

LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: Um olhar através da teoria da Dependência da Trajetória

ANNUAL BUDGET LAWS AND LAND GOVERNANCE: A look through the theory of Path Dependency

Kleber Destefani Ferretti

Doutorando no PPGEXR da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

E-mail: Kleber.destefani@acad.ufsm.br

Marco Antonio Verardi Fialho

Docente no PPGEXR da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

E-mail: marco.fialho@ufsm.br

Grupo de Trabalho (GT): nº 11. Elaboração e análise de políticas para a agropecuária

Resumo

Os estudos sobre governança fundiária destacam sua relevância no desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Brasil, explorando a relação entre Estado, posseiros e proprietários de terras. Sob a perspectiva da "governança fundiária", analisa-se os repasses financeiros do Governo Federal, através das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), para compreender a influência histórica de grupos de interesse, como o lobby do agronegócio, na formulação de políticas públicas. A governança fundiária envolve processos como gestão do acesso à terra e resolução de conflitos, mas historicamente foi moldada por elites e dependência de trajetória, teoria que explica como eventos históricos influenciam decisões políticas e resultados institucionais. A análise inclui identificar os repasses destinados à governança fundiária nas LOAs entre 2003 e 2025, correlacionando-os com a continuidade ou oscilações financeiras. A metodologia baseou-se na Teoria da Dependência de Trajetória, no método dialético e em pesquisa documental, analisando dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Por fim, evidenciou-se que a teoria da dependência da trajetória pode ser uma forma que auxilia na compreensão dos repasses financeiros, mas que sofre oscilações influenciadas por decisões políticas e por grupos de interesses essencial.

Palavras-chave: Correlação; Financeiro; Gestão; Percurso; Repasses.

Abstract

Studies on land governance highlight its relevance in the socioeconomic and environmental development of Brazil, exploring the relationship between the State, squatters and landowners. From the perspective of "land governance", the study analyzes the financial transfers from the Federal Government, through the Annual Budget Laws (LOAs), to understand the historical influence of interest groups, such as the agribusiness lobby, in the formulation of public policies. Land governance involves processes such as managing access to land and resolving conflicts, but has historically been shaped by elites and path dependence, a theory that explains how historical events influence political decisions and institutional outcomes. The analysis includes identifying the transfers destined for land governance in the LOAs between 2003 and 2025, correlating them with financial continuity or fluctuations. The methodology was based on the Theory of Path Dependence, the dialectical method and documentary research, analyzing data available on the website of the Chamber of Deputies. Finally, it was shown that the path dependence theory can be a way to help understand financial transfers, but that they suffer fluctuations influenced by political decisions and essential interest groups.

Key words: Correlation; Financial; Management; Path; Transfers.

1. Introdução

Os estudos referentes a abordagem da governança emergem de reformas, tanto no setor público quanto no setor privado, concentradas principalmente no período que se estende entre os anos de 1970 e 2000. Devido a relação entre Estado, posseiros e proprietários de terras

sempre ter sido um problema delicado, mas fundamental para entender como a debilidade da governança fundiária existente no Brasil e influenciou no processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Assim, sob a ótica da “governança fundiária”, o enfoque deste estudo busca uma reflexão com o uso de uma perspectiva dinâmica e comparada, tendo por base os recursos repassados pelo Governo Federal para gestão e realização da governança fundiária no Brasil.

A função de governança fundiária visa gerir e administrar os usos e o acesso à terra, envolvendo vários processos como tomada de decisão, conflito de interesses, arranjos institucionais e relações de poder. No entanto, na literatura sobre governança fundiária, o domínio de grupos de interesse ou atores específicos, levou ao condicionamento institucional estabelecido pelo percurso devido a dependência da trajetória, em detrimento das decisões e eventos históricos continuando a moldar a direção da governança fundiária (BIITIR; NARA, 2016; REYDON; FELÍCIO, 2017; SALMAN; MORI, 2023).

Entretanto, no decorrer da trajetória histórica referente a governança fundiária, acabou por ser impactada pelas entidades ou atitudes políticas dos grupos de poder, atrelados ao lobby do agronegócio, fomentando políticas voltadas mais para determinadas classes (grandes produtores) do que outras, como no caso dos agricultores familiares ou pequenos produtores rurais (BRASIL, 2006; SORJ, 2008; BRUNO, 2017). A abordagem dos grupos de interesse sob a ótica das transações sugere que a comunidade tende a favorecer as elites, tratando as políticas públicas como mercadorias negociáveis (SANTOS, 2007).

Essa relação decorre do lobby do agronegócio com os grupos de interesse, fundamentada na teoria do *path dependence*, traduzida e conhecida como “dependência de trajetória”. Essa teoria é conceituada e se apresenta como uma ferramenta analítica para compreender como sequências temporais e o desenvolvimento de eventos e processos sociais ao longo do tempo influenciam as tomadas de decisões referentes as questões políticas (KAY, 2005; BERNARDI, 2012; CERQUEIRA, 2016). A teoria da dependência da trajetória, busca uma análise dos fenômenos políticos que é desenvolvida a partir dos fatores que, num dado momento histórico, determinam sequências político-institucionais que influenciam decisivamente nos resultados das políticas públicas em determinado país (FERNANDES, 2013).

Dentro de seu modelo analítico, os aspectos culturais, que nesse caso, “[...] acabam dando conformação às diversas instituições da sociedade, entendidas no contexto contemporâneo como o conjunto de normas ou regras, formais e informais, que governam as interações sociais” (COSTA, 2019, p. 1.360). “Para isso, as instituições têm o seu papel realçado na medida em que cumprem a função de reduzir riscos e incertezas, incentivando ações humanas coordenadas e adequadas” (COSTA, 2019, p. 1.360).

Assim, essas análises sobre as trajetórias políticas (tendo como base as LDOs) possibilitam compreender os fenômenos ou fatores decorrentes dessas abordagens derivadas de atitudes políticas dos representantes no Poder Legislativo, como também, pelas implicações dos movimentos sociais que exercem certa influência, que oscilam em detrimento dos enfoques dados pelos gestores da administração pública, que acabam resultando em determinadas atitudes (boas ou ruins) num país, dependendo da trajetória que se seguirá (BERNARDI, 2012).

Nesse sentido dos investimentos, se caminhará pelas legislações orçamentárias do governo federal do Brasil, tendo como base a Lei Orçamentária Anual (LOA) que deve ser delineada pelo Chefe do Poder Executivo (Presidente da República) em conjunto com o Ministério do Planejamento Orçamentário para depois seguir tramitações e debatida no Congresso Nacional até ser aprovada a LOA (BRASIL, 1988; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023; SENADO FEDERAL, 2023). E vale esclarecer que a LOA estabelece os montantes de recursos para cada questão, seja um programa ou um órgão ou para qualquer outra finalidade

ou entidade, que deve estar descrito nessa lei para cumprir os princípios constitucionais (BRASIL, 1988).

Com base no descrito acima, partindo de uma perspectiva dinâmica e comparada, procura-se entender como a temática “governança fundiária” é tratada nas LOAs do Brasil, ou seja, é numa finalidade de programa, projeto ou política pública? Os repasses da LOA para a idealização da governança fundiária tiveram oscilações desde a implementação? Com base na teoria da dependência da trajetória, pode se dizer que os repasses são dependentes de atitudes políticas que exercem certa influência?

Objetivo geral é identificar quais Leis Orçamentárias Anuais, de 2003 até 2025, trazem em seu corpo a informação de repasses para idealização da governança fundiária no Brasil. Para evidenciar se há uma certa continuidade dos repasses financeiros, para correlacionar com a teoria da dependência da trajetória. Já os objetivos específicos para alcançar esse contexto geral, será necessário: I. Arguir sobre a elaboração das propostas de Leis Orçamentárias Anuais e como são implementadas pelo Congresso Nacional; II. Identificar quais os anos que as Leis Orçamentárias Anuais abordaram a temática da governança fundiária e se houve repasses para determinados estados ou se foi de forma nacional; III. Levantar os valores repassados pelo governo federal, através das LOAs, para a realização da governança fundiária, visando discutir sobre as oscilações de valores e sobre a nomenclatura da seção em que está alocada; IV. Correlacionar a distribuição dos recursos financeiros para a realização da governança fundiária com a teoria da dependência da trajetória, para evidenciar implicações para a sua continuidade.

A metodologia empregada foi embasada na mencionada Teoria da Dependência da Trajetória que dialoga com as oscilações nos repasses financeiros para realização da governança fundiária no Brasil (GREENER, 2005; CAGNIN, 2016). Juntamente com o método de pesquisa dialético que “fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc” (GIL, 2021, p. 14). Mas também se fez uso do método de pesquisa documental, devido o levantamento das planilhas constantes nas leis orçamentárias do Brasil, que são acessíveis no site da Câmara dos Deputados Federais, e por serem dados/documentos que não foram discutidos em pesquisas ou trabalhados cientificamente (GIL, 2021). E o lapso temporal levantado foi de 2003, quando passou a ser disponibilizado os dados sobre os recursos públicos, e foi até o ano de 2025 quando se realizou este estudo, sendo focado somente no programa referente a governança fundiária constantes nas LOAs.

2. Compreensões Metodológicas

Neste primeiro momento, se faz uma caminhada teórica das abordagens metodológicas, partindo da compreensão de que esta pesquisa, vislumbrando os debates e discussões sobre a temática, se caminhou no primeiro momento de estruturação dessa pesquisa, através de uma pesquisa exploratória que “tem como objetivo se familiarizar com um problema, a fim de torná-lo mais explícito ou de construir hipóteses” (GIL, 2021, p. 41). Com a pretensão de investigar uma possibilidade ou proposta, ou seja, devido poucas produções que dialogam sobre a ideia pretendida de pesquisa. (GIL, 2021).

Já, referente a teoria da dependência da trajetória, cabe ressaltar que, neste estudo, os termos ‘dependência de caminho’ e ‘dependência da trajetória’ são utilizados como sinônimos para representar a Teoria da Path Dependence que surgiu na Europa, mais precisamente no Reino Unido (ARTHUR, 1994; DAVID, 2000; VIEIRA *et al.*, 2013). A lógica por trás da Path Dependence “é a consideração de que a história importa, que decisões anteriores poderão ter consequências aos fatos presentes, [...]” (VIEIRA *et al.*, p. 554, 2013).

Esta teoria busca uma “análise dos fenômenos políticos que é desenvolvida a partir dos fatores que, num dado momento histórico, determinam sequências político-institucionais e influenciam decisivamente nos resultados das políticas públicas em determinado país” (FERNANDES, 2013, p. 178). E na política, para obtenção de certos resultados ou ações se fica dependente das relações oriundas de políticos considerados como atores, “o que gera uma necessidade de ação coletiva seja para obter bens públicos, para exercer influência política sobre o Estado na produção de leis, ou mesmo, para obter um resultado do tipo *winner-take-all*, como uma vitória eleitoral” (BERNARDI, 2012, p. 152).

Para corroborar com os aportes metodológicos, utiliza-se das contribuições da ciência social (pesquisa dialética), que fornecem as bases para uma análise dinâmica e holística da realidade. Ele considera que os fenômenos sociais são intrinsecamente conectados a fatores políticos, econômicos, culturais e outros, e não podem ser compreendidos de forma isolada. Segundo Marx e Engels (1845-1846), na obra “A Ideologia Alemã”, a abordagem dialética enfatiza que a análise da sociedade deve considerar a totalidade das inter-relações e as contradições que moldam os processos históricos e sociais. Essa perspectiva foi amplamente desenvolvida por autores como Lukács (1923), na “História e Consciência de Classe”, onde se destaca o papel das influências estruturais e conjunturais na formação das condições sociais.” (MARCONI; LAKATOS, 2006; GIL, 2021).

Entretanto, como a base de dados derivará de discussões em cima de documentos públicos da Câmara dos Deputados Federais, ou seja, dados e informações de fontes primárias que não foram tratados cientificamente ou analiticamente (MARCONI; LAKATOS, 2006; GIL, 2021). “Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas” (GIL, p. 147, 2021).

2.1. ESTRUTURA DE CONSTRUÇÃO

Após esse aporte teórico-metodológico inicial, se iniciou o levantamento de referencial teórico que será intercalado com as discussões e resultados no decorrer da pesquisa. Nesse contexto, a construção do arcabouço ocorreu através do acesso aos portais de periódicos, como: Periódicos CAPES, através do acesso CAFE; Periódicos Wiley Onli Library; e SciELO (Scientific Electronic Library Online) Brasil, sendo os principais. Sendo focado somente nas publicações científicas relacionadas a “governança fundiária” e sobre a “teoria da dependência da trajetória”.

Em seguida, se realizou o levantamento dos dados constantes no *site* da Câmara dos Deputados, após acessar a página inicial, se caminhou até o *hyperlink* denominado de “Orçamento da União”, para após localizar o acervo referente a LOA (Lei Orçamentária Anual) de cada ano, o qual se parte do ano de 2003 e vai até 2025 o levantamento. A decisão desse lapso temporal, é em detrimento de que, em 2002 para 2003, se começou a ficar disponível essas informações orçamentárias, que possibilitou o acesso desses valores/repasses pela população.

Vale incrementar que a terminologia utilizada nas consultas nos documentos das LOA foi “governança fundiária”, “governança e regularização fundiária” ou “regularização e gerenciamento da estrutura fundiária”, por remeterem ao gerenciamento e regularização das propriedades rurais, devido este estudo trabalhar a relação com o lobby do agronegócio e distribuição de recursos. Por isso, não foi incorporado programas que se relacionavam com assentamentos (por exemplo: “Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Imóveis da União”) ou com programas sobre unidades de conservação (como “Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais – Nacional”), assim como não foi incorporado

programas relacionados à governança envolvendo agricultores familiares, comunidades quilombolas e povos originários.

Após o levantamento dos documentos em formato PDF (Portable Document Format), se iniciou uma análise de cada documento que possuem em média cerca de 2.800 a 3.500 páginas cada. Para levantar os montantes distribuídos de forma nacional e constatar se houve distribuição de recursos à mais para certos estados brasileiros, para a idealização do programa da governança fundiária, em cada ano analisado. Para realizar uma compilação em forma de tabelas sobre esses valores.

3. Resultados e Discussões

3.1. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual (LOA), é elaborada e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo que é o Presidente da República, conforme o “art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988). Ademais, no artigo 165 se reforça o argumento ao regular que é de responsabilidade do Poder Executivo (Presidente da República) as leis sobre orçamento e conforme §2º (parágrafo segundo), será através da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que orientará a elaboração da LOA, sendo que o §5º (parágrafo quinto) trata sobre o que a LOA pode regulamentar (BRASIL, 1988; SENADO FEDERAL, 2025).

Contudo, conforme Senado Federal (2023) e Câmara dos Deputados (2023), vale esclarecer que há uma certa “hierarquia” nessas regulamentações sobre gestão de recursos públicos, sendo: O Plano Plurianual - PPA: um planejamento a médio prazo, sendo descrito as prioridades no decorrer de quatro anos e encaminhado pelo representante do Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1º de agosto do primeiro ano de mandato do presidente eleito; A Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO: Deve ser criada e votada no ano anterior de sua vigência, sendo elaborada a proposta até 15 de abril pelo Presidente da República para o Congresso Nacional votar em até 17 de julho. Nesta LDO estará estabelecido as diretrizes ou regras para a elaboração da LOA, além de determinar os níveis para o equilíbrio referente as receitas obtidas no ano anterior e estipulação de despesas, junto com quais enfoque serão mais vislumbrados (aumento de recursos); Já a Lei Orçamentária Anual - LOA: prevê as receitas e fixa as despesas do Governo Federal para o ano seguinte, mas se não for votada até final do ano de construção o ano seguinte seguirá a LDO. Além da LOA ter como base o arrecadado pelo Produto Interno Bruto, sendo projetado os parâmetros macroeconômicos (SENADO FEDERAL, 2023; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

No contexto das legislações orçamentárias, antes de sua sanção, a Lei Orçamentária Anual (LOA) passa por diversas etapas de debate e construção até sua conclusão. É importante destacar que a LOA tem como propósito oferecer soluções para os desafios enfrentados pela população brasileira, sem discriminação de classe social, cor, etnia religiosa, área de produção ou atividade. Essa lei é elaborada anualmente, com vigência prevista para o ano subsequente. As propostas são formuladas pelo Ministério do Planejamento e enviadas ao Presidente da República, que as avalia e, se necessário, realiza alterações antes de encaminhá-las ao Congresso Nacional, o que deve ocorrer até o dia 31 de agosto de cada ano. No Congresso, o texto é analisado e ajustado de acordo com os diálogos realizados pela Comissão Mista de Orçamento, composta por parlamentares. Após essas deliberações, a LOA é submetida à votação no Congresso Nacional, que deve ser concluída até o dia 22 de dezembro, contando

ainda com a possibilidade de participação da sociedade por meio de sugestões aos deputados ou audiências públicas (BRASIL, 1988; SENADO FEDERAL, 2023; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

Embora o atraso na votação da Lei Orçamentária Anual (LOA) não acarrete penalidades para os parlamentares, o mesmo não ocorre com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja não aprovação resulta na suspensão do recesso (férias) desses representantes. Caso a LOA não seja votada até o início do ano de sua vigência, em 1º de janeiro, as diretrizes provisórias previstas na LDO serão aplicadas. Por outro lado, se a LOA for votada dentro do prazo, ela será devolvida pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo para sanção e, posteriormente, para dar início ao processo de distribuição e aplicação dos recursos (BRASIL, 1988; SENADO FEDERAL, 2023; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

Após abordar os trâmites relacionados à Lei Orçamentária Anual (LOA), é importante destacar as informações sobre os gastos públicos federais, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), Seção II, que abrange os artigos 165 a 169 (BRASIL, 1988; SENADO FEDERAL, 2023). Os gastos se dividem em “obrigatórios”, que não podem ser reduzidos ou cancelados, como a verba destinada à educação, equivalente a 18% do total arrecadado, o pagamento de funcionários públicos, os recursos para saúde, seguridade social e o pagamento de dívidas externas, entre outras obrigações. Por outro lado, há os gastos “discricionários”, que podem sofrer reduções nos repasses, como investimentos em melhorias de estradas, pesquisa científica e projetos educacionais, como a construção de laboratórios de informática nas escolas.

Dentro das despesas obrigatórias, encontram-se ainda as receitas e despesas “vinculadas”, que possuem origem e destinação específicas. Exemplos incluem o salário-educação, arrecadado a partir de impostos pagos por empresas para aplicação no ensino fundamental, e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), prevista no artigo 149 da CF/88, que incide sobre combustíveis e é destinada exclusivamente à infraestrutura de estradas e/ou proteção ambiental, entre outros casos (BRASIL, 1988; SENADO FEDERAL, 2023).

É importante destacar que a indicação de recursos destinados a uma despesa na Lei Orçamentária Anual (LOA) não garante sua realização efetiva. Isso significa que um programa pode ser planejado para receber um determinado montante e, até o final da vigência da LOA, os recursos recebidos podem não alcançar nem mesmo metade do valor autorizado. Isso ocorre porque o orçamento brasileiro é considerado “autorizativo”, ou seja, toda a burocracia serve apenas para autorizar investimentos ou gastos, sem que sejam obrigatórios (SENADO FEDERAL, 2023). Essa característica difere de outros países, como os Estados Unidos, onde o orçamento é “impositivo”. Nesse modelo, caso o governo queira deixar de executar um gasto previamente estabelecido no orçamento, o Chefe do Poder Executivo precisa apresentar uma justificativa ao Congresso, que pode aceitar ou rejeitar o argumento apresentado (SENADO FEDERAL, 2023).

3.2. REPASSES PARA O PROGRAMA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Conforme arguido na metodologia, se realizou um levantamento dos documentos de cada ano sobre os repasses para a idealização e fomento de programas relacionados a governança fundiária no Brasil, de 2003 a 2025.

Tabela 1 – Levantamento dos anos através das LOAs (2003 a 2025) sobre repasses objetivando realização da Governança Fundiária:

ANO de vigência da LOA	TEVE DISTRIBUIÇÃO:	
	NACIONAL?	ESTADUAL? Se sim, quais?

2003	Não	Não
2004	Não	Não
*2005	Sim	Não
*2006	Sim	Não
*2007	Sim	Não
**2008	Sim	Sim. Não foi informado quais.
**2009	Sim	Sim. Não foi informado quais.
**2010	Sim	Sim. Não foi informado quais.
**2011	Sim	Sim. Não foi informado quais.
2012	Não	Não
2013	Não	Não
2014	Não	Não
2015	Não	Não
***2016	Sim	Não
***2017	Sim	Não
***2018	Sim	Não
***2019	Sim	Não
2020	Sim	Não
2021	Sim	Sim. Acre e Minas Gerais
2022	Sim	Não
2023	Sim	Não
2024	Sim	Sim. Rondônia; Mato Grosso; Goiás; Minas Gerais; Paraíba; Rio de Janeiro; Município de Itaquiraí/MS;
2025	Sim	Sim. Acre; Rondônia; Rio Grande do Norte; Paraíba; Paraná; Pará;

* LOA que utilizou a terminologia “Programa: Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária”.

** LOA que utilizou a terminologia “Programa: Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas”.

*** LOA que utilizou a terminologia “Programa: Reforma Agrária e Governança Fundiária”

Fonte: Elaborado pelos autores (2025), com dados das LOAs (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025).

Observando a descrição da tabela 1, através dos asteriscos, se constata que a descrição dos programas teve alterações, objetivando a melhor gestão e organização das propriedades rurais, fomentado por atitudes do próprio governo federal. Mas, somente a partir da Lei Orçamentária Anual de 2018 que foi instituído o programa voltado especificamente para gestão da governança fundiária, descrito como uma forma para “ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional, promovendo a regularização fundiária, qualificando a gestão, o uso da terra e dos recursos naturais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 47).

Além de ser constatado que, no decorrer da trajetória desses programas, os repasses para os Estados não foram contínuos, mas somente a partir de 2021 que retornam os repasses para os Estados do Brasil, entretanto apenas alguns receberam (PIERSON, 2000; CERQUEIRA, 2015). Todavia, vale realizar uma observação de que são Estados com influências agrícolas, no sentido de produção de *commodities*, que há de se levantar indagações sobre esses estímulos financeiros liberados pelas LOAs através dos representantes políticos, já que essas propostas orçamentárias passam pela Câmara dos Deputados para serem autorizadas (CERQUEIRA, 2015; SENADO FEDERAL, 2025; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025).

Essa abordagem se conecta com o argumento de que, isso decorra da proporção de parlamentares¹ que estão filiados a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), em detrimento de serem adeptos das ideologias dessa FPA que podem implicar nas distribuições de recursos para determinadas áreas, programas específicos ou atender demandas para certos Estados, como se constatou na tabela 2. Todavia, os políticos filiados a FRF que seriam uma bancada de oposição a FPA, tentam buscar uma certa igualdade nas políticas públicas, entretanto, estes estão em minoria. Ademais, vale ressaltar que foi constatado neste estudo que há congressista da FPA que também estão “infiltrados” na FRF e sendo meio questionável e provocativo para estudos futuros.

Tabela 2 – Correlação e verificação de congressistas filiados em ambas a frentes

	LEGISLATURAS	
	n. 56 ^a (2015 a 2018)	n. 57 ^a (2019 a 2022)
Congressistas da Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA	290	351
Congressistas na Frente de Regularização Fundiária - FRF	208	197
Número de Congressistas da FPA filiados na FRF	111	154

Fonte: Elaborado pelos autores (2025), com dados da Câmara dos Deputados (2025).

Como fora arguido sobre repasses, com base nas informações da tabela 1, se avança para a tabela 3 com a exposição dos montantes de recursos distribuídos para os programas que objetivaram a realização da governança fundiária no Brasil, sem levar em consideração os repasses para os Estados. Mas, também, vale agregar a informação de que não foi levado em consideração os repasses para realização da governança fundiária idealizados pela a autarquia federal (INCRA), só os que são geridos diretamente pela administração direta através dos Ministérios (como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministério do Desenvolvimento Agrário), por serem os responsáveis de gerir o respectivo recurso para realização da governança fundiária.

Tabela 3 – Levantamento e compilação dos valores repassados em cada ano

Ano da LOA	Valores Repassados	Ano da LOA	Valores Repassados
2005	R\$ 16.660.966,00	*2018	R\$ 13.363.502,00 + R\$ 880.000,00
2006	R\$ 15.825.000,00	*2019	R\$ 21.061.340,00 + R\$ 13.480.981,00
2007	R\$ 14.801.642,00	2020	R\$ 10.282.749,00
2008	R\$ 14.402.600,00	*2021	R\$ 500.000,00 + R\$ 7.188.179,00
2009	R\$ 14.500.000,00	2022	R\$ 1.419.382,00
2010	R\$ 17.000.000,00	2023	R\$ 1.300.000,00
2011	R\$ 13.027.554,00	*2024	R\$ 100.000,00 + R\$ 3.105.241,00
*2016	R\$ 26.142.843,00 + R\$ 2.402.598,00	*2025	R\$ 500.000,00 + R\$ 5.371.819,00
*2017	R\$ 30.900.000,00 +		

¹ Dos 513 parlamentares que compõem o Congresso Nacional do Brasil, pouco mais da metade é filiado a FPA. Sendo a minoria os parlamentares que são da oposição.

	R\$ 880.000,00	
--	----------------	--

* O programa foi dividido em duas ações, por isso a existência de dois valores para a efetivação das ações.
Fonte: Elaborado pelos autores (2025), com dados da Câmara dos Deputados (2025).

A partir dos dados da pesquisa sobre o levantamento dos repasses (tabela 3), observa-se que os montantes não foram proporcionais no decorrer das mudanças políticas (Poder Legislativo e Poder Executivo), tendo uma trajetória em declínio como se observa. Ademais, os dados da tabela mostram os repasses de recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA) para a governança fundiária ao longo dos anos, destacando variações significativas nos valores destinados. A análise desses repasses pode ser enriquecida ao relacioná-los com a teoria da dependência da trajetória (GREENER, 2005; CAGNIN, 2016).

A teoria da dependência da trajetória sugere que decisões e eventos passados influenciam fortemente as escolhas e resultados futuros, criando um caminho que pode ser difícil de alterar. No contexto da governança fundiária, os repasses financeiros refletem essa dinâmica, como: I- Continuidade e Inércia: Observa-se que, em alguns anos, os valores repassados são consistentes, indicando uma continuidade nas políticas públicas. Isso pode ser interpretado como um reflexo da dependência de trajetórias anteriores, onde decisões passadas moldaram as prioridades orçamentárias; II- Mudanças Abruptas: Em anos como 2016 e 2017, há um aumento expressivo nos valores repassados, o que pode indicar uma tentativa de romper com trajetórias anteriores para atender a novas demandas ou prioridades emergentes. No entanto, a teoria sugere que essas mudanças podem ser limitadas por estruturas institucionais e culturais já estabelecidas; III- Reduções e Fragmentação: Nos anos mais recentes, os valores repassados diminuíram significativamente e, em alguns casos, foram fragmentados em parcelas menores. Isso pode ser um reflexo de restrições orçamentárias ou mudanças nas prioridades políticas, mas também evidencia como decisões passadas podem limitar a capacidade de adaptação a novas necessidades; IV- Impacto de Decisões Passadas: A dependência da trajetória também pode ser vista na dificuldade de implementar mudanças estruturais na governança fundiária, como a regularização de terras. Decisões e políticas anteriores criaram um cenário onde a alocação de recursos é influenciada por legados institucionais e culturais (PIERSON, 2000; GREENER, 2005; CERQUEIRA, 2015; CAGNIN, 2016).

Portanto, os dados da tabela 3 não apenas ilustram a evolução dos repasses financeiros, mas também refletem como a governança fundiária no Brasil está profundamente enraizada em trajetórias históricas. Isso ressalta a importância de considerar o contexto histórico e institucional ao planejar políticas públicas futuras (PIERSON, 2000; CAGNIN, 2016; COSTA, 2019).

4. Teoria da dependência da trajetória atrelada a governança fundiária

A governança fundiária pode ser definida como um conjunto de mecanismos, processos, instituições e normas destinados a regular a posse, o uso e o controle da terra e dos recursos associados, como florestas e áreas pesqueiras. Seu objetivo é promover uma gestão equitativa e sustentável, assegurando que os direitos de uso da terra e os deveres correlatos sejam acessíveis a indivíduos, comunidades e outros grupos sociais. Essa governança integra aspectos legais, políticos e socioeconômicos, exigindo cooperação entre diferentes atores, incluindo governos, setor privado e sociedade civil (BRUNO, 2017; REYDON; FELÍCIO, 2017).

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2012), a governança fundiária engloba tanto estruturas formais, como os marcos jurídicos e os sistemas de registros de terras, quanto práticas tradicionais e informais que possuem legitimidade social. Assim, ela permite a articulação de interesses e a solução de

conflitos sobre a terra, promovendo o bem-estar coletivo e o cumprimento da função social da terra.

A governança fundiária também está vinculada ao desenvolvimento sustentável, pois influencia diretamente questões como a segurança alimentar, a preservação ambiental e a redução das desigualdades sociais. Segundo Reydon, Fernandes e Telles (2015), um sistema fundiário bem estruturado e governado é essencial para alcançar um desenvolvimento mais equitativo, contribuindo para a estabilidade econômica e social.

Por fim, é fundamental que a governança fundiária seja respaldada por princípios responsáveis, como os direitos humanos e a função social da propriedade, e que conte com políticas públicas eficazes e participação ativa dos cidadãos (CAGNIN, 2016). Esses elementos são essenciais para superar desafios históricos e consolidar um sistema fundiário justo e sustentável (REYDON; FERNANDES; TELLES, 2015; REYDON; FELÍCIO, 2017).

Já no caso da teoria da dependência da trajetória (path dependency), é um conceito amplamente explorado nas ciências sociais, economia e política, que enfatiza como decisões tomadas no passado influenciam e limitam as escolhas futuras, criando padrões de continuidade que podem ser difíceis de romper. Essa teoria se baseia na ideia de que pequenas decisões ou eventos iniciais podem gerar um caminho específico, que é reforçado ao longo do tempo devido a mecanismos como custos de mudança elevados, inércia institucional e efeitos de aprendizado.

Segundo Pierson (2000), a dependência da trajetória está associada ao caráter cumulativo dos processos históricos, nos quais escolhas anteriores configuram um contexto que restringe ou favorece certas opções futuras. Isso ocorre porque as instituições tendem a se estabilizar, tornando-se resistentes à mudança, mesmo quando alternativas mais eficientes ou equitativas poderiam ser consideradas (PIERSON, 2000; SALMAN; MORI, 2023).

Além disso, Mahoney (2000) destaca que a dependência da trajetória pode ser observada em sistemas econômicos e políticos, onde decisões iniciais moldam estruturas que influenciam o desenvolvimento subsequente. Por exemplo, a implementação de políticas públicas pode criar padrões de alocação de recursos que persistem, independentemente de mudanças nas demandas sociais ou condições econômicas (PIERSON, 2000; MAHONEY, 2000; KAY, 2005).

Assim, referente ao último objetivo específico exposto na introdução, é possível estabelecer uma correlação entre a distribuição de recursos financeiros destinados à governança fundiária e a teoria da dependência da trajetória, evidenciando implicações para a continuidade dessa política (COSTA, 2019; CERQUEIRA, 2016). Assim, a colaboração entre poderes federal, estadual e municipal é destacada como fundamental para a eficiência dessa administração. Envolvendo a utilização de instrumentos como registros de imóveis, tributação fundiária e fiscalização pública para assegurar o cumprimento da função social da terra (BIITIR; NARA, 2016).

Ademais, essa relação entre governança fundiária, dependência da trajetória e os repasses das Leis Orçamentárias Anuais pode, sim, abrir espaço para influências de grupos de interesse, como o lobby do agronegócio, na representação parlamentar brasileira. A teoria da dependência da trajetória ajuda a entender como decisões históricas e estruturas institucionais moldam o presente, criando padrões que podem favorecer determinados grupos em detrimento de outros (SANTOS, 2007; SORJ, 2008; BRUNO, 2017).

No caso do agronegócio, sua influência histórica e econômica no Brasil consolidou um poder político significativo, que pode impactar a alocação de recursos públicos. Esse cenário pode levar a uma priorização de políticas e programas que beneficiem grandes produtores rurais, muitas vezes em detrimento de pequenos agricultores familiares. Por exemplo, repasses orçamentários podem ser direcionados para iniciativas que favorecem a expansão de monoculturas ou infraestrutura voltada ao agronegócio, enquanto programas de regularização fundiária ou apoio técnico para pequenos agricultores que acabar por receber menos atenção.

Além disso, a inércia institucional, característica da dependência da trajetória, pode dificultar mudanças nesse padrão. A continuidade de políticas que historicamente beneficiaram grandes produtores pode ser reforçada por interesses políticos e econômicos, perpetuando desigualdades no acesso à terra e aos recursos (ARTHUR, 1994; DAVID, 2000).

No entanto, momentos de ruptura ou pressão social podem criar oportunidades para redirecionar recursos e implementar políticas mais inclusivas. A mobilização de movimentos sociais e a participação ativa de pequenos agricultores no debate público são fundamentais para equilibrar essas forças e promover uma governança fundiária mais equitativa e sustentável. Esse equilíbrio é essencial para garantir que os recursos públicos atendam às demandas de todos os setores, especialmente os mais vulneráveis.

5. Considerações finais

Esta pesquisa objetivou discriminar quais Leis Orçamentárias Anuais, de 2003 até 2025, trazem em seu corpo a informação de repasses para idealização da governança fundiária no Brasil. Para evidenciar se há uma certa continuidade dos repasses financeiros, para correlacionar com a teoria da dependência da trajetória.

A teoria da dependência da trajetória sugere que decisões tomadas no passado criam padrões que influenciam fortemente as escolhas atuais e futuras. Quando aplicada à governança fundiária, isso significa que a alocação de recursos financeiros frequentemente segue padrões históricos que podem perpetuar desigualdades ou práticas ineficientes. Por exemplo: I- Histórico de priorização orçamentária: Programas de governança fundiária podem estar condicionados à forma como foram financiados no passado. Se houve pouca destinação de recursos ou foco em outras áreas, esse padrão pode limitar o desenvolvimento e a ampliação das iniciativas voltadas para a gestão fundiária. II- Inércia institucional: Sistemas fundiários antigos, como estruturas de registro de imóveis desatualizadas, podem continuar recebendo recursos, mesmo que seja necessária uma reformulação para atender às demandas modernas. A dependência da trajetória aqui dificulta a alocação de recursos para projetos inovadores. III- Implicações para continuidade: Esse histórico pode garantir a persistência de programas já estabelecidos, porém pode também criar resistência para mudanças necessárias, como maior investimento em tecnologias para fiscalização ou em políticas públicas que promovam equidade no uso da terra.

Por outro lado, momentos de reforma ou crises podem funcionar como pontos de inflexão, permitindo mudanças na trajetória histórica. Assim, iniciativas como a revisão das LOAs, com a inclusão de demandas emergentes ou inovações, podem romper com padrões anteriores e redefinir prioridades, promovendo uma governança fundiária mais eficiente e alinhada às necessidades da sociedade. Portanto, a teoria da dependência da trajetória não apenas se relaciona, mas influencia diretamente a forma como os repasses orçamentários moldam a gestão fundiária no Brasil.

Entretanto, a dependência da trajetória também oferece oportunidades para repensar essa distribuição. Momentos de transformação social, crise econômica ou mudanças políticas podem agir como pontos de inflexão, permitindo uma reestruturação da forma como os recursos são alocados e possibilitando uma governança fundiária mais eficiente e alinhada às necessidades contemporâneas. Essa teoria, também sugere que momentos críticos ou eventos disruptivos, chamados de "janelas de oportunidade", podem permitir desvios do caminho estabelecido, abrindo espaço para reformulação institucional e mudança social.

6. Referências Bibliográficas

ARTHUR, W.B. Increasing returns and path dependence in the economy. Ann Harbor: University of Michigan Press, 1994.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

BERNARDE, Bruno Boti. O CONCEITO DE DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA (PATH DEPENDENCE): Definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 41, jan./jun., p. 137-167, 2012.

BRASIL. **Lei n. 11.326 de 2006 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. 2006.
Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm
Acesso em: 01 Abr. 2025.

BIITIR, Samuel B.; NARA, Baslyd B., The role of Customary Land Secretariats in promoting good local land governance in Ghana. **Land Use Policy**, v. 50, 2016, pp. 528-536, ISSN 0264-8377, DOI.: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.10.024>.

BRUNO, Regina. Bancada Ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. *In*: MALUF, Renato; FLEXOR, George. (Orgs.). **QUESTÕES AGRÁRIAS, AGRÍCOLAS E RURAIS: Conjuntura e políticas públicas**. 1 ed. - Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, p. 155-168.

CAGNIN, Isabela Fagundes. POLÍTICAS PÚBLICAS E A ANÁLISE TEMPORAL. **Revista Perspectivas Sociais**, n. 1, v. 4, ago., 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **ORÇAMENTE DA UNIÃO: Lei Orçamentária Anual de 2003 a 2025**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> Acesso em: 01 Abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Orçamentária Anual de 2018 – Lei n. 13.587/2018**. Publicado em: 02/01/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2018/red_final/Volume_II.pdf Acesso em: 02 Abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa n. 69, de 10/11/2005 – EMENTA: Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados**. Publicado no Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento - B - 11/11/2005, página 8. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-norma-cd-mesa.html> Acesso em: 01 Abr. 2025.

CERQUEIRA, Kleber Chagas. Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº19. Brasília, janeiro - abril de 2016, pp. 253-275. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220161910>.

CERQUEIRA, Kleber Chagas. Dependência da trajetória e mudança institucional no desenvolvimento brasileiro. **Revista Pensamento Plural**, n. 16, ano 8, pp. 105-130, 2015.

COSTA, Eduardo José Monteiro da.. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Nova Economia**, v. 29, n. spe, p. 1359–1385, 2019. DOI.: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5813>.

DAVID, P.A. Path dependence, its critics and the quest for historical economics. *In*: GARROUSTE, P.; IOANNIDES, S. (eds.). **Evolution and path dependence in economic ideas: past and present**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 44, jul./dez., p. 177-192, 2013

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7ª ed. [2ª Reimp.] – São Paulo: Atlas, 2021, 229 p.

GREENER, I., The Potential of Path Dependence in Political Studies. **Journal Politics**, n. 1, v. 25, fev., p. 62-72, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x>.

KAY, A. A critique of the use of path dependency in policy studies. **Public Administration**, v.83, n.3, p.553-571, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 4ª ed. – São Paulo: Atlas, 2006, p. 305.

MAHONEY, James. PATH DEPENDENCE IN HISTORICAL SOCIOLOGY. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, Ago., pp. 507-548, 2000. Disponível em: Acesso em: 05 Abr. 2025.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

REYDON, Bastiaan Philip; FELÍCIO, Adâmara Santos Gonçalves. **Fundamentos da governança fundiária**. *In*: FAO/SEAD, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília, 2017, p. 13-41.

REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; TELLES, Tiago Santos. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land Use Policy**, v. 42, janeiro, 2015, p. 509-516. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837714002026?via%3Dihub> Acesso em: 02 Abr. 2025.

SALMAN, Faris; MORI, Akihisa. When, where, and how can land governance overcome path dependency? A trajectory of land governance change. **Land Use Policy**, v. 134, n. 106920, 2023. ISSN 0264-8377, DOI.: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106920>.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2007, 542 f. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/1483> Acesso em: 20 Mar. 2025.

SENADO FEDERAL. **Orçamento Fácil: A maneira mais divertida de entender o orçamento público.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil> Acesso em: 02 Abr. 2025.

SORJ, Bernardo. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira.** [online]. rev. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 135p. ISBN: 978-85-9966-228-1. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/cjnwk/pdf/sorj-9788599662281.pdf> Acesso em: 10 Mar. 2025.

VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; GONÇALVES, Roberto Birch; MILAN, Gabriel Sperandio; KLIEMANN NETO, Francisco José. ANÁLISE DA GOVERNANÇA PORTUÁRIA A PARTIR DA PATH DEPENDENCE THEORY: um estudo junto ao porto de valência. **Revista Gestão Industrial.** v. 09, n. 03, p. 552-570, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.3895/S1808-04482013000300002>