

# A questão fundiária não solucionada na Colômbia: desenvolvimento econômico e reformas agrárias<sup>1</sup>

## The unsolved land issue in Colombia: economic development and land reforms

Mauricio Chamorro Rosero<sup>2</sup>

**Resumo:** Como em outros países latino-americanos, a concentração fundiária tem sido um problema persistente na Colômbia. No entanto, a partir do século XX, vários esforços foram promovidos para amenizar essa concentração e gerar sua redistribuição. Esses esforços se refletiram em processos de reforma agrária imbricados em determinados contextos econômicos, segundo os quais as reformas foram especificamente orientadas para promover o desenvolvimento econômico do país. Por isso, além de ser uma reivindicação das lutas camponesas, as reformas agrárias implantadas na Colômbia são resultado da influência do liberalismo econômico, do desenvolvimentismo industrial e do neoliberalismo. Nessa perspectiva, explica-se o fracasso das reformas agrárias implementadas no país, que negligenciaram as reais necessidades da população rural.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária, Colômbia, Liberalismo, Desenvolvimento Industrial, Neoliberalismo.

<sup>1</sup> Uma versão mais longa deste artigo foi apresentada no "VIII Encuentro de la Red de Grupos y Centros de Investigación Jurídica y Sociojurídica – Nodo Sur (2018)". Mais tarde, uma parte foi publicada no livro: *Diálogos y debates de la investigación jurídica y sociojurídica en Nariño* (2020).

<sup>2</sup> Advogado da Universidade Cooperativa da Colômbia. Sociólogo e Especialista em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Nariño (Colômbia). Mestre em Antropologia pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Equador). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Granada (Espanha). Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Complutense de Madrid (Espanha). Professor e pesquisador da Faculdade de Direito da Universidad Cooperativa de Colombia. Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Nariño. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (Brasil). Membro do grupo de pesquisa La Minga. Atualmente faz estágio de pós-doutorado na Universidade de Buenos Aires (Argentina). Correio eletrônico: mauriciochamorroosero@gmail.com.

**Abstract:** As in other Latin American countries, land concentration has been a persistent problem in Colombia. However, starting in the 20th century, various efforts were promoted to counteract this concentration and generate its redistribution. These efforts were reflected in agrarian reform processes that were imbricated in certain economic contexts, hence the reforms were specifically aimed at promoting the economic development of the country. For this reason, beyond being a vindication of peasant struggles, the agrarian reforms established in Colombia are the result of the influence of economic liberalism, industrial developmentalism and neoliberalism. From this perspective, the failure of the agrarian reforms implemented in the country can be explained, which have neglected the real needs of the rural population.

**Keywords:** Agrarian Reform, Colombia, Liberalism, Industrial Developmentalism, Neoliberalism.

Data de submissão do artigo: Novembro de 2022

Data de aceite do artigo: Novembro de 2022

## Introdução

A concentração da propriedade da terra é um tema recorrente que tem determinado a questão agrária nos países latino-americanos desde 1492. A formação da propriedade rural durante a colônia deu origem ao latifúndio, justifica a existência de grilagem de terras e estabeleceu uma classe latifundiária que detinha poder político e econômico. No século XIX, apesar das promessas de independência, a situação não mudou. As políticas fundiárias no período da República reproduziram a concentração da terra e consolidaram uma estrutura agrária bimodal que, em muitos casos, perduraria até hoje, o que favoreceu apenas uma oligarquia crioula que a partir daquele momento concentrou o poder dos Estados-nação nascentes.<sup>3</sup>

Diante desse problema, ao longo do século XX foram promovidos vários esforços para reduzir a concentração de terras e gerar sua redistribuição. Esses esforços, consubstanciados em processos de reforma agrária, seriam fruto de demandas camponesas – como no caso da Revolução Mexicana de 1910 e da Revolução Boliviana de 1952 –, do desejo de alguns líderes políticos de conquistar o apoio do campesinato, para gerar mudanças globais, ou de considerar que uma melhor distribuição da terra é necessária para promover o desenvolvimento econômico (CHONCHOL: 2003; p. 208). De qualquer forma, a reforma agrária nesse período foi entendida como a ação do poder público visando obter a redistribuição dos recursos produtivos e, assim, modificar a estrutura agrária (VIVANCO: 1962; DELGADO: 1965).

No caso da Colômbia, apesar das revoltas camponesas que exigiam direitos sobre a terra cultivada, as reformas agrárias foram, principalmente, resultado de políticas que buscavam “transformar a estrutura agrária que se tornou um obstáculo ao desenvolvimento econômico” (CENTRO DE MEMÓRIA HISTÓRICA: 2013; p. 17). No entanto, o desenvolvimento econômico no decorrer do século

<sup>3</sup> A estrutura agrária bimodal consiste no fato de que “além de um latifúndio improdutivo com usos para pecuária e outras atividades especulativas, há, do outro lado do espectro, um setor dedicado a atividades produtivas com pouco acesso à propriedade da terra e representação, social e política” (SUESCÚN: 2013; p. 657).

XX foi condicionado por três modelos econômicos diferentes, de modo que as reformas agrárias implantadas na Colômbia foram fortemente influenciadas pelo liberalismo econômico (Lei 200 de 1936), desenvolvimento industrial (Lei 135 de 1961 e Lei 1 de 1968) e o neoliberalismo (Lei 160 de 1994).

Nesse sentido, a intenção principal deste artigo é compreender a relevância que os modelos econômicos estabelecidos na Colômbia tiveram nos processos de reforma agrária. Para desenvolver esse tema, o artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, é apresentado um breve esboço do liberalismo econômico e sua relação com a reforma agrária de 1936. Na segunda parte, são explicadas as políticas enquadradas no desenvolvimentismo industrial e sua influência na reforma social agrária de 1961. Por fim, a terceira parte aponta como foco a atual reforma agrária orientada para o mercado, que é fruto da globalização neoliberal que foi introduzida no país após a abertura econômica da década de 1990.

## A reforma agrária no contexto do liberalismo econômico

Após mais de três séculos de dominação colonial, a América Latina foi introduzida em um novo cenário político e econômico durante o século XIX. Politicamente, foi neste século que se conceberam os processos de independência e de construção de novos Estados-nação. No entanto, “sua construção emerge e vem das elites crioulas que tentam consolidar sua legitimidade em torno do poder territorial e político” (CHAMORRO e CEBALLOS: 2014; p. 246). Dessa forma, a construção dos Estados-nação latino-americanos deve ser entendida como a consolidação dos projetos das elites crioulas (COLMENARES: 1987), que acabaram por reproduzir as formas de dominação colonial.

Economicamente, o impacto que a Revolução Industrial teve na América Latina em meados do século XIX, caracterizada pela forte demanda europeia – principalmente da Inglaterra – por produtos agrícolas e matérias-primas, fez com que a partir desse momento “os líderes latino-americanos retornassem ao liberalis-

mo econômico, que enfatizava a exportação de matérias-primas em troca da importação de manufaturados do exterior” (SMITH: 1997; p. 80), que ficou conhecido como modelo de crescimento exportação-importação. Assim, o liberalismo econômico buscou abrir a região aos mercados externos explorando vantagens comparativas, gerando assim um aumento nos lucros.

Da mesma forma, durante o século XIX, surgiram na Colômbia os dois partidos políticos tradicionais: o Partido Liberal (1848), defensor do liberalismo econômico; e o Partido Conservador (1849), baseado na defesa do catolicismo. Ambos os partidos iniciaram uma luta pelo poder, que no início do século XX desencadeou um dos confrontos mais memoráveis da história política do país, a chamada “Guerra dos Mil dias”.<sup>4</sup> Nesse quadro político de luta bipartidária – com o Partido Conservador no poder por quase cinco décadas (1884 a 1930), mas com as classes industriais lançando as bases para o desenvolvimento da produção capitalista e para a modernização do Estado –, em 1930, o candidato liberal Enrique Olaya Herrera é eleito presidente. A presidência de Olaya Herrera (1930-1934) caracterizou-se pela formação de um governo de coalizão bipartidário, que ele chamou de “acordo nacional”, necessário, segundo ele, para aplicar as políticas que garantissem o progresso industrial e capitalista.

O período de governo do partido liberal, entre 1930 e 1946, foi chamado de “hegemonia liberal”. Esse período caracterizou-se por “lançar as bases econômicas, políticas, sociais e culturais para a introdução do modo de produção capitalista no país e garantir a criação e adequação das instituições jurídicas que as novas relações sociais exigiam” (NEMOGÁ: 2004; p. 218). A “hegemonia liberal” teve como centro de transformações os dois mandatos do presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), que batizou seu programa de governo de “Revolução em Movimento”. Entre as reformas mais importantes da chamada “Revolução de Março” estão: a reforma trabalhista, a reforma tributária e a reforma agrária.

<sup>4</sup> Apesar das perdas humanas e materiais deixadas por esse confronto, a Guerra dos Mil Dias é lembrada pela desagregação territorial do país; a perda do Panamá (1903) se deve ao tempo dessa luta bipartidária.

As políticas trabalhistas formuladas pelo governo de López Pumarejo visavam claramente favorecer o projeto de industrialização, e, não em vão, a legislação desse período foi voltada para o tratamento das disputas trabalhistas e para “aperfeiçoar o direito à greve como única forma de luta regulando seu procedimento e institucionalizar o sindicato como única forma legítima de organização dos trabalhadores, definindo sua estrutura e controlando seu funcionamento” (NEMOGÁ: 2004; p. 218). Dessa forma, foi garantida a expansão e a consolidação da indústria da classe trabalhadora do país. Por sua vez, as políticas tributárias estavam vinculadas à reforma agrária. Nesse sentido, “a reforma tributária buscou aumentar a carga tributária sobre os grandes proprietários” (NEMOGÁ: 2004; p. 218), com o objetivo não de travar uma disputa direta com os latifundiários, mas de forçá-los a aumentar seus impostos ou abandonar algumas propriedades.

Agora, é importante mencionar que foi – principalmente – durante as décadas de “hegemonia liberal” que o problema agrário repercutiu “no cenário político e foi visualizado pela primeira vez como um problema nacional que merecia a atenção do Estado, na medida em que constituía um entrave ao incipiente processo de industrialização e expansão do mercado interno” (MACHADO: 2009; p. 167). Além disso, os liberais consideravam que as revoltas camponesas presentes nesse período eram a resposta a um problema agrário caracterizado pela persistência do latifúndio e pela exploração da mão de obra camponesa. Por isso, com o intuito de solucionar o problema agrário, o governo Liberal promulgou a Lei 200 de 1936, conhecida como Lei da Reforma Agrária ou “Lei de Terras”.

A Lei 200 de 1936 é a primeira lei da República que tratou a questão agrária como questão específica. Apoiada na reforma constitucional do Ato Legislativo 1 de 1936, e guiada pelos ideais do liberalismo econômico, a Lei de Reforma Agrária não tinha apenas a pretensão de solucionar os conflitos entre proprietários de terras e camponeses, mas sua principal preocupação era “estimular a produção agrícola para promover crescimento em uma so-

cidade pobre, via geração de alimentos baratos e uso adequado da terra” (MACHADO: 2009; p. 191). No entanto, para estimular a produção agrícola, era preciso corrigir o problema da dominação e da concentração da propriedade rural. Isso foi tentado, em primeiro lugar, por meio da figura da “extinção do direito de domínio ou propriedade”, aplicável em favor da nação aos imóveis rurais em que a posse deixou de ser exercida e, portanto, presumiam lotes vagos (art. 6). Em segundo lugar, com o estabelecimento de uma prescrição de compra de domínio a favor dos proprietários de terrenos privados que não tenham sido explorados por um período de cinco anos contínuos (artigo 12).

Em linhas gerais, como explica Absalón Machado, a Lei 200 de 1936 concentrou-se em regular três aspectos fundamentais que estavam latentes no problema agrário. Primeiro, cumprindo a função social da propriedade (artigo 10 do Ato Legislativo 1 de 1936), regulamentou as relações da propriedade privada em relação à sociedade. Em segundo lugar, devido aos direitos e obrigações que a propriedade da terra implica, regulou a relação entre os indivíduos. Terceiro, criou e regulamentou os Tribunais de Terras que comporiam as instituições encarregadas de fazer cumprir a lei (MACHADO: 2009; p. 209).

Para a Lei 200 de 1936, a reforma agrária era “um mecanismo de recuperação de terras devolutas e sua respectiva redistribuição para fins de exploração econômica” (FRANCO e DE LOS RÍOS: 2011; p. 102). No entanto, devido ao grande poder dos latifundiários, o governo liberal não quis se envolver em uma altercação aberta com aquele grupo social. Por isso, contrariando as expectativas, a reforma agrária fortaleceu a posição econômica e política dos latifundiários, ao legalizar a propriedade de aquisição duvidosa e fortalecer os direitos de propriedade privada. A reforma agrária de 1936 foi adiada e, com ela, a intenção de organizar uma sociedade em torno de um modelo bem-sucedido de liberalismo econômico, para o qual os latifúndios continuaram sendo mantidos improdutivos e a pecuária extensiva foi promovida na Colômbia.

## Desenvolvimento industrial e reforma agrária

A Grande Depressão de 1929 gerou um estrangulamento dos mercados internacionais, rompendo definitivamente a viabilidade do modelo de crescimento das exportações-importações defendido pelo liberalismo econômico e que caracterizou os países da América Latina. Para superar a crise, duas alternativas foram apresentadas. A primeira foi fortalecer as relações comerciais com os países industrializados, permitindo garantir o intercâmbio econômico e, assim, um balanço de pagamentos positivo. A segunda alternativa, não necessariamente incompatível com a primeira, consistia em organizar um programa de industrialização endógeno, denominado desenvolvimentismo industrial (SMITH: 1997). Foi a segunda alternativa que prevaleceu definitivamente a partir da década de 1940.

O suporte ideológico e teórico para o desenvolvimentismo industrial vem de três fontes principais. De um lado, o nacionalismo, que buscava alcançar a autonomia e a autodeterminação, que só seriam alcançadas com base na independência econômica (SMITH: 1997). As segunda e terceira inspirações vêm de duas fontes institucionais: a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organizada em 1947 como escritório regional das Nações Unidas com sede em Santiago do Chile; e – em menor escala – a Aliança para o Progresso (APP), formalizada em 1961 e liderada pelos Estados Unidos.

Dirigida no momento de sua fundação pelo economista argentino Raúl Prebisch, a CEPAL passou por várias etapas para lançar as bases de seu pensamento e especificar suas posições na agenda dos governos da América Latina. Gabriel Guzmán distingue três etapas da CEPAL. A primeira etapa, que pode ser circunscrita aos anos de 1948 a 1953, concentrou-se basicamente em estabelecer seu argumento central: o de considerar que o subdesenvolvimento dos países latino-americanos se deve ao intercâmbio desigual com os países considerados centrais (desenvolvidos), e “a necessidade de também se postular empreender ou continuar a rota de



industrialização a partir do mercado interno dos próprios países latino-americanos” (GUZMÁN: 1976; p. 218). Em uma segunda etapa, entre os anos de 1953 e 1958, a CEPAL “elabora um importante documento introdutório sobre planejamento econômico que define o padrão a ser seguido nos próximos anos” (GUZMÁN: 1976; p. 218). É justamente assim que o planejamento econômico se consolida como uma das características dos governos de nossa região. A última etapa que Guzmán distingue ocorre entre 1963 e 1968, a qual ele chama de “revisão crítica”. Nesse período, a CEPAL percebe que “a substituição de importações não se apresenta como uma solução para seus problemas de dependência comercial, mas como um processo de transformação que traz consigo importantes limitações à medida que avança na superação de novas substituições” (GUZMAN: 1976; p. 220).

O pensamento da CEPAL de 1948 a 1958 influenciou decisivamente o caminho que a Colômbia tomou em relação às suas políticas nacionais. Daí a necessidade de implementar um modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que buscava tornar as economias latino-americanas independentes dos mercados de produtos manufaturados dos países desenvolvidos, evitando sua vulnerabilidade às crises econômicas globais. O modelo ISI exigia um protagonismo dos Estados na economia. Dessa forma, os governos limitaram a concorrência estrangeira por meio de tarifas, promoveram o investimento doméstico por meio de créditos e empréstimos, provocaram a demanda doméstica por meio de gastos públicos e participaram diretamente do processo produtivo por meio da formação de empresas públicas (SMITH: 1997; p. 88-89). Segundo Pascual Amézquita (2010), o maior período de crescimento econômico dos países latino-americanos nos últimos dois séculos ocorreu durante a predominância do modelo ISI, caracterizado pelo intervencionismo, protecionismo e regulação estatal.

Por outro lado, liderada pelos Estados Unidos da América, a APP “comprometeu-se, no âmbito da Conferência dos Estados Americanos de Punta del Este, a promover, de acordo com as

características de cada país, programas reformistas cujo objetivo final seria a realização de um sistema de tendência equitativo e socialmente mais justo e estável” (BRETON: 1999; p. 277). Por isso, começa a ser utilizado o termo “reforma integral”, que é uma “noção concebida como uma alternativa branda e eminentemente técnica à reforma radical que operava em contextos socialistas” (BRETON: 1999; p. 278). Entre os principais objetivos da APP e de sua “reforma integral” estão: acelerar o processo de industrialização, aumentar o nível de produção agrícola e implementar programas de reforma agrária.<sup>5</sup>

Em suma, a partir da segunda metade do século XX, a CEPAL e a APP demarcaram as medidas (político-legislativas) que a Colômbia adotou com o objetivo de consolidar um capitalismo de Estado, que seria baseado no desenvolvimento industrial. No entanto, apesar de neste período os maiores esforços do Estado estarem concentrados em favorecer a indústria (setor urbano), a agricultura não foi completamente negligenciada. O papel da agricultura nesse período foi fundamental, principalmente porque teve que sustentar o processo de industrialização por meio dos recursos obtidos com as exportações. Além disso, deveria fornecer mão de obra barata para a indústria, satisfazer as necessidades alimentares das populações urbanas e gerar um mercado interno para produtos industriais (KAY: 2007; p. 5). Por tudo isso, no marco do desenvolvimento industrial, buscou-se a modernização da agricultura por meio da introdução do progresso tecnológico, que precipitou a entrada da revolução verde.

De resto, mais uma vez o contexto nacional desses anos foi marcado por uma onda de privatizações de terras públicas e expulsão de colonos, situação que foi o prelúdio de mais uma tentativa de realizar uma reforma agrária. Nesse contexto, de conflitos e desenvolvimento industrial, foi promulgada a Lei

<sup>5</sup> Como explica Jacques Chonchol, “para contrabalançar a influência política da Revolução Cubana, o governo do presidente Kennedy propôs aos diversos países latino-americanos o pacto da Aliança para o Progresso, assinado em Punta del Este (Uruguai) em 1961. Os governos da América Latina se comprometeram a realizar mudanças estruturais – como a reforma agrária – em troca da ajuda econômica norte-americana. Mas a maioria dos governos, controlados por elites conservadoras, limitou-se a aprovar leis de reforma agrária sem acompanhá-las com ações consequentes. De qualquer forma, como resultado dessa política, vários países (Chile, Peru, Equador, Colômbia, Brasil e os países da América Central) aprovaram novas leis de reforma agrária e isso deixou de ser considerado um elemento exclusivo de subversão comunista contra as ‘democracias’ da América Latina” (CHONCHOL: 2003; p. 209).

135 de 1961, conhecida como Lei da Reforma Agrária Social. Por meio dessa lei, foram criados o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA), o Conselho Nacional Agrário (CNA), o Fundo Nacional Agrário (FNA) e a figura dos procuradores agrários; “suas três diretrizes fundamentais eram: provisão de terra aos camponeses que dela carecem, adaptação da terra para incorporá-la à produção e prestação de serviços sociais básicos” (FRANCO e DE LOS RIOS: 2011; p. 103).

Devido ao persistente problema de propriedade e concentração da propriedade rural, a Lei 135 de 1961 previa que a figura da extinção da propriedade seria aplicada em três casos distintos: “quando a posse deixasse de ser exercida, ou seja, se a terra não fosse explorada economicamente por três anos contínuos; se os proprietários violaram as disposições ambientais; ou, quando a propriedade foi utilizada para a exploração de cultivos ilícitos” (FRANCO e DE LOS RIOS: 2011; p. 103). Com o intuito de acelerar o processo de extinção do domínio e consolidar a reforma social agrária, a Lei 1 de 1968 introduziu algumas modificações na Lei 135 de 1961, permitindo a extinção do domínio por via administrativa, a entrega de terras aos meeiros e a criação do Associação Nacional de Usuários Camponeses (ANUC).

Em conformidade com a APP, o objetivo principal da Lei 135 de 1961 foi a consolidação institucional do processo de reforma agrária na Colômbia. Essa consolidação teria como eixo central o INCORA, que tinha como objetivo reestruturar a propriedade da terra atingida pela violência, aumentar a produção e a produtividade, aumentar o bem-estar da população camponesa, conservar os recursos naturais e promover a organização camponesa. É importante mencionar que durante a década entre 1962 e 1972, o INCORA concedeu 4 milhões de hectares a camponeses sem terra, o que beneficiou cerca de 157 mil famílias (KALMANOVITZ e LÓPEZ: 2006; p. 340).

No entanto, em 1973, foi promulgada a Lei 4, contrariando os efeitos da Lei 135 de 1961. Dessa forma, o trabalho do INCORA se complica em termos de processos de desapropriação de ter-

ras que não são exploradas adequadamente. Como afirmam Salomón Kamatovitz e Enrique López, esse “declínio da reforma agrária começou com o Pacto Chicoral realizado em janeiro de 1972 como resposta à crescente politização do movimento camponês” (2006; p. 337). Com a derrocada da reforma social agrária, as políticas agrárias na Colômbia se inclinaram enfaticamente para a capitalização e modernização tecnológica da agricultura, deixando em segundo plano os problemas fundiários. No final do século XX, sobreviveu uma reforma baseada em uma abordagem de mercado, que na verdade seria apresentada como uma contrarreforma agrária.

## A reforma agrária neoliberal

Apesar de o crescimento da produção ter sido notável para vários países da região, a partir da década de 1980 as contradições geradas pelo modelo de desenvolvimento industrial tornaram-se evidentes e aguçadas. A implementação de políticas protecionistas e de financiamento externo foram consideradas as principais causas da crise macroeconômica na América Latina, caracterizada pelo crescimento incontrolável da dívida externa e a recusa, por parte das organizações financeiras, de seu refinanciamento (MARTÍNEZ e SOTO: 2012). Em resposta a essa crise econômica, em 1989, o secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, anunciou um plano que oferecia algumas alternativas para a reestruturação da dívida externa, sob a condição de que os governos latino-americanos realizassem políticas nacionais e internacionais baseadas no mercado (SMITH: 1997). A mudança de uma política econômica orientada para o Estado para uma política orientada para o mercado acabou sendo a solução para superar a crise dos anos 1980.

Apoiada por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a proposta de orientar a política econômica a partir do mercado, estabelecendo um modelo econômico aberto e liberalizado, materializou-se com o Consenso de Washington (CW), em novembro de 1989 (MARTÍNEZ

e SOTO: 2012). Os principais postulados sobre os quais o CW é instituído contêm e aclamam a noção de “homem econômico” defendida pela teoria econômica neoclássica anglo-americana de Milton Friedman. Isso indica que o CW prioriza o livre mercado e o papel do setor privado como manifestações da racionalidade do comportamento humano.

Os principais postulados do CW foram apresentados pelo economista americano John Williamson em 1990. No segundo capítulo do livro intitulado *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Williamson expôs claramente as reformas da política econômica na América Latina que lhe interessavam. O Decálogo CW consiste em um livro de receitas com dez instrumentos de política considerados necessários para que os países da região superem a crise econômica. As dez reformas políticas que os países da América Latina foram obrigados a cumprir por demanda direta de Washington podem ser agrupadas em: disciplina fiscal, liberalização da economia, privatização, desregulamentação e garantia plena dos direitos de propriedade. Desta forma, o CW é considerado um apelo aos países devedores para que se submetam a condições estritas e assim “estabeleçam uma base que permita medir até que ponto os vários países têm realizado as reformas que lhes foram exigidas” (WILLIAMSON: 1999; p. 67).

No caso da Colômbia, foi com o governo do presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) que se estabeleceu a abertura econômica e a liberalização do comércio (NAJAR: 2006). O plano de desenvolvimento do presidente Gaviria, denominado “Revolução Pacífica”, buscava consolidar o modelo neoliberal e, assim, contrariar os problemas causados pelo modelo desenvolvimentista, como o aumento da dívida externa. Em matéria agrária, a implementação das políticas econômicas neoliberais caracterizou-se pela liberalização do comércio internacional de alimentos e produtos agrícolas, a desregulamentação do funcionamento dos mercados agrícolas nacionais, a privatização das empresas rurais paraestatais, a formalização da posse e a recuperação da propriedade controle (AKRAM-LODHI: 2007; p. 1438).

Nesse contexto, em 1994 foi criado o Sistema Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Camponês, por meio da Lei 160. Com essa lei, “geraram-se profundas mudanças no conceito de Reforma Agrária tradicional ou clássica, tornando-se um mecanismo no qual a propriedade foi adquirida por meio de compra direta pelos camponeses” (FRANCO e DE LOS RIOS: 2011; p. 107). Dessa forma, a Lei 160 de 1994 estabelece e organiza o funcionamento de uma reforma agrária orientada para o mercado. Como explica Haroon Akram-Lodhi (2007), este tipo de reforma agrária facilita a reconfiguração de uma estrutura agrária “bifurcada”, onde a agricultura capitalista emergente orientada para a exportação se encontra ao lado da agricultura camponesa orientada para a subsistência. No entanto, o fato de a agricultura capitalista se encontrar lado a lado com a agricultura camponesa abre a possibilidade de uma variação nas formas como as economias rurais são incorporadas ao capitalismo global, o que levou muitos camponeses a dependerem da venda de sua força de trabalho em condições precárias para sua própria reprodução cotidiana (BERNSTEIN: 2012).

Sendo uma reforma agrária orientada para o mercado, a Lei 160 de 1994 se baseia em dois pressupostos que podem ser fortemente questionados. A primeira suposição é que a terra representa apenas um recurso econômico que deve ser alocado para maximizar os benefícios derivados de sua propriedade e controle. Sob esse pressuposto, os neoliberais deixam de lado o papel social, político, ecológico e cultural que a terra representa para muitas comunidades rurais. A segunda suposição é que, em mercados que funcionam bem, as pessoas se reúnem como iguais para voluntariamente concordar com um preço pelo qual trocar uma mercadoria, uma troca que é benéfica para as partes se for baseada em vantagem comparativa e especialização. Essa suposição deixa de alertar que os mercados estão integrados a processos e relacionamentos sociais mais amplos, de modo que não devem ser reduzidos à falácia neoclássica dos mercados “libres” (AKRAM-LODHI: 2007).

Embora a Lei 160 de 1994 tenha reproduzido o paradigma agrário dominante – caracterizado pela “concentração da terra, monocultura, vocação exportadora, dependência de insumos industriais e geração de externalidades fortemente negativas para o meio ambiente” (MONTAGUT: 2011; p. 14) –, é importante resgatar a incorporação das Zonas de Reserva Camponesa (ZRC) como “uma figura de regulação ambiental e patrimonial, voltada especificamente para evitar a concentração de terras em áreas de colonização” (ILSA e INCODER: 2012; p. 19). Entre as características mais importantes das ZRC está a de controlar a expansão inadequada da fronteira agrícola, evitando e corrigindo os fenômenos de concentração desigual ou fragmentação antieconômica da propriedade rural, regulamentando a ocupação e o uso de terras devolutas, dando preferência na sua alocação para agricultores ou assentados com poucos recursos, facilitando a implementação integral das políticas de desenvolvimento rural e fortalecendo os espaços de articulação social, política, ambiental e cultural entre o Estado e as comunidades rurais (ILSA e INCODER: 2012; p. 24).

No entanto, as ZRC não são uma figura de redistribuição de terras, como a noção de reforma agrária clássica, embora possam ser muito úteis para evitar processos de reconcentração da propriedade rural, especialmente em locais onde persistem terras devolutas e problemas de natureza ambiental. As ZRC estão, na verdade, inclinadas a um reordenamento territorial de cunho social e ambiental, e não a uma reforma da estrutura agrária, o que não impede que sejam utilizadas para a proteção da terra, do meio ambiente e da economia camponesa, e como territórios de proteção contra o ataque dos enclaves agroindustriais.

## Considerações finais

A reforma agrária na Colômbia foi guiada por três modelos econômicos cuja principal preocupação era a busca pelo desenvolvimento econômico do país. Isso gerou o descaso das demandas econômicas, políticas e sociais que os movimentos camponeses

exigiam do Estado. Dessa forma, a reforma agrária ignorou historicamente a realidade do campo colombiano e priorizou as políticas econômicas internacionais. Além disso, o ponto central da reforma agrária, ou seja, a redistribuição da terra, tinha pouca vontade política para realizá-la, de modo que a reforma se limitou à promulgação de leis sem acompanhá-las com ações decisivas.

Finalmente, deve-se mencionar que o setor agropecuário é um cenário de constantes contradições na política econômica colombiana. Com o Acordo Final entre o Governo e as FARC-EP, a reforma agrária orientada para o mercado foi parcialmente modificada. O Decreto-Lei 902 de 2017 adotou algumas medidas para facilitar a implementação da Reforma Rural Integral, contemplada no Acordo Definitivo sobre a terra. Especificamente, este decreto-lei revogou os capítulos da Lei 160 de 1994 correspondentes aos subsídios e créditos para compra de terras e à negociação voluntária de terras entre camponeses e proprietários. No entanto, em 2016 o governo havia promulgado a Lei 1776, por meio da qual foram criadas as Áreas de Interesse para o Desenvolvimento Rural, Econômico e Social (ZIDRES). Esta lei, por sua vez, complementa as políticas agrárias neoliberais, permitindo a legalização do acúmulo de terras por empresas nacionais e estrangeiras.

## Referências

AKRAM-LODHI, Haroon. Land, markets and neoliberal enclosure: an agrarian political economy perspective. **Third World Quarterly**, 28(8), 2007, p. 1437-1456.

AMEZQUITA, Pascual. La política de Industrialización por Sustitución de Importaciones: El contexto colombiano. **Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, 4 (2), 2010, p. 240-253.

BERNSTEIN, Henry. **Dinámicas de clase y transformación agraria**. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, 2012.



BRETÓN, Víctor. **Del reparto agrario a la modernización excluyente: Los límites de desarrollo rural en América Latina.** En V. Bretón, F. García y A. Roca (Eds.), Los límites del desarrollo. Modelos “rotos” y modelos “por construir” en América Latina. Barcelona: Icaria, 1999, p. 269-338.

CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. **La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional.** Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

CHAMORRO, Mauricio, Franco CEBALLOS. Discursos ocultos de “La Guerra de los Conventillos” en Pasto (1835-1840): historia, memoria y contrahegemonía. **Historia** 396, 4(2), 2014, p. 237-266.

CHONCHOL, Jacques. La reforma agraria en América Latina. En J. Vargas (Coord.), Proceso agrario en Bolivia y América Latina. La Paz: PLURAL editores, 2003, p. 205-222.

COLMENARES, Germán. **Las convenciones contra la cultura: ensayos sobre la historiografía hispanoamericana del siglo XIX.** Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1987.

DELGADO, Oscar. **Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas.** México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

FRANCO, Angelica, Ignacio DE LOS RÍOS. Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, 8 (67), 2011, p. 93-119.

GUZMÁN, Gabriel. **El desarrollo latinoamericano y la CEPAL.** Barcelona: Planeta, 1976.

ILSA e INCODER. **Las Zonas de Reserva Campesina: elementos introductorios y de debate.** Bogotá: Editorial Gente Nueva, 2012.

KALMANOVITZ, Salomón, Edwin. LÓPEZ. **La agricultura colombiana en el siglo XX**. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República de Colombia, 2006.

KAY, Cristóbal. **Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Medios del Siglo XX**. En E. Pérez (Ed.), *La Enseñanza del Desarrollo Rural: Enfoques y Perspectivas*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2007, p. 1-48.

MACHADO, Absalón. **Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

MARTÍNEZ, Rubí, Ernesto SOTO. *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. **Política y Cultura, primavera**, (37), 2012, p. 35-64.

MONTAGUT, Xavier. **Introducción**. En J. Gascón y X. Montagut (Coord.), *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?* Quito: FLACSO -Icaria, 2011, p. 7-23.

NÁJAR, Aura. *Apertura económica en Colombia y el sector externo (1990- 2004)*. **Apuntes del CENES I Semestre**, 2006, p. 67-98.

NEMOGÁ, Gabriel. **Contexto social y político de las transformaciones institucionales de la administración de justicia en Colombia**. En B. de Sousa Santos y M. Villegas (Eds.), *El caleidoscopio de la justicia en Colombia* (pp. 215-260). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2004, p. 215-260.

SMITH, Peter. **Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina**. En M. Vellinga (Coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI Editores. 1997, p. 74-102.

SUESCÚN, Carlos. La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. **Cuadernos de Economía**, 32(61), 2013, p. 653-682.

VIVANCO, Antonio. Derecho agrario y reforma agraria en América Latina. **Journal of Inter-American Studies**, 4(2), 1962, p. 233-245.

WILLIAMSON, John. **Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas**. En M. Guitián y J. Muns (Dir.), La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington. Barcelona: La Caixa, 1999, p. 67-108.