

---

## **DESAPROPRIAÇÕES PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA: um olhar nos últimos 25 anos**

### **AN OVERVIEW OVER THE EXPROPRIATION FOR AGRARIAN REFORM IN THE LAST 25 YEARS**

**Ronaldo Pereira Santos**

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Manaus - AM  
Mestrando do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas  
psantos.ronaldo@gmail.com

**Savio Silveira Feitosa**

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Brasília-DF  
saviomfsf@gmail.com

**André Freddo**

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Brasília-DF  
andrefreddo@yahoo.com

#### **Resumo**

Uma das principais promessas da Constituição de 1988 foi a Reforma Agrária, mas nos últimos 25 anos ocorreu um vai e vem da política de incorporação de terras pelo Incra. Este artigo analisou os principais números ligados à desapropriação de terras no país, na tentativa de explicar a sua dinâmica e relação com o atual quadro de ocupação e uso das terras na agricultura brasileira. Os dados foram extraídos de informações diretamente obtidas no órgão fundiário federal, o Incra. Concluiu-se que, nesse período há avanços e recuos na desapropriação de terras para fins de reforma agrária, mas com forte recuo nos últimos dez anos, explicado pela dependência político-econômica. Há uma correlação entre o orçamento disponibilizado e o número de famílias assentadas, com destaque para as regiões Norte e Nordeste. Os dados apontam indícios de haver imóveis sujeitos à improdutividade, abrindo espaço para rediscussão sobre a retomada da política de reforma agrária.

**Palavras-chave:** Função social. Imóvel rural. Desapropriação. Produtividade. Terra.

#### **Abstract**

The Brazil's Constitution stated the Agrarian Reform as an important goal. However, over last 25 years it has been seen a flip-flop on land acquisition policy by the National Land Agency (Incra). Focused in Incra's 1995-2020 database this article analyzed the number immersed on rural land acquisition by expropriation and its relationship with the current situation of the land use and occupation in Brazil. In this period there are advances and setbacks in agrarian reform, and a sharp reduction over the last ten years, strongly dependent on economic and political status. Besides, is clear a correlation between the available government budget for expropriation and the number of settled families, especially in the North and North East. The data point out there are still rural properties

subject to unproductivity in Brazil, opening space for a re-discussion of the agrarian reform policy by expropriation.

**Keywords:** Social Function. Rural Property. Expropriation. Productivity. Land.

## **Introdução**

A incorporação onerosa das terras rurais privadas ao patrimônio público, para fins da correção da estrutura fundiária nacional, é um dos principais temas que permeiam o debate do setor agrário do Brasil. O uso das terras influencia a geração de emprego e renda no campo, a produtividade agropecuária e o PIB nacional (VIEIRA FILHO, 2016). Ademais, a referida política é importante para a democratização do acesso à terra, o que pode contribuir para o desenvolvimento sustentável do meio rural, a fixação do homem no campo e a produção de alimentos saudáveis.

Em que pese haver um grande estoque de terras cadastradas em nome do Poder Público, boa parte encontra-se na Amazônia em locais ainda inacessíveis (por falta de estrutura de locomoção ou longe de pólos produtivos) ou inseridas em áreas de proteção ambiental (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), resultado das políticas de proteção ambiental em anos mais recentes naquela região (LIMA; SANTOS, 2018).

Nesse sentido, para equilibrar a distribuição e o uso destes valiosos ativos - uma promessa da Constituição de 1988 - o Poder Público possui duas ferramentas: a compra direta do proprietário e a desapropriação. Nestes último caso são imóveis considerados “improdutivos” (não somente com baixa produção, mas os que não cumprem a função social, ambiental e trabalhista). Nos dois casos os detentores são prévia e justamente indenizados com recursos da União.

Discussão que parece não ter chegado a um termo final é se a a Política da Reforma Agrária teria cumprido o seu papel. Em que pese parte do setor produtivo entender que o programa de distribuição de terras não mais se justifica - pela suposta inexistência de propriedades improdutivas (como afirmado pela então Ministra da Agricultura em 2015 (BERGAMO, 2015) - , os dados mostram que ainda há espaço para discussão (ALCANTARA FILHO; FONTES 2009; ALBUQUERQUE, JR. et al, 2019, p 15.298).

Em realidade, a incorporação de terras privadas ao patrimônio público visando à sua desconcentração, ainda é um fenômeno em marcha, merecendo - sempre que possível - no mínimo de revisões e análises de suas causas, fenômenos e resultados. Por isso, os

últimos 25 anos representam um recorte analítico representativo neste cenário, relacionados sobretudo (mas não exclusivamente), com o vai-e-vem dos humores políticos e dos fatores socioeconômicos a eles inerentes.

Este período é marcado por alguns eventos que influenciaram a política agrária: primeiro, pela estabilidade econômica trazida pelo Plano Real (1994) e por uma crescente demanda por bens de consumo no governo da esquerda; e depois, nos recentes governos mais à direita, uma redução drástica nas políticas da agenda agroambiental mais progressista (SANTOS; VIEGAS, 2020).

O presente artigo objetiva apresentar uma análise do estado da arte da distribuição geográfica da desapropriação para fins de Reforma Agrária, entre 1995 até 2020, e seus efeitos na estrutura agrária e fundiária do Brasil. Serão analisados três eixos: (i) a distribuição geográfica das terras desapropriadas; (ii) a evolução da quantidade de terras; e (iii) a dinâmica do orçamento público para a aquisição dos imóveis. Para isso, foi utilizada pesquisa bibliográfica envolvendo o tema e os dados oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, que passaram por uma análise a partir deste recorre temporal.

## **O Estado brasileiro e as políticas para as terras rurais**

A relação do Estado brasileiro com as suas terras agrícolas é antiga e profunda, moldando diversos aspectos históricos e socioeconômicos da sua sociedade. Apenas para ficar na relevância econômico-estratégica, as terras agrícolas brasileiras são um valiosíssimo patrimônio agroambiental: o país é o que mais contribui com a produção agroexportadora em todo mundo e, como resultado, o setor contribui com a maior fatia na balança comercial brasileira (SILVA et al, 2020), além de importante fatia de áreas protegidas (Embrapa, 2018).

Praticamente todos os solos do país são úteis para algum fim agropecuário, especialmente pelas condições naturais: além de não haver limitações geofísicas relevantes - como blocos de rochas ou geleiras - praticamente inexistem intempéries ou climas extremos. Com efeito, diz-se que o potencial de terras ainda disponíveis, à exploração imediata, seria de 103,32 milhões de hectares (VIEIRA FILHO, 2016).

Ou seja, as terras no Brasil têm papel relevante no cenário socioeconômico e mesmo estratégico frente a outros países: enquanto nação, povo, solo e história, o país se

amoldou no entorno das discussões sobre a terra: das sesmarias e das capitâneas hereditárias, das leis de terras, até a questão indígena, escravocrata e ao PIB nacional na atualidade, tudo passa pelo ativo terra (SILVA; SECRETO, 1999).

É relevante notar que quase metade das terras do país está nas mãos do Poder Público (ALMEIDA; MARIANI, 2018), uma vez que nem todas as glebas foram destinadas ou, mesmo as que foram, servem para fins que não necessariamente o agropecuário - como terras indígenas e unidades de conservação - de domínio estatal.

Estes fatos tornam compreensíveis, portanto o objetivo que o constituinte de 1988 empreendeu ao papel estratégico das terras agrícolas públicas enquanto política de Estado: "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária" (Artigo 188 da Constituição Federal).

O papel do Estado brasileiro com as suas terras é, portanto, por um lado, o de indutor das políticas de uso adequado e sustentável - pela via da proteção ambiental - e por outro, a sua distribuição para o uso econômico, repartindo-as com o setor privado, nos limites da Constituição.

Uma das formas de ocorrer esta repartição, ou o equilíbrio de terras públicas e privadas, é pela via da desconcentração da terra ou da Reforma Agrária: transferindo aquelas improdutivas, de domínio privado, para o estoque de terras do Estado; e estas, por sua vez, para os agricultores que tenham perfil para o fim mais nobre: a geração de emprego e renda e alimentos no campo e, por fim a redução das desigualdades.

Finalmente, embora já houvesse desapropriação para fins de Reforma Agrária, foi a partir de 1988 que se deu o maior aprofundamento enquanto política pública, pois foi a Constituição daquele ano que primeiro constitucionalizou a matéria; e, também, somente em 1993 criou-se a Lei específica para tal (Lei .8.629/93). É preciso saber qual o resultado desta política, em termos de distribuição de terras no território e na atividade agropecuária nacional.

### **A participação das terras desapropriadas na agricultura brasileira**

Os imóveis públicos incorporados no patrimônio da União - pela chamada via onerosa, desapropriação ou compra direta (esta em menor proporção) -, representam 30,5 milhões de hectares do espaço geográfico brasileiro, e concentram-se sobretudo no Nordeste, em especial na costa do Atlântico, seguido pelo o Centro-Oeste. O Mapa 1 a

seguir mostra a localização geográfica dos imóveis rurais pelo Inbra até dezembro de 2020 (período em que os dados estão sistematizados e disponíveis, e em 2021 não houve imóvel desapropriado).

**Mapa 1** - Distribuição dos imóveis rurais desapropriados ou comprados pelo Inbra até dezembro de 2020.



**Fonte:** Fonte: Acervo fundiário Inbra. Brasília-DF.

**Org.:** Autores.

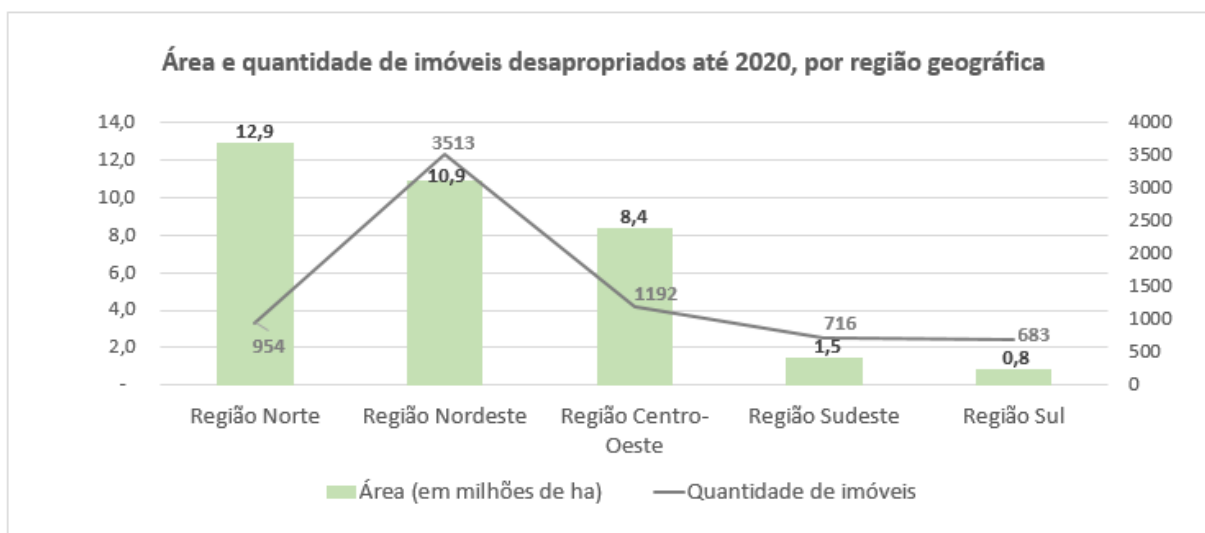
Há um aparente “vazio” de imóveis desapropriados na Amazônia Legal - especialmente no Amazonas, Roraima e Amapá; por outro lado, como se verá no Gráfico 1 mais adiante, aquelas propriedades são maiores em extensão: grande parte das terras desapropriadas estão exatamente naquela região.

Uma explicação para esta baixa incorporação de imóveis amazônicos - em números absolutos e não em superfície de área por hectare - na política de desapropriação deve-se a própria história fundiária da região. Na Amazônia há um estoque importante de glebas públicas da União, afastando, em tese, a necessidade da aquisição onerosa – seja por desapropriação ou compra e venda - de terras para Reforma Agrária.

A partir do Mapa 1, cuja leitura é de distribuição geográfica dos assentamentos, com exceção do Leste do Pará (às margens da Rodovia BR-163 em que há uma clara concentração de assentamentos) a desapropriação deu-se mais por fatores pontuais ou isolados, com destaque também para os imóveis vistos no centro do estado paraense (margem da Rodovia Transamazônica, a BR-230), e nestes casos, quase sempre envolve conflitos específicos que precisaram da intervenção estatal.

Com efeito, o Gráfico 1 corrobora com o Mapa 1 e mostra também que, em números de assentamentos, mais da metade das desapropriações ocorreram no Nordeste, região que sempre teve um papel importante no papel do movimento social, seja no impacto das pressões ou nos conflitos agrários que são de longa data. Em média, a quantidade de imóveis é maior naquela região, ainda que o tamanho relativo das propriedades nordestinas desapropriadas seja menor do que as das Regiões Norte e Centro-Oeste. Por sua vez, a região que mais teve área territorial efetivamente desapropriadas foi o Norte, seguido pelo Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente.

**Gráfico 1** - Quantidade de terras desapropriadas, por milhões e hectares, e o respectivo número de imóveis, de acordo com cada região geográfica do Brasil.



Fonte: Incra (2020 b). Brasília-DF.

Org.: Autores.

Numa primeira análise essa quantidade de terras desapropriadas no Norte poderia parecer um contra-senso, vez que o Estado brasileiro já é detentor de grande parte das terras na região Amazônica. Por outro lado, três aspectos podem explicar tal fenômeno. O primeiro, e que já fora rapidamente mencionado, tem raízes históricas: desde os governos militares a Amazônia foi considerada parte da solução para a economia agrícola e para a sua ocupação, usando-se, para isso, o seu estoque de terras públicas como forma de respostas para as políticas agrárias.

Em segundo lugar, estão os fatores de mercado atrelados ao histórico fundiário. É que, no restante do país, há uma tendência de maior consolidação de atividades rurais, efeito da estrutura fundiária com imóveis bem menores que a região Norte. Por exemplo,

nas regiões Sudeste e Sul propriedades pequenas possuem produção historicamente mais intensiva, diversa e continuada<sup>1</sup>, sendo baixa, portanto, a chance de haver imóveis desocupados ou com terras ociosas em comparação com a Amazônia.

A terceira razão da ocorrência de maiores áreas desapropriadas no Norte é que, havendo pouco espaço para novos negócios de terras no Sul ou Suldeste, há uma procura natural mais acelerada por terras “novas” noutras regiões (pois mais baratas, corroborado pela tendência de aumento do preço de terras no Brasil, no período de 2002-2013 (AMARAL; FEITOSA 2020). Assim, as fronteiras entre o Centro-Oeste e propriamente o Norte passam a ser alvos de novas prospecções, fenômeno amplamente registrado e com estreita relação com a expansão da produção do agronegócio nacional - sobretudo de gado e grãos (WALKER et al, 2009; SAUER; LEITE 2012).

Conseqüentemente, aumenta-se a chance de parte destas terras não cumprirem a função social, pois nem sempre a compra em si significa em uso efetivo e imediato. E, assim, uma quantidade maior de assentamentos, originada em desapropriação das novas terras negociadas, também foi acrescentada pelo governo federal na Região Amazônica (ALENCAR, et al, 2016).

Por fim, um último fator que explica a quantidade de área desapropriada na Região Norte é o tamanho dos imóveis rurais em si na região. Em regra, tratam-se de propriedades maiores do que no resto do país e, portanto, quanto mais imóveis são desapropriados, maior a probabilidade de serem imóveis extensos. Com efeito, como visto no Gráfico 1, o Nordeste e Centro-Oeste lideram a desapropriação em números de imóveis e não em área absoluta.

Ocorre, por outro lado, que o efeito desta política de ocupação agrária com maiores áreas absolutas desapropriadas Amazônia contribuiu também para ocorrência de danos socioambientais. É relevante a ocorrência de maior desmatamento nas áreas de assentamentos, forçando às mudanças no quadro normativo com a proibição de implantação de projetos de assentamentos, ressaltados projetos de assentamentos

---

<sup>1</sup> Nestas regiões, embora o fenômeno do êxodo seja ainda relevante, não é incomum o surgimento de novas gerações de agricultores a partir dos filhos ou agregados. Estes, por sua vez, formando suas respectivas famílias, pressionam por novas áreas. Sendo assim, em regiões com assentamentos, a capacidade mínima de terra, projetada pelo Incra na origem do assentamento - pelo Estudo da Capacidade Gerar Renda - ECGR - ficaria limitada. Algumas Superintendências Regionais do Incra já se fala em fracionamento dos lotes abaixo da Fração Mínima de Parcelamento – FMP (menor área que um imóvel rural, num dado município). Esta já é si uma razão socioeconômica para que o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA seja continuada: para estes casos, buscar a formação e manutenção de novas gerações de agricultores.

agroextrativistas (normatizados na Portaria nº. 88/1999 do então Ministro e depois na Medida Provisória nº. 2.166/2001). É importante também o aumento dos conflitos agrários, consequência de uma maior pressão para desapropriar - muito comum na década de 90 e início dos anos 2000 - estimulando a edição da regra de que terra ocupada não poderia ser desapropriada (§ 6º do art 1º da Lei 8.629/93).

Ou seja, curiosamente, se por um lado estes dois aspectos (ambiental e conflitos) explicam parte dos motivos de ter havido aumento de desapropriação, por outro, em momento seguinte, foi a fonte da queda nas desapropriações no período do governo FHC, chegando-se ao cenário de zero imóveis em 2019 e 2020 (a ser analisado no item a seguir).

Concluído este primeiro olhar sobre a distribuição espacial no território brasileiro das terras desapropriadas, importa discutir o uso e a função destes imóveis na matriz das atividades agropecuárias e a sua correlação com terras produtivas e não - produtivas. Dados do Gráfico 2 mostram as terras privadas cadastrados no Incra (731,06 milhões de hectares) (INCRA, 2020) e sua relação com as terras consideradas em uso efetivo segundo dados da Embrapa (2018) (pastagens naturais ou plantadas, cultivos de lavouras e florestas plantadas). Primeiro, é importante pontuar que este número deve ser bem menor, dado o potencial de pretendentes à regularização de posses de terras públicas não possuírem o perfil exigido na legislação. Isto é, não há necessariamente uma demanda produtiva de 731 milhões de hectares no Brasil, mas uma vontade por possuir tal patrimônio.

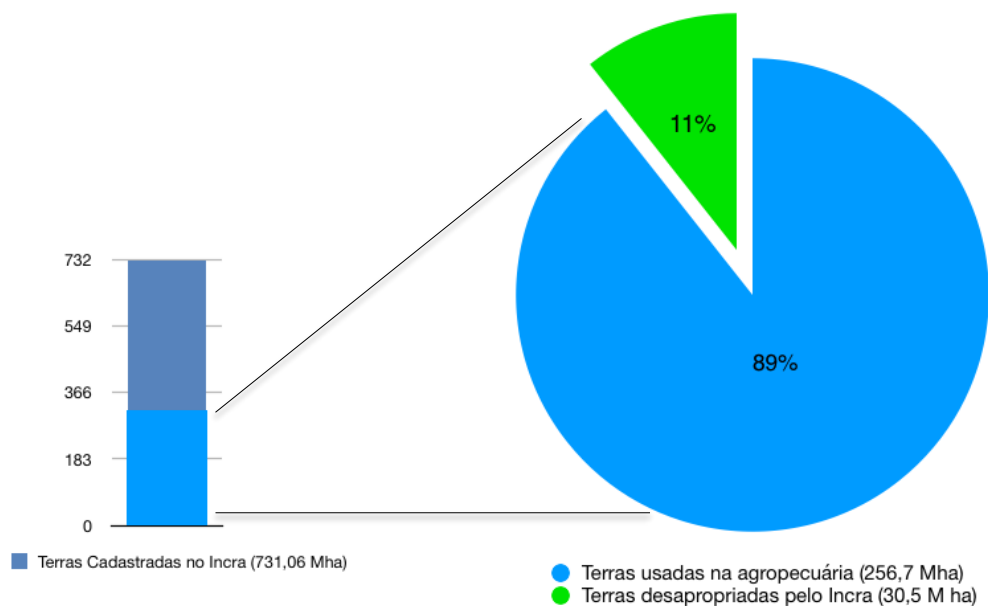
Daqueles imóveis cadastrados voluntariamente, há efetivo e comprovado uso econômico da terra em 256 milhões de hectares para atividades agropecuárias (Embrapa, 2018; IBGE, 2020). A porção de 30,5 milhões de hectares ou 11% das terras, tem algum uso econômico, pois estão incorporadas ao ciclo produtivo Naturalmente, este número não significa uma atesto automático quanto à qualidade ou à quantidade da produção das terras desapropriadas, o que seria um viés meramente produtivista<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Entenda-se por qualidade das terras as características de fertilidade do solo, potencial de gerar renda às famílias, proximidade a pólo consumidor, etc. Nesta discussão o Incra indicou algumas medidas para tentar combinar valor da desapropriação e a qualidade do imóvel, quando passou a exigir um custo máximo por hectare desapropriado; depois determinou a necessidade de um Estudo de Capacidade de Gerar Renda - ECGR (cite-se o Memo/Incra/DT/Nº22/2011 e a Instrução Normativa Incra nº 81/2014, revogada posteriormente pela IN 83/2015).



**Gráfico 2** - Terras utilizadas pela agropecuária e as desapropriadas.



**Fonte:** Embrapa (2018), IBGE (2020), INCRA (2020).

**Org.:** Autores.

É que as terras da Reforma Agrária respondem a um contexto sócio-produtivo maior e indutor de fatores associados à inclusão social no campo (MALUF, 2004). Ou, a vocação natural esperada da Reforma Agrária é para a geração de produtos ligados diretamente à alimentação, e menos para a agroexportação: grande parte dos alimentos básicos da mesa brasileira é produzida pelo pequeno e médio agricultor<sup>3</sup> - o que inclui parte do que é produzido em assentamentos rurais do Incra. Portanto, com pontuais exceções, não se espera que haja, na produção de alimentos básicos ao consumo doméstico, colheitas direcionadas ao 'agronegócio exportador' - típica de imóveis rurais mais tecnificados - , nem uma competição frente à lógica mercadológica clássica da revolução verde: a pequena agricultura não tem o poder de fogo necessário para tal e atua sob a visão de inclusão social (MALUF, 2004).

Outra conclusão que não pode ser automática é de que em todos aqueles 30,5 milhões de hectares há terras abandonadas ou vendidas ao arremate da lei. Embora não se esteja a minimizar este quadro de irregularidades, os lotes da Reforma Agrária vendidos ou abandonados representariam uma parcela pequena.

<sup>3</sup> Para os fins deste texto, pequenos e médios produtores são exatamente aqueles enquadrados como assentados pelo Incra. Ademais, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/65) denomina de pequeno agricultor aqueles cujos tamanhos da propriedade não excedam a quatro módulos fiscais.

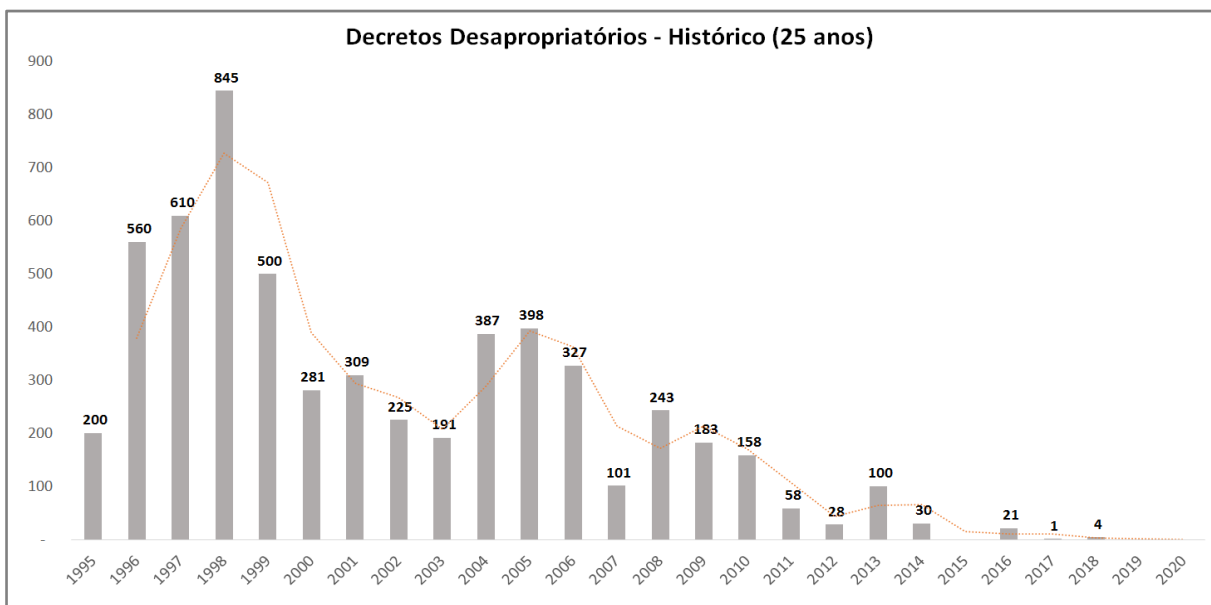
Mas isto não significa que a fração dos assentamentos, oriundos da transferência de terras particulares para o público, não deva ser computada no bojo total de terras do rural brasileiro - vez serem partes integrante destes números de produtividade. Por isso que considera-se que os 30,5 milhões de hectares desapropriados devam ser computados como terras utilizadas economicamente.

Por fim, ainda do Gráfico 2, salta aos olhos o fato de que 65% das terras do país estarem sem algum uso efetivo - o que poderia ser concluído como terras improdutivas. Esta análise será melhor explorada mais á frente.

### **A queda brusca na desapropriação de terras rurais**

Embora o Programa de Reforma Agrária não deva se resumir unicamente à quantidade de Decretos de imóveis levados à desapropriação, é indubitável que este indicador se destaca, juntamente com o número de famílias atendidas, sobretudo para opinião pública. É que ambos mostram o quanto o governo está ou não movendo a máquina pública para reduzir a concentração de terras no país. Para verificar este quadro o Gráfico 3 indica a distribuição do número de Decretos desapropriatórios de 1995 a 2020.

**Gráfico 3:** Quantitativo de Decretos do Presidente da República para fins de Reforma Agrária



Fonte: INCRA (2020).

Org.: Autores.

A primeira e óbvia observação é a gritante tendência de desaceleração de imóveis rurais desapropriados no período, chegando a zero nos últimos três anos analisados (2019-2021). Duas coisas parecem acontecer: ou não há mais famílias de agricultores sem acesso à terra no Brasil, ou não há mais estoques de terras particulares improdutivas. A história e a estrutura sócio-agrária nacional, por outro lado, levam a responder negativamente para as duas questões, devendo haver outras respostas.

Paradoxalmente, o pico de imóveis desapropriados em 1998 pode explicar, ao menos parcialmente, a brusca queda nos anos posteriores. É importante pontuar que boa parte das desapropriações daquele ano se deu por conta das pressões e ocupações do movimento sociais dos trabalhadores (NASCIMENTO et al, 2010). É o que se denominou de “círculo vicioso” da desapropriação: a terra é redistribuída onde há conflitos sociais, e os conflitos sociais pressionam o programa de redistribuição de mais terras do governo” (BANCO MUNDIAL, 2003).

Por exemplo, o episódio conhecido como “massacre de Eldorado dos Carajás” que resultou na morte de 19 agricultores no Sul do Pará, em 17 de abril de 1996, teve forte influência no referido período. Com efeito, Sauer (2010, p. 99) aponta “(o)s conflitos fundiários no estado mais rico da Federação (São Paulo), a marcha do MST para Brasília (1997), o aumento dos conflitos e assassinatos no campo, entre outros motivos” [para o crescimento na desapropriação].

A consequência foi uma proposta de meta audaciosa de novos assentamentos no governo FHC (CARVALHO, 2010, p. 450); mas, por outro, ocorreu uma natural contra-ofensiva do setor produtivo a partir de representantes no Congresso Nacional, resultando na edição da Medida Provisória - MP 2.027/2000 (posteriormente atualizada pela MP 2.183/2001), a qual previa que o imóvel rural objeto de esbulho possessório não seria vistoriado para fins de desapropriação.

A segunda explicação para o "pico-queda na desapropriação no início dos anos 200 é de natureza ambiental (na Amazônia sobretudo). A agenda ambiental *versus* a agenda agrária dos assentamentos sempre recebeu muitas críticas, conforme comentado por Tourneau e Burstyn (2010, p. 120) "a importância do desmatamento ligado aos assentamentos da reforma agrária apareceu repetidas vezes no debate público”, mesmo que baseada em fatos distorcidos. Com efeito, esta relação de mais assentamentos resultar em mais desmatamento pode não ser necessariamente direta com a Política de Reforma

Agrária em si (ALENCAR, et al, 2016), mas, de todo modo, pressionou (e foi usada) para justificar a edição de outra Medida Provisória 2.155 de 2001 que barrou a criação de assentamentos em áreas de florestas - reduzindo o *pool* de terras potenciais a serem potencialmente incorporadas ao programa.

Em terceiro lugar, é de se lembrar outro fato que pode ter contribuído para a queda nas desapropriações, que foram as críticas que surgiram no final da década de 90. De um lado falava-se sobre os gastos públicos com “superdesapropriações” (BRASIL, 1999; GASQUES; VILLA VERDE 1999; MARICATO et al, 2000); e de outro parte da sociedade chamava essas áreas agrárias (caras, em suas visões) de “favelas rurais” (FERRANTE; ALMEIDA 2009), contraste que se aprofunda com o lado tecnológico da agricultura agroexportadora, que seria mais importante à economia. Embora não se trate necessariamente de uma relação direta, é inegável que a queda de desapropriação pode ser uma resposta a estas críticas.

Além da queda da desapropriação, um segundo ângulo importante nestes números do Gráfico 3 é que cada governo teve marcas distintas durante estes 25 anos. Os governos de FHC e de Lula - em que pese com maior investimento e número de Decretos que os demais governos - não contribuíram decisivamente para a tão falada redução da concentração de terras (GUEDES; FLEURY 2016). Uma outra análise possível é a natural desaceleração de investimentos, em determinadas áreas administrativas, que frequentemente ocorre em finais de governos.

Por isso que, no governo Lula, apesar de ter alcançado patamares altíssimos de novas áreas incorporadas para a Reforma Agrária (com e sem desapropriação), não se viu alteração relevante sobre a concentração de terras (CARVALHO, 2010; TOURNEAU; BURSTYN 2010; GUEDES; FLEURY 2016). De resto, há de se ter em mente que a opção na segunda metade daquele governo foi incorporar terras públicas como forma de Reforma Agrária, em vez da desapropriação em si, o que explica o número maior de áreas direcionadas a assentamentos na Amazônia .

Já no Governo Dilma (2011-2016) houve um baixíssimo número de terras desapropriadas, o que foi bastante criticado por setores especializados. Internamente, preferiu-se falar em “qualificação” dos assentamentos do que em quantificação: o discurso oficial era de que haveria que se melhorar os assentamentos já criados em vez de criar novos.

Neste contexto, houve mudanças: primeiro por meio de critérios de limites orçamentários, para decidir quanto a desapropriar ou não um imóvel declarado improdutivo; e, também, pela introdução de outros aspectos técnicos/agronômicos, como o já comentado Estudo da Capacidade Gerar Renda - ECGR. Esta qualificação dos assentamentos não teve uma continuidade institucional, além de não ser algo novo: no início da década 2000 já havia observações quanto à baixa qualidade das terras adquiridas pelo Incra (SAUER, 2010), mas sem indicadores para executá-lo naquela fase.

Outro dado interessante, quando se falar em diferentes tipos de governos e a Reforma Agrária, é a relação entre a quantidade de imóveis desapropriados e o dinheiro estatal destinado à Política de Reforma Agrária no todo (e não somente na rubrica para desapropriação). Este fator é importante sobretudo quando das críticas daqueles que falavam em falta de “vontade política”. Com efeito, o “último esforço” de desapropriações foi em 2013 (com 100 decretos), mas que perderam a eficácia em 2015 por falta de recursos para o prévio depósito. Por sua vez, neste mesmo ano nenhum decreto presidencial foi editado.

Nesta pasta, o Governo Temer (e também a atual Administração) representam uma virada na forma de gestão da Administração Pública Federal, comparados aos dois anteriores, estes últimos de posição mais liberal ou de direita. Temer priorizou a regularização de terras rurais voltadas para um público distinto dos assentados e por isso alterou a Lei de Terras da Amazônia (Lei 11.952/2009), tanto que apresentou apenas cinco decretos desapropriatórios (2017 a 2018) (MATTEI, 2018).

Por fim, o atual Governo Federal (2019-2022) conduz manifesta, sistemática e profunda desidratação nos números da desapropriação. Em realidade o governo do presente período tem aberto e declarado apoio do agronegócio para destravar as amarras do setor e, conseqüentemente, a redução de investimentos em políticas voltadas ao pequeno agricultor (SANTOS; VIEGAS, 2020). Por esta razão, o orçamento do Incra para “aquisição de terras”, tem tido o menor orçamento da história nesta administração.

Ocorre que esta aposta da gestão mira em “negócios insustentáveis” e afrouxo no regramento ambiental, o que colide com uma tendência internacional em buscar “lucros verdes”, conexo a uma nova matriz energética (SANTOS; UNTERSTELL; ARAUJO, 2020). Portanto, para o quadro da estrutura fundiária brasileira, se já não era possível se falar em redução da concentração de terras na época de acréscimo de 2,2 milhões de

hectares, (auge da desapropriação somados os governos FHC e Lula), tampouco será possível com os números alcançados nos últimos 10 anos.

### **Sem orçamento, sem desapropriação: a seca nos cofres públicos**

Como comentado anteriormente, o fator orçamento é parte determinante de qualquer análise sobre as desapropriações pela óbvia necessidade de ser uma política cara. Por isso, qualquer olhar nas desapropriações realizadas pelo Incra requer uma rápida análise também nos dispêndios públicos e a sua evolução ao longo destes 25 anos. Uma das críticas que há contra o investimento público em terras rurais recai sobre os valores que os cofres da União teria que desembolsar (a já mencionada “superindenizações”, sobretudo no início dos anos 2000 (BRASIL, 1999; GASQUES; VILLA VERDE 1999; MARICATO et al, 2000).

Em essência, o Programa de Reforma Agrária é resultado da vontade política do Executivo, já que o Legislativo poderia alterar o andamento desta política somente na votação do orçamento ou com as chamadas emendas parlamentares. Por isso, em suma, a desapropriação é proporcional ao que quer a Presidência da República neste assunto.

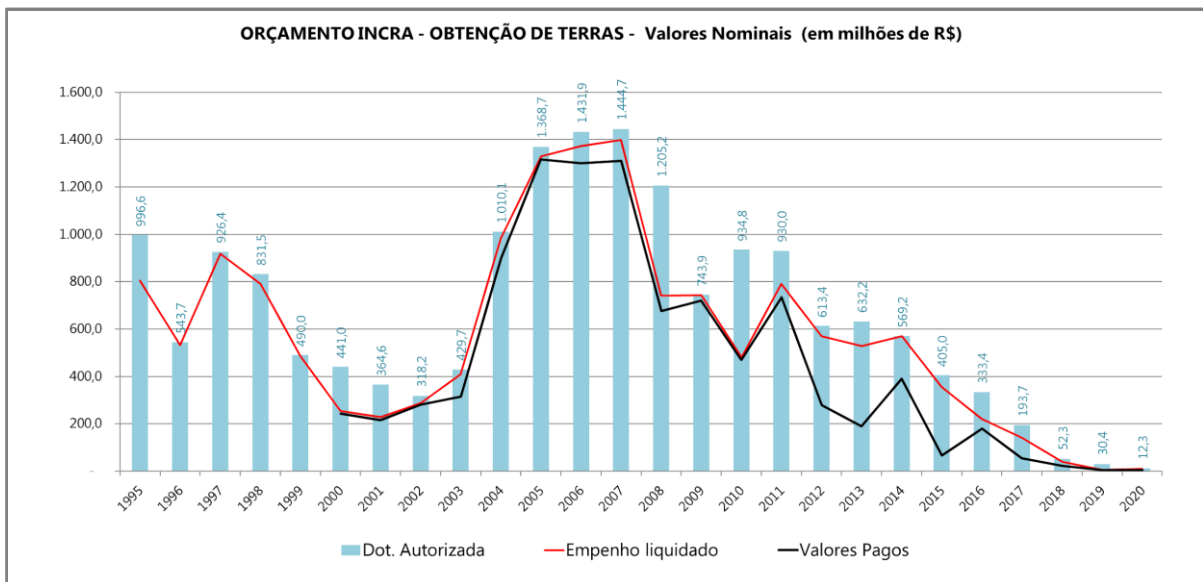
Os dispêndios da União com política fundiária estão contidos em um programa denominado "Organização Agrária”, com vários subprogramas, e, entre estes, a Reforma Agrária, que é o mais importante em volume de recursos mobilizados (GASQUES; VILLA VERDE, 1999). Envolve créditos para os assentados, infraestrutura de assentamentos, assistência técnica, etc.

Historicamente, o grosso destes gastos agrários para financiar indenizações e desapropriação refere-se ao pagamento dos Títulos da Dívida Agrária - TDA, (GASQUES; VILLA VERDE 1999). Nos anos de 2004 a 2007 os recursos para pagamento de imóveis rurais, oriundos da desapropriação, alcançaram um pico acima de outros programas (XAVIER, 2021), mas estes ganhos foram momentâneos. Assim, é razoável inferir que se trata de uma disputa natural por espaço no orçamento federal entre outras ações governamentais.

Por isso que, além da “vontade política” em si, não se pode afastar que a situação da economia nacional, com mais ou menos orçamento da União (capacidade arrecadatória de tributos), conduz a margem de manobra ao Poder Executivo para injetar mais ou menos recursos em temas considerados mais importantes àquela Administração de momento.

A partir deste recorte observa-se na Gráfico 4 os gastos orçamentários neste período. Apesar do pico de decretos assinados pela Presidência ocorrer entre 1997/98 (Gráfico 2), os valores empenhados na Lei Orçamentária Anual (LOA) nestes 25 anos foram maiores noutro governo (nos anos de 2005/07). É possível explicar esta aparente discrepância. Primeiro, porque travava-se, naquele período de 2005, de um governo com aceno aos movimentos do campo de fazer “andar a Reforma Agrária”, ainda mais depois dos resultados de baixa em desapropriação no anos anteriores do governo FHC (CARVALHO, 2010).

**Gráfico 4:** Orçamento da desapropriação. Dotação autorizada, empenhada e pagas.



Fonte: INCRA (2020 b).

Org.: Autores.

Segundo, os valores foram empenhados para garantir o pagamento dos imóveis vistoriados nos anos anteriores, bem como o fato de haver provável aumento no valor por hectare - especialmente dada a alta heterogeneidade de preços de terras rurais entre as regiões.

Não é negligenciável também o fato de que os bons ventos da economia tonificaram o orçamento da União impulsionando a própria burocracia da máquina estatal em todos os campos, dando maior margem de manobra ao que queria a Presidência. Além disso, entre os anos de 2004 e 2009, o Incra realizou grandes concursos, já que o mero orçamento para indenizações em si não garante a execução automática do programa: é preciso pessoas, estrutura e recursos para atividades de campo. Mesmo assim, a curva

orçamentária teve uma queda acentuada em 2014, explicada pelas perdas de arrecadação, fruto dos solavancos da economia iniciados um ano antes.

Outra observação na Gráfico 4 é quanto ao descompasso entre o valor aprovado no orçamento e aquele efetivamente liquidado (pago). Até o ano de 2010 houve uma correlação entre estes dois dados, descolando-se a partir deste período, que é exatamente o início do Governo Dilma. Por exemplo, em 2015 nenhum imóvel foi incluído em desapropriação, mas houve um orçamento atrelado, o que pode ser explicado pelo fato de que naquele ano pagou-se as dívidas de imóveis desapropriados nos anos anteriores.

É exatamente neste período que o investimento em terras teoricamente passou a ocorrer sob critérios de melhor qualidade agrônômica (solo, localização, acesso, etc) - aplicação do estudo de capacidade de geração de renda nos laudos (BRASIL, 2014) - e a adoção da Planilha de Preços Referenciais - PPR, limitando-se o valor máximo por família nas desapropriações (Memo/Incra/DT/Nº22/2011).

Mesmo assim, aqueles critérios não foram suficientes à realidade orçamentária, pois não houve melhores resultados em famílias atendidas (Gráfico 5); e, se há decisão política, pouco importa haver ou não critérios de tetos ou índices técnicos para estas aquisições, cuja tendência é confirmada por estudos recentes de Xavier (2021).

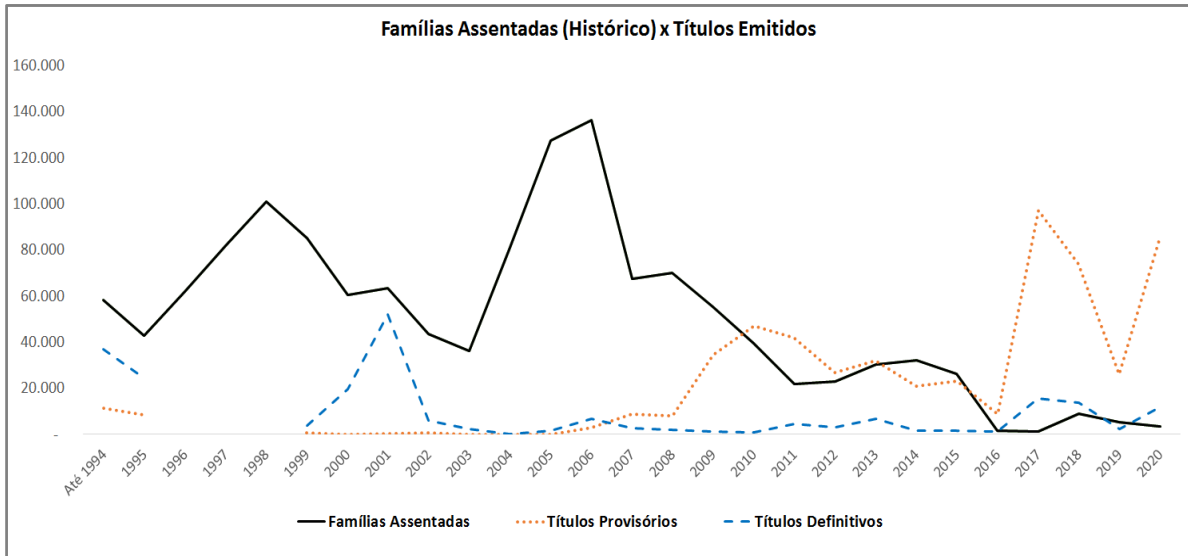
Lembre-se, ademais, que um imóvel desapropriado consome muito mais que apenas seu valor indenizado: precisa-se investir em crédito, infraestrutura, assistência técnica, vistorias para emissão de títulos, etc. Com o descompasso entre a quantidade de assentamentos a serem atendidos (atualmente 9.429 projetos) e a musculatura administrativa para gerenciá-los, o resultado é o prolongamento da sua vida útil por décadas até a sua emancipação (fase administrativa em que o Incra entrega o assentamento para o município). Resultado: a impressão que fica é que parece injustificável a compra destes imóveis pela União, fortalecendo a crítica de que a Reforma Agrária não valeria a pena.

De fato, como se sabe, há uma forte e influente corrente de parlamentares na atual legislatura, com íntima ligação ao agronegócio e, naturalmente, este setor não vê com bons olhos a política de desapropriação. Historicamente estes parlamentares são mais próximos dos donos das terras a serem desapropriadas, com pouca ou nenhuma conexão com às minorias do rural brasileiro, acentuada ainda mais no atual governo (SANTOS; VIEGAS, 2020).



Outra análise fundamental é o efeito dos números da Reforma Agrária, tanto sobre os imóveis desapropriados quanto no número de famílias assentadas. O Gráfico 5 mostra a relação de famílias *versus* títulos da terra: ao mesmo tempo que havia uma queda de pessoas assentadas; neste mesmo período (2008) se inicia a queda também nos recursos para indenizações (comentado no Gráfico 4).

**Gráfico 5** - Número de famílias assentadas pelo Inkra e emissão de títulos.



Fonte: INCRA (2020 b).

Org.: Autores.

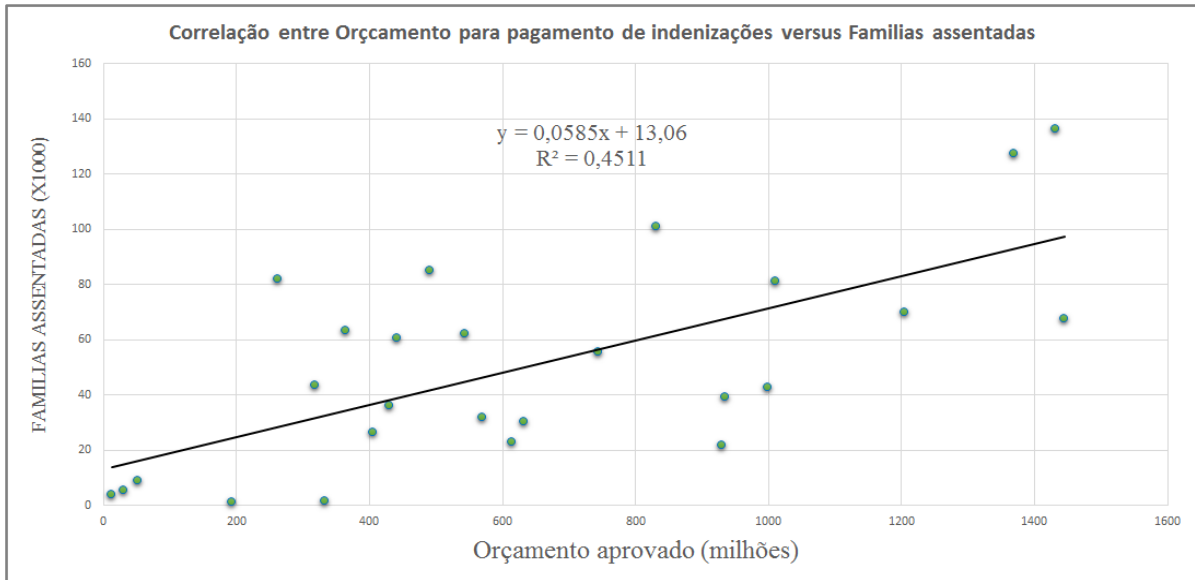
Parece que, numa primeira vista, a falta de recursos para pagar imóveis novos, foi também sentida no financiamento de outras atividade finalísticas dos assentamentos, como a emissão dos títulos de domínio (a exceção seriam os títulos “provisórios” no Governo Temer, que priorizou a emissão destes documentos que, em regra, são aqueles emitidos para terras públicas, cujo esforço institucional é menor, incluindo a injeção de recursos).

Porém, no Gráfico 5 os títulos apresentam resultados muito baixos e são exatamente aqueles oriundos de assentamentos da desapropriação ou compra direta; historicamente esse produto final sempre esteve abaixo do adequado também por fatores ligados ao dia a dia do Inkra (vistorias, infraestrutura, pessoal, etc).

Mesmo assim pergunta-se: isso significa necessariamente uma relação de causa e efeito entre valores para indenização e investimento em outros sub-programas, em especial famílias assentadas? Para responder a esta quesito fez-se uma correlação entre

estes índices indicando que há um efeito positivo, isto é, mais orçamento, mais famílias registradas (Gráfico 6).

**Gráfico 6 -** Correlação entre orçamento aprovado e número de famílias assentadas.



Fonte: INCRA (2020 b).

Org.: Autores.

A correlação é mediana (45%), significando que há outros fatores - que não somente o orçamentário – que explicam o fenômeno (famílias assentadas). Por exemplo, lembre-se que o governo utiliza também imóveis próprios para assentar famílias, e que exatamente por isso, em anos com pouco recurso, houve mais famílias assentadas do que períodos com orçamento garantido (em 2011 os recursos foram iguais a 2010, mas menos famílias foram beneficiadas). Segundo, a aprovação do orçamento para pagar a proprietários de imóveis expropriados é uma atividade que não resulta, necessariamente em mais famílias registradas, pois isso depende de outras medidas como ida a campo para seleção e cadastro, e vistorias para emissão de títulos definitivos.

Ainda assim, nota-se que a queda (ou o aumento entre 2004-2006) nos investimentos do governo federal para desapropriação (Gráfico 4), anda *pari passu* com o investimento em outras atividades do Programa: em resumo, quase sempre que houve orçamento para comprar imóveis, mais recursos irrigaram outros subprogramas.

Com todo este arrazoado, parece pouco crível sustentar que há uma suposta perda de objeto ou “conclusão da Reforma Agrária” no Brasil. Na verdade, fatores políticos e de problemas no orçamento público pressionaram os gestores, gradualmente, a tomarem

decisões que esvaziam no processo de aquisição onerosa de novos imóveis rurais no país. Por isso, é preciso saber se se esgotaram as propriedades improdutivas no país.

### **Acabaram as terras improdutivas?**

Esta é uma pergunta de resposta complexa e depende de vários outros aprofundamentos. É necessário se saber se estes últimos 25 anos representaria o limite das áreas a serem desapropriadas ou ainda há demanda suficiente (e terras) para que se cumpra a função social falada na Constituição Federal.

Olhando em retrospectiva, os governos FHC e Lula foram os que mais desapropriaram em número de Decretos (Gráfico 3), e a desconcentração de terras passou a desacelerar nos governos mais recentes. No governo Lula, houve mais áreas incorporadas à Reforma Agrária, reflexos sobretudo dos Projetos de Assentamentos na modalidade sustentável em glebas na Amazônia (ESTERCI; SCHWEICKARDT 2010; TOURNEAU; BURSZTYN 2010), o que obviamente não reflete o conceito de “desconcentração” de terras.

Por isso, os números de incorporação de terras públicas devem ser analisados de forma global. Apesar das enormes disponibilidades de terras, o senso comum não permite, de forma automática e sem embasamento numérico, dizer que acabaram as terras ociosas (cite-se casos pontuais em Pernambuco, pesquisados Reis e Pelissari (2016).

Primeiro, que se desconhece algum estudo apontando em direção contrária ao que mostram, por exemplo, Girardi (2015?, np), sobre o índice de Gini, indicando um “acanhado número de terras desapropriadas”, ponderação similar a de outros autores (GUEDES; FLEURY 2016, p. 38). Por isso, no geral, parece que o objetivo para reduzir a desconcentração das terras ainda não foi alcançado.

Ao mesmo tempo, faltam pesquisas sobre levantamentos fundiários do Brasil, mas há algumas pistas nos números deste texto. Por exemplo, o Gráfico 2 mostra que 65% das terras privadas, oficialmente cadastradas junto ao Incra, não possuem oficialmente uso agropecuário, segundo a Embrapa (2018). Em verdade, uma porção pequena das terras declaradas como rurais participam do processo produtivo: 256 milhões de 731,06 milhões de hectares.

Ou seja, mesmo que metade daquilo declarado sejam imóveis regulares, haveria um excedente de propriedades ociosas. Também, ainda que se considere que uma parte

deste número seja mera expectativa de regularização de posse, e que fossem incluídas as áreas de Reserva Legal (RL) e Área de Preservação Permanente (APP), haveria uma "sobra" de terras que não cumpririam a função social. Então, por simples matemática, há uma fatia de terras que não está participando na vida produtiva agrícola do Brasil, ou não seriam produtivas.

Sobre a produtividade em si há ainda três aspectos relevantes. Primeiro, que somente em vistorias de campo seria possível a sua aferição (analisando caso a caso, o Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência de Exploração – GEE). Somente estes índices, realizado pelo próprio Incra, deveriam nortear as aquisições de terras para fins de reforma agrária (em especial as desapropriações). Por isso, considerando que não há como fiscalizar *in loco* todo o universo de propriedades existentes, e sendo estes dados declaratório, o ideal é que haja um avanço na ferramenta do cadastro, sobretudo com a integração com outros existentes.

Segundo que, em referência a produção nacional - expressa em unidades de itens (produtos agrícolas hectare) - , verifica-se que nas últimas décadas um acréscimo de produtividade em si que não tem se dado necessariamente por aumento na área cultivada, mas por melhorias em tecnologia: "o aumento da produção agrícola e pecuária com reduzida incorporação de novas áreas" (GASQUES et al, 2012) igualmente Alves et al (2008). Em outras palavras, uma quantidade importante de terras que não participam deste processo de aumento de mais produtos no mercado.

E, em terceiro lugar, os índices de produtividade, utilizado para aferir o critério do uso racional dos imóveis para fins desapropriatórios, é certamente o que mais tem importância dentre aqueles eleitos pela Constituição: os demais, fator trabalhista e ambiental, na prática, participam muito pouco na decisão se um imóvel é ou não produtivo (embora sejam muito importantes).

O parâmetros utilizados são aqueles ainda do final da década de 70 e publicados em 1980 (LANDAU, et al, 2013). Um imóvel que alcança o índice mínimo, para ser "produtivo"na atualidade, certamente não passaria pelo critério se houvesse uma atualização aos dados de hoje, e certamente muitos seriam declaradas de interesse para fins de Reforma Agrária.

Um outro item fundamental nesta análise da necessidade da Reforma Agrária pela via da desapropriação é o cenário ambiental, onde há dois destaques. O primeiro,

referente ao Tratado de Paris, em 2015, onde o Brasil se comprometeu a reduzir suas emissões com queda drástica de desmatamento. E, segundo, o Código Florestal - que ainda que mais permissivo que o anterior de 1965, estabeleceu critérios mínimos para respeito da proteção florestal. Ambos concorrem para que o país entre numa rota que parece não ter retorno: o da economia verde em que os grandes investidores indicam adesão (SANTOS; UNTERSTELL; ARAUJO, 2020). Mas qual sua relação com as terras rurais do país?

Ainda que haja uma onda atual de “conservadorismo político” há limites por razões pragmáticas de mercado: não se espera um avanço expressivo sobre novas áreas a serem incorporadas ao processo produtivo (menos ainda sobre matas). É que, salvo as áreas usadas na Amazonia em desmate ilegal, os imóveis com documentação “em dia” respondem mais à lógica de maior produtividade ancorada em tecnologia nas áreas já trabalhadas.

Ademais, a inclusão destas propriedades na cadeia produtiva não tem relação somente com critérios técnicos, mas também com fatores político-econômicos. Por isso, a marcha da desapropriação necessita de um impulso conjuntural quase que obrigatório: a "vontade" do Poder Executivo, o apoio do Congresso, a volta do diálogo entre os movimentos do campo e setores do governo ligado ao setor agrário (ou a abertura desse canal ainda que por pressões) e as "folgas" no orçamento, o que na última década tem sido um problema.

### **Considerações finais**

Os últimos 25 anos mostram que, se por um lado houve um avanço na incorporação de terras privadas improdutivas ao patrimônio da Reforma Agrária (11% das terras efetivamente utilizadas no país), por outro, vislumbra-se uma queda vertiginosa de novas áreas para desapropriação nos últimos 10 anos.

Neste mesmo cenário, detectou-se que há correlação positiva entre o investimento na indenização de terras e o número de famílias assentadas, independente da modalidade de assentamento. Embora seja um bom indicativo, esta conclusão deve ser vista com moderação, pois há outros fatores que podem explicar a flutuação de famílias assentadas, que não somente o aspecto orçamentário.

Houve uma queda no orçamento para desapropriação, que iniciou-se em 2008 e aprofundou-se nos últimos cinco anos, cujo motivo é mais de ordem político-econômica do que dos indicadores técnicos das propriedades ou do mercado de terras.

No geral, os números indicam que a Reforma Agrária, enquanto política visando à desconcentração de terras e aumento da distribuição de renda no campo, ainda não alcançou seu teto, e, portanto, deve ser continuada. Lembre-se que o país é signatário das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Terra - DVGT da FAO/ONU, que preconiza uma necessária governança responsável da terra, fundamental para a garantia dos direitos humanos, a segurança alimentar, a erradicação da pobreza, a sustentabilidade dos meios de vida, a estabilidade social, a segurança de moradia, o desenvolvimento rural e o crescimento social e econômico.

Noutra esteira, a lógica esperada pela conjuntura internacional, de meta de reduzir o desmatamento, pressupõe que a produção de alimentos deve ocorrer cada vez menos sobre as matas - o que significa que terá que se apropriar das áreas já abertas - e portanto, incentivar o uso racional daquelas ociosas ou improdutivas com o uso de tecnologia.

Por derradeiro, embora seja necessário aprofundar os estudos sobre o perfil fundiário das propriedades rurais e a sua relação com a produtividade - sobretudo do ponto de vista de uma análise dos indicadores cadastrais existentes no próprio Incra - , os dados disponíveis sugerem que ainda há considerável número de propriedades rurais que não estão incorporadas ao ciclo produtivo agropecuário, sugerindo, assim, a existência de imóveis improdutivos.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JUNIOR, AB; BORGES, AB; CARVALHO, CA; ALVES, MF; VIANA, RB; LIMA, RFVM. Análise da concentração de terras no Brasil a partir de uma visão crítica. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 15291–15300, 2019.

ALCANTARA FILHO, JL; FONTES, RMO. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 4, n. 7, 63-85. 2009.

ALENCAR, A *et al.* **Desmatamento nos Assentamentos da Amazonia: histórico, tendências e oportunidades**. Brasília-DF: IPAM. 2016. 111 p.

ALMEIDA, R; MARIANI, D. **Públicas e privadas: a divisão de terras no território brasileiro**. NEXO. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/04/07/P%C3%BAblicas-e-privadas-a-divis%C3%A3o-de-terras-no-territ%C3%B3rio-brasileiro>. Acesso em 10 jun. 2022.

ALVES, ER; CONTINI, E; GASQUES, JG. Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira. In: ALBUQUERQUE, A. C. S.; SILVA, A. G. da (org.). **Agricultura tropical: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. p.67-99.

AMARAL, G; FEITOSA, S.S. Catastro como instrumento para el desarrollo de políticas públicas. **Trabajo de fin de máster**. Universidad de Jaén. Espanha. 2020. 124 p.

BANCO MUNDIAL. **Implementation completion report**. Report n° 25973. Brazil Country Management Unit., 2003.

BERGAMO, M. Não existe mais latifúndio no Brasil, diz nova ministra da Agricultura, Poder. **Folha de Sao Paulo**, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1570557-nao-existe-mais-latifundio-no-brasil-diz-nova-ministra-da-agricultura.shtml>. Acesso em 25 jan. 2022.

BRASIL. **Livro Branco das Superindenações**. 1999. Brasília-DF. Síntese disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7incraLivroBrancodasSuperindenizacoes.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7incraLivroBrancodasSuperindenizacoes.pdf). Acesso em 22 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa INCRA 81/ 2014**. DOU em 9 dez 2014. Incra. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Norma e Execução 83/2015**: D.O.U de 06 de Agosto de 2015. Brasília-DF.

CARVALHO, LH. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. **Revista Ideias**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010.

EMBRAPA. **Síntese da ocupação e uso das terras no Brasil**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/car/sintese>. Acesso em em 22 mar. 2022.

ESTERCI, N ; SCHWEICKARDT, KHSC. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, v. 5, n. 1, p. 59–77, 2010.

FERRANTE, VSB; ALMEIDA, LMMC. Assentamentos rurais como celeiros da cana: por onde caminha a Reforma Agrária? **Ruris**, Campinas, v. 3, n. 1: 129 - 151. 2009.

GASQUES, JG; VILLA VERDE, CM. **O Financiamento da Reforma Agrária no Brasil. Textos para Discussão 652**. Brasília-DF: IPEA. 1999. 44p.

GASQUES, JG; BASTOS, E.T; VALDEZ; BACHI, MRP. Produtividade da agricultura brasileira e os efeitos de algumas políticas. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.21,N.3, Jul./Ago./Set. 2012.

GIRARDI, EP. **Estrutura fundiária. Atlas da questão agrária brasileira.** Disponível em: [http://www.atlasbrasilagrario.com.br/con\\_subcat/estrutura-fundiaria#:~:text=O%20Atlas%20Fund%C3%A1rio%20do%20INCRA,tamb%C3%A9m%20realizamos%20o%20seu%20mapeamento](http://www.atlasbrasilagrario.com.br/con_subcat/estrutura-fundiaria#:~:text=O%20Atlas%20Fund%C3%A1rio%20do%20INCRA,tamb%C3%A9m%20realizamos%20o%20seu%20mapeamento). Acesso em 20 jul. 2022.

GUEDES, SNR; FLEURY, RR. Reforma Agrária e Concentração Fundiária: uma análise de 25 anos de Reforma Agrária no Brasil. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 3, p. 31 - 44, jul./set., 2016.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1618#resultado>. Acesso em 9 jun. 2022.

INCRA. **Imóveis rurais privados e públicos cadastrados no Sistema Nacional de Imóveis Rurais – SNCR.** Incra. Brasília-DF. *Atualizado em dez/2020.* Planilha eletrônica 01 p.

\_\_\_\_\_ b. **Dados gerais da desapropriação de 1995 a 2020.** Planilha Eletrônica. Brasília-DF. Atualizado em dez/2020.

LANDAU, EC; MOURA, L; DA CRUZ, RK; MIRANDA, LFS;HIRSCH, A; GUIMARAES, DP. **Geoespacialização de indicadores cadastrais rurais no Brasil.** Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2013. 267p.

MALUF, RS. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322. 2004.

MARICATO, E; MORAES, TA; COSTA NETO, JB. Preços de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo. São Paulo: LABHAB/FAUUSP. **Relatório de Projeto de Pesquisa.** 64 p. 1999. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/preco-de-desapropriacao.pdf>. Acesso em 04 fev. 2022.

MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 293-307, 2018.

NASCIMENTO, VE; SAES, MSM; ZYLBERSZTAJN, D. Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 705–748, 2010.

REIS, TA; PELISSARI, LB. Concentração fundiária e assentamentos de reforma agrária: uma análise da estrutura agrária na Zona da Mata Pernambucana. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 19, n. 34. Dossiê. p. 82-106. 2016.

LIMA, NA; SANTOS, RP. Destinação de terras públicas na Amazônia: discricionariedade entre regularização fundiária e criação de Unidades de Conservação



numa área sob pressão agropecuária. **Revista de Direito da Administração Publica**, Niterói, v 3, n. 01. p. 95 - 118. 2018.

SANTOS, RP; UNTERSTELL, N; ARAUJO, S. Crise Ambiental e Sanitária: por uma retomada econômica sustentável. *In*: SANTOS, RP; POCHMANN, M (org.). **Brasil Pós Pandemia: Reflexões e propostas**. São Paulo: Alexa Cultural. 1a. Ed. 2020. p.187-210.

SANTOS, RP; VIEGAS, DP. Capital Ambiental e Políticas Conservadoras: o princípio da Participação e o papel da sociedade como anteparo aos retrocessos (2016 -2020). *In*: FERNANDES, AF; SARAIVA-BONATTO, AC (org.). **Direito, Sociedade e Meio Ambiente**. Piracanjuba: Editora Conhecimento Livre. 2020. p. 63 - 89.

SAUER, S; LEITE, SP. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 503–524, 2012.

SILVA, MOS; SECRETO, MV. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade, Campinas**, (12): 109-41, jun. 1999.

SILVA, RFB; BATISTELLA, M.; MILLINGTON, JD.; MORAN, E; MARTINELLI, L. A; DOU, Y; LIU, J. Three decades of changes in Brazilian municipalities and their food production systems. **Land**, v. 9, n. 11, article 422, 2020.

TOURNEAU, FL; BURSZTYN, M. Assentamentos Rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v.8, n. 1, p. 111-130. 2010.

VIEIRA FILHO, JER. **Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea. 2016. 36p.

WALKER, R; DEFRIES, R; VERA-DIAZ, MDC; SHYMABUKURO, Y; VENTURIERI, A. A Expansão da Agricultura Intensiva e Pecuária na Amazônia Brasileira. **Amazonia and Global Change Geophysical Monograph Series 186** (versão em português). p. 61-81. Disponível em: [https://daac.ornl.gov/LBA/lbaconferencia/amazonia\\_global\\_change/5\\_A%20Expansao\\_Agricultura\\_Walker.pdf](https://daac.ornl.gov/LBA/lbaconferencia/amazonia_global_change/5_A%20Expansao_Agricultura_Walker.pdf) . Acesso em 20 jan. 2022.

XAVIER, LF. Recursos do orçamento público federal destinados ao meio rural: dinâmica das contas brasileiras entre 2000 e 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 59, n. 2, 2021.

Recebido em 04/03/2022.

Aceito para publicação em 12/05/2022.