



## Contrarreforma agrária: genealogia de uma categoria

Felipe Hermeto de Almeida<sup>1</sup>

Thereza Cristina Cardoso Menezes<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo descrever a trajetória da categoria “contra-reforma” (ou contrarreforma) agrária, de seus usos iniciais, no contexto latino-americano, sua formulação por Antonio García, a sua mobilização por estudiosos de diferentes países da região, em particular sua aplicação no Brasil, expondo como se deu a progressão de seu uso em distintos períodos históricos no país. O artigo identifica também diferentes acepções conferidas à categoria, entre as dimensões “preventiva” e “desconstitutiva”, e como foram empregadas à medida que a categoria foi mobilizada em outros continentes e regiões.

**Palavras-chave:** Reforma agrária; Conflitos no campo; Desenvolvimento capitalista.

### Agrarian counter-reform: genealogy of a category

**Abstract:** This article aims to describe the trajectory of the “agrarian counter-reform”, since its early usage in the latin american context, its formulation by Antonio García, its mobilization by scholars of different countries in the region, in particular its application in Brazil, explaining how its usage progressed in distinct historical periods of the country. It also aims to identify how different meanings were given to the category, between its “preemptive” and “deconstitutive” dimensions, and how those dimensions were mobilized as the category began to spread to studies in other continents and regions.

**Keywords:** Agrarian reform; Rural conflicts; Capitalist development.

<sup>1</sup>Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro- UFRRJ, Brasil. \*Autor correspondente: [hermeto@ufrj.br](mailto:hermeto@ufrj.br)

## Introdução

O controle e uso da terra é um dos elementos mais basilares de qualquer formação social, sendo determinante na maneira em que se configura uma estrutura política e regimes políticos. Não à toa, Barrington Moore Jr. (1967) dedicou sua obra - "As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno" - para a investigação de como a questão agrária estrutura relações de poder que viabilizam a própria forma do Estado e as formas de governo possíveis. De acordo com Moore, países que lograram meios de distribuir a terra, isto é, que implementaram, ao menos em alguma medida, uma reforma agrária, como no caso da França ou dos EUA, possibilitaram a existência de um campesinato livre, que por sua vez constituía-se em um dos sustentáculos e pré-requisitos de um regime democrático, mesmo que em uma perspectiva liberal. Por outro lado, países que não lograram o desmonte de estruturas feudais no campo, apresentando um "impulso fraco" do desenvolvimento comercial e industrial, caracterizado pela subordinação, mais do que o tensionamento ou a oposição, das burguesias desses setores às aquelas estruturas, de maneira que as próprias elites (ou classes dominantes) daqueles "antigos regimes", baseadas no monopólio feudal da terra (ou seus resquícios) capitaneiam os processos de modernização – conservadora – e industrialização. Para esses casos, aponta o autor, houve duas saídas para modernização: o (nazi-)fascismo, como nos casos japonês e alemão, ou o socialismo, nos casos russo e chinês, estes últimos mais propriamente burocracias agrárias do que feudalismos na sua configuração clássica.

Essa exposição, em alguma medida simplista, de uma teoria que já acarreta alguma simplificação do processo histórico buscando suas linhas gerais, vem a ilustrar a relevância da temática agrária, entendida como as relações sociais de controle e uso da terra, para as dinâmicas políticas, econômicas e sociais como uma constância – mas nada homogênea - em diferentes países ao redor do globo. O objeto do presente estudo se centra na questão agrária latinoamericana, e em especial na brasileira.

## Metodologia

A título de exposição metodológica, o presente artigo utilizou-se prioritariamente de revisão de literatura e, em menor medida de análise documental (no caso de leis e normas infralegais). Para a revisão de literatura, recorreu-se aos "clássicos" da sociologia agrária (no caso brasileiro, a Octavio Velho, Octavio Ianni, José de Souza Martins, e a autores internacionais como Barrington Moore Jr., Vladimir Lênin, Karl Kautsky – mas especialmente as relevantes contribuições, pouco reconhecidas, de Atonio García) e aos apontamentos da teoria marxista da dependência (Ruy Mauro Marini, Andre Gunder Frank), mobilizan-

do esse instrumental teórico para analisar as transformações contemporâneas ocorridas na interpretação da questão agrária, em particular da reforma agrária no Brasil, desde as proposições dos autores da década de 1970, àquelas envolvendo o período que convencionou-se chamar de “Nova República”. Na última seção realizou-se um levantamento dos distintos empregos da categoria contrarreforma agrária em diferentes países na América Latina, África, Ásia e Europa. Para a busca desse material internacional, utilizou-se majoritariamente a ferramenta de busca *google* acadêmico, com termos como “*contra-reforma/contrarreforma agraria*”, “*agrarian counterreform*”, ou destes seguidos dos nomes dos continentes, selecionando entre dois e três artigos dentre casos nacionais que empregavam a categoria. A partir dos diferentes casos analisados e dos aportes teóricos, propôs-se as categorias de reforma agrária preventiva – aquela cujo objetivo é uma intervenção restrita às áreas conflituosas de maneira a preservar a estabilidade da malha fundiária – e desconstitutiva – a modalidade na qual a malha fundiária é reorganizada de maneira estrutural.

Como será aprofundado com indicadores mais objetivos ao longo do trabalho, a América Latina é uma região marcada pela desigualdade extrema, não só, mas especialmente no que tange o acesso à terra. Essa desigualdade foi concausa de diversos conflitos sociais na história da região. Se tomamos o caso brasileiro, a discussão quanto à repartição de terras em ampla escala e o caráter nocivo do latifúndio para a sociedade já eram pautados ao menos desde o período da independência, no século XIX, como no caso de José Bonifácio, emergindo em outras ocasiões, e com notável incidência quando do crescimento do movimento abolicionista, vide André Rebouças ou Joaquim Nabuco.

## Resultados e Discussões

No século XX a pauta passa a ganhar um termo mais padronizado, tratava-se da ideia de reforma agrária, que garantisse a terra para os milhões de trabalhadores e/ou camponeses nos países da região, até ao menos a metade do século, majoritariamente agrários, isto é, cujas economias e sociedades eram basicamente estruturadas e voltadas à produção e exportação de produtos agrícolas primários, tropicais ou minerais. Dessa forma, os diferentes países da região compartilhavam, em maior ou menor medida, do “atraso”, da menor dinamicidade e maior lentidão rumo ao desenvolvimento assim concebido pelo reflexo da centralidade capitalista, seja na Europa e crescentemente nos EUA. Esse desenvolvimento calcado na industrialização, na urbanização, na robustez de um mercado interno – tanto de mercadorias como de trabalho – passa a apontar para as limitações estruturais que o modelo colonial primário-exportador oferecia, uma vez que as economias nacionais eram prioritariamente

voltadas ao mercado internacional e não para o abastecimento interno, o que por sua vez constituía um entrave àqueles elementos do desenvolvimento.

A estrutura agrária dos países latinoamericanos apresentava, portanto, ao menos dois entraves simultâneos e reciprocamente retroalimentados a serem confrontados: primeiro, a terra extremamente concentrada sob o controle de poucos proprietários impedia que a maior parte da população obtivesse acesso legítimo e de direito à terra, com segurança para nela produzirem, possibilitando assim maiores excedentes de alimentos em circulação no mercado interno, maiores parcelas da população nas cidades podendo ser alimentadas, estabilidade quando não barateamento do preço das matérias primas e dos alimentos, e, logo, do custo de vida e da reposição das necessidades de subsistência do operariado industrial crescente, incentivando a expansão das indústrias naqueles países. Em segundo lugar, o acesso à terra por parte dos camponeses e trabalhadores acarretaria a instabilização do regime de recrutamento repressivo de mão de obra tão comum na região, uma vez que as classes agrárias dominantes perderiam seu poder de barganha, contra as classes populares, de concessão precária de pequenas parcelas de terra das quais camponeses e trabalhadores poderiam retirar as próprias subsistências em troca de trabalho não remunerado. Com isso, reduzir-se-ia drasticamente as relações de dependência pessoal (e todas as suas variações, como, no caso brasileiro, o apadrinhamento, o mandonismo, e as figuras do agregado, do morador, que em maior ou menor medida implicavam na submissão dos trabalhadores ao senhor de terras), assim como ocorreria a redução de um exército de reserva de mão de obra flutuante e deslocável, o que pressionaria pela formação de um mercado de mão de obra livre além de melhores remunerações pelo trabalho agrícola.

### **Contrarreforma agrária, substantivo latino-americano**

A estrutura agrária e as trajetórias dos diferentes países da região variam imensamente, apesar desses eixos comuns apontados. Ao contrário do Brasil, muitos deles efetivamente implementaram políticas de reforma agrária com impactos estruturais nas respectivas sociedades, e no entanto, conflitos agrários, concentração de terras e a existência de amplas camadas sociais desprovidas de terra são elementos comuns. Para compreender essa charada, o presente artigo buscará, nos escritos de Antonio García, os indícios e dinâmicas daquilo que chamou de Contrarreforma agrária. Por meio de uma revisão bibliográfica, realizaremos uma investigação da recepção dessa categoria no Brasil, em especial por Octavio Ianni, no fim da década de 1970, e seus desdobramentos até os dias atuais, que sentidos esse fenômeno adquiriu já no século XXI, mas também modulações como “militarização da questão agrária”, “não-realização da reforma agrária” etc. Além disso, cabe também

analisar como a categoria ainda apresenta validade de uso em outros casos da região na contemporaneidade.

Antonio García (1973) vai se debruçar sobre diversos casos latinoamericanos para propor uma tipologia das reformas agrárias na região a partir de três posições políticas básicas identificadas pelo autor, a conservadora, a populista e a revolucionária (p. 62), sintetizadas no esquema que segue:

1 – À posição populista geralmente corresponde uma concepção de reforma agrária convencional, uma operação negociada entre as forças sociais antagônicas, cujos sentido e alcance históricos serão determinados pela confrontação política dessas forças dentro dos modelos liberais (ou populistas) da democracia representativa, isto é, tentativas de modificação do monopólio do latifúndio e da alocação dos recursos técnicos e econômicos sem alterar as normas institucionais vigentes, entre elas a precificação da terra. Caracteriza-se a reforma agrária enquanto uma questão em si, “exclusivamente com a terra e separada da problemática nacional das mudanças estruturais[...]”. Dessa maneira, implica em transferência de recursos internos, do Estado e das massas camponesas, para o setor latifundiário, desviando-os dos esforços necessários aos desdobramentos de uma reforma em revolução social e agrícola, assim representando uma “abertura”, em maior ou menor medida, limitada aos órgãos assistenciais e mecanismos de distribuição social da renda agrícola do Estado (p. 28).

2 – A posição conservadora, por sua vez, expressa-se mediante os projetos de reformas agrárias marginais, ou contrarreformas agrárias, caracterizadas pela preservação histórica das estruturas do latifúndio, sem transformação dessas ou alteração substancial de suas regras de funcionamento. Por um lado, enfocam-se na modernização tecnológica ou ampliação da estrutura dos latifúndios por meio de investimentos estatais. Por outro lado, buscam desviar a pressão nacional e/ou camponesa sobre os latifúndios ao canalizá-las em programas de “colonização de terras baldias em zonas periféricas” ou de parcelamento marginal de terras do latifúndio com orientações para o melhoramento ou readequação das terras e a introdução segmentada de inovações tecnológicas. São fruto de uma “negociação entre setores políticos das próprias classes dominantes” através da aplicação irrestrita das normas institucionais estabelecidas, intermediadas pelo sistema conservador (e/ou populista) de partidos com o objetivo estratégico de manutenção do status quo (p. 29).

3 – Já a posição revolucionária implicaria em um projetos de reformas agrárias estruturais, isto é, aquelas caracterizadas pela vinculação da questão agrária a um projeto nacional de transformação social e econômica, impulsionado por forças sociais populares “e dinamizado por uma estratégia de mudança global” (do país) (p. 29); isto é, não se limitando a uma reforma setorial e localizada,

mas abrangendo a totalidade do território nacional e articulando o setor rural entre si e com os demais setores produtivos da sociedade.

O entendimento de que uma reforma agrária efetivamente estrutural requereria uma tal abrangência, ampla e articulada a outros setores, decorre de uma outra categoria Antonio García, a de latifúndio enquanto constelação social. García recusa, enquanto expressão simplista, a ideia, em muitos casos dominante na região, de que o latifúndio consistiria na mera justaposição de grandes partes que poderiam ser progressivamente desmontadas em uma reforma gradual. Pelo contrário, ao próprio latifúndio se integram, de maneira subordinada, satelizada, outras “comunidades camponesas [e contemporaneamente poderíamos citar outras comunidades tradicionais], zonas de minifúndio, pequenas economias rurais [...]” (p. 59), disso decorrendo fatores como: a) o desemprego, não como “excrescência ou modalidade patológica”, mas constitutivo da economia do sistema, que não será solucionado pela migração para as cidades que funcionará como amortecedora dessa contradição; b) a incomunicação rural que impediria a participação das massas camponesas na geração do poder político, de transmissão de tecnologias, ou de formas modernizadas do sistema nacional de mercado, fenômeno do qual se seguiria a própria imersão camponesa, o enraizamento de uma imagem estanque dessas populações, conservando as ordenações coloniais de estamentos, raças, com isso projetando a estratégia latifundiária de fechar as “vias e possibilidades de organização moderna” dessas comunidades (p. 60), e; c) a incapacidade de produzir uma nova imagem da sociedade e da vida.

García tensiona ao ponto de declarar que “não existem latifúndios, senão estruturas latifundiárias” (p. 65). Reproduzindo mecanismos de colonialismo interno, o funcionamento da constelação social do latifúndio agiria também como sistema econômico e de poder articulado à organização política do Estado, ao sistema nacional de mercado e às estruturas de transferência intersetorial de recursos tecnológicos e financeiros”, operando como “núcleo ou centro dirigente do sistema, e na sua periferia –articulada e mobilizada pela sua força centrífuga – se agrupa a constelação de zonas populações e unidades satelizadas [...]” (idem). Logo, não caberia pensar a reforma mediante adições progressivas, melhoramentos setorializados sem uma integração sistêmica, como por exemplo, o enfoque sobre os “setores mais atrasados” do latifúndio. Não à toa, já era possível observar, já na década de 1970, que partes desses setores mais atrasados buscavam ativamente disponibilizar para reformas agrárias as áreas menos produtivas, fosse por questões morfológicas e de fertilidade do solo, relevo, escassez de água entre outros motivos, e isso em diversos países, inclusive no Brasil, em especial quando da implementação de programas patrocinados pelo Banco Mundial, como o Banco da Terra, baseado em uma dinâmica negocial entre “as partes interessadas”, isto é, proprietários



e camponeses sem-terra. Uma abordagem fragmentária na qual a reforma se desse em focos pontuais em meio à estrutura latifundiária deixaria não só a iniciativa e a respectiva comunidade isoladas em uma circundância hostil, como a deixaria vulnerável à pressão dessa estrutura para satelizar a comunidade frente aos latifúndios, dada a assimetria de acesso a recursos financeiros e tecnológicos, a mercados para escoamento da produção, capacidade de recrutamento (e aliciamento) de mão de obra, mas não menos importante, da manutenção da ideologia senhorial, reforçando uma “série de atitudes e crenças sobre a natureza da terra como elemento de renda, entesouramento, poder e dominação social e sobre o caráter paternalista das relações entre fazendas e os camponeses dependentes” (p.88) além de formas determinadas, hegemônicas, de domínio e de propriedade da terra, inviabilizando outras eventuais formas de seu controle social.

García indica uma “preferência ideológica por certo tipo de propriedade e sistemas correlatos de empresa ao adotar um arquétipo de economia granjeira da nação metropolitana” e o ideal de estabelecer um modelo empresarial para as famílias camponesas. Mesmo nas reformas agrárias mais estruturais esse ideal representa um grande desafio uma vez que normalmente conduz ao que o autor denomina “desvertebração” da comunidade camponesa, seja pelo enfoque individual, ou, mesmo contemplando uma maior coletividade nos projetos, pela ausência de articulação horizontal, vertical e interregional entre as iniciativas de reforma. Portanto, romper com o “arquétipo granjeiro” e com o modelo empresarial atomizado requereria não somente um projeto compreensivo que contemplasse as formas tradicionais de posse coletiva da terra, como também de novos arranjos coletivos, organização de cooperativas em articulações amplas, em diferentes escalas e setores, de maneira coordenada a nível nacional, mas principalmente a noção de que a contestação da constelação latifundiária depende em última instância, não de uma solução teórica, e sim do caráter histórico das forças sociais que protagonizam a mudança, do papel que atribuem à reforma e “da imagem que projetam de uma nova sociedade” (p. 177). É contra essas forças sociais que protagonizam a mudança que são voltados os esforços de repressão, inclusive dentro dos marcos da contra-insurgência, que ressaltou Ruy Mauro Marini (1979). Contra-insurgência e contrarreforma agrária caminham juntas, na América Latina e particularmente no Brasil. Desmobilizar movimentos, desarticular lideranças implica também em buscar reorientá-las para um projeto distinto, no caso em tela, um projeto de manutenção da estrutura fundiária. Essa manutenção implica em dois grandes encadeamentos: na transformação tecnocrática do latifúndio por meio da implementação tecnológica no lastro dos países desenvolvidos, que reverbera para os demais estratos sociais rurais como modelo a ser seguido ou imposto, assim aprofundando a dependência econômica, científica

e tecnológica em relação à centralidade capitalista da qual se importa o modelo. Simultaneamente, orientar os conflitos e fluxos populacionais de camponeses para regiões marginais dos territórios nacionais, com menor densidade demográfica; áreas apontadas pelas elites dirigentes pelo seu valor contingencialmente baixo, desintegradas em relação às infraestruturas e serviços estatais que tornam os empreendimentos capitalistas de maior vulto economicamente viáveis.

Tendo abordado os principais elementos da categoria contrarreforma agrária, em seu contraste com as concepções convencionais e estruturais de reforma, como as descrevem Antonio García, seguimos analisando como a categoria é recebida no Brasil.

### **Contrarreforma agrária no Brasil sob a ditadura militar**

O primeiro uso da categoria “contra-reforma agrária” na academia brasileira pode ser atribuído a Octavio Ianni (1979) na obra “Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia”. O questão da Amazônia e da expansão da fronteira agrícola – e crescentemente minerária – na região ocupou um lugar central no debate sociológico e antropológico da década de 1970. Para situar esse debate, é frutífero contrapor os escritos de autores que obtiveram relevante projeção no período; nesse sentido, abordar-se-á, com destaque, elementos levantados por Otávio Velho, Octavio Ianni e José de Souza Martins, entre outros. O livro “Capitalismo autoritário e campesinato” de Otávio Velho (1976) representaria um dos marcos da discussão; publicado a partir de sua investigação de doutorado na Universidade de Manchester, Velho fez confluir para o cenário brasileiro uma série de linhas de estudo: a primeira diria respeito aos estudos da fronteira estadunidenses, dentre os quais destaca-se Frederick Turner, que identificava na fronteira uma função estabilizadora dos conflitos – espécie de “válvula de segurança” que teria conformado o tipo de capitalismo “democrático” dos EUA; confluindo nesse sentido, Velho utilizou-se das análises de Lênin em relação às diferentes vias de desenvolvimento da agricultura, por um lado, o “caminho prussiano” (ou junker, em referência à composição entre nobreza e incipiente burguesia que operaram uma modernização, e industrialização na Prússia) em que os domínios da nobreza feudal foram preservados, assim como as relações de trabalho servis ou semi-servis – isto é, mediante formas extra-econômicas de coerção – características. Por outro lado, haveria um “caminho americano”, em que a consolidação da estrutura agrária se daria com a proliferação de pequenas propriedades de *farmers* autônomos, contribuindo para o estabelecimento de um mercado de trabalho baseado na coerção econômica – mais característica do modo de produção capitalista. Esse debate se dava no bojo da questão da ocupação da fronteira russa além dos Urais, na Sibéria e outros domínios que passavam por um acelerado desenvolvimento



e suas possíveis reverberações na estrutura agrária da Rússia, inclusive nas zonas centrais de mais antiga ocupação. Para Lênin (1977), a via americana era preferível, uma vez que a derrocada da nobreza feudal seria um avanço rumo ao capitalismo, cujas contradições acelerariam uma potencial transição rumo ao socialismo; no entanto deve-se notar que 1) ambas, a via prussiana e a “americana” representavam formas de desenvolvimento do capitalismo na Rússia, uma mais autoritária e arcaica, envolvendo formas pré-capitalistas de exploração dos trabalhadores, e outra baseada no trabalho livre – mesmo que, como observou Kautsky (1988), baseada na auto-exploração dos camponeses; e 2) os escritos em que Lênin fez tal diagnóstico se deram após o revolta camponesa de 1905, e o desfecho da revolução de 1917 tomou outras direções.

Eis que Velho observa, no contexto em que escreveu Lênin, um cuidado, pelo poder imperial consolidado, na gestão da fronteira: se por um lado a fronteira siberiana deslocava os conflitos das áreas centrais, por outro, deixava aberta a possibilidade de uma região em que relações de trabalho e propriedade mais autônomas (ou “liberais”) poderiam se desenvolver, e, com isso, fomentar não somente a fuga dos servos das regiões sob o jugo do *anciént régime*, mas a reverberação de um descontentamento camponês e de um ímpeto libertador sobre essas últimas. Dessa forma, a fronteira não poderia ser fechada, sob pena de perder-se a arrecadação de riquezas auferida da expansão territorial e, no entanto, não se poderia simplesmente deixar a fronteira livre para um crescimento espontâneo. Seria, de acordo com Stolipyn (*apud* LÊNIN, 1977), necessário regulá-la, operá-la conforme a conveniência dos estratos dominantes, mesmo que enquanto “válvula de segurança” significasse também um “vaso de pressão”.

Velho transpunha esses aportes ao caso brasileiro, valendo-se também dos escritos de Barrington Moore Jr. (1967), no que tange o condicionamento dos regimes políticos – e do processo de modernização e industrialização – pela estrutura agrária e pelas relações sociais de produção existentes no campo em diferentes formações econômico-sociais. Assim, o histórico (e atualidade) de coerção repressiva de mão de obra no país, somado à restrição ao acesso à terra pela maior parte da população (no qual pode-se inserir o regime de capitâneas e sesmarias durante a colônia e a Lei de Terras em 1850) caracterizaria a modalidade de capitalismo que desponta no Brasil como estruturalmente autoritário, em oposição a modelos de capitalismo “democrático”. Isto significa que o autoritarismo nas relações sociais (e mais especificamente nas de produção) atravessaria diferentes regimes, mais liberais ou “emancipatórios”, ou mais propriamente autoritários. Barrington Moore observava a pertinência do campesinato – da forma como se estabelece sua exploração, assim como das propostas, para esse estrato social, das diferentes forças políticas

que disputam sua aderência a determinado movimento ou ideologia – para as transformações sociais, uma vez que oscilaria entre posições revolucionárias e reacionárias. Velho ressaltaria que mais do que aderir a um campo político ou outro como um bloco homogêneo e por sua própria “natureza” enquanto campesinato, seria necessário precisar o movimento do campesinato em diferentes regiões, se ascendente ou decadente; em outras palavras, como caminha a “diferenciação” do campesinato em diferentes contextos, como elemento de identificação das tendências políticas desse setor, se mais “progressista” ou reacionário.

Aproximadamente três anos após “Capitalismo autoritário” ser lançado por Velho, Octavio Ianni publicava seu “Colonização e contra-reforma”. Apesar de utilizar-se da categoria de García, não há citações desse autor por Ianni, muito embora o conteúdo expresse similitude inegável. Ianni indicava que a política de colonização que estava sendo tocada na Amazônia teve como intuito – e efeito, em grande medida – o deslocamento dos conflitos agrários de outras regiões do Brasil para a fronteira interna em expansão que se configurava na Amazônia então. Os sucessivos programas, a começar com o Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970, que determinou a construção “imediata” das rodovias Transamazônica, estabelecendo as faixas de 10 km nas margens dessas estradas – construídas ou projetadas, e as faixas seriam aumentadas para 100 km – enquanto prioritárias para instalação de projetos de colonização e reforma agrária, ao que se sucedeu a reorganização dos órgãos fundiários vigentes até então (Instituto Nacional de Reforma Agrária – INRA e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA) no atualmente existente INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Inicialmente, a colonização na Amazônia foi focada no deslocamento de contingentes populacionais do nordeste, cujo fluxo migratório já acontecia de maneira relativamente “espontânea”. Portanto, a colonização visava regular os fluxos, determinar áreas nas quais essa “reforma agrária” espontânea já estava sendo implementada pelos próprios camponeses (IANNI, 1979, p. 11). No entanto, se de 1970 a 1974 houve uma certa prevalência das iniciativas públicas de criação de projetos de colonização oficial na Amazônia, a partir de 1974 – quando derrotada a guerrilha do Araguaia e neutralizadas as ameaças de uma revolução comunista partindo do campo, na visão dos militares (MARTINS, 2017, p. 123) – passa a prevalecer as iniciativas de colonização particular, por empresas que usufruíam de largos incentivos fiscais e uma série de mecanismos de fácil acesso a terras ao longo da fronteira em expansão (em um arco que se estendia do Mato Grosso ao Pará). Com essa mudança, vai-se alterando também o perfil do colono dos projetos. Se nas iniciativas “oficiais” preponderava populações nordestinas, com os projetos particulares passava a prevale-

cer contingentes de camponeses e agricultores da região sul, na qual, assim como o nordeste, escalavam os conflitos por terra. A mudança era profunda, pois passava a mediar a política de colonização por mecanismos de compra e venda, presumindo-se que os sulistas poderiam vender suas pequenas terras (minifúndios) e com o dinheiro levantado iniciarem o investimento em um novo lote na fronteira. O colono sulista foi então apontado como mais apto a formas de agricultura moderna e empresarial enquanto os assentamentos oficiais eram apontados enquanto um exemplo fracassado muitos dos quais, segundo opiniões de gestores e analistas da época, teriam se convertido em “favelas rurais” (Negócios em EXAME, 1978, p. 66 *apud* IANNI, 1979, p. 108).

Portanto, a política de colonização seria identificada por Ianni enquanto uma contra-reforma agrária porque destinava terras “marginais” – isto é, longe das áreas centrais de ocupação mais antiga, nas quais já estava consolidada a “constelação latifundiária” – de maneira a proteger a estrutura fundiária, deslocando os conflitos agrários para as “margens”. Nesse sentido, cabem duas observações: a primeira diz respeito ao complexo “mosaico” de ocupações que a ditadura empresarial-militar impingia à Amazônia. Por um lado, o PIN previa o assentamento – organizado, gerido – das camadas mais empobrecidas do campesinato, por outro lado, outros programas articulavam a ocupação da região com iniciativas empresariais. Desde meados da década de 1960 o regime havia reestruturado as agências estatais de desenvolvimento na região, com a reconfiguração do Banco da Amazônia S.A. (BASA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) – nos moldes da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e usufruindo de incentivos fiscais análogos a esta – em uma política de promoção das atividades empresariais no território amazônico. A isso seguir-se-ia, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), em 1971, que, como o próprio nome destaca, visava fomentar a agroindústria de matriz empresarial, e o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZONIA), em 1974, que estipulava a articulação de polos de desenvolvimento, estimulando a fixação de empresas; com o POLAMAZONIA passava-se a destacar a dimensão minerária da expansão sobre a Amazônia, que viria a ganhar maior relevo com o Projeto Grande Carajás no fim da década de 1970. Dessa forma, como observa Bertha Becker (2001), o desenvolvimento das cidades amazônicas – ao contrário das teses do crescimento vegetativo, nas quais o adensamento das aglomerações rurais gradualmente configuraria os núcleos urbanos – fora projetado e implementado enquanto centros de coordenação das iniciativas de desenvolvimento e de arrecimação e concentração de mão de obra para as mesmas – nesse aspecto vale ressaltar que os projetos de colonização, articulados em meio a outras atividades empresariais

riais no território também cumpririam a função de fornecimento de força de trabalho. Até mesmo as iniciativas de conservação ambiental – tendo a ditadura instituído o maior número de Unidades de Conservação (Parques Nacionais e Estações Ecológicas) na região até os anos 2000 – compunham esse “mosaico” de regulação dos fluxos populacionais, como “ilhas de wilderness em meio a um mar de desenvolvimento” (BARRETO FILHO, 2001).

Uma segunda observação seria em referência ao papel dos conflitos entre os diferentes estratos sociais alocados na fronteira amazônica, mediante diferentes programas e projetos, enquanto “motor” da expansão da fronteira agropecuária. Jpsé de Souza Martins observa que na década de 1970 uma grande discussão girava em torno de duas categorias empregadas por diferentes enfoques disciplinares na tentativa de descrever os fenômenos que ocorriam na fronteira. “Frentes de expansão” e “frentes pioneiras” eram utilizadas enquanto espécie de sinônimo, mas Martins (1996) ressalta que denotariam dois fenômenos distintos: “frentes de expansão” denotariam o movimento de posseiros e camponeses que tocavam a expansão da fronteira de forma espontânea – muitas vezes com motivações messiânicas de uma terra prometida após anos de “cativeiro” na realidade latifundiária – na qual enfrentavam-se com as populações indígenas e, tomando-lhes os territórios, desmatavam – ou “abriam a mata” – para seus roçados, orientando-se basicamente pela subsistência e relações mercantis simples, a partir de eventuais excedentes, de bens que não pudessem produzir. A “frente pioneira”, no entanto, significaria uma etapa que, ao menos inicialmente, seguir-se-ia à frente de expansão com a chegada de grandes empresas de outras regiões, com capital disponível para a instalação de empreendimentos orientados ao lucro e à acumulação de capital (no esquema D-M-D’), normalmente implicando na instauração de conflito junto aos segmentos da frente de expansão e sua eventual expulsão – por diferentes formas, desde a pistolagem até a mobilização de instâncias estatais, como o poder judiciário e as polícias – e, conseqüentemente, a alavancagem para que continuassem seu périplo em busca de uma terra para viver. Com a dinamização dos programas de ocupação empresarial da Amazônia, no entanto, tornou-se mais comum a chegada da frente pioneira – entrando em conflito diretamente com os indígenas – sem uma etapização pelas frentes de expansão.

Deve se ter em mente que a colonização, em suas duas modalidades – particular e oficial – eram instrumentos que, junto à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, constavam do Estatuto da Terra – Lei nº 4.504 de 1964 (BRASIL, 1964) – para gestão fundiária e dos conflitos agrários do país. Com o Estatuto e a Emenda Constitucional nº 10, também de 1964, a ditadura avançara os mecanismos de desapropriação que governos democráticos anteriores, em particular o de João Goulart, não

consequira junto ao Congresso, como a indenização da desapropriação via Títulos da Dívida Agrária, visto que era condicionada ao pagamento em dinheiro, o que obstacularizava orçamentariamente esse procedimento. No entanto, o regime militar conformou essa poderosa ferramenta a um papel secundário, empregando-a somente nos casos de deflagração dos conflitos: a colonização, a partir de 1970 seria a tônica para a “harmonização” das relações no campo. O Estatuto em si mesmo já previa a empresa rural como o objetivo do desenvolvimento agrário e estabelecia o ideal da formação de uma classe média rural (BRITTO, 2025). Ainda, previa também uma certa equiparação entre o latifúndio e o minifúndio enquanto modalidades do uso da terra a serem erradicadas; enquanto o latifúndio poderia ser convertido em uma empresa rural ao adotar métodos modernos de exploração, o minifúndio foi alvo de ações mais concretas, envolvendo a pressão sobre os camponeses para que vendessem suas pequenas terras, o que muitas vezes ocasionou sua absorção pelos proprietários maiores circundantes.

Como observa Moacir Palmeira quando descreve sua atuação no INCRA na década de 1980, o órgão funcionava como um “balcão de negócios”, com um fluxo constante de servidores da autarquia provindos da iniciativa privada envolvida com o mercado imobiliário rural e vice-versa. Por meio de uma série de mecanismos como as licitações com preços abaixo do valor de mercado, os leilões sem concorrência e a “regularização fundiária” – ferramenta amplamente utilizada nas áreas sob gestão militar quando vigorava o Grupo Executivo de Terras do Araguaia e Tocantins (GETAT) e do Baixo Amazonas (GEBAM) (Almeida, 1980) –, o órgão viabilizava a aquisição de grandes porções de terra pública pelos atores do mercado. Soma-se a isso o fechamento das agências do INCRA aos trabalhadores rurais para chegarmos ao que Palmeira denomina de “não-realização da reforma agrária”.

### **Redemocratização, novas modalidades de contrarreforma agrária**

Com a redemocratização, e por pressão das representações trabalhistas como a CONTAG, foi lançado, em 1995, o Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA) pelo governo Sarney, cujas ambiciosas projeções consistiam em “assentar, no prazo de 15 anos, 7 milhões dos 10, 5 milhões de trabalhadores rurais, sem terra ou com pouca terra. Os restantes estariam empregados no setor empresarial da agricultura, como assalariados” (MEDEIROS, 2003, p. 35). No entanto, tal projeção não se concretizou; a meta dos anos do governo Sarney era assentar 1,4 milhão de famílias e “apenas 84.852 famílias, ou seja, só 6% do total previsto” (FERNANDES, 2010, p. 166). Por outro lado, a Constituição Federal promulgada em 1988 também representou uma retração da política que havia se esquadrihado com o Estatuto da Terra, com a com a vedação à desapropriação da grande propriedade quando esta se

configurasse enquanto “produtiva”, critério aferido a partir do seu “uso racional e adequado”. É relevante notar que os índices de produtividade da terra – mesmo em Portarias do INCRA nos anos 2000 – se baseiam nas referências da Instrução Especial nº5-A de 1973 e, portanto, não expressam o incremento produtivo presente na agropecuária brasileira nos últimos 50 anos (Da Silva, 2023). Logo, há uma enorme defasagem na aferição da produtividade rural, o que dificulta a caracterização desse fenômeno na atualidade. É relevante notar também que em meados da década de 1980 é organizado o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que congregaria iniciativas de luta pela terra espalhadas em diferentes regiões do país, dando maior impulso às reivindicações por terra, que também eram encampadas, sob diferentes dinâmicas, pelos sindicatos rurais. As convergências e divergências entre os chamados “novos movimentos sociais” e as mais tradicionais entidades de classe, embora fundamentais para a apreensão da luta no campo brasileiro, não cabe no escopo na presente análise.

Com o advento da Constituição e novos parâmetros para a política da reforma agrária, esta ficou paralisada pela ausência de uma Lei Complementar que regulamentasse seus procedimentos constitucionais, que só veio a ser promulgada em 1993 – a Lei Complementar nº 76 (BRASIL, 1993a) junto à Lei nº 8.629 (BRASIL, 1993b). Portanto, os mecanismos da reforma agrária, cuja centralidade reside na desapropriação, ficaram paralisados por aproximadamente cinco anos. A década de 1990 é marcada pelo chamado “consenso de Washington” cuja repercussão no Brasil se deu com a intensificação da privatização de empresas e serviços públicos, a retração dos programas governamentais, como no caso do crédito destinado à produção rural, e a queda no preço das terras (MEDEIROS, 2003). Esse último fator colaborou, não sem uma intensa mobilização de movimentos sociais no campo e sindicatos rurais, para uma alta histórica na desapropriação de imóveis para a reforma agrária e na criação de novos assentamentos.

O acirramento dos conflitos agrários deflagrava-se, como indicam os massacres de Corumbiara (1995), El Dorado dos Carajás (1996), entre outros. Não fortuitamente era lançado em 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sendo a agricultura familiar uma identidade – oriunda de programas e do modelo de uma agricultura moderna da centralidade capitalista, em que a base familiar é revestida de caráter empresarial, com considerável aporte de capital em maquinário e insumos – em contraste com a “sem-terra” (ou mesmo “camponesa”, dissolvendo-se assim uma identificação baseada no conflito), inclusive no que tange acesso à diferentes modalidades de crédito; famílias que optam pelo PRONAF deixam de ter acesso aos créditos específicos da reforma agrária.



Em 1997 um programa piloto do governo federal em parceria com o Banco Mundial baseado na compra de terras para reforma agrária, até então limitado ao estado do Ceará, é expandido para outros estados como Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco, sob o título de “Cédula da Terra” associado ao então criado “Banco da Terra”. Como observa Leonilde Medeiros (2003), esse programa baseava-se na premissa de uma redistribuição de terras negociada entre proprietários e trabalhadores, mediada pelo poder público e contando com financiamento do próprio Banco Mundial. A compra seria realizada com aportes governamentais que deveriam ser pagos pelos beneficiários do programa após três anos de carência. Tratava-se de uma “reforma agrária de mercado”, logo louvada pelas associações de representantes patronais da agricultura, uma vez que, argumentaram, garantiria maior segurança jurídica e a manutenção dos preços da terra, além de atuar como dispositivo de seleção dos mais “aptos” à atividade, somando-se ao bojo das críticas quanto a uma favelização rural nos assentamentos, essa já encampada desde 1970 (Negócios em EXAME, 1978, p. 66 *apud* IANNI, 1979, p. 108).

O Cédula da Terra foi objeto de grande contestação por órgãos sindicais como a CONTAG, movimentos como o MST e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) que, reunidos no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, exigiram a instauração de um painel de inspeção do programa no âmbito do Banco Mundial por duas vezes, ambas recusadas pela instituição. O mobilização contestatória contra o Cédula da Terra, contudo, logrou instaurar uma negociação com o Banco Mundial para uma reorientação da política, com maior representação da CONTAG, além de órgãos estatais, resultando na criação do Programa de Crédito Fundiário que, no entanto veio a excluir as áreas desapropriáveis (MEDEIROS, 2003).

Como observa Guilherme Delgado (2022) com base nos ciclos de Schumpeter e Kondratiev, a década de 1990 seria um interregno no modelo de modernização conservadora da agricultura, hiato de um ciclo maior iniciado com a ditadura militar em meados da década de 1960 e que seria retomado no fim da mesma década de 1990, com a ascensão do “agronegócio” ao longo da década de 2000. A política liberalizante do começo da década de 1990, com a retração do incentivo público à produção agropecuário e das barreiras alfandegárias – em especial no que tocava os alimentos – acarretou um *déficit* na balança comercial agudizando a crise econômica. A reversão dessa tendência pode ser observada com a instauração da Lei Kandir, em 1996 (BRASIL, 1996), e suas isenções tributárias para exportação de commodities, e com o Plano Safra, em 2002, último ano de FHC. Com essas medidas já se pavimentava o modelo agro-minero-exportador, senda que seria trilhada pelo seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva.

Importante notar a construção histórica social e política do agronegócio enquanto categoria, partindo da ideia de modernização da agricultura da revolução verde na década de 1960, aprofundando-se com as tendências de agro-indústria a partir de 1970, para a recepção da categoria estadunidense de *agrobusiness*, impingindo-lhe caráter mais manifestamente empresarial, corporativo, que é então traduzido para negócio, agronegócio (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010) de maneira notável a partir da década de 2000. É também nessa década em que o modelo primário exportador ganha impulso no país, no lastro do assim chamado boom das commodities – a alta histórica no preço global das matérias-primas (FLEXOR; LEITE, 2017).

No que tange a reforma agrária, os dois mandatos de Lula apresentam diferentes intensidades na criação de assentamentos e alocação de famílias nestes. Como indica Paula Pinto (2023) - Gráfico 1 e Tabela 1, a seguir – o primeiro mandato de Lula apresentou significativa criação de assentamentos e famílias assentadas, sofrendo diminuição considerável no segundo mandato; mesma tendência observada no governo FHC. No entanto, em termos gerais, o governo Lula, mesmo tendo alcançado uma área maior destinada aos assentamentos (17.733.043ha, se comparado aos 5.713.329ha de FHC), não ultrapassou seu antecessor no que tange a criação de assentamentos e número de famílias assentadas (FHC criou 3.545 assentamentos com capacidade para 396.078 famílias, já com Lula seriam 2.684 assentamentos comportando 301.869 famílias). Fora as problemáticas de dimensionamento dos lotes – das quais não dispomos de dados suficientes – as razões dessa discrepância devem ser buscadas alhures; o número de desapropriações de imóveis para criação de assentamentos pode ser um bom indicador: enquanto as desapropriações no período FHC estão na casa dos 9 milhões de hectares, no governo Lula não chegam sequer a 4 milhões de hectares. Tais dados nos permitem concluir que, não tendo enfrentado processos de desapropriação, Lula orientou, em maior proporção, a criação de assentamentos em terras públicas, por via da regularização fundiária, sendo os maiores estoques destas na região amazônica (localizada, majoritariamente, na região Norte), como demonstra o Gráfico 2.

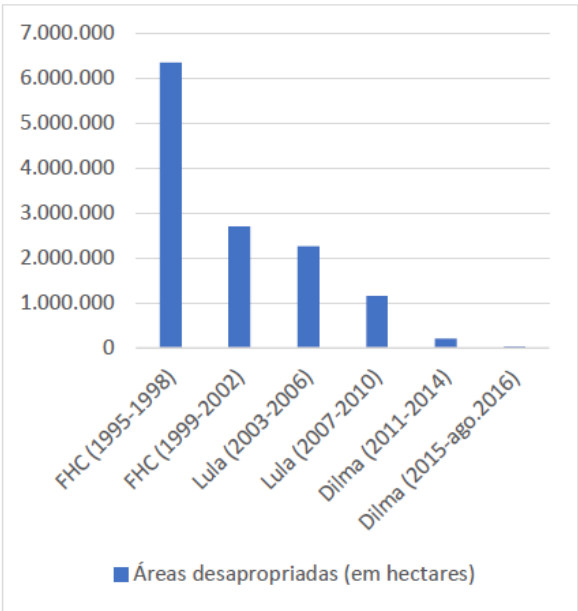
Some-se a isso o lançamento do Programa Terra Legal em 2009 (BRASIL, 2009), que consistiu em um amplo processo de “regularização fundiária” na região administrativa da Amazônia Legal, por meio do qual se possibilitou a transferência de terras públicas ao domínio privado. A justificativa de tal programa era a resolução do chamado “caos fundiário” que vigora na Amazônia, de maneira a contemplar as diferentes camadas de posseiros que historicamente migraram para a região, inclusive com incentivo estatal, e encontravam-se em estado de abandono pelo poder público sem ter reconhecidas suas posses.

**Tabela 1** - Assentamentos criados, área e capacidade por governo, de FHC a Dilma (1995 ago. 2016).

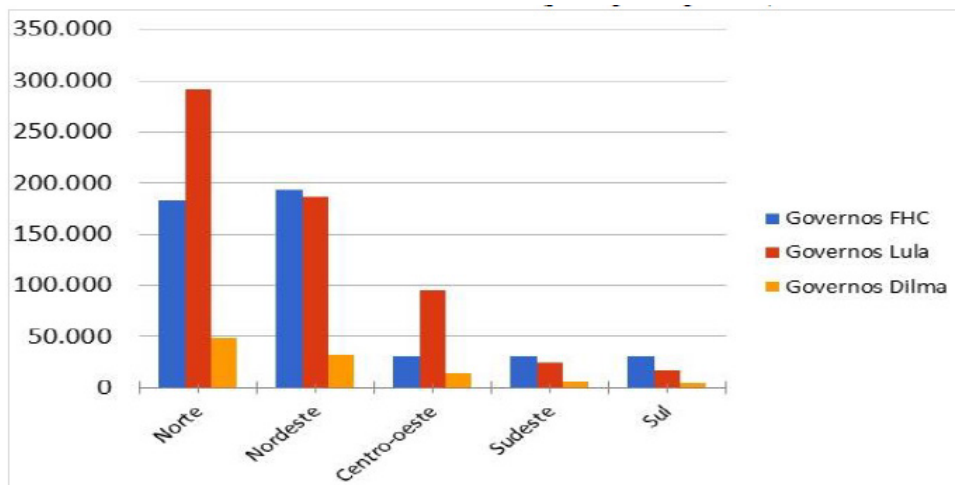
	Assentamentos criados	Área dos assentamentos (em hectares)	Capacidade do assentamento (famílias)
<b>FHC (1995-1998)</b>	2.054	1.031.996	268.372
<b>FHC (1999-2002)</b>	1.491	4.681.333	127.606
<b>Lula (2003-2006)</b>	1.705	12.771.401	212.769
<b>Lula (2007-2010)</b>	979	4.961.632	89.100
<b>Dilma (2011-2014)</b>	455	1.620.918	29.488
<b>Dilma (2015-ago.2016)</b>	70	145.283	5.583

Fonte: INCRA (2022) organizado por Pinto (2023).

**Gráfico 1** - Área desapropriada por governo (em hectares), de FHC a Dilma (1995 ago. 2016).



Fonte: INCRA (2022) organizado por Pinto (2023).

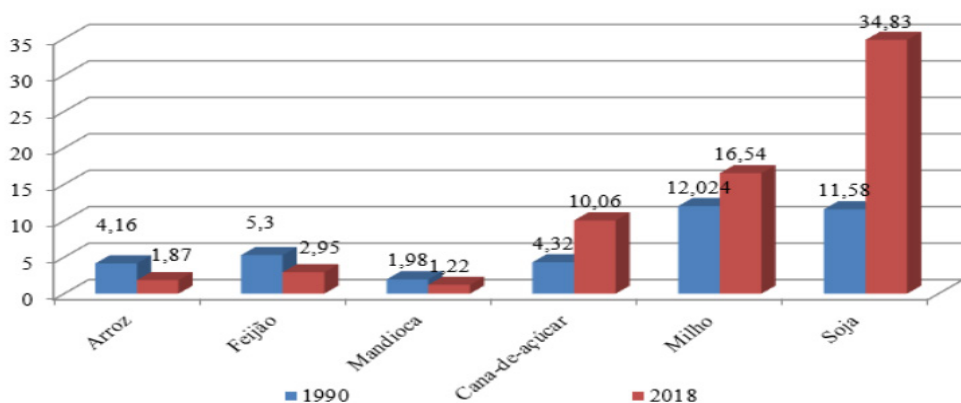
**Gráfico 2 - Famílias assentadas (por região e governo).**

Fonte: INCRA (2015), organizado por Moreira (2017).

Em uma perspectiva ambiental, o programa baseava-se na premissa de que, ao indexar as terras a um “CPF”, vincular-se-ia a responsabilização do proprietário pela manutenção das exigências legais de conservação (de Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente) nos imóveis, coibindo assim o desmatamento do bioma amazônico. O projeto foi, portanto, objeto de um inusitado consenso entre ambientalistas, ONGs, representações patronais da agropecuária, governo, e, inclusive, das Forças Armadas, uma vez que a regularização fundiária e a conservação ambiental passaram a constar como elementos de defesa nacional na Estratégia Nacional de Defesa (END) (MACHADO, 2023), em sua atualização de 2008. No entanto, a sinalização de que o Estado estaria a transferir terras para particulares serviu também como um incentivo a novas ocupações, a intensificação da grilagem e de conflitos fundiários na região.

Como um balanço da questão agrária no governo de Lula é possível indicar, por um lado, a ênfase no desenvolvimento do chamado agronegócio com a destinação crescente de fundos públicos para as monoculturas de exportação, com destaque para a soja, milho e cana-de-açúcar, ao passo que as lavouras de insumos mais básicos da alimentação popular cotidiana, como o arroz, feijão e mandioca, apresentaram acentuado declínio em área plantada, conforme indica Alentejano (2020), no Gráfico 3.

**Gráfico 3** - Área plantada com Alimentos Básicos e Commodities por Cultura – Milhões de ha - Brasil – 1990-2018.



Fonte: IBGE (s/d), organizado por Alentejano (2020).

Por outro lado, observou-se também uma crescente preservação da estrutura fundiária nas regiões historicamente mais estabelecidas e o deslocamento das iniciativas de “reforma agrária” para as terras públicas em regiões mais periféricas do território, com menor infraestrutura e acesso a mercados. Como se observa na Tabela 1 e no Gráfico 1, acima, o governo Dilma apresentou um profundo declínio em todos os quesitos relativos à reforma agrária, além de uma aposta na aliança com o agronegócio, com a presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Kátia Abreu, assumindo o Ministério da Agricultura.

Ao impeachment de Dilma, cujos últimos meses em exercício foram marcados por uma suspensão das atividades do INCRA por decisão do Tribunal de Contas da União, devido a supostas irregularidades e fraudes no órgão, seguiu-se um período de profundas e controversas reformas na legislação e na operacionalização da política de reforma agrária no Brasil, a partir da Medida Provisória nº 759 (BRASIL, 2016), editada nos últimos dias de 2016, convertida na Lei nº 13.465 em 2017 (BRASIL, 2017). Por meio desses diplomas legais, grosso modo, orientou-se em definitivo a política para a transferência da propriedade privada nos assentamentos, restringiu-se a titulação via concessão, assim como as modalidades coletivas de titulação, como na proibição das associações de assentados gerirem a posse da terra, acelerou-se a “consolidação” dos assentamentos – por vezes chamada de “emancipação” – processo no qual há o desligamento destes em relação ao INCRA, cessando quaisquer responsabilidades do órgão frente aos assentados, seja no que

tange à instalação de infraestrutura ou concessão de créditos específicos, além da flexibilização “indireta” dos arrendamentos de terras nos assentamentos (SAUER; LEITE, 2017), entre muitos outros aspectos.

A gestão Temer priorizaria então a titulação via “Título de Domínio” (TD) que transfere a plena propriedade aos assentados, em oposição à Concessão de Domínio Real de Uso (CDRU) que mantém o vínculo do assentado junto ao INCRA (deve-se observar, entretanto, que as diferenças entre ambos os instrumentos, considerados títulos definitivos, vêm diminuindo progressivamente, desde que, em 2010, foi permitida a comercialização das terras sob o regime do CDRU (Menezes, 2023), – anteriormente vedada – restrita a compradores contempláveis no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)). Para tanto, criou-se, no âmbito do INCRA, o programa Titulômetro, que premiava com recursos as superintendências da autarquia que cumprissem as metas de titulação almejadas.

Com a chegada de Jair Messias Bolsonaro à presidência, nos primeiros meses da gestão evidenciou-se a militarização da problemática, com a alocação do General João Carlos Jesus Corrêa na presidência do INCRA e do Coronel João Miguel Souza Aguiar Maia de Sousa na chefia da Ouvidoria Agrária a nível nacional da autarquia, responsável por mediar conflitos fundiários (HERMETO DE ALMEIDA, 2022). O ato mais notável do coronel foi determinar a proibição, mediante Memorando circular interno, de atendimento, pelos servidores da instituição, a entidades sem personalidade jurídica (uma referência indireta a movimentos sociais como o MST) e “invasores de terra”. Mesmo que derrubado alguns dias depois, após ampla repercussão negativa de tal ato administrativo, era demonstrada a tônica e orientação que o governo concedia à questão agrária. À militarização suceder-se-ia a gestão “normatizada” de um mais tradicional patronato rural, assumindo a presidência do INCRA Geraldo Mello Filho, pecuarista com longa trajetória em entidades de classe e mesmo em órgãos da administração pública, e cuja família possui propriedades em processo de desapropriação com ocupações do MST ao longo de usinas de processamento de cana desativadas (GUIMARÃES, 2019).

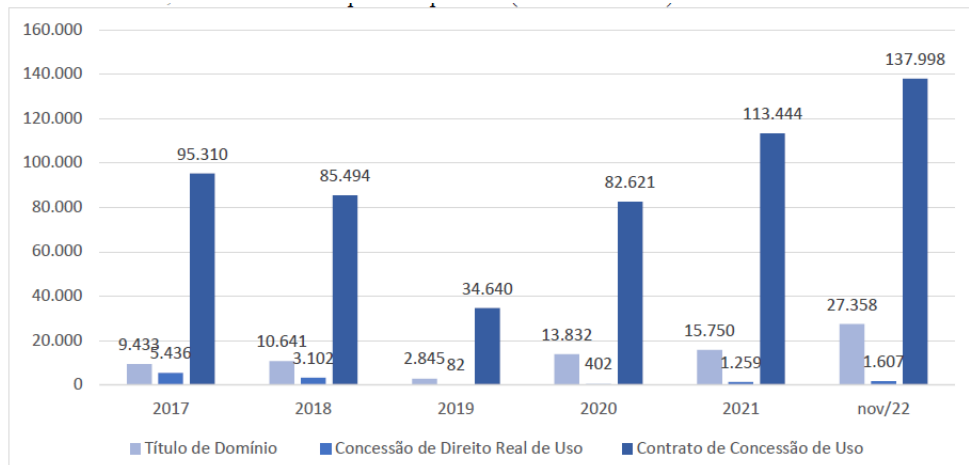
Em 2021 Bolsonaro retoma a iniciativa de Temer de pressionar pela titulação nos assentamentos já criados, e lança o programa “Titula Brasil”, que consistia basicamente em renomear o “Titulômetro” anterior. Aproveitando-se de um enorme passivo na entrega dos títulos que se acumulava historicamente, intensificado pelo “boom” de assentamentos na década de 1990 e início dos anos 2000, ambas as gestões Temer e, em particular, Bolsonaro propagandearam grandes números relativos à distribuição de títulos, muito embora, por entraves legais, a grande maioria destes fossem títulos provisórios (Contratos de Concessão de Uso (CCU)) e não definitivos (cuja entrega



é condicionada à conclusão do processo judicial de desapropriação). De qualquer forma, observa-se com isso a fragmentação das comunidades dos assentamentos, em disputas no que tange o alinhamento ou enfrentamento aos programas engendrados entre 2017 e 2022, entre as modalidades TD e CDRU, insuflados pela propaganda de “libertação” dos assentados em relação aos movimentos sociais e à ingerência do governo veiculada pelos próprios governos no período apontado. Buscava-se, portanto, cooptar as bases historicamente alinhadas com as causas da “esquerda”: a conquista das bases do oponente é um dos pilares da doutrina de contrainsurgência (MARINI, 1979). Some-se a isso o processo de estruturação de “Núcleos de Inteligência e Planejamento” no âmbito das superintendências regionais do INCRA, “com o objetivo de estabelecer uma classificação dos assentamentos do Brasil de acordo com nível de prioridade da ação estatal para a titulação” (PINTO, 2023).

Paula Pinto aponta que entre 2003 e 2015 a média de emissão de títulos definitivos por ano foi de 1.748 enquanto no governo Temer (2017-2018) essa média subiu para 14.300 e para 31.567 no governo Bolsonaro, como sintetiza na Tabela abaixo, não obstante a drástica redução ou mesmo estacamento na criação de assentamentos.

**Tabela 2 - TD, CCU e CDRU expedidos por ano (2017 nov.2022).**



Fonte: INCRA (2022) organizado por Pinto (2023).

O período de Temer, e mais intensamente de Bolsonaro, aprofundou uma contrarreforma agrária que, de acordo com Paulo Alentejano (2020), já estaria em curso desde o fim da década de 2000, cujas características estariam mais contemporaneamente em torno da “(1) paralisação total das desapropriações; (2) relutância em criar assentamentos (3) titulação privada das terras dos

assentamentos; (4) avanço da grilagem de terras” (ALENTEJANO, 2022). A categoria contrarreforma agrária também foi empregada por Alentejano e colaboradores (2024), no anuário da CPT, “Conflitos no Campo Brasil 2023”, para denunciar o que compreende enquanto seus três eixos principais: “[1] Concentração fundiária e grilagem de terras”, “[2] Abandono das políticas de redistribuição e reconhecimento de terras”; “[3] Desmonte das políticas públicas para o campo” (ALENTEJANO *et al.*, 2024). Note-se que esses elementos apontados pela CPT já fazem parte de um balanço realizado do primeiro ano do governo “Lula 3” (2023-2026). Eliane Moreira (2017), no entanto afirma que o processo de contrarreforma agrária já estaria em curso ao menos desde 1995 (cuja fundamentação, em parte, será aduzida adiante). Quanto ao atual período ainda são poucas as análises disponíveis quanto à questão agrária, apesar da atual denúncia realizada pelo MST – aliado histórico do Partido dos Trabalhadores – quanto à inveracidade de dados apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar, apontando uma manipulação indevida dos números referentes a 2024, que por sua vez representariam “aumento de 42% em relação a 2023. A cifra também seria quase dez vezes superior à de 2022” (KONCHINSKI; BIANCHI, 2025):

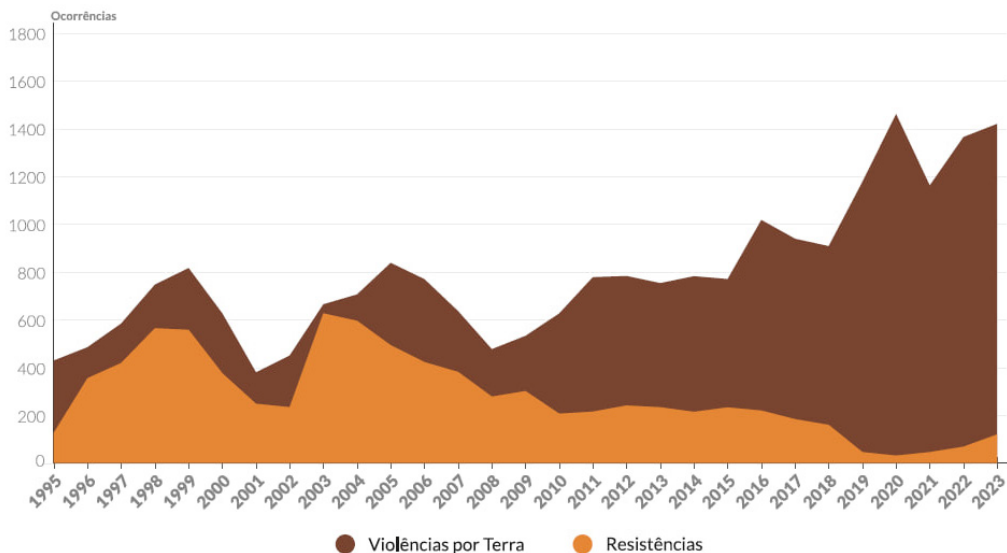
No balanço do governo, das 71 mil famílias registradas como assentadas, 38,9 mil foram “regularizadas – ou seja, 55% do total. Outras 18,6 mil famílias foram “reconhecidas” – 26% –, o que também não entra no cálculo do MST.

Regularização é o reconhecimento de gente que já está na terra. Não veio terra nova”, explica o também dirigente do MST João Paulo Rodrigues. “Tinha uma casa do Minha Casa Minha Vida. Se colocou uma pessoa nova, eu não posso colocar aquilo como uma nova casa construída. A casa é a mesma”, compara (KONCHINSKI; BIANCHI, 2025).

Portanto, novamente há grande disputa em torno da titulação, com a demonstração da entrega de títulos e regularização fundiária se sobrepondo à reforma da estrutura fundiária. É elucidativo contrastar as honestas definições da contrarreforma agrária levantadas por Alentejano – um dos principais vocalizadores da categoria na academia – com aquela proposta por García, mobilizada no começo do artigo, que sucintamente recordaria em dois eixos principais: 1) modernização da agricultura e do latifúndio em moldes empresariais; 2) deslocamento da reforma agrária para áreas marginais ou, no limite, em zonas centrais quando acordado pelas elites rurais. Mesmo que a política de desapropriações a partir da redemocratização tenha ensejado tensionamentos e espaço para a ofensiva popular, é importante notar que (i) a manutenção dos marcos jurídicos de uma conciliação de classes, cada vez menos exequível, e

(ii) a ausência de um projeto nacional de transformação social mobilizado por amplas camadas populares, na qual se insere a reforma da constelação latifundiária, tendem a criar pequenas ilhas de resistência cuja a (re-)absorção pela constelação é mais do que provável. Não à toa, observa-se o dado levantado pela CPT no seu anuário sobre 2023 (Gráfico 4).

**Gráfico 4 - Conflitos por terra (1995-2023).**



\*Note-se que o cruzamento dos dados acima indicados e a configuração deste gráfico não foram adotados pela edição mais recente do Relatório Conflitos no campo Brasil 2024, publicado em 2025. Não havendo um gráfico mais atual sobre o número de resistências em contraste com o número de violências, mesmo que a edição mais recente, de 2025, indique um aumento dos conflitos no campo no Brasil de 2023 para 2024 (CHAGAS, 2025), optou-se por utilizar o gráfico acima.

Fonte: CEDOC Dom Tomás Balduino/CPT (2024), organizado por Pinto (2024), p. 107.

É um alerta importante que o Gráfico 4 levanta: enquanto as violências por terra aumentam vertiginosamente, as resistências não seguem um padrão de resposta correspondente. Pelo contrário, observa-se uma queda praticamente constante a partir de 2003, atingindo uma baixa histórica em 2020, com uma tímida tendência de crescimento nos anos de 2021, 2022 e 2023.

Coincidentemente, o ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, representou um pico histórico da resistência e, ao mesmo tempo, o marco ao qual se segue a desmobilização popular. Como possível leitura para esse marco poderíamos suscitar, por um lado, que indica um momento nos quais os movimentos encontraram condições para a ofensiva popular, e, por outro lado, também uma tendência que se segue de institucionalização dos movimentos, como,

por exemplo, o ingresso de lideranças no aparato estatal (PENNA, 2018), lida, nos estudos de movimentos sociais, como um aprimoramento do repertório de ação destes. Em outra perspectiva, no entanto, o mesmo processo pode ser compreendido enquanto a perda de radicalidade, a “renúncia da contestação do Estado para entrar num “processo de acomodação” e luta por conquistas nos espaços institucionais” (MOREIRA, 2017) em governos, do PT, supostamente “em disputa” (LOUREIRO, 2016, p. 142 *apud* MOREIRA, 2017) cuja estratégia “desemboca no pântano do pacto social e da conciliação de classe, como condição para a governabilidade” (IASI, 2017, p. 367 *apud* MOREIRA, 2017), baseado no respeito às “regras do jogo” que “redundaram na desorganização e despolitização da classe” e na simultaneidade entre o “rebaixamento do programa político do PT e situação semelhante ter se dado com o programa agrário do MST” (MOREIRA, 2017): “[o] que se apresenta como uma vitória para nossas organizações, na perspectiva da luta de classes, é uma derrota” (SANTOS, 2016, p. 33 *apud* MOREIRA, 2017).

Paralelamente a isso, e acompanhando uma ofensiva reacionária em 2016, que intensifica a já crescente violência no campo, constata-se um recrudescimento da resposta da constelação latifundiária, evidenciando os limites da ideia de resistência, como aquela consolidada, inclusive a nível legal, de resolução dos conflitos de maneira casuística – à medida que emergjam de maneira mais ou menos dispersa – sem uma reforma sistêmica e integrada da estrutura agrária; o que, por sua vez, seguindo as indicações de García, envolve um amplo processo de mobilização popular de um projeto de transformação da sociedade e do país em diferentes aspectos.

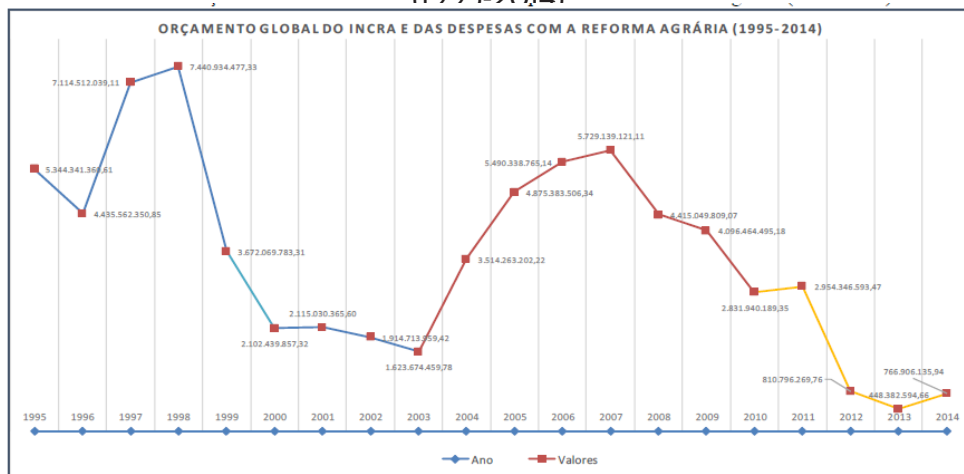
Para demonstrar o “lugar” ocupado pela reforma agrária no conjunto do aparato estatal, cabe ressaltar os dados sistematizados por Eliane Moreira, no que tange a proporção entre os recursos destinados àquela pasta e seu contraste em relação à dívida pública do Estado brasileiro – não obstante, uma forma continuada da “assim chamada acumulação primitiva” (MARX, 2017, p. 785), elemento basilar de uma configuração do capitalismo dependente na sua progressiva formatação rentística (OURIQUES, 2018), pelo qual o Estado transfere riqueza para os grandes capitais alocados na dívida, em reversão à tendência de queda da taxa de lucro (MOREIRA, 2017) – como observado no Gráfico 5. Por outro lado, cabe observar a variação de verbas alocadas no próprio INCRA ao longo dos diferentes governos, de acordo com o Gráfico 6.

**Gráfico 5 - Destinação do Orçamento Federal (2001; 2009; 2013) para a reforma agrária, dívida interna e dívida externa.**



Fonte: Senado Federal/Siga Brasil (2016), organizado por Moreira (2017).

**Gráfico 6 - Orçamento global do INCRA e das despesas com a reforma agrária (1995-2014)**



Fonte: Relatórios Analógicos da SOF/MPOG e Tesouro Gerencial (2016), organizado por Moreira (2017).

Guardadas as distintas proporções, observa-se um movimento análogo de ascensão e queda no orçamento do INCRA e suas despesas correlatas nos governos FHC e nos governos do PT subsequentes, embora nos últimos a curva tenha se estendido mais prolongadamente no tempo, sem, contudo, alcançar o mesmo pico observado em 1998. O desinvestimento nos órgãos da reforma agrária, alinhado à opção política de fortalecimento do agronegócio via Plano Safra, em detrimento do PRONAF, apresenta seus resultados práticos: a concentração fundiária pode ser percebida nos dados do último Censo Agropecuário, conforme a Tabela 3.

**Tabela 3** - Área dos estabelecimentos agropecuários, segundo grupos de área - Brasil - 2006/2017.

Grupos de área	Censos Agropecuários			
	2006		2017	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
<b>Total</b>	<b>5 175 636</b>	<b>333 680 037</b>	<b>5 073 324</b>	<b>351 289 816</b>
Menos de 10 ha	2 477 151	7 798 777	2 543 681	7 993 969
De 10 a menos de 100 ha	1 971 600	62 893 979	1 980 684	63 810 646
De 100 a menos de 1 000 ha	424 288	112 844 186	420 719	112 257 692
De 1 000 ha e mais	47 578	150 143 096	51 203	167 227 511
Produtor sem área	255 019	..	77 037	..

Fonte: IBGE, 2019, p. 66.

Observa-se a diminuição do número total dos estabelecimentos agropecuários simultaneamente ao aumento de sua área total. Todos os estabelecimentos com área inferior a 1.000ha – fora a de produtores sem áreas – apresentaram aumento proporcional no número de estabelecimentos e diminuição proporcional da área em relação à área total, com destaque para os estabelecimentos com menos de 10ha, que passaram de aproximadamente 47,8% dos estabelecimentos com 2,3% da área total em 2006, para 50,1% dos estabelecimentos com 2,2% da área total em 2017; ao passo que os estabelecimentos com mais de 1.000ha ou mais representavam 0,9% dos estabelecimentos ocupando 44,9% da área em 2006, passando para 1% dos estabelecimentos com 47,6% da área total em 2017. Caracteriza-se assim uma tendência crescente de concentração do controle das terras no país, cuja confirmação e o ritmo poderão ser verificados no Censo Agropecuário da década de 2020.

### Breve nota sobre o processo de financeirização



Antes de prosseguirmos para a próxima seção, como bem observado nas generosas contribuições dos avaliadores deste artigo – pelas quais agradeço –, é pertinente relacionar a atual tendência de concentração fundiária no campo brasileiro com o fenômeno da financeirização da agricultura, ramo de estudos que adquiriu proeminência a nível internacional. Como demonstrou Lênin (2021), apoiado nas análises de John Hobson, Nikolai Bukharin e (em oposição a) Karl Kautsky, entre outros, a emergência do capital financeiro foi fruto da concentração e monopolização dos capitais e da fusão dos capitais industrial e bancário sob a égide deste último – enquanto um dos elementos basilares do imperialismo – sem que se pudesse distinguir um capital produtivo daquele meramente especulativo: estariam entrelaçados. Autores como Cheisnais (2016 *apud* LAVINAS; ARAÚJO; BRUNO, 2019) implicariam em destacar a separação entre capital de financiamento (*finance capital*) e capital financeiro (*financial capital*), com o primeiro estando ligado ao processo de acumulação e centralização de capital, via fusões e aquisições, que permitiu a globalização; e o segundo denotando o processo de crescimento extraordinário de “ativos” (*assets*) como ações, bolsas e derivativos, isto é, representativos de uma economia cujos valores estão cada vez mais dissociados dos seus lastros efetivos em mercadorias (e serviços) em uma valorização do valor autonomizada cujo caráter fictício é cada vez mais de difícil de ocultar.

Não à toa, os estudos sobre a financeirização da agricultura (ou mesmo do mercado de terras) tem um marco na chamada crise dos subprimes de 2008, quando se deflagram os esquemas financeiros de ativos “podres” que inflavam os resultados das principais instituições bancárias dos EUA – e daquela economia nacional – cujos efeitos se propagam nas praças financeiras a nível mundial. Com isso, o valor dos ativos derreteu. Uma das tendências percebidas pelos estudiosos da área foi que a partir daquele momento se acirrou o movimento de busca por “investimentos seguros”, como terra e produção agrícola (LI, 2014), algo que vinha sendo observado por ONGs e acadêmicos desde 2007/2008 com o pico do preço dos alimentos (EDELMAN; OYA; BORRAS, 2013). É neste contexto que uma onda de estudos – que ganha maior densidade a partir da virada da década de 2010 – passa a atentar para o fenômeno da tomada de terras (*landgrabbing*) e uma “corrida por terras” (*landrush*) a nível global (COTULA, 2012), embora haja discussões acerca das escalas pelas quais os o fenômeno tem sido apreendido pela academia, muito focado em grandes escalas e projetos cujos métodos de levantamento – como o *Landmatrix* do Banco Mundial – perdem de vista as mais variadas transações com terra em escalas menores, que acarretam profundos impactos nos territórios e, se consideradas em conjunto, também podem assumir escalas relevantes (EDELMAN, 2013). Fora que, muitas vezes, as grandes transações com terra anunciadas têm caráter mais propagandístico do que

efetivo e sequer se confirmam, o que, entretanto, não deixa de produzir efeitos, ao gerar inclinações dos poderes públicos dos territórios alvejados, remoções das populações locais e uma efervescência especulativa (BORRAS et al, 2022).

No que tange o processo de financeirização da terra propriamente, Madeleine Fairbairn (2020) observa uma transformação do perfil de atuação do capital financeiro nas atividades produtivas rurais que contribui, em alguma medida, para aquela diferenciação entre o *finance* e o *financial capital*. Segundo ela, bancos, seguradoras e outros veículos de crédito e investimento tiveram um papel importante no fomento da produção agroindustrial estadunidense desde, ao menos, o começo do século XX. Mas essa atuação, na qual a terra funcionaria como um lastro para as atividades de financiamento, desloca-se crescentemente para operações em que a aquisição de terra em si se torna prioritária. Essa mudança se dá concomitantemente à emergência do que Andrew Gunnoe (2014) chama de “proprietários institucionais”, atores financeiros em um amplo espectro de formas organizativas: desde fundos de pensão, *endowments*, fundos soberanos, *hedge funds*, *private equities* etc, e que podem se consorciar em diferentes estruturas de controle como *trusts* de investimento imobiliário a entidades administradoras de patrimônio imobiliário, que foram crescentemente beneficiadas por reformas legislativas, nos EUA, que permitiram tais arranjos organizativos para a percolação da terra pelas operações financeiras, mas que reconfiguram a formação institucional dos atores que passam a competir nessa seara globalmente.

Esses processos globais se materializam nos diferentes países de formas diferentes e, no Brasil, vem chamando crescente atenção de parte da comunidade acadêmica para a presença cada vez maior de investidores institucionais – nacionais e estrangeiros, muitos deles especializados no setor rural, área de atuação que em 2005 contava com 45 fundos internacionais e em 2018 já chegava a 534 (SANTOS et al., 2022) –, da proliferação de mecanismos privados de investimento, como os Fiagro, que, inclusive, permitem contornar as já flexíveis normas que restringem a aquisição de terras por estrangeiras, fora o controle de boa parte das cadeias de produção por grandes corporações e o aprofundamento da orientação para a produção de *commodities* negociadas nas bolsas de valores ao redor do mundo, projetáveis em mercados futuros e derivativos financeiros.

Nos detivemos até aqui no resgate da trajetória da categoria contrarreforma agrária, desde sua formulação na década de 1970, sua recepção no Brasil e suas expressões atuais. Nessa última subseção já introduzimos algumas das problemáticas que agravam as dinâmicas da contrarreforma, tendências do desenvolvimento capitalista a nível mundial. Seguindo o movimento de expansão da escala de análise, considera-se pertinente demonstrar, de maneira sintética, a difusão a nível mundial da categoria contrarreforma agrária,

como chave explicativa de diferentes processos ocorridos nas mais variadas formações econômico-sociais e períodos históricos.

## Conclusão

### Uma contrarreforma agrária global

Como vimos anteriormente, a categoria contrarreforma agrária passa a ser empregada inicialmente no contexto latinoamericano, na primeira metade da década de 1970, para designar os processos pelos quais se conservava a estrutura latifundiária existente, em diferentes configurações, em todos os países da região, como conjunto de medidas políticas que prevenissem – por meio de ações pontuais, isoladas e conforme os interesses das elites agrárias e os marcos jurídicos e administrativos consolidados, de maneira a desarticular as demandas populares –, sendo paulatinamente utilizada para se referir à reversão de avanços em “reformas” anteriores – mais ou menos avançadas, populistas ou radicais. Portanto, é possível perceber o uso dessa categoria em movimento pendular entre esses dois “polos”, sendo mais comumente empregado para denotar a desconstrução dos avanços obtidos em programas anteriores. Nesse sentido, para distinguir esses dois sentidos atribuídos à contrarreforma, chamemos ao primeiro de preventivo e ao segundo de desconstitutivo.

Originalmente, García já havia abrangido alguns países latinoamericanos em sua análise, como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, México. Nos anos que seguem, a categoria contrarreforma agrária passa a ser empregada, sem necessariamente referenciar-se a García, especificando casos nacionais. Logo foi mobilizada para denotar os processos ocorridos no Brasil, como observamos nos escritos de Ianni (1979) (e, note-se, aprofundando de modo bastante fiel ao sentido preventivo conferido por García); no Chile, com o desmonte das políticas reformistas implementadas desde 1962, no governo de Jorge Alessandri – com a promulgação da lei de reforma agrária –, passando pelo governo do partido democrata cristão, a partir de 1965, e intensificadas no governo da Unidade Popular, sob a presidência de Salvador Allende (1970-1973), que tinha avançado nas desapropriações, na organização de cooperativas e no fornecimento de maquinário para as comunidades camponesa. Sob o pretexto de “normalizar” e “consolidar” a reforma agrária, a Junta militar que derrubara Allende, sob comando de Augusto Pinochet, leiloou grande quantidade de terras anteriormente reformadas e promoveu a perseguição política – nesse quesito, em particular, das organizações de trabalhadores rurais (COLLINS, 1979; AVENDAÑO, 2018). Perseguição essa que se estendeu ao

povo Mapuche incluindo o retrocesso diante de avanços obtidos no controle e uso de terras indígenas, particularmente do (QUEMENADO, 2017)<sup>2</sup>.

No México, a categoria também foi mobilizada para abordar a problemática introduzida, em 1992, pelo Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, (PROCEDE) que, com a justificativa de modernizar e melhorar as condições de vida no campo, promoveu a titulação individual dos ejidos, instituídos formalmente em 1915, durante a Revolução Mexicana (1912-1917), inspirados nas práticas coletivas pré-hispânicas – uma espécie de reconstrução histórica coadunada com os objetivos políticos da época (Kourí, 2015). Assim, a individualização da propriedade coletiva dos ejidos visava permeiar os territórios por relações de mercado, facilitando “iniciativas produtivas” por agentes privados. O PROCEDE durou 14 anos, até 2006; mesmo assim, foi exitoso em certificar, sob um novo regime de propriedade, 92% de todos os ejidos e suas comunidades. No entanto, dados de 2007 indicam que somente 2,85% do total das terras dos ejidos teria deixado de ser “propriedade social” por meio da venda (ITA, 2022).

Apesar de muitas similaridades, os casos latinoamericanos também apresentam grandes discrepâncias. Veja-se o caso peruano, no qual a reforma agrária, iniciada no fim da década de 1960 pelo governo militar do General Velasco Alvarado (1968-1975), dá fim ao “período oligárquico” ao afetar 12 dos 18 milhões de hectares do país. Mas somente 12,6% das terras adjudicadas aos camponeses o foram mediante títulos particulares. Mais de 76% das terras foram destinadas a “cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social –SAIS–, empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos”, a depender da região em que se encontravam; nessa configuração, o acesso camponês à terra estava majoritariamente determinado, compulsoriamente, a sua vinculação a uma dessas “empresas sociais” orientadas pelo Estado, que estabelecia, em larga medida, os salários (logo, a margem de mais valor extraída do trabalho) e o controle dos preços. Esse sistema foi sendo relaxado pelos dirigentes militares subsequentes a Alvarado. Mas o que Laureano Del Castillo Pinto (2003) parece sugerir enquanto processo de contrarreforma agrária são as medidas implementadas por Alberto Fujimori, em especial a partir da década de 1990, com a revogação dos marcos legais da reforma agrária, impondo a predominância do Código Civil, e novos diplomas orientando para a “(re) criação” de um mercado de terras e mecanismos de crédito que o incentivem e a liberalização da compra de terras por empresas, inclusive estrangeiras. *Mutatis mutandi*, o caso nicaraguense – após a vitória da Frente Sandinista de

<sup>2</sup>Sobre a obra de Quemenado (2017), vale ressaltar que caracteriza, para a história chilena, quatro fases de contrarreforma em face dos Mapuche. A primeira com a introdução do julgo colonial e o sistema de encomendas; a segunda durante a independência e o sistema da tutela; uma terceira entre 1820 e 1830, com a redistribuição e parcelamento das terras; e uma quarta no período Pinochet.

Libertação Nacional (FSLN), que implementou um programa de reforma agrária – também baseou-se no fomento às cooperativas e empresas estatais. De acordo com Lilly Vasquez (2021), 3 milhões de manzanas (medida local que equivaleria a 2,1 milhões de hectares) foram distribuídos a camponeses, individual ou coletivamente, inclusive mediante cooperativas. Com a vitória eleitoral da oposição na década de 1990, a pauta agrária se volta para: 1) a reorientação a mecanismos de mercado, permitindo a venda e/ou parcelamento de terras reformadas (a venda encontra resistência de movimentos sociais e sindicatos, o parcelamento, não); 2) a retomada de terras pelos antigos proprietários; 3) o esvaziamento dos mecanismos destinados às cooperativas e empresas estatais, como crédito e assistência. Como resultado, do 1,115 milhão de manzanas (780.500 hectares) destinadas às cooperativas até 1990, em 1996 só restavam 218.000 manzanas (152.600 hectares) sob controle cooperativo. Além disso, se desregulou os mecanismos de controle dos preços de alimentos e incentivou-se o investimento estrangeiro; assim, impingiu-se crescentemente à economia da Nicarágua um perfil de exportação de produtos agropecuários (BAUMEISTER; I PUIG, 2018). Portanto, em ambos os casos peruano e nicaraguense, a categoria contrarreforma agrária é empregada na sua acepção desconstitutiva.

A categoria contrarreforma agrária se expande do seu contexto regional latinoamericano e passa a servir como chave de interpretação para fenômenos ocorridos em países asiáticos, como aqueles localizados na região da bacia hidrográfica do rio Mekong – Laos, Myanmar, Cambódia – com o desfazimento de políticas de reforma agrária implementadas ao longo das décadas de 1960 e/ou 1970 e uma participação ativa do Estado na concessão de terra para investidores estrangeiros (CASTELLANET; DIEPART, 2015); ou mesmo o caso das Filipinas, a partir de 1990, com os programas do Banco Mundial aportando imensos valores para projetos de reforma agrária “inovadores” baseados no mercado (BORRAS *et al.*, 2009). A categoria também foi empregada para descrever casos africanos; como no Zimbabué, em que uma reforma agrária promovida em 2003 reduziu as áreas de latifúndios cuja produção era voltada à exportação, distribuindo terras a comunidades camponesas no entorno. No entanto, o incentivo estatal à grande produção agrícola tende a tornar essas comunidades vinculadas às antigas grandes propriedades, inclusive com o crescente arrendamento das terras camponesas para os grandes agentes econômicos, em um progressivo processo de proletarianização (MUDIMU; ZUO; NALWIMBA, 2022).

Já no caso do Egito, a categoria foi mobilizada para denotar as mudanças ocorridas por conta do superendividamento do país ao longo das décadas de 1960 e 1970, quando sofreu pressão do FMI para um processo de “liberalização” da economia que ficou conhecido como *infitah* (“portas abertas”). Isso acarretou,

o desmonte das instituições estatais voltadas à reforma agrária e a revogação do controle estatal sobre as áreas e cotas de cultivo, assim como dos preços dos produtos (com exceção de algumas culturas, como arroz, algodão e cana-de-açúcar), seguido de mudanças normativas, entre 1992 e 1997, que revogaram o usufruto perpétuo concedido pelo Estado aos camponeses, instaurando um regime de “arrendamentos revogáveis” mediados por preços de mercado, quando se acabava com os preços estabelecidos pelo Estado. Estima-se que, no primeiro ano dessa nova política, em 1992, mais de um milhão de “posseiros” foram despejados de suas terras, sob o pretexto de “criar um mercado de terras” e aumentar a produção (DIXON, 2013, p. 110-114). Portanto, se depreende que no caso do Zimbabué a contrarreforma agrária expressa um caráter preventivo; no caso egípcio, uma dimensão desconstitutiva.

Há, inclusive, menções à contrarreforma agrária em análises sobre países europeus, seja na Espanha durante o regime de Francisco Franco, com a perseguição de trabalhadores e no desfazimento de desapropriações iniciados na II República espanhola (1931-1939) (MAÑÉS, 1978), ou em Portugal, na devolução dos imóveis ocupados por trabalhadores e cancelamento das desapropriações ocorridas na sequência da Revolução dos Cravos (1974), enquanto se negociava o ingresso do país na então Comunidade Econômica Europeia (CEE) (Sánchez, 2023), atual União Europeia. Ambas as leituras desses casos ibéricos conferem à categoria uma concepção desconstitutiva. Autores como Schönardie (2013) estendem esse argumento, ao apontar que a própria Política Agrária Comum (PAC), implementada como uma das bases da CEE quando de sua criação em 1957, já pressupunha um processo de contrarreforma, ao estabelecer subsídios para um processo de modernização, no qual grandes produtores seriam mais beneficiados, uma vez que os subsídios se dão a partir das dimensões de área e quantidade produzidas. Se a modernização é o primeiro (e mais importante) “pilar” da PAC, posteriormente, na década de 1980, seria implementado um segundo “pilar”, o do desenvolvimento rural, que valorizaria a produção camponesa e suas contribuições na área ambiental, criação de paisagens e sistemas agroecológicos, implicando no reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura. No entanto, afirma Schönardie, esse segundo pilar disporia de recursos muito inferiores àqueles destinados ao “primeiro pilar” e, na prática, atuaria em prol de uma “estratégia de manutenção e reprodução do capitalismo” cujo “objetivo é o de integrar o camponês nas relações sociais de reprodução do capitalismo”. Observa-se, nesse caso, uma concepção mais preventiva da contrarreforma, muito embora focada mais na dimensão agrícola, e não tanto na dimensão fundiária do problema agrário.

Portanto, após percorrer o surgimento da categoria e sua mobilização nos estudos da realidade agrária brasileira nas seções anteriores, nesta última seção apresentamos um panorama sintético de como a categoria contrarreforma



agrária tem sido empregada para a análise de diferentes países, expressando também diferentes modulações – como nas suas acepções preventiva ou desconstitutiva – e a dimensão mundial, mas localmente determinada, de processos do desenvolvimento capitalista no espaço rural. Esse artigo é um esforço, ao menos inicial, para se pensar as potencialidades, mas frisar os limites que o discurso – e em especial a prática – da reforma agrária pode abarcar; e assim, fornecer subsídios para a reflexão sobre novas modalidades de organização agrária que possibilitem a superação das relações de produção capitalistas no campo. Como agendas futuras de pesquisa é possível apontar três aspectos: i) em um contexto de crescente financeirização acompanhada da (mais não necessariamente equivalente à) estrangeirização das terras, em que medida a pauta da reforma agrária deve ser articulada à noção de nacionalização das terras, por meio da estatização; ii) como condicionar a reforma agrária à organização e sistematização de cooperativas, de maneira democrática e regionalmente concatenada, por um lado destacando a pertinência da associação e da produção coletiva – em oposição à ideia do *farmer* individual/familiar e sua tendência ao isolamento uma vez conquistado o seu parcelamento de terra e, por outro lado, respeitando e potencializando os modos locais de viver e fazer; iii) quais agentes podem ser as forças motrizes e quais as condições de possibilidade para a recolocação da pauta da reforma agrária, da nacionalização de terras e da reorganização das relações de produção no campo? São estas algumas das questões mobilizadoras, para as quais os apontamentos realizados ao longo do artigo servem de referência, mais acerca dos erros históricos – mas também com o resgate de concepções que orientaram o debate político sobre a reforma agrária, sem perder de vista, como indicava García, que esta questão deve ser abordada de maneira sistêmica, sem reificar a questão agrária como descolada ou anterior, mas pelo contrário, analisá-la como parte constitutiva e simultânea – mesmo que com particularidades – ao processo de desenvolvimento capitalista geral e com as especificidades que este assume no contexto de países dependentes e subdesenvolvidos<sup>3</sup>.

## Referências

ALENTEJANO, P. R. R. As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contrarreforma em marcha acelerada. **Revista da ANPEGE**, [S. l.], v. 16, n. 29, p. 353–392, 2020.

<sup>3</sup>Entendendo subdesenvolvimento aqui não enquanto um atraso a ser superado pelo reforço do desenvolvimento capitalista, mas como uma condição estrutural para a reprodução da divisão internacional do trabalho em que o desenvolvimento de países como aqueles da América Latina – mas não só –, segundo a máxima de Andre Gunder Frank (2023), é o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, isto é, um desenvolvimento subordinado que, se moderniza os países receptores dos “investimentos diretos” e empréstimos multilaterais, o faz reforçando sua dependência tecnológica, econômica, cultural, perante os países da centralidade capitalista.

DOI: 10.5418/ra2020.v16i29.12434. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/anpege/article/view/12434>. Acesso em: 30 jan. 2025.

ALENTEJANO, P. R. R. Contrarreforma agrária, violência e devastação no Brasil. **Revista Trabalho Necessário**, v. 20, n. 41, p. 01-30, 29 mar. 2022.

ALMEIDA, A. W. B. **GETAT: a segurança nacional e o revigoramento do poder nacional**. Rio de Janeiro: Comissão Pastoral de Terra-Maranhão, 1980. Disponível em(23/09/24):<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/getat-seguranca-nacional-e-o-revigoramento-do-poder-regional>

AVENDAÑO, O. **Estado, terratenientes y campesinos: de la Reforma Agraria a la Contrarreforma**. In: CANALES, Manuel; RAZETO, Jorge; VALENZUELA, René (Orgs.). *Casta y sumisión: Chile a 50 años de la reforma agraria*, p. 25-53. Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2018.

BARRETO FILHO, H. T. **Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira**. Tese (Doutorado em Antropologia Social). São Paulo: USP, 2001.

BAUMEISTER, E.; I PUIG, S. M. **Nicaragua: de la revolución estatista a la profundización agroexportadora**. In: KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS; Leandro. *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*, p. 287-314. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

BECKER, B. K.. **Amazônia**. São Paulo: Editora Ática, 2001.

BORRAS, S. M. *et al.* **Anti-Land Reform Land Policy?: The World Bank's Development Assistance to Agrarian Reform in the Philippines**. Overseas Aid and Agrarian Reform Working Paper Series, v. 11, n. 11, 2009.

BORRAS, S. M. *et al.* The value of so called "failed" large-scale land acquisitions. **Land use policy**, volume 119, 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de 1993(a)**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

BRASIL. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993(b)**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

BRASIL, **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR).

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em (17/11/25): [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)

BRASIL. **Medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em (17/11/25): [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

BRITO, R. B.. **A Formação da Classe Média Rural: A Política de Colonização da Ditadura Empresarial-Militar.** Dados, v. 68, n. 1, p. e20220182, mar. 2025.

CASTELLANET, C.; DIEPART, Jean-Christophe. **The neoliberal agricultural modernization model:** A fundamental cause for large-scale land acquisition and counter land reform policies in the Mekong region. The Hague : BICAS, 15 p. (International Conference Paper Series) International Academic Conference on Land Grabbing, Conflict and Agrarian-Environmental Transformations: Perspectives from East and Southeast Asia, Chiang Mai, Tailândia, 5 June 2015/6 June 2015.

CHAGAS, A. M. **O velho e o novo na fronteira da destruição da Amazônia:** a Amacro. In: CPT (Centro de Documentação Dom Tomás Balduino). **Conflitos no Campo Brasil 2024**, p. 104-114. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2025.

COLLINS, J. **Agrarian reform and counter-reform in Chile.** San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1979.

DA SILVA, J. F.; et al. Obsolescência dos índices mínimos de produtividade na política de reforma agrária. **Revista de Política Agrícola**, v. 32, n. 3, p. 122-122, 2023.

DE ITA, Ana. **PROCEDE**: a failed programme to reduce poverty and inequalities in Mexico. WIDER Working Paper, 2022. Disponível em (21/07/25): <https://www.econstor.eu/handle/10419/267826>

DEL CASTILLO PINTO, L. **Reforma y contrarreforma agraria en el Perú**. Seminario Internacional Resultados y Perspectivas de las Reformas Agrarias y los movimientos campesinos e indígenas en América Latina, p. 255-317, 2004.

DELGADO, N. **Mudanças cíclicas do espaço rural brasileiro e perspectivas de futuro**. In: BARROS, Geraldo S. C.; NAVARRO, Zander (orgs.). O Brasil rural contemporâneo: interpretações. São Paulo: Editora Baraúna, 2022.

DIXON, M. W. **The making of the corporate agri-food system in Egypt**. Cornell University, 2013.

EDELMAN, M.; OYA, C.; BORRAS, S. Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. **Third World Quarterly**, Vol. 34, No. 9, 2013, pp 1517–1531.

EDELMAN, M. Messy hectares: questions about the epistemology land grabbing data. **Journal of Peasant Studies**, v.40, n.3, 2013.

FAIRBAIRN, M. **Fields of Gold**: financing the global land rush. Ithaca: Cornell Univ. Press, 2020.

FERNANDES, B. M. **Formação e territorialização do MST no Brasil**. In: CARTER, Miguel (org.). Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil, p. 161-198. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 02, p. 393-420, 2017.

FRANK, A. G. **The development of underdevelopment**. In: FRANK, Andre Gunder. Imperialism, p. 26-36. London: Routledge, 2023.

GARCÍA, A. **Sociología de la reforma agraria em América Latina**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1972.

GUIMARÃES, J. **Família de novo presidente do Incra possui terras improdutivas e dívidas trabalhistas**. São Paulo: Brasil de fato, 2019. Disponível em (08/07/25): <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/18/familia-de-novo-presidente-do-incra-tem-terras-improdutivas-ocupadas-pelo-mst-no-rn/>

GUNNOE, A. The political economy of institutional landownership: neorentier society and financialization of land. **Rural Sociology**, v. 79, n.4, 2014.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 25, p. 159-176, 2010.

HERMETO DE ALMEIDA, F. Reorientação e continuidades da militarização da questão agrária no Brasil. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v.

9, n. 2, p. 611–642, 2022. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v9i2.38830. Disponível em (08/07/25): <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgncia/article/view/38830>.

IANNI, O. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

IBGE. Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Brasília: Linha gráfica editora, 1998.

KONCHINSKI, V.; BIANCHI, P. **Governo diz ter assentado 71 mil famílias em 2024, mas MST contesta dados**. Repórter Brasil, 2025. Disponível em (acesso em 08/07/25): <https://reporterbrasil.org.br/2025/01/governo-assentado-71-mil-familias-2024-mst-contesta/>

KOURÍ, E. La invención del ejido. **Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura**, v. 37, n. 445, p. 54-62, 2015.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E.; BRUNO, M. Brazil: from elitized- to mass-based financialization. **Revue de la régulation** [En ligne], 25 | 1er semestre/spring 2019. DOI : <https://doi.org/10.4000/regulation.14491>.

LÊNIN, V. I. **El programa agrario de la socialdemocracia em la primeira revolución rusa de 1905—907**. In: LENIN, Vladimir I. Obras completas, tomo XIII, p. 217-257. Madrid: Akal Editor, 1977.

LÊNIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Editora Boitempo, 2021.

LI, T. M.. **What is land? Assembling a resource for global investment**. Transactions of the institute of british geographers, vol. 39, issue 4, p. 589-602. Royal Geographical Society, 2014.

MACHADO, V. B. S. **A escalada militar ao Governo e suas consequências para a Amazônia**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2023.

MAÑÉS, S. J., “**Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria en España**”. Agricultura y sociedad, Madrid, n. 6, p. 181-213, 1978.

MARINI, R. M. El estado de contrainsurgencia. **Cuadernos Políticos** n. 18, p. 21-29. México: Ediciones Era, 1978. Disponível em (10/08/24): [http://www.marini-escritos.unam.mx/O55\\_estado\\_contrainsurgencia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/O55_estado_contrainsurgencia.html).

MARTINS, J. S. **A política do Brasil: lúmpen e místico**. Editora Contexto, São Paulo, 2017.

MARTINS, J. S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

MARTINS, J. S. O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. Tempo Social: **Revista de Sociologia da USP**, 8 (1), p. 25-70. São Paulo: USP, 1996.

MARX, K. O capital, livro I. São Paulo: Boitempo, 2017.

MEDEIROS, L. S. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENEZES, T. Cristina C. Esse governo é de vocês. Do terra legal ao titula Brasil: análise de uma década de políticas de regularização contra o caos fundiário amazônico. *Amazônica - Revista de Antropologia*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 48-71, abr. 2023.

MOORE JR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Lisboa: Edições Cosmos, 1967.

MOREIRA, E. M. **A contrarreforma agrária no Brasil (1995-2015)**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Rio de Janeiro, UERJ, 2017.

MUDIMU, G. T.; ZUO, T.; NALWIMBA, N. Inside an enclave: the dynamics of capitalism and rural politics in a post-land reform context. *The Journal of Peasant Studies*, v. 49, n. 1, p. 101-128, 2022.

OURIQUES, N. Apresentação. In: DOS SANTOS, Theotonio. **Socialismo ou fascismo**: o novo caráter da dependência e o dilema latino-americano [s/p]. Florianópolis: Editora Insular, 2018.

PENNA, C. Gênese da relação de parceria entre Incra e movimentos sociais como modelo para implementação de políticas de reforma agrária. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, p. 115-148, 2018.

PINTO, P. M. B. **Assentamentos, titulação e mercado de terras: dimensões da contrarreforma agrária no estado do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais para o desenvolvimento, agricultura e sociedade). Rio de Janeiro, UFRJ, 2023.

PINTO, T. S. **Conflitos por terra e concentração de renda**. In: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. *Conflitos no campo Brasil 2023*, p. 105-117. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

QUEMENADO, P. M. El pueblo mapuche y la Reforma Agraria: una reforma entre cuatro contrarreformas. *Revista anales de la Universidad de Chile*, Séptima serie, n° 12, p. 255-275, 2017.

SÁNCHEZ, A. M. Reforma y Contrarreforma Agraria. La Política Agraria en Portugal desde la Revolución de los Claveles hasta la Entrada en la CEE. *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC) Revista de la Solcha*, v. 13, n. 3, p. 107-139, 2023.

SANTOS, A. B. *et al.* **Financeirização da agricultura e da terra no Brasil** [livro eletrônico] : dinâmicas em curso e disputas em jogo. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2022. Disponível em (17/11/25): <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/1235813/6585>

SAUER, S.; LEITE, A. Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de assentamentos*, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SCHÖNARDIE, P. A. Crítica à política agrária da União Europeia: um processo de (contrarreforma). *Revista Espaço Livre*, v. 8, n. 15, p. 104-111, 2013.

VASQUEZ, L. S. La cuestión agraria en Nicaragua 1981-2000. *Revista de Temas Nicaragüenses*. No. 156, p. 138-174, Abril, 2021.

VELHO, O. G. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Rio de Janeiro: Difel, 1976.