, mediante a coordenação entre as diversas políticas estruturantes; o reconhecimento dos conflitos e das relações de poder, produzindo espaços de mediação e; o fortalecimento da autonomia e territorialidade dos assentados, garantindo acesso a crédito, assistência técnica e mercados, dentre outros. Sem essa abordagem, os assentamentos permanecem incompletos e vulneráveis às pressões externas e à reconcentração fundiária.

A experiência brasileira demonstra que no plano da governança fundiária muitos assentamentos são formalizados, mas sem que ocorram transformações substantivas, que conduzam à efetivação dos objetivos essenciais da reforma agrária. O desafio está em construir um modelo de governança que seja ao mesmo tempo técnico e político, capaz de ordenar e transformar, gerir e redistribuir. Nesse sentido, a governança territorial configura um projeto político que, para avançar, exige um pacto social amplo capaz de conciliar demandas históricas dos trabalhadores rurais com as possibilidades abertas pela conjuntura político-institucional. A sustentabilidade desses esquemas depende da capacidade de transformar experiências locais bem-sucedidas em políticas públicas estruturantes, garantindo assim não apenas a sobrevivência, mas a expansão desses territórios de reforma agrária no Brasil contemporâneo.

Empreendimentos de pesquisa vem sendo realizados para identificar arranjos de governança territorial, bem como compreender sua potencialidade para a efetivação da reforma agrária. A continuidade da investigação em tela deverá apontar para a intersecção entre os instrumentos de governança fundiária, os dispositivos de governança territorial e sua repercussão sobre os processos de consolidação dos assentamentos de reforma agrária.

Referências

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira. **Revista OKARA**, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41319>.

BÁEZ, Alexander. Gobernanza: estado del arte. **Estudios de La Gestión**, n. 13, p. 125-148, 2023. <https://doi.org/10.32719/25506641.2023.13.6>.

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL NA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

BAIARDI, Amilcar; MELLO, Paulo Freire; PEDROSO, Maria Thereza Macedo. Reflexões sobre as causas do declínio da reforma agrária no Brasil. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 4, p. 189-215, out./dez. 2021. <https://doi.org/10.26767/2218>.

BANCO MUNDIAL (2014). **Avaliação da Governança Fundiária no Brasil**. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/es/281361468225893103/pdf/89>>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BARROS, Ilena Felipe; DE OLIVEIRA, Kleber Andolfato. A contrarreforma agrária no contexto de aprofundamento do ajuste fiscal. **Retratos de Assentamentos**, v. 27, n. 2, p. 24-38, 2024. <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2024.v27i1.589>

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra**. Título II – Da Reforma Agrária – Capítulo I, Artigo 16. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 29 jan. 2023.

BUSTOS GALLARDO, Beatriz; LUKAS, Michael; STAMM, Caroline; TORRE, André. Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 73, p. 161-183, 2019. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>.

CABRAL, Alysson André Oliveira. **Reforma agrária no Brasil: a reforma (im) possível**. 2021. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, 2021.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 313-353, set-dez/2013.

CATTELAN, Renata; MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. A Reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995-2019). **Revista NERA**, v. 23, n. 55, set-dez, p. 138-164, 2020. <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i55.6907>.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. Debatendo o conceito de reforma agrária: considerações sobre os tipos de assentamentos rurais no Brasil. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 8, n. 16, p. 170-197, 2013. <https://doi.org/10.14393/RCT81621598>

DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, 552 p.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís; COVAS, António Manuel Alinho; COVAS, Maria das Mercês Cabrita de Mendonça; COSTAMAGNA, Pablo; MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira. Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. 1-25, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202219pt>.

DALLABRIDA, Valdir Roque; MARCHESAN, Jairo; ROSSETTO, Adriana Marques; FILIPPIN, Eliane Salete. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista Grifos**, v. 25, n. 40, p. 43-66, 2016. <https://doi.org/10.22295/grifos.v25i40.3356>.

DE BORTOLI, Adriano; JACOBSON, Tamiel Khan Baiocchi. Faixa de Fronteira paranaense: entraves à Governança Fundiária. **Justiça do Direito**, v. 34, n. 3, p. 58-89, Set./Dez. 2020. <https://doi.org/10.5335/rjd.v34i3.11678>.

DEININGER Klaus; AUGUSTINUS, Clarissa; ENEMARG, Stig; MUNRO-FAURE, Paul. **Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance**. Banco Mundial, 2010. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/999701468324864797/innovations-in-land-rights-recognition-administration-and-governanceandRightsRecog.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8580-7>.

FARINÓS DASÍ, Jaquín. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 46, p. 11-32, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A questão agrária**. Primeiro Encontro de Diálogos Interdisciplinares Latino-Americanos. Programa de Pós-graduação Integração da América Latina. Universidade de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/questao-agraria/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. Tese de Livre-docência, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade Ciências e Tecnologia, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. La experiencia brasileña de la lucha por la tierra y la reforma agraria. in: FERNANDES, Bernardo Mançano; KRETSCHMER, Regina; RINCÓN, Luis Felipe. (compilado). **La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe**, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 15-40.

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Revista NERA**, Ano IX, n. 24, p. 73-85, outubro de 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Eliena Constantino. Land governance in Brazil - A geo-historical review of land governance in Brazil. **Framing the Debate Series**, v. 2, 2012.

FIGUEREDO, Cleria. **A política de assentamentos rurais executada pelo INCRA: os gargalos na implantação e acompanhamento dos projetos de assentamento**. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

GOMES, Carla Morsch Porto; CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz; BIROCHI, Renê. Governança da terra e (re) territorialização da Agricultura Familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **Campo- Território, Revista de Geografia Agrária**, v. 9, n. 19, p. 308-336, 2014. <https://doi.org/10.14393/RCT91924760>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro**, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. 2024. **Relação de projetos de assentamentos**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em 15 mar. 2025.

LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio; BRASILEIRO, Bruno Portela; LOMBARDI, Araújo Claudinei. Propulsores do desenvolvimento socioeconômico em assentamentos de reforma

agrária no Brasil. **Revista NERA**, v. 24, n. 60, p. 48-72, set.-dez./2021. <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i60.8118>.

MARGULIS, Matias E. **Emergent global land governance**. 2014. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262026901.003.0010>.

MARQUES, Vicente Penteado Meirelles de Azevedo. **Estabelecimentos da reforma agrária no censo agropecuário 2017**. 2021.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social**, v. 11, p. 97-128, 1999.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. 2007. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>. Acesso em 10 jan 2025.

OLIVEIRA, Pedro Rodrigues; ALMEIDA, Alexandre Nunes de; BRAGAGNOLO, Cassiano; FARIA, Weslem Rodrigues. A relação entre a estrutura fundiária e o produto no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 4, p. 1-20, 2024. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.289004>.

PIRES, Elson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; FIGUEIREDO FILHO, Wilson Bento; MENDES, Eugenio Lima. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2017. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2017.v19i41.a13816>.

PIRES, Elson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; PICCOLI NETO, Danilo . **Governança territorial: conceitos, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP - IGCE, 2011.

REYDON, Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da Silva; SIQUEIRA, Gabriel Pensani. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. FAO/SEAD (2017). Em: **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília, p. 127–159, 2017.

REYDON, Bastiaan Philip; FELÍCIO, Adamara S. G. Fundamentos da governança fundiária. In: FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília , 2017. p. 13-41.

ROMERO, Juan; FARINÓS, Joaquim. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 56, p. 295-319, 2011.

ROOS, Rosilene; DELGROSSI, Mauro. Reforma agrária assistida de mercado: revisão de literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**, v. 39, n. 1, p.1-22, 2024. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-20243901e47504>.

SAUER, Sergio; PERDIGÃO, Luis Felipe. Lutas pela terra no Brasil: sujeitos, conquistas e direitos territoriais. **Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas**, v. 1, n. 2, p. 245-272, 2017. <https://doi.org/10.26512/abyayala.v1i2.7031>.

SEVILLA BUITRAGO, Álvaro. Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación. Empiria. **Revista de Metodología de Ciencias Sociales**, n. 27, p. 49-72, 2014. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10862>

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. **Brasil em desenvolvimento**, p. 89-116, 2013.

SPAROVEK, Gerd; REYDON, Bastian Philip; PINTO, Luís Fernando Guedes; FARIA, Vinicius; DE FREITAS, Flavio Luiz Mazzaro; AZEVEDO-RAMOS, Claudia; GARDNER, Toby;

HAMAMURA, Caio; RAJÃO, Raoni; CERIGNONI, Felipe; SIQUEIRA, Gabriel Pensani; CARVALHO, Tomas; ALENCAR, Ane; RIBEIRO, Vivian. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, p. 1-3, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104062>

STASSART, Joachim; TORSIANO, Richard; CARDOSO, Dario; COLLAÇO, Flavia Mendes de Almeida. Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: Um terreno fértil para a grilagem de terras. São Paulo: **Transparência Internacional**, p. 1-124, 2021.

STÉDILE, João Pedro Stedile; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.

STÉDILE, João Pedro. (Org) Experiencias de Reforma Agraria en el mundo. **Batalla de Ideas**, 2020.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>.

TORSIANO, Richard Martins. FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília. 378 p. Disponível em: https://governancadeteras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/GOVERNAN%C3%87A_DE_TERRAS.pdf. Acesso em: 09 fev. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Lista de alto risco da administração pública federal: governança territorial e fundiária**. 2 ed., 2024 Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/governanca_territorial_e_fundiaria.html. Acesso em: 31 jan. 2025.

Sobre as autoras

Raquel Sizanowski – Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestrado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é Doutoranda em Geografia na Universidade Federal do Paraná (UFPR). **OrcID** – <https://orcid.org/0009-0004-1555-7642>.

María Elina Gudiño – Graduação em Geografia pela Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Argentina. Mestrado em Planificación Regional y Políticas Públicas pela Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile. Doutorado em Planificación y Políticas Públicas pela Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Argentina. Professora emérita da Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Argentina). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0002-7283-8334>.

Como citar este artigo

SIZANOSKI, Raquel; GUDIÑO, Maria Elina. Governança fundiária e governança territorial na reforma agrária no Brasil. **Revista NERA**, v. 29, n. 1, e11066, 2026. <https://doi.org/10.1590/1806-675520262911066>.

Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa

Acerca da disponibilidade dos dados da pesquisa, as autoras Raquel Sizanowski e María Elina Gudiño informam que:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Declaração de Contribuição Individual

As contribuições científicas presentes no artigo foram construídas em conjunto pelas autoras. A autora **Raquel Sizanowski** foi a responsável pelas funções: Conceitualização, investigação, metodologia e redação (rascunho original) e redação (revisão e edição). A segunda autora, **María Elina Gudiño**, foi a responsável pelas funções: conceitualização, supervisão, validação e redação (revisão e edição).

Recebido para publicação em 01 de julho de 2025.

Devolvido para revisão em 13 de outubro de 2025.

Aceito a publicação em 20 de fevereiro de 2026.

O processo de editoração deste artigo foi realizado por Lorena Izá Pereira.
